

# Přehled systémů sociálního bydlení ve vybraných evropských zemích a jejich komparace



Evropská unie  
Evropský sociální fond  
Operační program Zaměstnanost



**Přehled systémů sociálního bydlení  
ve vybraných evropských zemích  
a jejich komparace**

Mgr. Lenka Máchová

Vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2018

Ilustrace: Jiří Fixl

Grafická úprava: ASTRON print, spol. s r. o., Praha

# Obsah

|  |           |  |  |
|--|-----------|--|--|
| <b>Úvod</b>  | <b>5</b>  |  |  |
| <b>1. VYMEZENÍ POJMU „SOCIÁLNÍ BYDLENÍ“</b>                                | <b>7</b>  |  |  |
| <b>2. FRANCIE</b>  | <b>8</b>  |  |  |
| <b>2.1 Definice a ukotvení sociálního bydlení v základních dokumentech</b> | <b>9</b>  |  |  |
| <b>2.2 Struktura a fungování systému sociálního bydlení</b>                | <b>10</b> |  |  |
| 2.2.1 Charakteristika poskytovaného sociálního bydlení                     | 10        |  |  |
| 2.2.2 Model přechodu do bydlení  | 11        |  |  |
| 2.2.3 Velikost bytového fondu  | 12        |  |  |
| 2.2.4 Zapojené úrovně veřejné správy                                       | 12        |  |  |
| <b>2.3 Cílová skupina a přidělování sociálního bydlení</b>                 | <b>13</b> |  |  |
| 2.3.1 Opatření proti diskriminaci v přístupu osob k bydlení                | 14        |  |  |
| <b>2.4 Poskytování a management sociálního bydlení</b>                     | <b>15</b> |  |  |
| 2.4.1 Sociální management a sociální práce                                 | 16        |  |  |
| <b>2.5 Financování sociálního bydlení</b>                                  | <b>16</b> |  |  |
| 2.5.1 Výše nájemného v sociálních bytech                                   | 17        |  |  |
| <b>2.6 Sociální bydlení v kontextu společenského klimatu</b>               | <b>17</b> |  |  |
| <b>2.7 Použitá literatura</b>  | <b>18</b> |  |  |
| <b>3. NĚMECKO</b>  | <b>19</b> |  |  |
| <b>3.1 Definice a ukotvení sociálního bydlení v základních dokumentech</b> | <b>20</b> |  |  |
| <b>3.2 Struktura a fungování systému sociálního bydlení</b>                | <b>21</b> |  |  |
| 3.2.1 Charakteristika poskytovaného sociálního bydlení                     | 21        |  |  |
| 3.2.2 Model přechodu do bydlení  | 21        |  |  |
| 3.2.3 Velikost bytového fondu  | 21        |  |  |
| 3.2.4 Zapojené úrovně veřejné správy                                       | 22        |  |  |
| <b>3.3 Cílová skupina a přidělování sociálního bydlení</b>                 | <b>23</b> |  |  |
| 3.3.1 Opatření proti diskriminaci v přístupu osob k bydlení                | 23        |  |  |
| <b>3.4 Poskytování a management sociálního bydlení</b>                     | <b>24</b> |  |  |
| 3.4.1 Sociální management a sociální práce                                 | 24        |  |  |
| <b>3.5 Financování sociálního bydlení</b>                                  | <b>25</b> |  |  |
| 3.5.1 Výše nájemného v sociálních bytech                                   | 25        |  |  |
| <b>3.6 Sociální bydlení v kontextu společenského klimatu</b>               | <b>25</b> |  |  |
| <b>3.7 Použitá literatura</b>  | <b>26</b> |  |  |
| <b>4. IRSKO</b>  | <b>27</b> |  |  |
| <b>4.1 Definice a ukotvení sociálního bydlení v základních dokumentech</b> | <b>28</b> |  |  |
| <b>4.2 Struktura a fungování systému sociálního bydlení</b>                | <b>30</b> |  |  |
| 4.2.1 Charakteristika poskytovaného sociálního bydlení                     | 30        |  |  |
| 4.2.2 Model přechodu do bydlení  | 30        |  |  |
| 4.2.3 Velikost bytového fondu  | 31        |  |  |
| 4.2.4 Zapojené úrovně veřejné správy                                       | 32        |  |  |
| <b>4.3 Cílová skupina a přidělování sociálního bydlení</b>                 | <b>33</b> |  |  |
| 4.3.1 Opatření proti diskriminaci v přístupu osob k bydlení                | 34        |  |  |
| <b>4.4 Poskytování a management sociálního bydlení</b>                     | <b>34</b> |  |  |
| 4.4.1 Sociální management a sociální práce                                 | 35        |  |  |
| <b>4.5 Financování sociálního bydlení</b>                                  | <b>36</b> |  |  |
| 4.5.1 Výše nájemného v sociálních bytech                                   | 37        |  |  |
| <b>4.6 Sociální bydlení v kontextu společenského klimatu</b>               | <b>38</b> |  |  |
| <b>4.7 Použitá literatura</b>  | <b>38</b> |  |  |

|  |           |  |           |
|--|-----------|--|-----------|
| <b>5. ŠPANĚLSKO</b>  | <b>40</b> | <b>7. KOMPARACE HLAVNÍCH ASPEKTŮ SOCIÁLNÍHO BYDLENÍ V JEDNOTLIVÝCH ZKOUMANÝCH ZEMÍCH</b> | <b>66</b> |
| <b>5.1 Definice a ukotvení sociálního bydlení v základních dokumentech</b> | <b>41</b> | <b>7.1 Politiky sociálního bydlení v jednotlivých zemích</b>                             | <b>66</b> |
| <b>5.2 Struktura a fungování systému sociálního bydlení</b>                | <b>44</b> | 7.1.1 Závěry   | 68        |
| 5.2.1 Charakteristika poskytovaného sociálního bydlení                     | 44        | <b>7.2 Legislativa v oblasti sociálního bydlení</b>                                      | <b>70</b> |
| 5.2.2 Model přechodu do bydlení  | 45        | 7.2.1 Závěry   | 71        |
| 5.2.3 Velikost bytového fondu  | 45        | <b>7.3 Cílová skupina sociálního bydlení</b>   | <b>72</b> |
| 5.2.4 Zapojené úrovně veřejné správy                                       | 46        | 7.3.1 Závěry   | 73        |
| <b>5.3 Cílová skupina a přidělování sociálního bydlení</b>                 | <b>47</b> | <b>7.4 Poskytování a sociální management sociálního bydlení</b>                          | <b>74</b> |
| 5.3.1 Opatření proti diskriminaci v přístupu osob k bydlení                | 48        | 7.4.1 Závěry   | 75        |
| <b>5.4 Poskytování a management sociálního bydlení</b>                     | <b>49</b> | <b>7.5 Financování sociálního bydlení</b>  | <b>77</b> |
| 5.4.1 Sociální management a sociální práce                                 | 50        | 7.5.1 Závěry   | 78        |
| <b>5.5 Financování sociálního bydlení</b>                                  | <b>51</b> | <b>ZÁVĚR</b>   | <b>80</b> |
| 5.5.1 Výše nájemného v sociálních bytech                                   | 52        | <b>Seznam zkratk</b>   | <b>82</b> |
| <b>5.6 Sociální bydlení v kontextu společenského klimatu</b>               | <b>52</b> |  |           |
| <b>5.7 Použitá literatura</b>  | <b>53</b> |  |           |
| <b>6. SLOVENSKO</b>  | <b>54</b> |  |           |
| <b>6.1 Definice a ukotvení sociálního bydlení v základních dokumentech</b> | <b>55</b> |  |           |
| <b>6.2 Struktura a fungování systému sociálního bydlení</b>                | <b>56</b> |  |           |
| 6.2.1 Charakteristika poskytovaného sociálního bydlení                     | 56        |  |           |
| 6.2.2 Model přechodu do bydlení  | 57        |  |           |
| 6.2.3 Velikost bytového fondu  | 58        |  |           |
| 6.2.4 Zapojené úrovně veřejné správy                                       | 58        |  |           |
| <b>6.3 Cílová skupina a přidělování sociálního bydlení</b>                 | <b>59</b> |  |           |
| 6.3.1 Opatření proti diskriminaci v přístupu osob k bydlení                | 61        |  |           |
| <b>6.4 Poskytování a management sociálního bydlení</b>                     | <b>61</b> |  |           |
| 6.4.1 Sociální management a sociální práce                                 | 62        |  |           |
| <b>6.5 Financování sociálního bydlení</b>                                  | <b>62</b> |  |           |
| 6.5.1 Výše nájemného v sociálních bytech                                   | 63        |  |           |
| <b>6.6 Sociální bydlení v kontextu společenského klimatu</b>               | <b>64</b> |  |           |
| <b>6.7 Použitá literatura</b>  | <b>64</b> |  |           |

# Úvod

Text „Přehled systémů sociálního bydlení ve vybraných evropských zemích a jejich komparace“ (dále jen „Přehled“) vznikl v rámci projektu „**Sociální bydlení – metodická a informační podpora v oblasti sociálních agend**“ (zkrácený název „Podpora sociálního bydlení“, registrační číslo projektu CZ.03.2.63/0.0/0.0/15\_017/0003539), který je realizován v rámci Operačního programu Zaměstnanost od 1. ledna 2016 do 31. prosince 2020. Realizátorem projektu je Ministerstvo práce a sociálních věcí. Projekt „Podpora sociálního bydlení“ si klade za cíl zavést a rozvíjet systém sociálního bydlení v České republice (dále jen „ČR“) a za tímto účelem poskytovat patřičnou metodickou podporu. Metodická a informační podpora je mimo jiné založena na mezinárodní spolupráci a přenosu dobré praxe, výzkumných aktivitách a samozřejmě konzultacích s klíčovými aktéry problematiky z ČR i ze zahraničí.

Účelem Přehledu je podpořit přenos dobré praxe a posílení kompetencí jak při tvorbě sociálně-bytové politiky, tak v poskytování sociálního bydlení a doprovodných služeb. Text je určen primárně poskytovatelům sociálního bydlení, a to se zaměřením na obce, kterým se snaží zprostředkovat znalosti o řešení bytové nouze a problematice sociálního bydlení v evropském kontextu. Cílem Přehledu je srovnání přístupů k bytové nouzi ve vybraných evropských zemích, z něhož je možné čerpat koncepční, metodickou a praktickou inspiraci při řešení problematiky sociálního bydlení na lokální úrovni.

Tato práce ve své první části obsahuje **přehled systémů sociálního bydlení v pěti evropských zemích: ve Francii, v Německu, v Irsku, ve Španělsku a na Slovensku**. Tyto státy byly do Přehledu vybrány na základě několika kritérií. Zkoumané země se vyznačují vzájemně odlišnými systémy sociálního bydlení, ať už co do pojetí sociálního bydlení, šíře cílové skupiny, druhu poskytovatelů, nebo způsobu jeho financování, a to zejména proto, aby Přehled poskytl širší škálu využívaných přístupů. Důležitou roli hraje i blízkost k prostředí ČR, a tím pádem případná aplikovatelnost postupů na území ČR. A konečně jde o země, do kterých nebyly směřovány zahraniční studijní cesty v rámci projektu Podpora sociálního

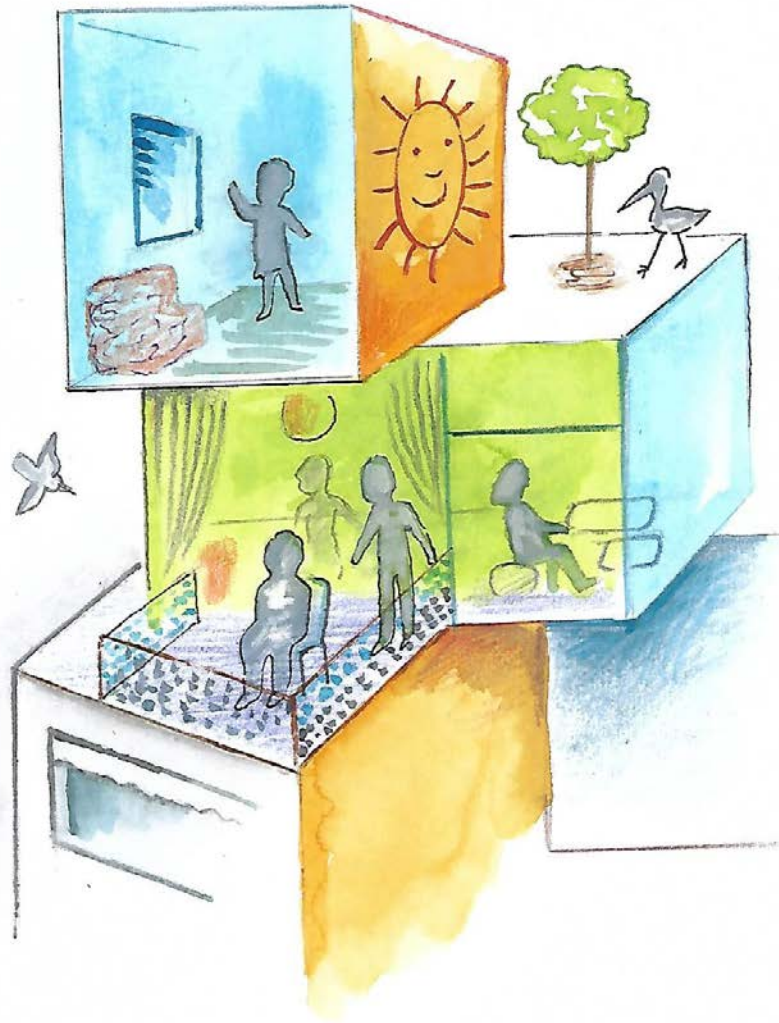
bydlení<sup>1</sup>. Ve většině zkoumaných států má sociální bydlení dlouhou tradici a jeho poskytování tak nabízí mnoho zkušeností, ze kterých země, jako je ČR, mohou čerpat. Slovenská historie sociálního bydlení je kratší, nicméně vzhledem k podobnosti sociálních i dalších souvisejících systémů s českými je značně přínosné sledovat cestu, kterou se tato země vydala.

Na základě dostupných studií, odborných článků, monografií a další literatury byla provedena rešerše a následně zpracován popis definic a ukotvení sociálního bydlení v základních dokumentech v té které zemi, struktury a fungování systému sociálního bydlení, cílové skupiny a přidělování sociálního bydlení, poskytování a managementu (včetně sociálního managementu, tedy práce s nájemníky) a financování sociálního bydlení. V neposlední řadě se text dotýká i sociálního bydlení v kontextu společenského klimatu ve zkoumaných státech. Koncepce Přehledu byla stanovena tak, aby zevrubně představil systém sociálního bydlení, poskytl jasnou a členěnou představu o tom, jak systém v dané zemi funguje, čím je charakteristický, na koho se zaměřuje a s jakými překážkami se potýká, a zároveň aby bylo možné jednotlivá kritéria vzájemně porovnat a vyvodit z nich přehledné závěry. Kritéria komparace byla zároveň zvolena dle důležitosti pro fungování systému sociálního bydlení.

Ve druhé části Přehledu byly systémy sociálního bydlení vzájemně **komparovány z pohledu pěti základních**, zároveň však do jisté míry srovnatelných kritérií:

- 1) **politiky sociálního bydlení** (zahrnující informace o tom, co se v jednotlivých zemích rozumí sociálním bydlením, jaká je velikost sektoru sociálního bydlení, zapojené úrovně veřejné správy a model přechodu do bydlení);
- 2) **legislativa** v oblasti sociálního bydlení;
- 3) **cílová skupina** sociálního bydlení;
- 4) **poskytování** a sociální management sociálního bydlení;
- 5) **financování** sociálního bydlení.

1 V rámci projektu Podpora sociálního bydlení bylo realizováno sedm zahraničních cest, které směřovaly do Nizozemska, Finska, Velké Británie, Belgie, Rakouska, Švédska a Irsku. Z těchto cest již byla dobrá praxe v oblasti sociálního bydlení v rámci projektu přenesena, při přípravě Přehledu bylo tedy prioritou zaměřit se především na další evropské země, ze kterých dobrá praxe ještě představena nebyla. Výjimkou je Irsko, které bylo do Přehledu zařazeno dříve, než byla naplánována příslušná zahraniční cesta. Materiály k přenosu dobré praxe z výše zmíněných zemí jsou dostupné z webu projektu <http://socialnibydeni.mpsv.cz/cs/>.



# 1. Vymezení pojmu „sociální bydlení“

**Bydlení je právo** zakotvené v mezinárodní legislativě<sup>2</sup> i legislativě Evropské unie<sup>3</sup> (dále jen „EU“) a je také zahrnuto v cílech sociálního začleňování Strategie Evropa 2020<sup>4</sup>, resp. národní Strategie sociálního začleňování 2014–2020<sup>5</sup>.

**Sociální bydlení** představuje **klíčový nástroj naplnění tohoto práva** za předpokladu, že umožňuje **přístup k přiměřenému bydlení osobám, které by si ho nemohly dovolit za tržních podmínek.**

**V každé zemi existuje skupina obyvatel, pro které je zajištění bydlení obtížnější, mnohdy pak nedostupné,** a to zejména z hlediska jejich příjmů, ale i diskriminace na trhu s bydlením. **Poptávka obyvatel po sociálním, resp. cenově dostupném bydlení v celé Evropě roste.** Téměř všechny členské státy EU proto uznaly důležitost podpory poskytování důstojného a cenově dostupného bydlení v širším kontextu nad rámec veřejné sociální péče. Ve většině evropských zemí tak kromě soukromého nájemního sektoru existuje také sektor sociálního bydlení (MMR, 2013).

Koncept sociálního bydlení je obtížné přesně definovat zejména proto, že jeho obsah se do určité míry mezi jednotlivými zeměmi liší. Obvykle se jako synonymum k sociálnímu bydlení používá termín **„sociální nájemní bydlení“**, ačkoli existují země, ve kterých kritéria pro sociální bydlení splňují i další formy bydlení, jako je družstevní bydlení, a dokonce i některé části bytového

fondu obývané vlastníky (Braga, Palvarini, 2013). V této práci se sociálním bydlením míní sociální nájemní bydlení, pokud není uvedeno jinak.

Různá pojetí sociálního bydlení, s nimiž se můžeme v evropských zemích setkat, se obecně **liši v tom**, pro jak široké **vrstvy obyvatelstva** je tento segment určen (univerzální/všestranný/reziduální model), jaký je **rozsah** a význam sociálního bydlení vzhledem k ostatním druhům bydlení, jaký je charakter sociálního bydlení z hlediska **vlastnictví**, kdo je **poskytovatelem** sociálního bydlení, jak je sociální bydlení **financováno**, jaká je **kvalita** bydlení, ve **způsobu výběru uživatelů** sociálního bydlení apod. Ani samotný pojem „sociální bydlení“ není využíván ve všech členských státech EU. Například Rakousko používá výrazy „bydlení s omezeným ziskem“ nebo „lidové bydlení“, v Dánsku se setkáme s pojmy „společné bydlení“ nebo „neziskové bydlení“, Francie používá výraz „bydlení za mírný nájem“, v Německu je to „podpora bydlení“, ve Španělsku „chráněné bydlení“ nebo ve Švédsku „bydlení formou veřejné služby“ (Braga, Palvarini, 2013).

**Všechny členské státy Evropské unie se při vymezení sociálního bydlení shodují na třech prvcích** (Braga, Palvarini, 2013):

- 1) **smyslem** sociálního bydlení je **obecný zájem** (sociální bydlení je považováno za službu obecného zájmu<sup>6</sup>);
- 2) účelem je **zvýšení dostupnosti bydlení** (a to zejména nabídkou cenově dostupného bydlení výstavbou, správou či nákupem sociálního bydlení; dostupnosti bydlení lze dosáhnout mnoha různými nástroji, uplatňovanými jak ve fázi **pořízení** obydlí, tak ve fázi **užívání**);
- 3) **cílové skupiny** jsou **definovány na základě sociálně-ekonomického statusu nebo přítomnosti rizikových faktorů.**

2 Na mezinárodní úrovni je právo na bydlení součástí práva obvykle označovaného jako **právo na přiměřenou životní úroveň**. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále jen Pakt) ve čl. 11 zakládá „právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnuje v to dostatečnou výživu, šatstvo a **byt**, a na neustálé zlepšování životních podmínek“. ČR se jako smluvní stát Paktu zavazuje podniknout odpovídající kroky, aby zajistila uskutečnění tohoto práva.

3 Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se součástí právního základu politik EU stala Listina základních práv EU (EU Charter of Fundamental Rights). V té se v článku 34, odst. 3 stanovuje: „V rámci boje proti vyčleňování ze společnosti a proti chudobě Unie uznává a respektuje **právo na sociální pomoc a podporu v bydlení** [housing assistance], které mají zajistit důstojnou existenci všem, kdo nedisponují dostatečnými prostředky, dle podmínek stanovených právem Evropského společenství a legislativou jednotlivých států a jejím uplatňováním.“ Přistoupení ČR k protokolu by mělo být včleněno do textu přístupové smlouvy při příštím rozšíření EU (euroskop.cz).

4 Dostupný z: [https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/Evropa\\_2020\\_cz\\_Sdeleni\\_EK.pdf](https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/Evropa_2020_cz_Sdeleni_EK.pdf).

5 Schválena usnesením Vlády ČR č. 24 ze dne 8. ledna 2014. Ide o národní rámcový dokument pro oblast sociálního začleňování a boj s chudobou. Dostupný z: <https://www.mpsv.cz/cs/17081>.

6 Více viz [https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest\\_cs](https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_cs).





## 2. Francie

### DEFINICE/POJEM:

Sociálním bydlením je ve Francii<sup>7</sup> míněno bydlení za mírný (snížený) nájem.



### STRUKTURA

Sociální bydlení je poskytováno v bytech. V rámci sociálního bydlení existují různé sektory včetně subsektoru (velmi sociální bydlení). Bytové jednotky poskytované za mírný nájem tvoří 17 % z celkového bytového fondu (cca 4,8 mil. bytů). Ve Francii koexistují oba hlavní modely přechodu do bydlení, a to přístup „bydlení především“ (housing first), který je zakomponován do národní strategie řešící bezdomovectví, i prostupný, schodišťový model (housing ready). Značnými rozhodovacími pravomocemi je vybavena centrální vláda. Departmenty<sup>8</sup> mají pravomoc v sociálních záležitostech.

### FINANCOVÁNÍ

Důraz je kladen na využívání nezávislých zdrojů financování poskytujících veřejné půjčky. Nepoměrně menší část tvoří podpora od státu a/nebo místních orgánů ve formě půjček a dále zaměstnavatelské poplatky.

### CÍLOVÁ SKUPINA

Co do šíře cílové skupiny, Francie uplatňuje všestranný<sup>9</sup> model sociálního bydlení. Přístup k sociálnímu bydlení je omezen příjmovými stropy, které jsou stanoveny na národní úrovni zvláštním předpisem. Prioritu pro přidělení sociálního bydlení v bytech se státním podílem mají osoby bydlící v nevyhovujících podmínkách a osoby bez domova. Departmenty si určují prioritní skupiny na svém území. Žádosti o bydlení posuzují «Mediační komise pro právo na bydlení» sídlící v každém departementu. V sociálním bydlení, tedy v bytových jednotkách poskytovaných za mírný nájem, žije cca 13 mil. obyvatel z celkové populace, tedy přibližně každý šestý člověk.

### POSKYTOVATELÉ

Sociální bydlení ve Francii je budováno a spravováno velkým množstvím subjektů, jako jsou nezávislé veřejné organizace nebo společnosti ve vlastnictví státu či samosprávy, družstva a další soukromé ziskové i neziskové subjekty. Funguje zde systém tzv. rezervovatelů. Práce s nájemníky bydlícími v sociálních bytech, tedy sociální management, je efektivní.

### SPOLEČENSKÝ KONTEXT

Ztráta bydlení a domova začala být v důsledku globální finanční a ekonomické krize ve Francii vnímána jako situace, která může potkat každého. Zvýšený zájem o téma bytové nouze vedlo k přijetí několika zákonů a přístupu housing first.

- 7 Francie má přibližně 67 milionů obyvatel, a patří tak mezi nejlidnatější státy EU. Území Francie se skládá z 18 regionů. Každý region se dělí na tzv. departmenty (101) a dále na obce (cca 36 000). Určité pravomocce, které dříve spadaly přímo do kompetence státních orgánů, jsou delegovány na regiony a departmenty. Protislužbou jsou finanční dotace a právo vybírat daně.
- 8 Francie má přibližně 67 milionů obyvatel a patří tak mezi nejlidnatější státy EU. Území Francie se skládá z 18 regionů. Každý region se dělí na tzv. departmenty (101) a dále na obce (cca 36 000). Určité pravomocce, které dříve spadaly přímo do kompetence státních orgánů, jsou delegovány na regiony a departmenty. Protislužbou jsou finanční dotace a právo vybírat daně.
- 9 Tento model reaguje na nedostupnost bydlení na trhu. Má dominantní postavení v politikách zemí EU. Do pozornosti sociálního bydlení se dostávají domácnosti, které nejsou schopny si samostatně zajistit důstojné bydlení za přiměřenou a dostupnou cenu.



## 2.1 Definice a ukotvení sociálního bydlení v základních dokumentech

Sociálním bydlením se ve Francii rozumí **bydlení za mírný nájem** (les Habitations à Loyer Modéré), které je poskytováno stejnojmennými organizacemi – **Habitation à Loyer Modéré**<sup>10</sup> (bydlení za mírný nájem; dále jen „HLM“)<sup>11</sup>. Poskytování bydlení za snížený nájem je obecným zájmem, jehož plnění těmto organizacím svěřil stát (Housing Europe, 2010).

Francie již od počátku **odmítla přístup, že sociální bydlení má poskytovat či řídit stát**, a vytvořila **silné a nezávislé subjekty**, které rozvíjely sektor sociálního bydlení. Sociální bydlení ve Francii vždy záviselo na národních spořitelnách a drobných úsporách prakticky každé francouzské domácnosti. Tyto nezávislé zdroje financování podporovaly státní programy podpory bydlení i právní autonomii organizací HLM. HLM prokázaly v současné době sociálních tenzí a rychlých změn značnou odolnost (Fitzpatrick, Johnsen, 2012).

V oblasti bydlení existuje ve Francii velké množství legislativy. **V 80. letech minulého století bylo ve Francii právo na bydlení zakotveno v legislativě jako základní právo, od roku 2007 je právo na bydlení vymahatelné**, za což je plně zodpovědný stát (Lienard in Lindovská, 2017).

Sociální bydlení představuje specifický sektor trhu s bydlením, který se řídí zvláštními legislativními a regulačními předpisy. Je upraven **zákonem o bydlení a výstavbě** (Code de la Construction et de l'Habitation; Housing Europe, 2010).

**Právo na bydlení** bylo ve Francii legislativně zakotveno již v roce **1982 zákonem „Quilliot“**. Takto vyhlášené právo na bydlení právně spadalo do kategorie základních práv spolu s ekonomickými a sociálními právy (Lienard in Lindovská, 2017).

V roce **1990** vznikl **zákon „Besson“**<sup>12</sup>, který zavedl opatření pro umožnění **přístupu k sociálnímu bydlení nejchudším domácnostem**. Zákon zevšeobecnil dosavadní nástroje a nařízení ve prospěch osob ve složité životní situaci, existující do té doby jen v některých departmentech. Při tom se opíral o tři následující hodnoty: právo na bydlení; možnost přístupu k nájemnímu

bydlení pro všechny (a to jak v sociálním, tak soukromém bytovém fondu) a aktivizace všech zúčastněných stran. Zákon Besson stanovil, že garantovat právo na bydlení je solidární povinností, a to především vůči osobám nebo rodinám zažívajícím mimořádné potíže, zejména z důvodu **nedostatečných příjmů** nebo jejich životních podmínek (Lienard in Lindovská, 2017).

Francouzská vláda dále vytvořila **podmínky pro konkretizaci práva na bydlení** prostřednictvím dvou základních nástrojů, které fungují dodnes (Lienard in Lindovská, 2017):

- **Oblastní akční plány pro bydlení znevýhodněných osob** (Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, dále jen „PDALPD“) a
- **Fond solidarity pro bydlení** (Fonds de Solidarité Logement, dále jen „FSL“).

Později se však ukázalo, že vyloučení z bydlení má spíše trvalejší charakter. Počet osob, které potřebovaly podporu zahrnutou v plánech PDALPD, narůstal a počet bytů nepostačoval. **Tyto plány byly navíc nastaveny na pomoc lidem, kteří již bydlí, pomíjely tak zcela lidi bez domova** (Lienard in Lindovská, 2017; Fitzpatrick, Johnsen, 2012).

V roce **1998** byl z výše uvedených důvodů přijat vládou **Zákon o boji proti vyloučení**<sup>13</sup>, který se pokoušel napravit nedostatky zákona „Besson“ **změnou orientace na osoby opravdu vyloučené**, a sice osoby bez domova, ohrožené bezdomovectvím, osoby žijící v nejistých nebo zdravotně závadných bytových podmínkách, nebo mající sociální a ekonomické potíže (Lienard in Lindovská, 2017).

Uvedený zákon dále zakotvuje i **prevenci vystěhování z důvodu neplacení nájmu**. Důvodem legislativní úpravy byl nárůst počtu vystěhování a sociální náklady spojené s těmito procedurami. Zákon ukládá departmentům povinnost vytvoření Charty prevence proti vystěhování, která bude zahrnuta do PDALPD. **Prevence proti vystěhování začíná již v momentě nezaplacení nájmu, které pronajímatel ihned nahlásí Úřadu pro výplatu sociálních dávek**, a následně se aktivizují všechny zúčastněné strany. Jakmile pronajímatel podá na nájemníka žalobu k soudu pro výpověď z nájmu, musí stát provést sociální šetření (prostřednictvím místních sociálních služeb) a dodat je soudci. **Pro nařízení jakéhokoliv vystěhování je nutná žádost výkonnému soudci**. Soudce posuzuje vhodnost takového opatření předtím, než nařídí vystěhování (tamtéž).

**Zákon o přístupu k bydlení a městské obnově** (Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, zkratka ALUR) vyhlášený

10 Jde o veřejné i soukromé organizace.

11 Organizace HLM se v současné době zabývají plánem renovace 800 000 sociálních bytových jednotek do roku 2020 za účelem zlepšení jejich energetické účinnosti. Tento program podporuje EU prostřednictvím ERDF. V současné době l'Union social pour l'Habitat – zastřešující organizace sdružující všechny organizace HLM – hledá nový model, který by zohlednil potřeby dostupného bydlení ve Francii a existující tlak na veřejné prostředky na stát a místní orgány.

12 Zákon č. 90-449 ze dne 31. května 1990 zaměřený na uplatňování práva na bydlení (Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement), známý jako zákon Besson (Loi Besson). Dostupný z: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006075926>.

13 Zákon č. 98-657 ze dne 29. července 1998 o boji proti vyloučení (Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions).

24. března 2014<sup>14</sup> dále stanovil, že každý pronajímatel má **povinnost nahlásit nezaplacení nájemného místně příslušné Komisi pro koordinaci preventivních akcí proti vystěhování z důvodu neplacení nájmu** (Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions Locatives), a to dva měsíce před podáním žaloby k soudu pro výpověď z nájmu, a to pod hrozbou neplatnosti procedury (tamtéž; Hoekstra, Cornette, 2017).

Od roku 1998 je ve městech a sousedstvích jedním z cílů, které musí podle zákona sociální bydlení podporovat, **sociální rozmanitost (sociální mix)**. Tento cíl byl implementován **Zákonem o solidaritě a obnově měst** (solidarité et renouvellement urbains, dále jen „SRU“)<sup>15</sup> z 13. prosince 2000, který požaduje, aby **největší obce (nad 1500 obyvatel) měly nejméně 20 % sociálního nájemního bydlení** (Cour des Comptes, 2017). Obce mají na dosažení tohoto cíle 20 let. Pokud nedosáhnou dostatečného pokroku, centrální vláda jim může uložit pokutu (Hoekstra, Cornette, 2017).

Od práva na bydlení k vymahatelnému právu na bydlení však Francie přešla až prostřednictvím **zákona o vymahatelném právu na bydlení** (Le Droit Au Logement Opposable, dále jen „DALO“)<sup>16</sup>, který byl vyhlášen 5. března 2007. Zákonem DALO byly v každém departementu ustanoveny **Mediační komise pro právo na bydlení** (Commission de médiation; Lienard in Lindovská, 2017). Lidé, kteří dostali negativní nebo nevhodnou odpověď na svou žádost o sociální bydlení, mohou svůj případ předložit těmto komisím. O nevhodnou odpověď jde v případě, že jim bylo nabídnuto bydlení, které neodpovídalo jejich potřebám, např. pokud bylo příliš malé pro celou rodinu (Hoekstra, Cornette, 2017). Zákon též zavedl **kritéria**, které musí osoba splňovat, aby si mohla podat žádost o bydlení (viz dále v kapitole Cílová skupina a přidělování).

Zásadní je, že **zákon DALO se týká pouze bytů, u kterých je rezervovatelem (rozhoduje o přidělení) stát**, tedy pouze asi čtvrtiny sociálních bytů (v roce 2013 šlo o 45 000 bytů ročně oproti přibližně 600 000 žadatelům; Lienard in Lindovská, 2017).

## 2.2 Struktura a fungování systému sociálního bydlení

### 2.2.1 Charakteristika poskytovaného sociálního bydlení

Francie má v poskytování sociálního bydlení **dlouhou tradici**. V poválečné době bylo třeba ubytovat dělníky, kteří pracovali na obnově země, poblíž Paříže nebo Marseille a v blízkosti dalších průmyslových areálů. Státem řízená výstavba infrastruktury a občanské vybavenosti však vedla k periferizaci chudoby, která **koncentrovala nízkopříjmové skupiny na okrajích velkých měst**. V 70. a 80. letech pak přicházeli kvůli nedostatku pracovních sil i imigranti, zejména z bývalých francouzských kolonií. Vzhledem k tomu, že prováděli hlavně nízkokvalifikovanou a „špinavou“ práci, byli vylučováni z „dobrých čtvrtí“ a segregováni v méně populárních oblastech (Power, 1993; Ball, 2012). Na okrajích velkých měst nyní tvoří nájemníci sociálních bytů až 80 % obyvatel (Housing Europe, 2017).

V roce 2000 již uvedený zákon SRU zavedl **pravidlo sociálního mixu**. 72 % HLM postavených před rokem 2001 a 95 % z HLM postavených v letech 2001 až 2011 jsou **malé budovy nebo jednotlivé domy**. Průměrná velikost budov činí 20 bytů (Union Sociale Pour L'habitat, 2012).

Francouzská legislativa určuje, co je **„důstojné bydlení“** (logement décent). Každý byt má splňovat **minimální standardy kvality**, aby jej bylo možné nabízet jako nájemní byt. V předpisech o kvalitě je uvedeno, že obydli s rozlohou pod 9 m<sup>2</sup>, výškou pod 1,80 m nebo s objemem menším než 22 m<sup>3</sup> není povoleno pronajímat (nicméně může být prodáno). Místní úřady mají právo zavázat vlastníky k tomu, aby **zajistili bezpečnost a předcházeli ohrožení zdraví nájemníků** (Hoekstra, Cornette, 2017).

Ve Francii existují **tři kategorie sociálního bydlení podle příjmů domácností**: Příjmové nároky na „vyšší kategorii“ bydlení splňuje více než 80 % obyvatel, na „střední“ (standardní) by dosáhlo asi 70 % osob a na nejnižší přibližně 30 % (Whitehead, Scanlon, 2007).

„**Střední kategorie**“ sociálního bydlení se vytvořila kvůli nedostatku bytů ve velkých aglomeracích. Pro osoby, jejichž příjmy jsou vyšší, se z ní stala **žádoucí alternativa k nájemnímu bydlení v soukromém sektoru** i ke svému spíše všeobecnému zaměření (Lienard in Lindovská, 2017). Nejnižší kategorií je **„velmi sociální bydlení“**, což je **subsektor**<sup>17</sup>, který získal explicitní podporu ze strany vlády (Stephens, Fitzpatrick, Elsinga et al., 2010).

14 Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

15 Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains). Všechny výše uvedené zákony jsou dostupné z: webu [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

16 Zákon č. 2007-290 ze dne 5. března 2007 o zřízení vymahatelného práva na bydlení a zavedení různých opatření pro sociální soudržnost (Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale), nazývaný zákon DALO (Loi DALO). Dostupný z: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGI-TEXT00000607592>.

17 Subsektory jsou v evropské realitě často fyzicky oddělené, mají nižší kvalitu bydlení a jsou levnější (mají nižší nájemné), jsou méně bezpečné a existuje zde větší pravděpodobnost, že se zde objeví podmínky, které nejsou standardně součástí nájemní smlouvy (Stephens, Fitzpatrick, Elsinga et al., 2010).

„Velmi sociální bydlení“ je ve Francii široce používaný pojem zahrnující dva hlavní (i když ne nutně propojené) koncepty:

a) V rámci prvního konceptu je někdy sociální bydlení **podnájímáno prostřednictvím sociálních pracovníků nebo nevládních organizací osobám bez domova** nebo jiným osobám, které mají **problémy se sociálním začleněním**. Tito podnájemníci mají často **menší jistotu nájmu** než obyčejní nájemníci. Podobné uspořádání ve Švédsku (nazývané „sekundární trh s bydlením“) bylo silně kritizováno za to, že segregovalo zranitelné skupiny v podřadném sektoru (Fitzpatrick, Johnsen 2012).

Jde o tzv. **úplné prostřednictví**, kdy klient je **podnájemníkem** neziskové organizace<sup>18</sup>. Prostředník (nezisková organizace) si byt najímá od soukromého pronajímatele a dále jej podnájímá klientovi; nezisková organizace hradí náklady spojené s bydlením soukromému pronajímateli. Program snižuje rizika pronajímatele, na druhé straně však vyžaduje více odpovědnosti ze strany neziskové organizace. Podnájemník (klient) je povinen hradit náklady neziskové organizaci. Úloha prostředníka (neziskové organizace) je následující:

- vyhledávání vhodných volných bytů, jednání s pronajímateli;
- výběr potenciálních nájemníků;
- asistence a pomoc klientům při řešení otázek a problémů spojených s bydlením;
- placení nájemného a administrace spojená s pronájmem (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010).

b) V rámci druhého konceptu byl vyvinut **zvláštní typ dostupnějšího sociálního bydlení s nižším maximálním příjmovým prahem**. Tento typ nyní zahrnuje 20 % veškerého sociálního bydlení ve Francii. Zásadní je, že tato forma „velmi sociálního bydlení“ je pronájímána za **normálních nájemních podmínek a smíšená** s jinými typy sociálních bytů (Fitzpatrick, Johnsen 2012).

Jde o tzv. **částečné prostřednictví** (sociální mediace). Klient je nájemníkem uvedeným v nájemní smlouvě s pronajímatelem. Nezisková organizace se zaručí pronajímateli za nájemníky. Garantuje placení nájemného a v případě problémů intervenuje. Nájemní smlouva je uzavřena přímo mezi soukromým pronajímatelem a klientem. Organizace zaměřující se pouze na částečné prostřednictví působí víceméně jako realitní kanceláře (neziskové **sociální realitní kanceláře**, Agence Immobilière à Vocation Sociale, zkratka AIVS<sup>19</sup>). Klient je v normálním postavení nájemníka; úloha prostředníka (neziskové organizace) je v tomto případě následující:

- vyhledávání vhodných volných bytů a jednání s pronajímateli;
- výběr potenciálních nájemníků;
- asistence a pomoc klientům při řešení otázek a problémů spojených s bydlením (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010).

**Uvedené koncepty mohou být dostupné**, kdy je v první fázi využíváno plného prostřednictví a v druhé nájemní smlouva přechází na klienta (až na dobu neurčitou). Přechod do druhé fáze je možný, pouze pokud domácnost platí včas nájemné i ostatní náklady spojené s bydlením, udržuje byt, respektuje sousedy a uskutečňuje kroky, které vedou k bezproblémovému samostatnému bydlení. Není-li to z pohledu neziskové organizace nutné, **je možné, aby domácnost vstoupila rovnou do druhé fáze – částečného prostřednictví**. Některé neziskové organizace ani plnou formu prostřednictví neposkytují (tamtéž).<sup>20</sup>

Ani v těch nejlevnějších bytech a s dárkami na bydlení (aide personnalisée au logement, APL) však **není možné ubytovat domácnosti, jejichž prostředky jsou nižší než 30 % průměrného národního příjmu**. Tyto domácnosti, které představují jednoho z šesti žadatelů o sociální bydlení, se musí spoléhat na programy podporovaného bydlení (Cour des Comptes, 2017).

Řešení krátkodobé bytové nouze představuje krizové ubytování v azylovém domě. Vzhledem k tomu, že ve Francii se sociálním bydlením rozumí „bydlení za mírný nájem“, není možné tuto službu zařadit pod pojem „sociální bydlení“. Jedná se o sociální službu pro lidi bez domova.

## 2.2.2 Model přechodu do bydlení

Strategie podpory přístupu osob k bydlení mohou mít charakter dostupný, kdy člověk musí projít několika stupni (housing ready), či tzv. housing first (bydlení především). **Housing first** odstupuje od důrazu na schodiškový model k „normalizujícímu“ přístupu (normalising approach) zaměřenému na **rychlý přístup lidí bez domova k normálnímu nájemnímu bydlení či jinému trvalému řešení** doplněný flexibilní podporou (Fitzpatrick, Johnsen 2012). Přístup **housing first** zaznamenal v USA v 90. letech minulého století dosud nevídaný úspěch v řešení bezdomovectví lidí žijících v **chronickém bezdomovectví**. Tento úspěch vedl k tomu, že byl přístup housing first zakomponován do strategií řešících

18 Pozn.: Nejde o sociální nájemní agentury/kanceláře. Ty poskytují normální nájemní smlouvy, viz bod b) níže.

19 Více viz <https://www.habitat-humanisme.org/le-mouvement/les-aivs/>.

20 Právní rámec této formy spolupráce neziskového sektoru a soukromých pronajímatelů je dán Loi Besson z 31. května 1990 a Loi de lutte contre les exclusions z 29. července 1998. **Garance (pojištění proti riziku nesplacení nájemného a pojištění proti riziku vzniku škody na vybavení bytu) je poskytována formou speciálních pojistných produktů** (plně komerčních, i když v některých případech pro tento pojistný produkt poskytuje druhotnou garanci státní fond); pojistné hradí neziskové organizace. Financování programu prostřednictvím je pak do velké míry zajištěno z dotací pro neziskové organizace nebo AIVS (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010).

bezdomovectví v Dánsku, ve Finsku, v Portugalsku, Nizozemí, Irsku a následně právě ve Francii (Pleace, 2017).

Obsah pojmu „housing first“ se v zemích, které ho přejaly, různí. Ve Francii existuje poměrně **neurčitý národní strategický závazek k tomu, že bezdomovci by měli být přesunováni do stabilního bydlení co nejrychleji.**

V evropské příručce „Bydlení především“ (Pleace, 2017) se nicméně uvádí, že Francie provedla jednu z největších zkoušek modelu housing first v Evropě, a to prostřednictvím programu **Un Chez-Soi d’abord** (Nejprve bydlení; 2011–2016), který pilotoval housing first ve čtyřech městech: Lille, Paříž, Toulouse a Marseille. Program je veden na národní úrovni projektem Délégation interministérielle à l’hébergement et à l’accès au logement (dále jen „**DIHAL**“)<sup>21</sup>, meziresortním subjektem zodpovědným za národní strategii řešení bydlení a přístupu k bydlení. Program zahrnuje vládní resorty zdraví, bydlení a sociální podpory. Všechny služby programu housing first disponují místní řídicí komisí, ve které jsou obvykle zastoupeny všechny účastníci se organizace (z oblastí zdravotnictví, sociální práce, sociální podpory). Vedle toho existuje také národní řídicí skupina. Po velmi pozitivních počátečních výsledcích bylo rozhodnuto program rozšířit, během roku 2017 pokračovat v podpoře existujících služeb a od roku 2018 rozšířit služby housing first do 15 měst (Pleace, 2017).

Ve Francii dnes **housing first (fr. „Logement d’Abord“)** funguje **vedle dosavadního „schodišťového“, prostupného modelu.** Co se týče prostupného modelu, zde byl v roce 2009 zákonem „Mobilizace pro bydlení a boj proti sociálnímu vyloučení“ zaveden kontinuální charakter ubytování spojený s povinností poskytnout ubytovaným sociální služby tak, aby byly podpořeny jejich kroky k získání stabilního bydlení (Lienard in Lindovská, 2017). Základem obou přístupů je zapojování všech aktérů a koordinovaný postup.

Dostatečnou aplikaci principu housing first brzdí ve Francii **nedostatek nabídky sociálních bytů** a lidé bez domova často kolují v různých zařízeních prostupného systému (v noclehárnách, ubytovnách, azylových domech apod.). Mnoho z těchto zařízení také nepřijímá osoby závislé na alkoholu nebo návykových látkách, a řešení jejich situace je tak obtížné (tamtéž). Někteří autoři (např. Fitzpatrick, Johnsen, 2012) dále upozorňují na to, že Francie **dostatečně neshromažďuje a nemonitoruje data** k posouzení úspěchů či dopadů ambiciózně stanovených **cílů politik** přístupu k bydlení **v národních strategických dokumentech.** Efektivita implementace politik a vynaložených prostředků je tak obtížně vyhodnotitelná.

21 Více viz <https://www.gouvernement.fr/delegation-interministerielle-a-l-hebergement-et-a-l-acces-au-logement-dihal>.

### 2.2.3 Velikost bytového fondu

Ve Francii má **57 % populace status vlastníka** nemovitosti, ve které zároveň bydlí. Získání bytu do soukromého vlastnictví je stále považováno za vrchol snahy při postupném řešení bytové problematiky. V **soukromém nájemním** bydlení v současnosti bydlí cca **20 % populace** (Housing Europe, 2017). Přechod nízkopříjmových domácností do soukromého bytového fondu je téměř nemožný, což má vliv na sníženou mobilitu obyvatelstva (Lienard in Lindovská, 2017). **Státu patří pouze 5 %** z celkového bytového fondu ve Francii (viz již uvedený zákon DALO).

**Sociální bytový fond** ve Francii sestává ze 4,8 milionu (zejména menších) bytových jednotek poskytovaných za mírný nájem HLM organizacemi<sup>22</sup>; tvoří tak **17 %** z celkového bytového fondu. V roce 2016 v HLM bydlela každá šestá domácnost. V témže roce bylo vystavěno 130 000 sociálních bytových jednotek. V sektoru je ubytován rostoucí podíl domácností nacházejících se pod hranicí chudoby, avšak jen do určitého příjmového limitu. Poté, co domácnosti přesáhnou příjmový strop pro sociální bydlení, měly by se vystěhovat. Nástroje pro přechod do soukromého nájemního bydlení však nejsou dostatečně aplikovány. V současné době **přesahuje příjmové stropy asi 10 % domácností** v sociálním bydlení, ačkoliv limity jsou relativně vysoké (Housing Europe, 2017; Cour des Comptes, 2017).

**Z lidí žijících ve Francii pod hranicí chudoby bydlí v sociálních bytech pouze přibližně polovina.** Ostatní žijí v soukromých nájemních bytech a platí nesrovnatelně vyšší nájemné. Nedostávají totiž žádné další dotace na bydlení, protože výpočet dávek na bydlení je založen na stropu nájemného, který zhruba odpovídá nízkým nákladům na pronájem bytů (Cour des Comptes, 2017). Nedostatečného přístupu lidí žijících v chudobě k přiměřenému bydlení ve Francii si všímá i Evropská komise ve svém doporučení Radě EU pro jednotlivé země z května roku 2018 (European Commission, 2018).

Počet osob na **čekací listině** na sociální bydlení stoupá v celé Evropě a nejinak je tomu i ve Francii. Počet registrovaných žadatelů se zvýšil z 1,2 milionu v roce 2010 na přibližně 1,9 milionu v roce 2016 (Housing Europe, 2017).

### 2.2.4 Zapojené úrovně veřejné správy

**Sociální bydlení je ve Francii realizováno na celém území státu na základě platné legislativy** (viz výše, obecné právo na bydlení). Od roku 2013 je bytová politika země formulována **Ministerstvem územní rovnosti a bydlení** (Ministère d’égalité du territoires et du logement). Francouzské **regiony** jsou odpovědné za provádění národních plánů, rozvoj regionálních

22 Pozn.: Podrobněji k HLM viz kapitola 2.4.



plánů a poskytování pobídek místním orgánům ve formě dotací. **Departmenty** mají pravomoc v sociálních záležitostech, a hrají tak velkou roli v realizaci sociálního bydlení, nicméně ve spolupráci se státem. O výstavbě sociálních bytů (stavební povolení, plány výstavby) rozhodují s konečnou platností **obce**. Mnohé obce vzájemně uzavírají partnerství. V současné době existuje zhruba 2500 těchto partnerství (établissements publics de coopération intercommunale). Stále častěji se místní politiky formulují na této úrovni (Hoekstra, Cornette, 2017).

**Stát má dána kritéria pro přidělování bytů, u kterých je rezervovatelem, prostřednictvím zákona DALO** (vymahatelné právo na bydlení). **Departmenty** si definují **prioritní skupiny** pro přidělování sociálních bytů na svém území.

Podrobněji se na roli departmentů zaměřila Lienard (in Lindovská, 2017): Výše zmíněné Oblastní akční plány vytvářené na úrovni departmentů (**PDALPD**) jsou základním nástrojem pro koordinaci bytových politik v každém departmentu ve prospěch znevýhodněných osob. Definují a harmonizují činnosti **zaměřené na podporu bydlení rodin v obtížné životní situaci**. Jsou vytvářeny prefektem (zástupcem státu) a hejtmanem (zástupcem departmentu) ve spolupráci s partnery v oblasti bydlení a v sociální oblasti. Plány jsou vypracované a realizují se v pětiletých obdobích; tato doba se může v jednotlivých departmentech lišit. Mapování bytových potřeb umožňuje mobilizovat všechny aktéry k hledání řešení obtížné životní situace. V rámci naplňování plánů PDALPD se typicky odehrávají následující aktivity:

- jsou **mapovány potřeby v oblasti bydlení na území departmentu a formulovány cíle** směrem k dostupnosti bydlení znevýhodněných osob;
- v rámci departmentu jsou definovány **prioritní skupiny** pro přidělování sociálních bytů;
- jsou stanoveny cíle pro boj proti nedůstojnému bydlení;
- jsou definovány cíle zaměřené na prevenci proti vystěhování z důvodu neplacení nájmu;
- ustanovují se způsoby spolupráce mezi státem, obcemi a departmenty, pronajímateli sociálních bytů a neziskovými organizacemi tak, aby bylo možné řešit situaci ohrožení ztrátou bydlení již v zárodku;
- jsou **definovány domácnosti**, které mají nárok na získání finančních prostředků z **FSL**.

Přidělení finanční pomoci osobám prostřednictvím **FSL** podléhá rozhodnutí místních komisí. Každý department si svými předpisy samostatně stanovuje, jakou pomoc v rámci fondů poskytne, kdo má na pomoc nárok, způsoby zacházení s finančními prostředky a horní hranici finanční pomoci. To může vést k velkým oblastním rozdílům (Lienard in Lindovská, 2017).

**O povolení výstavby sociálních bytů rozhoduje starosta obce.** To vedlo k **nerovnoměrnému rozdělení** sociálních bytů na území

Francie. Aby se tomuto nerovnoměrnému rozložení sociální skladby obyvatelstva předcházelo, byl v roce 2000 přijat výše uvedený **zákon SRU**, který **stanovuje povinnost každé obce mít na svém území 20 % sociálních bytů**. Obce, které se této povinnosti vyhýbají, musejí zaplatit roční daň v závislosti na příjmech svých obyvatel a počtu chybějících sociálních bytů (tamtéž).

## 2.3 Cílová skupina a přidělování sociálního bydlení

Francie uplatňuje **všestranný model** sociálního bydlení, tj. v sektoru nejsou koncentrovány pouze osoby žijící v chudobě<sup>23</sup>. Na základě historických zkušeností je systém sociálního bydlení nastaven tak, aby předcházel prostorové segregaci.

Hlavní **cílovou skupinou** jsou na celém území státu osoby nebo rodiny zažívající mimořádné potíže, zejména z důvodu nedostatečných příjmů nebo svých životních podmínek (zákon Besson, viz výše). Přístup k sociálnímu bydlení je omezen **příjmovými stropy**<sup>24</sup>, které jsou stanoveny na národní úrovni zvláštním předpisem a liší se podle oblasti, kde se nachází bydlení, a též podle počtu členů domácnosti. Příjem domácnosti je neustále sledován, a pokud dojde k jeho zvýšení nad stanovený limit, měla by domácnost sektor sociálního bydlení opustit. Ve Francii je nejvyšší příjmový strop nastaven tak vysoko, že zaručuje příjmovou rozmanitost, resp. **sociálně-ekonomický mix** příjemců služby. Nicméně v posledních třech desetiletích zaznamenává sektor sociálního bydlení neustálé **zvýšování podílu chudých domácností**, přičemž v současnosti žije 35 % všech domácností v HLM na příjmech pod hranicí chudoby (Housing Europe, 2010; Ball, 2012; Lienard in Lindovská, 2017).

Podle Lienard in Lindovská (2017) mohou ve Francii **právo na bydlení** na základě zákona DALO **vymáhat osoby, které splňují některé z následujících kritérií:**

- bez domova;
- ohrožené vystěhováním bez náhradního bydlení;
- ubytované nepřetržitě déle než 6 měsíců na ubytovně nebo v azylovém domě, nebo bydlící déle než 18 měsíců v přechodném bydlení nebo chráněném bydlení;
- bydlící v prostorách, které nejsou určeny k bydlení nebo jsou zdravotně závadné nebo nebezpečné;
- bydlící v bytě, který nemá požadované vybavení nebo komfort (topení, pitná voda); za podmínky, že se osoby v domácnosti

23 Systém HLM vymezuje osoby mající nárok na byty HLM jako málo „majetné fyzické osoby, zejména pracující, které žijí hlavně ze svého platu“.

24 V současné době si jednotlivci může vydělat mezi 12 662 a 29 924 eur/ročně v Paříži a jejích předměstích, resp. mezi 11 006 a 26 016 eur v jiném regionu (Hoekstra, Cornette, 2017).

starají minimálně o jedno nezletilé dítě nebo osobu se zdravotním postižením, nebo pokud ony samy mají nějaký zdravotní handicap;

- bydlící v bytě, jehož obyvatelná plocha není vyšší nebo rovna 16 m<sup>2</sup> pro domácnost bez dětí nebo pro 2 osoby, a zvyšující se o 9 m<sup>2</sup> pro každou další osobu s maximem 70 m<sup>2</sup> pro 8 osob a více; za podmínky, že se starají minimálně o jedno nezletilé dítě nebo osobu se zdravotním postižením nebo pokud oni sami mají nějaký zdravotní handicap;
- žadatelé o sociální bydlení s čekací dobou přesahující abnormálně dlouhou čekací dobu (ta se liší v závislosti na departementu: většinou 6 měsíců, v Ile-de-France 1 rok), aniž by obdrželi nabídku odpovídající jejich potřebám a schopnostem.

Žádosti o bydlení posuzují „**Mediační komise pro právo na bydlení**“ (Commission de médiation) sídlící v každém departementu.

**Pokud osoba splňuje jedno nebo více výše uvedených kritérií, je považována za prioritní a sociální byt musí být přidělen.** Je odpovědností prefekta (zástupce státu v každém departementu), aby v rozmezí od 3 do 6 měsíců (v závislosti na departementu) od rozhodnutí komise nabídl těmto prioritním žadatelům vhodné bydlení (Lienard in Lindovská, 2017). **Byty jsou přidělovány ze státního podílu** bytového fondu. Pokud prefekt nerespektuje svou povinnost, může žadatel podat návrh správnímu soudu (Tribunal administratif), který je příslušný pro řešení sporů mezi veřejnými orgány nebo státními společnostmi a občany. Tento tribunál musí vydat rozhodnutí do dvou měsíců (Hoekstra, Cornette, 2017).

V případě, že v zákonem stanovené lhůtě nedojde k přestěhování, stát musí platit měsíčně peněžní **pokutu** až do skutečného přestěhování dané osoby. Takto získané finanční prostředky mají sloužit pro výstavbu sociálních bytů. Původně se měla výše pokuty odvíjet od výše nájemného. Následným vydáním vyhlášek došlo k výraznému snížení částek, protože se tento předpis ukázal jako velmi nákladný (Lienard in Lindovská, 2017).

V realitě označení domácnosti jako prioritní vždy neznamena, že nakonec bydlení dostane. **Pronajímatelé sociálních bytů** mohou interním rozhodnutím **žadatele s nízkými příjmy nebo nejistým zaměstnáním odmítnout**. V departementech, ve kterých je situace napjatá, bývá příjemce dávky RSA (Revenu de Solidarité Active, solidární příspěvek) nebo podpory v nezaměstnanosti nakonec odmítnut pronajímatelem, a to přesto, že je označen jako prioritní podle zákona DALO a mohl by mu být přidělen volný byt z prefekturního podílu (tj. z části rezervované státem). Ve značné míře se to týká Paříže a okolí, kde je vysoká poptávka po bydlení (Lienard in Lindovská, 2017; Fico, 2011; Housing Europe, 2010).

**Departemty** si určují **prioritní skupiny** prostřednictvím Oblastních akčních plánů (PDALPD).

Největší bariérou v přístupu k sociálnímu bydlení je ve Francii nedostatek sociálních bytů. Přestože od roku 2000 ve Francii

neustále roste snaha zvýšit počet bytů, nestačí to na pokrytí poptávky. **V celostátním měřítku může sociální bytový fond uspokojit jen třetinu žádostí** (Lienard in Lindovská, 2017; Housing Europe, 2017).

Pouze polovina HLM organizací měla v roce 2017 **formalizované procesy** pro screening žadatelů o sociální bydlení a jenom jedna čtvrtina těchto subjektů je měla k dispozici **veřejně**. Dalším problémem při přidělování sociálního bydlení je **vysoká míra odmítnutí nabízeného bytu** (30 % domácností). Důvodem je to, že pouze malá část žadatelů má možnost **navštívit nabízený byt předem** (Cour des Comptes, 2017).

V případech, že žádosti o sociální bydlení **není vyhověno**, musí ji žadatel každoročně obnovovat. Obvykle se tak děje přes webové rozhraní (Hoekstra, Cornette, 2017).

### 2.3.1 Opatření proti diskriminaci v přístupu osob k bydlení

V roce 2002 byl přijat **Zákon o sociální modernizaci**<sup>25</sup>, který zavedl antidiskriminační pravidlo do francouzského práva. Před tímto zákonem byly případy založeny především na článku 14 a 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (European Convention on Human Rights, dále jen „ECHR“); nyní už na ECHR není třeba odkazovat. Nájemník nemusí dokázat diskriminaci, ale pouze sdělit informace o nekalé situaci. Naopak pronajímatel musí dokázat, že nájemníka nediskriminuje, tzn. prokázat, že má dobré důvody pro to, byt nájemníkovi nepronajmout (Hoekstra, Cornette, 2017).

Ze systému sociálního bydlení (bydlení za snížený nájem) ve Francii těží domácnosti s omezenými příjmy, avšak **znevýhodněným skupinám populace pomáhá do menší míry**. Zatímco je systém pro přidělování nízkorozpočtového bydlení schopen efektivně vyhledávat domácnosti s omezenými prostředky a skupiny v prioritních kategoriích, domácnosti s největšími problémy čelí několika výzvám. **Pravděpodobnost rychlého získání bydlení je nižší pro skupinu lidí s nejnižšími příjmy**. Aby se lépe spárovaly dostupné bytové jednotky s žádajícími domácnostmi, trend v managementu přidělování bydlení směřuje k partnerské praxi na úrovni městských aglomerací (Cour des Comptes, 2017).

Proti diskriminaci v systému sociálního bydlení je vhodné zavádět **opatření zvyšující transparentnost v přidělování bytů**. Navzdory zlepšení je však **účinnost a transparentnost systému přidělování sociálních bytů ve Francii hodnocena jako nízká** (např. zpráva Cour des Comptes, 2017, viz výše).

25 Zákon 2002-73 ze dne 17. ledna 2002 o sociální modernizaci (Loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale), dostupný z: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

Přístup k nájmu v **soukromém** bytovém sektoru je pro domácnosti s **nížšími příjmy** od roku 2016 podporován skrze **univerzální záruku nájemného**. Soukromí pronajímatelé, kteří si ji vyberou, mají jistotu platby určitého minimálního počtu měsíčních nájmu ze strany vlády, pokud nájemník nezplatí nájemné. Jako protislužbu pronajímatel nesmí žádat jako záruku ručení fyzickou nebo právní osobou. Odhadované náklady tohoto opatření jsou 420 milionů eur ročně. Kromě podpory nízkopříjmových domácností má za cíl podpořit pronájem volných bytů (Lienard in Lindovská, 2017).

## 2.4 Poskytování a management sociálního bydlení

Poskytování sociálního bydlení ve Francii zahrnuje výstavbu, rozvoj, přidělování i správu pronajatého sociálního bydlení (Housing Europe, 2010).

Sociální bydlení ve Francii je **budováno a spravováno zejména HLM organizacemi**<sup>26</sup>, do určité míry také společnostmi se smíšeným vlastnictvím (Société d'économie mixte; dále jen „SEM“) a konečně i některými neziskovými asociacemi. **HLM zahrnují jak soukromé, tak veřejné organizace** fungující na neziskové bázi a pod kontrolou příslušného ministerstva. Jde o velké množství subjektů, jako jsou nezávislé veřejné organizace nebo společnosti ve vlastnictví státu či samosprávy, družstva a další soukromé ziskové i neziskové subjekty. Dnes vlastní tyto organizace ve Francii přibližně **4,8 mil. bytů, které jsou pronajímány cca 13 milionům obyvatel** (Housing Europe, 2017).

V **přidělování** sociálních bytů hraje zásadní roli **systém rezervatelů (réservataires)**<sup>27</sup>. Pronajímatelé sociálních bytů nemají možnost jednostranně rozhodnout o tom, komu přidělí byt v jimi spravovaném sociálním bytovém fondu. Jsou povinni postupovat podle doporučení jednotlivých rezervatelů. To jsou **instituce, které se podílejí na financování** výstavby a na renovaci sociálního bytového fondu. Z tohoto titulu **mají část bytů rezervovanou** pro přidělení uchazečům o sociální byt, a to na základě **vlastních kritérií** (která mohou být odlišná od kritérií správce a poskytovatele tohoto bydlení). Žadatelé své žádosti nepředkládají přímo správcům HLM, ale rezervatelům, kteří je následně orientují k pronajímateli sociálního bydlení podle dostupných bytů. Konečné rozhodnutí o tom, komu bude přidělen volný sociální

byt, náleží **sociálním pronajímatelům**. Hlavními rezervovateli jsou státní instituce. Následuje místní samospráva (zejména obce, méně pak departmenty; Lienard in Lindovská, 2017).



Hlavní aktéry v poskytování sociálního bydlení popisuje Lienard in Lindovská (2017):

- a) Stát:
 

Hlavním aktérem ve věcech ubytování (krizového nebo přechodného) je stát. Oblast **bydlení** má ve své agendě **Ministerstvo územní rovnosti a bydlení** (Ministère d'égalité du territoires et du logement). Jeho hlavní rolí je **vytvářet, implementovat a vyhodnocovat bytovou politiku** v oblastech městského rozvoje, bydlení a bytové výstavby. Z důvodu poskytování dotací na bytovou politiku má **stát nárok na to, aby mu část bytového fondu byla „rezervována“**. Zde jsou pak uplatněna **jeho kritéria přidělování**. Stát je rezervovatelem pro 20 až 35 % sociálního bydlení v závislosti na departmentech. Tento podíl slouží k poskytnutí bydlení domácnostem, které jsou uznány jako prioritní již uvedenými „Mediačními komisemi pro právo na bydlení“ fungujícími na úrovni departmentů.
- b) Místní samospráva – departmenty a obce:
 

**Na této úrovni je definována „bytová potřeba“**. Departmenty mají z důvodu decentralizace pravomoc v sociálních záležitostech (Lux, 2010). Vytvářejí **PDALPD**, které zahrnují **přístup k bydlení pro znevýhodněné osoby, boj proti vystěhování z důvodu neplacení nájmu a boj proti nedůstojnému bydlení**.

**Obce** mají pravomoc v záležitostech **územního rozvoje a v boji proti sociálnímu vyloučení**. Mají na starosti vytváření „**Místního plánu bydlení**“ (Plan local d'Habitation), který stanovuje cíle bytové politiky, plán městské regenerace a zachování pestré sociální skladby obyvatelstva, a to na období šesti let. Obce jsou **též významnými rezervovateli sociálních bytů (přibližně 20 %)**.
- c) Soukromé ziskové subjekty:
 

Jde například o organizace, které mají ve své správě sociální bytový fond. Je jich velký počet a mají různou formu: **akciové společnosti, SEM, příspěvkové organizace nebo bytová družstva**.

26 Systém HLM vznikl v roce 1950 v reakci na francouzskou poválečnou krizi v oblasti bydlení (nedostatečná výstavba mezi válkami, odchod lidí z venkova zejména do oblasti Paříže, baby boom a nedostatek bytů). Od začátku byl financován spíše z charitativních zdrojů než státem.

27 Rezervace určitého počtu sociálních bytů se vyskytuje v systémech, kde provozovatelem sociálních bytů není přímo obec, nýbrž nezávislé bytové asociace nebo neziskové organizace. Kvóty jsou pak obvykle stanoveny zákonem (Lux, 2000).



## d) Neziskové organizace:

S lidmi bez domova a vyloučenými z bydlení pracuje **množství neziskových organizací** (viz sociální management dále). Od roku 2008 je cca třicet z nich seskupeno do „Platformy sdružení za novou politiku bydlení pro lidi bez domova a bydlicích v nevyhovujících podmínkách“ (Collectif des associations unies pour une nouvelle politique du logement des personnes sans-abri et mal logées). **V některých oblastech na ně místní samospráva na základě úmluvy delegovala některé z činností, které má ze zákona vykonávat, například zprostředkování nájemního vztahu či terénní práci v bytech.**

## e) Zaměstnavatelé:

Vedle výše uvedených rezervatelů ve Francii existuje také takzvané „**Akční bydlení**“ (l'Action Logement) neboli systém 1 % bydlení (1 % Logement). Jakákoli soukromá firma, která zaměstnává více než 19 zaměstnanců, musí do tohoto systému odvést poplatek, který je vyjádřením sociální solidarity jak mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, tak v rámci širší společnosti vzhledem k tomu, že prostředky z tohoto systému se podílí i na financování příspěvků na bydlení (Hoekstra, Cornette, 2017). Uvedený poplatek je určen zejména na **financování výstavby sociálního bydlení** a na **renovaci** stávajícího bytového fondu. Z tohoto titulu jsou tito zaměstnavatelé **rezervovateli** pro část sociálního bytového fondu, a to prostřednictvím „inkasních agentur“ (d'organismes collecteurs). Pro domácnosti, které mají příjmy ze zaměstnání, to bývá obvykle nejrychlejší způsob, jak se dostat k sociálnímu bydlení. Tato část sociálního bytového sektoru se na poskytnutí bydlení znevýhodněným osobám podílí jen velmi malou měrou.

**Složitost způsobená systémem rezervatelů je často terčem kritiky, protože činí přidělování sociálních bytů nepřehledným.** Zákon z 24. března 2014 podpořil lepší informovanost žadatelů v rámci procedury zpracovávání žádosti o sociální bydlení (Lienard in Lindovská, 2017).

### 2.4.1 Sociální management a sociální práce<sup>28</sup>

Správa sociálního bydlení je „souborem všech činností, jejichž prostřednictvím jsou poskytovány a přidělovány služby související s bydlením z existujícího bytového fondu“ (Priemus, Dieleman, Clapham, 2001). Jde jak o technickou nebo finanční správu bytu, tak o **sociální management**, tj. práci s nájemníky, poskytování informací, komunikaci, podporu participace nájemníků, přidělování bydlení (viz výše), administrování bydlení (tj.

přípravu smluv a dohod) apod. V tomto kontextu je také možné poukázat na potřebu tzv. **sociální práce** s některými specifickými cílovými skupinami (lidé bez přístřeší, uživatelé návykových látek apod.; tamtéž).

**Sociální management** sociálního bydlení je ve Francii **rozvinutý** (viz výše). Jde o rozmanité činnosti, jako je pomoc s vyhledáním volných bytů, asistence a pomoc klientům při řešení otázek a problémů spojených s bydlením, prevence neplacení nájemného, poškození bytu nebo konfliktů se sousedy, mediace apod. Dobrá koordinace však naráží na nedostatek nabídky sociálních bytů.

**Sociální práce s lidmi v bytové nouzi není povinná**, nicméně v určité fázi hrozby ztráty bydlení je natolik efektivní, že v podstatě „pouze osoby, které nechtějí situaci řešit, bývají vystěhovány“. **Neustálá sociální pomoc spojená s bydlením nastupuje v okamžiku**, kdy se u rodin objevují **problémy se správou jejich bytu (zejména neschopnost splácet nájem)**. Tato pomoc je financována z fondu FSL. Několikrát v průběhu procesu (platební rozkaz, předvolání k soudu, získání pomoci z veřejných zdrojů) je nájemník **písemně vyzván, aby se spojil s pracovníky sociálních služeb a domluvil s nimi splátkový kalendář pro umoření dluhu nebo přestěhování** (Lienard in Lindovská, 2017).

## 2.5 Financování sociálního bydlení

Financování sociálního bydlení ve Francii je možné rozdělit na **financování výstavby** sociálních bytů a **financování přístupu** osob k sociálnímu nájemnímu bydlení.

Většina (více než 70 %) finančních prostředků na novou **výstavbu** pochází z neobvyklého finančního systému nazvaného Fondy úspor (Fonds d'Épargne), ve kterém se využívají vklady domácností. Každá francouzská domácnost má právo otevřít si bezplatný „**Livret A**“<sup>29</sup> spořicí účet u své banky. Jejich úspory shromažďuje **Caisse des Dépôts et Consignations** (Konsignační a depozitní fond, dále jen „CDC“), který **poskytuje finanční půjčky** vlastníkům, již staví sociální bydlení (Hoekstra, Cornette, 2017). Jedná se o státem kontrolovaný spořitelní fond s regulovanou úrokovou sazbou, který nepodléhá dani (Housing Europe, 2010).

Mezi další zdroje financování patří **zaměstnavatelské poplatky a zvýhodněné půjčky** (ze systému Akčního bydlení, viz výše) a **záruky od místních orgánů nebo garančního fondu HLM** (Housing Europe, 2010; MMR, 2013).

**Francie si stanovila národní cíl postavit 150 000 sociálních bytů ročně.** V roce 2009 se podařilo vystavět 100 000 těchto bytů, v roce 2016 to bylo téměř 130 000 bytů (Housing Europe, 2017).

28 Pozn.: Kapitoly k sociálnímu managementu si nekladou za cíl postihnout celou tuto širokou a nezbytnou součást sociálního bydlení. Zdůrazňují nejvýznamnější charakteristiky v té které zemi.

29 Pro představu, např. v roce 2011 francouzští občané vložili na tento druh spořicího účtu 280 miliard eur.

Do financování **přístupu k sociálnímu bydlení** je ve Francii zapojeno několik aktérů (podle Lienard in Lindovská, 2017):

- a) **Stát** podporuje přístup osob k nájemnímu bydlení i vlastníky s nízkými příjmy prostřednictvím **příspěvků na bydlení** (aides à la personne). Francie se od ostatních členských zemí EU odlišuje vysokou úrovní výše příspěvku na bydlení na jednoho obyvatele (např. v roce 2011 dosáhly vyplacené příspěvky na bydlení úrovně 16,4 miliardy eur, přičemž na jednu domácnost připadlo 2670 eur; Hoekstra, Cornette, 2017). Příspěvek na bydlení je určen **nejchudším domácnostem**. Dostává je více než jedna šestina obyvatel (cca 6 milionů francouzských domácností). Stát dále zabezpečuje půjčky a fiskální mechanismy pro podporu výstavby a renovace sociálních bytů (viz výše).
- b) Na úrovni **departmentů** je **upřesňována a financována podpora**, která směřuje k usnadnění přístupu k bydlení nebo k jeho udržení stávajícími nájemníky s ekonomickými a/nebo sociálními problémy. Zákon „Besson“ mj. nařizuje v **každém departmentu vznik FSL**, který má zajišťovat **finanční pomoc domácnostem při získávání nájemního bydlení** (může jít o kauci, náklady na stěhování, nejnižší vybavení, 1. měsíční platbu nájemného, platbu dvojího nájemného při stěhování, poplatky realitní kanceláři nebo náklady na uzavření smluv na dodávky energií a pojištění bydlení) **nebo při udržení bytu v případě zadlužení** (zde může jít o dluh na nájemném nebo při splácení úvěru, dodávky energií nebo pojištění bydlení). Tyto fondy poskytují finanční pomoc osobám, které o ni požádají, přičemž její přidělení podléhá rozhodnutí místních komisí. **Každý department si svými předpisy samostatně stanovuje**, jakou pomoc poskytne, kdo má na pomoc nárok, způsob zacházení s finančními prostředky a horní hranici finanční pomoci. Fond FSL slouží také k financování sociální pomoci spojené s bydlením. Jedná se o neustálou sociální pomoc v okamžiku, kdy se u rodin objevují problémy se správou jejich bytu (zejména neschopnost splácet nájem).

**Celková vládní podpora**, která v roce 2014 směřovala do sektoru sociálního bydlení, činila 17,5 miliardy eur. Z toho 8 miliard eur činila podpora obyvatelům sociálních bytů a 9,5 miliardy eur bylo určeno poskytovatelům sociálního bydlení, a to zejména na financování jejich programů výstavby (Cour des Comptes, 2017).

Vzhledem k poměrně vysoké míře neobsazenosti bytů vyvinula francouzská vláda politiky, a to včetně fiskální, s cílem tuto míru snížit. Od roku 1999 dochází ke **zdanění bytů, které jsou prázdné více než dva roky**. Tato daň se konkrétně zaměřuje na **oblasti s velkým tlakem na trh s bydlením** (Hoekstra, Cornette, 2017).

### 2.5.1 Výše nájemného v sociálních bytech

**Maximální výši** nájemného pro sociální byty stanovuje **ústřední vláda** v závislosti na regionu. Rozdíl mezi výší nájemného v sociálním bydlení a na soukromém nájemním trhu s bydlením činí 30–50 % (Whitehead, Scanlon, 2007). **Nájmy jsou založeny na stavebních nákladech**, které jsou snižovány dotacemi ze strany státu, místních orgánů a daňovými pobídkami. Nejchudším domácnostem pomáhají zaplatit nájemné také příspěvky na bydlení. Pokud se příjmy domácnosti zvyšují nad úroveň příjmového stropu, nájemné odpovídajícím způsobem stoupne (Housing Europe, 2010).

**Reálně se výše nájemného v různých sociálních bytech velmi liší** (a to i v sousedství), avšak děje se tak na historickém základě, bez souvislosti s kvalitou poskytovaných služeb. Lidé s nejnižšími a nejvyššími příjmy v rámci sociálního bydlení leckdy platí nájem ve stejné výši. Nájemní politika tak není vždy v souladu s cílem dosahovat požadovaného sociálního mixu. Chybí mechanismus na vyrovnávání nájemného v rámci sousedství (Cour des Comptes, 2017).

### 2.6 Sociální bydlení v kontextu společenského klimatu

V posledním desetiletí se ve Francii **zájem veřejnosti o téma bezdomovectví a vyloučení z bydlení zvýšil**. Jednak z důvodu neustále rostoucího zviditelňování tohoto fenoménu, jednak v důsledku sledu událostí, kterými se zabýval tisk a které vzbudily emoce: Požáry v roce 2005 v hotelích sloužících jako ubytovny; kampaň asociace Lékaři světa (Médecins du Monde), kdy během zimy roku 2005 byly lidem bez domova rozdávány stany a poukazovalo se na jejich existenci v městském prostoru; a v neposlední řadě aktivity organizované asociací Děti dona Quijota (Les Enfants de Don Quichotte) v roce 2006 (Cour des Comptes, 2011 a Lienard in Lindovská, 2017).

**Nepokoje z roku 2005 vedly k formulování silných politik proti segregaci**. Cíle těchto politik jsou dvojí. Zaprvé, omezují koncentraci znevýhodněných osob na jednom místě tím, že se snaží přilákat lépe situované domácnosti. Druhá část těchto snah je zaměřena na nalezení vhodného a cenově dostupného bytu v bohatších oblastech pro znevýhodněné osoby (zákon SRU). Usilováním o tzv. „smíšené sousedství“ francouzská vláda zvyšuje sociální soudržnost a hospodářskou integraci znevýhodněných domácností. Politiky rozvíjené v tomto rámci se dále zaměřují na výstavbu nových bytů, demolici nejhoršího sociálního bydlení a obnovu stávajících bytů. **Součástí této strategie jsou také sociálně orientované projekty v oblasti vytváření pracovních míst a zvyšování vzdělání a kvalifikace**. Mnohé projekty

obnovy měst jsou řízeny Národní agenturou pro obnovu měst (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, zkr. ANRU; Hoekstra, Cornette, 2017).

Pohled společnosti na lidi bez domova se ve Francii proměnil také v důsledku **ekonomické krize**. Vzhledem k tomu, že krize může zasáhnout každého, člověk bez domova se stává v pojetí veřejnosti „obětí“, která si zaslouží soucit. Např. v roce 2009 se 13 % Francouzů obávalo, že by se mohli ocitnout bez domova, oproti 8 % Britů a 2 % Němců (Lienard in Lindovská, 2017).

**Zvýšení zájmu o téma bytové nouze** vedlo k přijetí několika zákonů a přístupu housing first (viz výše).

Programy sociálního bydlení ve Francii mají zjevně **pozitivní vliv na spotřebu domácností, které v nich bydlí**. Bydlení za snížený nájem umožňuje nájemníkům ze sociálního sektoru spotřebovat o 10 % více služeb bydlení a o 11 % více zboží. Neexistuje konsensus o vlivu na nájem v soukromém sektoru ani na ceny nemovitostí (Le Blanc, Laferrère, 2001).

## 2.7 Použitá literatura

- BALL, J. *Housing Disadvantaged People? Insiders and Outsiders in French Social Housing*. London: Routledge, 2012. Dostupné také z: [https://www.researchgate.net/publication/289073088\\_Housing\\_Disadvantaged\\_People\\_Insiders\\_and\\_Outsiders\\_in\\_French\\_Social\\_Housing](https://www.researchgate.net/publication/289073088_Housing_Disadvantaged_People_Insiders_and_Outsiders_in_French_Social_Housing).
- COUR DES COMPTES *Social housing and the challenge of acces for low-income and disadvantaged populations. Thematic public report* [online]. Březen 2017. Dostupné také z: <https://www.ccomptes.fr/en/documents/34412>.
- EUROPEAN COMMISSION *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2018 National Reform Programme of France and delivering a Council opinion on the 2018 Stability Programme of France* [online]. Brussels: 23. 5. 2018 COM(2018) 409 final. Dostupné také z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2018-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-france-en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2018-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-france-en.pdf).
- FICO, M. *Sociálne bývanie – aktuálne otázky a trendy v jeho podpore*. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny, 2011. 32 s. ISSN 1336-7153.
- FITZPATRICK, S., JOHNSON, S. *International Homelessness Policy Review*. New York: Centre for Housing Policy, University of York, 2012. Dostupné z: [http://www.socca.fi/files/1731/Fitzpatrick\\_etall\\_2012.pdf](http://www.socca.fi/files/1731/Fitzpatrick_etall_2012.pdf).
- HAFFNER, M. et al. *Bridging the Gap Between Social and Market Rented Housing in Six European Countries? Housing and Urban Policy Studies*. Delft: Delft University of Technology, 2009. Dostupné z: [http://www.iut.nu/Literature/HUPS033\\_CS4web.pdf](http://www.iut.nu/Literature/HUPS033_CS4web.pdf).
- HOEKSTRA, J., CORNETTE, F. *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for France*. Universität Bremen: 2017. Dostupné z: [http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/FranceReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/FranceReport_09052014.pdf).
- HOUSING EUROPE *A State of Housing in the EU 2017*. Brussels: 2017. Dostupné z: <http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>.
- HOUSING EUROPE *Social Housing in Europe*. Brussels: 2010. Dostupné z: <http://www.housingeurope.eu/section-14/research?topic=&type=country-profile&order=datedesc>.
- le BLANC, D., LAFERRÈRE, A. *The Effect of Public Social Housing on Households' Consumption in France* [online]. In: *Journal of Housing Economics*, Volume 10, Issue 4. Prosinec 2001, s. 429–455. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1051137701903006?via%3Dihub>.
- LIENARD, L. in LINDOVSKÁ, E. (ed.) *Způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení [Analýza a komparace situací ve Francii, Velké Británii a v České republice]*. Ostrava: Ostravská univerzita, 2017. ISBN: 978-80-7464-894-6. Dostupné z: <https://dokumenty.osu.cz/fss/publikace/zpusoby-reseni-bezdomovectvi-a-vylouzeni-z-bydleni.pdf>.
- LUX, M. *Sociální nájemní bydlení v ČR ve světle komparativního srovnání*. In: *Sociologický časopis*, 2000, Vol. 36, (No. 2: 157–180). Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2000. Dostupné z: [http://sreview.soc.cas.cz/uploads/69a8da81d8a20555cb8fdae41ebf8ebd07600b16\\_383\\_157LUX.pdf](http://sreview.soc.cas.cz/uploads/69a8da81d8a20555cb8fdae41ebf8ebd07600b16_383_157LUX.pdf).
- LUX, M., MIKESZOVÁ, M., SUNEGA P. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2010. ISBN 978-80-7330-176-7. Dostupné z: [http://www.disparity.cz/data/usr\\_048\\_default/nastroje\\_vyloucení.pdf](http://www.disparity.cz/data/usr_048_default/nastroje_vyloucení.pdf).
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ *Sociální bydlení v EU*. Praha: MMR, 2013. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/c73c2300-eb55-4274-9a38-da1d1e89cd45/Socialni-bydleni-v-EU.pdf>.
- Národní statistiky – Francie. Dostupné z: [http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=5&sous\\_theme=2&navigo=0&type=2](http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=5&sous_theme=2&navigo=0&type=2)
- PLEACE, N. *Evropská příručka Bydlení především*. Praha: Úřad vlády, vydání první, 2017. ISBN 978-80-7440-159-6. Dostupné z: <http://housingfirsteurope.eu/assets/files/2017/05/housing-first-guide-czech.pdf>.
- POWER, A. *Hovels to High Rise: State Housing in Europe Since 1850*. London, 1993. ISBN-13: 978-0415089364.
- PRIEMUS, H., DIELEMAN, F., CLAPHAM, D. *Current Developments in Social Housing Management* [online]. In: *Urban studies*, Vol. 39, No. 2, s. 191–200. Delft/Utrecht, 2002. Dostupné z: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1080/00420980120102911>.
- STEPHENS, M., FITZPATRICK, S., ELSINGA, M. et al. *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Labour Market and Housing Provision*. Brussels: European Commission, 2010. ISBN: 1 874797 41 2. Dostupné z: <https://pureapps2.hw.ac.uk/ws/portalfiles/portal/4727289>.
- UNION SOCIALE POUR L'HABITAT *10 idées reçues sur les HLM* [online]. Únor 2012. Dostupné z: <http://www.aorif.org/actualites/brochure-10-idees-recues-sur-les-hlm>.
- WHITEHEAD, CH., SCANLON, K. *Social Housing in Europe*. London: LSE, 2007. ISBN 978-0-85328-100-9.



# 3. Německo

## DEFINICE/POJEM:

Sociální bydlení v Německu<sup>30</sup> je specifické tím, že neoznačuje fyzicky identifikovatelnou část bytového sektoru, nýbrž způsob financování a pravidla pro jeho poskytování. Bydlení slouží k sociálním účelům pouze dočasně a po určité době se stává soukromým nájemním, příp. vlastnickým bydlením.

## STRUKTURA

Sektor není definován fyzicky, nýbrž funkčně jako nájemní byty se specifickými pravidly financování a provozování. Německý sektor sociálního bydlení je poměrně malý, aktuálně jde o přibližně 3,9 % (1 390 000 bytů) z celkového bytového fondu. V zemi jsou rozšířené přístupy vedoucí k bydlení (housing-led), a to včetně důrazu na prevenci ztráty bydlení. Za bytovou politiku jsou v Německu primárně zodpovědné jednotlivé spolkové země. Za regulaci výše nájemného zodpovídá centrální vláda.

## CÍLOVÁ SKUPINA

Sociální bydlení v Německu se zaměřuje na osoby, které jsou vyloučeny z trhu s bydlením (všestranný model). Cílová skupina je však na federální úrovni vymezena pouze příjmovým stropem. Žadatel dále musí mít osvědčení o oprávnění od místního bytového úřadu. Příjmové stropy umožňují přístup k sociálnímu bydlení pro přibližně 40 % obyvatel. Podporovány jsou zejména nízkopříjmové skupiny, domácnosti s dětmi, osamělí rodiče, těhotné ženy, senioři, lidé s postižením, lidé bez domova a další lidé, kteří potřebují podporu.

## SPOLEČENSKÝ KONTEXT

Soukromý nájemní sektor, jehož je sociální nájemní bydlení po právní stránce součástí, je veřejností vnímán jako stabilní a spolehlivý.

## FINANCOVÁNÍ

Na rozdíl od ostatních zemí EU jde zejména o časově omezené veřejné dotace, které jsou poskytovány jakémukoliv druhu poskytovatelů sociálního bydlení, a to výměnou za plnění podmínek pro dočasné poskytování sociálního bydlení. Veřejná dotace se časem snižuje s tím, jak narůstá nájemné v podporovaném bytě.



## POSKYTOVATELÉ

V Německu působí široká škála poskytovatelů. Značná část sociálního bydlení je poskytována soukromými pronajímateli (3/5), a to s pomocí státních dotací. Efektivní jsou integrované systémy pomoci a prevence vystěhování z důvodu nedoplatek na nájemném.

30 Spolková republika Německo se skládá ze 16 spolkových zemí. Je nejlidnatější zemí EU, počet jeho obyvatel činí cca 82 miliony osob.



### 3.1 Definice a ukotvení sociálního bydlení v základních dokumentech

Sociální bydlení má v Německu značně specifickou formu. Také termín „sociální bydlení“ se v Německu používá jen zřídka. Převažují termíny „**podpora bydlení**“ (Wohnungsbauförderung) nebo „**veřejně dotované bydlení**“ (öffentlich geförderte Wohnungen; Housing Europe, 2010)<sup>31</sup>.

Termín „sociální bydlení“ v Německu neoznačuje fyzicky identifikovatelný bytový sektor, nýbrž ukazuje na **způsob financování bydlení spolu se souborem předpisů a povinností týkajících se přidělování nájmů, úrovně nájemného a standardů bydlení** (Busch-Geertsema, 2000).

Příjemci veřejné podpory (poskytovatelé sociálního bydlení) musí umožnit **dočasné užívání obydli pro sociální účely** (za existence příjmových stropů a nižšího nájemného). Po uplynutí **časově omezených sociálních závazků** už není nájemné v sociálních bytech předmětem zvláštních předpisů o výši nájmu v sociálním bydlení a jejich přidělení již nemůže ovlivňovat místní samospráva. Byty mohou být navíc prodány domácnosti obývací byt nebo jiným osobám (Busch-Geertsema, 2000).

Smyslem podpory bydlení (sociálního bydlení) v Německu je zajištění bydlení pro osoby, které jsou **vyloučeny z účasti na trhu s bydlením**. Dále jde o cestu k vlastnímu bydlení pro rodiny s **nízkým až středním příjmem** (MMR, 2013).

Téma sociálního bydlení se v německé legislativě objevuje už od 50. let. Základem pro podporu politiky sociálního bydlení se staly dva **bytové zákony z roku 1950 a 1956**<sup>32</sup>, které **zpřístupnily veřejné prostředky** na výstavbu nájemních bytů každému, kdo chtěl investovat. **Výstavba sociálního bydlení** se již tehdy výslovně stala jedním z pilířů západoněmecké bytové politiky. V bývalém východním Německu se podařilo výstavbu bytů zvýšit až v 70. letech minulého století, a to masovou výstavbou panelových domů, nicméně na úkor kvality bydlení. Toto bydlení mělo „**setřít sociální rozdíly**“ mezi lidmi.

Druhý bytový zákon výslovně obsahoval ideu zajištění bydlení „**pro široké spektrum obyvatel**“. Jelikož tato myšlenka byla součástí široce uplatňovaného systému financování, existovala v Německu ve srovnání s jinými evropskými státy, jako je třeba Francie nebo Velká Británie, nižší úroveň segregace. V důsledku snížení objemu obecního bydlení, a to zejména prostřednictvím

prodeje obecních bytových společností, však obce ztrácejí vliv na rozdělování tohoto bydlení a na udržení sociálního mixu.

Délka „**sociálních závazků**“ (social obligations) u sociálních bytů byla v 50. a 60. letech plánována na 100 let, nicméně později se snížila na 40–50 let a dnes se tato doba zkrátila až na 20–10 let (vliv má mj. rychlost splacení úvěru a legislativa jednotlivých spolkových zemí; některé si u nových bytů nadále udržují termín 40 let). Kolem roku 2000 tak došlo k výraznému snížení sociálního bytového fondu a tento proces pokračuje. Zbývající bytový fond je navíc často koncentrován do vícepodlažních bloků na okraji měst (Cornelius, Rzeznik, 2017).

Druhý bytový zákon stanovil také **příjmové stropy pro sociální bydlení** (v § 25; více viz níže) a určil **přednost pro určité skupiny při výstavbě bydlení** (v § 26: těhotné ženy, rodiny s mnoha dětmi, mladé páry, samoživitele s dětmi, starší osoby a osoby se zdravotním postižením).

V roce 1960 byl přijat zákon o omezení vynucené regulace bydlení („Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangsbewirtschaftung“), který zavedl, že **pronajímatel musí přijmout nájemníka, pokud tak obecní bytová společnost rozhodne**.

V sedmdesátých letech minulého století byl přijat **Zákon o výši nájmu** („Miethöhegesetz“).

Po **federální reformě v roce 2001** přešla **bytová politika do kompetence jednotlivých spolkových zemí**. Každá spolková země má nyní vlastní ministerstvo, které je odpovědné za bytovou politiku. V některých zemích existují samostatně, v jiných spadají bytové otázky pod ministerstvo sociálních věcí nebo vnitra.

V září 2001 byl přijat **Zákon o podpoře bydlení** („Wohnraumförderungsgesetz“, dále jen „WoFG“<sup>33</sup>), který nahradil výše uvedený druhý bytový zákon. Tento **zákon změnil dosavadní relativně široké zacílení** bytové politiky na „domácnosti, které si nedokážou zajistit přiměřené ubytování a **potřebují podporu**“, jako jsou nízkopříjmové skupiny, domácnosti s dětmi, osamělí rodiče, těhotné ženy, senioři, lidé s postižením, lidé bez domova a další lidé, kteří potřebují podporu (§ 1 (II) WoFG). Zákon přepracoval dotační systém pro nájemní bydlení a bydlení obývané vlastníky a spolkovým zemím bylo dáno právo určit si detaily pro udílení podpor. Silný důraz byl dán na vzestupnou mobilitu, čehož má být dosaženo tím, že bude stavěno méně bytových jednotek pro rodiny s nejnižším příjmem. Byly zavedeny dotace na rekonstrukci a koupi bytu, což mělo posílit budování sousedských struktur (Voss, 2012).

31 Pozn.: angl. „housing promotion“, resp. „publicly subsidised housing“ (viz [www.linguee.com](http://www.linguee.com)).

32 I. Wohnungsbaugesetz (dále jen „WoBauG“) z 24. dubna 1950 (Spolková sbírka zákonů (Bundesgesetzblatt, dále jen „BGBl.“) I 83); II. WoBauG z 27. června 1956 (BGBl. I 523). Pozn.: angl. „Housing Construction Law“.

33 WoFG z 13. září 2001 (BGBl. I 2376).

**Spolkové země se mohou rozhodnout, zda si ponechají WoFG, nebo přijmou vlastní zákon, což mnoho z nich učinilo** (WoFG je nicméně základem jejich politik; Cornelius, Rzeznik, 2017).

Vzhledem k tomu, že spolkové země po reformě převzaly také financování systému sociálního bydlení, federální vláda podporuje jejich činnost v oblasti podpory bydlení příspěvkem 518,2 milionu eur ročně, a to až do roku 2019.<sup>34</sup>

Současná právní úprava je orientována na **kvalitu nové výstavby a na potřeby specifických skupin (tj. na subjekt orientovaná podpora)**.

V souvislosti s bytovou nouzí je vhodné zmínit dva zákony upravující práva a povinnosti související s akutním ohrožením nedostupnosti bydlení. Tyto zákony neupravují sociální bydlení, nýbrž dočasné ubytování lidí bez přístřeší. Jedná se o sociální zákony (Sozialgesetzbuch) II a XII, tzv. SGB II a SGB XII. Na základě těchto zákonů je **povinností obce postarat se o ubytování sociálně nejslabších**<sup>35</sup>; v rámci této legislativy jsou poskytovány také dotace na příslušné programy. V některých spolkových zemích je tak přespávání na ulici vnímáno jako porušení tohoto zákona a policie je povinna nabídnout bezdomovcům ubytování (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010).

Vynutitelné právo na dočasné ubytování pro osoby bez přístřeší podle výše uvedených zákonů mělo **pozitivní dopad na to, že obce začaly dávat přednost prevenci bezdomovectví**. Nicméně samo o sobě není považováno za klíčový nástroj k řešení problému bezdomovectví (Fitzpatrick, 2012).

## 3.2 Struktura a fungování systému sociálního bydlení

### 3.2.1 Charakteristika poskytovaného sociálního bydlení

Německo uplatňuje model „**neustále se přesouvajícího**“ sociálního bydlení. Sociálními byty se nerozumí určitá stále stejná část bytového fondu, nýbrž pouze ta **část aktuálního bytového fondu**, která byla pořízena na základě časově omezených dohod mezi obcemi a nejrozmanitější škálou investorů a provozovatelů těchto bytů. Zařazení takto pořízeného bytu do sektoru sociálního nájemního bydlení je pouze **dočasné**. Během smlouvou stanovené lhůty se nájem průběžně zvyšuje o stanovený

koeficient a po uplynutí této doby, pokud ta není dodatkem k původní smlouvě dodatečně prodloužena, začnou pro příslušný byt platit obvyklé podmínky běžné pro privátní nájemní sektor. I z těchto důvodů nabízí německý sociální nájemní sektor **vysokou kvalitu bydlení** (Housing Europe, 2017).

Sociálním bytem může v Německu rovněž být na základě dohody mezi soukromým investorem a obcí například pouze jeden nebo dva byty v nově postaveném bytovém domě; **nájemníci platící „sociální“ nájem tak žijí v jednom domě s nájemníky platící „tržní“ nájem** (Lux, 2010).

I přes výše uvedené v Německu existují sociálně vyloučené lokality, které jsou tvořené převážně domácnostmi imigrantů; příčinou je snižování objemu bytového fondu ve vlastnictví obcí, které tak ztrácí vliv na uplatňování politiky sociálního mixu na svém území.

### 3.2.2 Model přechodu do bydlení

**V Německu jsou velmi dobře zavedené přístupy vedoucí k bydlení (housing-led)**. To znamená, že cílem politik i práce s lidmi v bytové nouzi je **bydlení** (jeho zpřístupnění nebo udržení). Existuje zde silný důraz na **prevenci bezdomovectví a co nejčasnější „normalizování“ životních podmínek lidí bez domova**, což přináší dobré výsledky (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010).

Ekonomické problémy domácností jsou v Německu častou příčinou bezdomovectví (na rozdíl třeba od Nizozemí). V Německu se proto úsilí soustředilo na **prevenci bezdomovectví způsobené nedoplatky na nájemném**. Dle dostupných dat je tato politika velice efektivní. Zejména ve snižování bezdomovectví rodin je Německo (vedle Finska) velmi úspěšné (Stephens, Fitzpatrick, Elsinga et al., 2010).

Ačkoliv klade Německo na přístupy housing-led silný důraz, specifická myšlenka přivést lidi přímo z ulice nebo přístřešků a umístit je do běžného bydlení (s podporou), tedy housing first, v Německu ještě tak zavedená není (Fitzpatrick, Johnsen, 2012). Dále, **i modely konceptu housing first obsahují v Německu určité prvky víceetapového bydlení** (například půlroční azylové bydlení a následné jednorocní tréninkové bydlení; (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010).

Do systému sociálního bydlení v Německu **nepatří nouzové formy ubytování** pro lidi bez domova (emergency accommodation for homeless people), kde je možné bydlet do té doby, než je k dispozici sociální byt (Stephens, Fitzpatrick, Elsinga et al., 2010).

### 3.2.3 Velikost bytového fondu

Německo je jedinou zemí v rámci EU, ve které je nájemní bydlení populárnější než bydlení vlastnické (Housing Europe, 2017). Sociálně-bytová politika v Německu se zacílila na nejpotřebnější

34 Podle některých zdrojů se celkové finanční prostředky na sociální bydlení v důsledku reformy snížily o 63 % (viz např. [http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/GermanyReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/GermanyReport_09052014.pdf), s. 45).

35 Spolehlivé údaje o počtu takto ubytovaných osob jsou k dispozici od regionálního státu Severní Porýní-Vestfálsko, ve kterém mají obce povinnost tyto lidi každoročně sčítat. Dostupné údaje jsou jedním z vodítek pro zobrazení trendu v nárůstu či poklesu lidí v bytové nouzi.

domácnosti až od roku 2001. Do té doby nebyla zaměřena v první řadě na zvláště znevýhodněné skupiny obyvatel. **Po druhé světové válce** bylo hlavním úkolem **vybudovat velký počet nových bytů**, a to za účelem uspokojení poptávky rostoucí populace se zvyšující se životní úrovní. **Státní podpora na výstavbu bydlení byla historicky určena pro „široké vrstvy obyvatelstva“** (Busch-Geertsema, 2000). I z tohoto důvodu je nyní **německý soukromý nájemní sektor největším v Evropě**; tvoří více než polovinu z celkového bytového fondu<sup>36</sup> (50,7 %). Německo má v rámci Evropské unie naopak **nejnižší podíl bytů obývaných majiteli** (45,4 %; Housing Europe, 2017).

**Sociální nájemní sektor** v Německu činí pouze **3,9 %**<sup>37</sup> (Housing Europe, 2017) z celkového bytového fondu a **pozvolna se snižuje. Ještě v roce 2007 tento podíl činil 6 %** (Czischke, Pittini, 2007). **Každoročně končí 100 000 smluv o sociálním bydlení.** Současně se stále častěji využívá prodej obecního bytového fondu, který je silně oponován organizacemi nájemníků. Trendu se snaží čelit členové Spolkové asociace německých společností pro bydlení a nemovitosti (**Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, dále jen „GdW“**)<sup>38</sup>. V současné době jde o cca 3000 členů – bytových organizací, zejména družstev, kteří investují do výstavby bydlení. V roce 2015 šlo o 4,2 miliardy eur. To představuje nárůst o 400 milionů eur ve srovnání s rokem 2014 a rovná se výstavbě 17 400 nových bytových jednotek (Housing Europe, 2017).

Ačkoliv bylo v roce **2015** postaveno celkem téměř 250 000 nových bytů, z toho **38 200 sociálních**, Německo pociťuje nedostatek prostoru k bydlení. V absolutním vyjádření bude Německo potřebovat až 400 000 nových bytů ročně až do roku 2020, nebo, jinými slovy, o více než 140 000 více bytů než těch, které se v současné době staví, **a to včetně 80 000 sociálních bytů** a dalších 60 000 bytů v cenově dostupném segmentu bydlení. Přesto, že sektor výstavby v Německu zažívá boom, nedokáže naplnit poptávku. Jednou z příčin je i vysoký příliv migrantů (cca 1,4 mil. osob) mezi lety 2012–2014, který však nemá nic společného s uprchlickou krizí medializovanou v nedávné době. Nedostatek bydlení je pociťován zejména v hustě obydlených oblastech. Problémem jsou také **vysoké náklady na výstavbu**, které mezi lety 2000–2016 vzrostly téměř o polovinu, a to z důvodu vyšších standardů a nové legislativy o energetické účinnosti (Gedascho, 2016). Pětina lidí v Německu vydává na bydlení více než 40 % příjmu (indikátor „housing affordability“), což jsou v kontextu EU vysoké náklady (Stephens, Fitzpatrick, Elsinga et al., 2010).

Pozitivní vliv na cenovou dostupnost bydlení má GdW, která vlastní celkem 6 milionů bytů. GdW sdružuje obecní bytové společnosti, bytová družstva a profesionální soukromé bytové společnosti a hraje vedoucí roli v rozvoji bydlení, stejně jako v sociálním začleňování. Velmi často totiž stanovuje nájemné pod tržní úrovní.

V Německu byla převážná část obecního a dalšího veřejného bydlení ve velkém (cca 600 000 bytových jednotek) prodána mezinárodním (ziskovým) investorům (Stephens, Fitzpatrick, Elsinga et al., 2010). **Malá velikost sociálního nájemního sektoru** v Německu a rutinní vylučování osob, které byly v největší bytové nouzi, podnítilo od 80. let zakládání **„sociálních nájemních agentur“** (dále jen „SRA“<sup>39</sup>), které si **najímají nemovitosti ze soukromého nájemního sektoru** a pronajímají je potřebným domácnostem. Německo má velký trh se soukromým nájemním bydlením, a tak je zde model SRA dobře realizovatelný. Důležité je, že toto bydlení umožňuje užívat **normální nájemní smlouvy** (na rozdíl třeba od podřadných nájemních podmínek užívaných například na sekundárním trhu s bydlením ve Švédsku; Fitzpatrick, Johnsen, 2012).

### 3.2.4 Zapojené úrovně veřejné správy

**Ústřední vláda** odpovídá za národní rámec bytové politiky v Německu, a to zejména základními právními předpisy. Na zemské úrovni se stanoví **příjmové stropy**. Federální vláda dále finančně podporuje získávání bydlení obývaného majiteli, **výstavbu** nájemního bydlení, obnovu bytového fondu apod. Zůstává odpovědná za **příspěvky na bydlení** pro jednotlivé domácnosti a **regulaci nájemného** (Busch-Geertsema, 2000).

Sociální bydlení je nicméně od roku 2006 **zcela v kompetenci spolkových zemí** (16), které mají **vlastní bytovou legislativu**, realizují různé **programy**<sup>40</sup> a také různé způsoby **financování** (Housing Europe, 2010).

Obce mají na starosti zabezpečení cenově výhodného ubytování pro ty, kteří si nejsou schopni zajistit dostatečné bydlení sami, tj. **přímé přidělení obcí. Právo obcí na přidělování bytů nejchudším domácnostem se však již netýká výstavby nových sociálních bytů.** Od roku 2001 je systém sociálního přidělování bydlení založen na přidělování bytů z existujícího fondu, a to případ od případu prostřednictvím **dočasných „sociálních“ smlouv mezi obcí a pronajímatelem**, v níž se stanoví nájem za nižší cenu než tržní pro lidi, kteří si jinak nemohou bydlení dovolit (Czischke, Pittini, 2007).

36 Celkový bytový fond Německa je 41 446 tis. bytových jednotek.

37 Poslední odhady z roku 2015 hovoří o 1 390 000 bytových jednotkách pro sociální bydlení (Housing Europe, 2017).

38 Oficiální stránky jsou dostupné z: <http://web.gdw.de/>.

39 Pozn.: Rozvinutější síť SRA je v Belgii.

40 Např. Severní Porýní-Vestfálsko od roku 1996 provozovalo regionální model nazvaný „Prevence bezdomovectví – zajištění trvalého bydlení“ („Prevention of Homelessness – Securing Permanent Housing“), který zahrnoval řadu jednotlivých projektů. Projekt byl zaměřen na zlepšení prevence vystěhování, podporu přístupu lidí bez domova k normálnímu bydlení, poradenství nebo zdravotní podporu pro tyto osoby.



### 3.3 Cílová skupina a přidělování sociálního bydlení

Co do šíře cílové skupiny Německo uplatňuje **všestranný** model sociálního bydlení. Cílovou skupinou jsou dle WoFG (§ 1 (II)) **domácnosti, které si nedokážou zajistit adekvátní bydlení** a potřebují v tomto podporu. Podporovány jsou zejména **nízkopříjmové skupiny, domácnosti s dětmi, osamělí rodiče, těhotné ženy, senioři, lidé s postižením, lidé bez domova a další lidé, kteří potřebují podporu.**

Uvedený zákon však platí od roku 2006 pouze pro země, které nepřijaly vlastní bytovou legislativu. Cílová skupina je tak **na federální úrovni vymezena pouze příjmovým stropem.** Žadatel o sociální bydlení si musí na místním bytovém úřadě opatřit **osvědčení o oprávnění (Wohnberechtigungsschein;** více viz níže).

**Příjmové stropy** pro přístup k sociálnímu bydlení byly v Německu vždy stanoveny relativně vysoko. V současné době stropy **umožňují přístup k sociálnímu bydlení pro přibližně 40 % obyvatel.** Příjmové stropy jsou stanoveny v § 25 druhého bytového zákona, mohou však být překračovány. Čas od času, v průměru každé čtyři roky, se příjmové stropy upravují. Jakmile se domácnost nastěhuje do sociálního bytu, je jí **dovolenο zůstat**, i když její příjem stoupne. Od určité úrovně příjmu musí platit **dodatečnou nájemní daň (Fehlbelegungsabgabe).** V Německu je nejvyšší **příjmový strop** nastaven tak vysoko, že podporuje **příjmovou rozmanitost** u příjemců služby (Busch-Geertsema, 2000).

Nejčastěji jsou **obyvateli sociálního bydlení osamělí rodiče, osamělí lidé nebo bezdětné páry.** Co do příjmu **jde čím dál tím častěji o nízkopříjmové domácnosti.** Všestranný model sociálního bydlení uplatňovaný doposud v Německu se tak fakticky posouvá k modelu reziduálnímu. Snižování sociálního mixu vede k nárůstu sociálně vyloučených lokalit s doprovodnými následky na socioekonomickou i kulturní situaci jak v místě, tak i v širší společnosti (Scanlon, Fernández, Whitehead, 2015).

Každý, kdo si chce najmout nebo koupit bydlení dotované podle předpisů o sociálním bydlení, musí **na místním bytovém úřadě požádat o osvědčení o oprávnění (Wohnberechtigungsschein).** To je uděleno, pokud **příjem domácnosti** žadatele nedosahuje příjmového stropu platného pro konkrétní typ systému financování. Pronajímatelé sociálního bydlení mohou jako nájemníky akceptovat pouze ty žadatele, kteří se prokážou tímto osvědčením (výjimky jsou ve zvláštních případech možné a musí být schváleny bytovým úřadem).

Obecně platí, že **pronajímatelé si mohou vybrat nájemníka ze všech žadatelů, kteří jsou držiteli osvědčení o oprávnění. Tento výběr však může být omezen zvláštním zákonem pro**

oblasti se zvýšenou potřebou bydlení (§ 5a Zákona o povinném bydlení, „Wohnungsbindungsgesetz“). V těchto oblastech má **obec (obecní bytový úřad) právo nominovat tři uchazeče** a pronajímatel si může vybrat nájemníka pouze z těchto nominantů. Obec může v rámci nominačních práv **prioritizovat např. lidi bez domova** (Busch-Geertsema, 2000).

#### 3.3.1 Opatření proti diskriminaci v přístupu osob k bydlení<sup>41</sup>

Právo nájemníka nebýt diskriminován je součástí obecného zákazu diskriminace stanoveného v článku 14 **ECHR.** Důležitou roli hraje zejména v souvislosti s právem na respektování soukromého a rodinného života (čl. 8 odst. 1 ECHR).

Dalším mezinárodním nástrojem je vedle Evropské sociální charty zejména **revidovaná Evropská sociální charta** (European Social Charter – Revised, dále jen „ESCHR“) z roku 1996, ke které se nyní postupně přechází. ESCHR ve svém článku č. 31 zahrnuje právo na bydlení (Cornelius, Rzeznik, 2017)<sup>42</sup>.

V Německu existují mechanismy, jejichž cílem je zajistit, aby **osoby v největší nouzi** nebo domácnosti potřebující bydlení nebyly opomenuty (Stephens, Fitzpatrick, Elsinga et al., 2010). V některých umísťují obce nájemníky **přímo**, pokud neexistují žádné vážné důvody pro jejich odmítnutí (např. nedoplatek za nájem nebo vystěhování této domácnosti v minulosti). Přístup diskriminací ohrožených skupin osob k bydlení podporuje systémem **„osvědčení o oprávnění“** (viz výše). Tento systém výběru osob/domácností však i tak nechává prostor pro diskriminaci vzhledem k tomu, že pronajímatel má možnost vybrat si jednu domácnost ze tří „nabídnutých“ (Busch-Geertsema, 2000).

**Některá města** (zejména Brémy a Berlín) podepisují **smlouvy** s řadou pronajímatelů sociálního bydlení, v nichž se tyto zavazují, že budou mít **stanovenou kvótu** nebo pevný počet volných bytů ročně určených zvláštním skupinám lidí, jako jsou **lidé bez domova a další lidé s naléhavou potřebou bydlení.** Městská praxe se však v tomto ohledu značně liší (Cornelius, Rzeznik, 2017).

41 Pozn.: Evropská legislativa je podrobně uvedena na příkladu Španělska v kapitole 5.3.1.

42 ESCHR v českém jazyce je dostupná z: [http://www.euroskop.cz/gallery/5/1684-b9639fb5\\_72e4\\_4560\\_9489\\_dc6ddb5a898.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/5/1684-b9639fb5_72e4_4560_9489_dc6ddb5a898.pdf).

### 3.4 Poskytování a management sociálního bydlení

Veřejná intervence v oblasti bytové politiky v Německu dnes není spojena s konkrétními poskytovateli. Jde o **veřejnou podporu jakéhokoli druhu poskytovatelů bydlení výměnou za to, že umožní dočasné užívání obydlí pro sociální účely** (za existence příjmových stropů a nižšího nájemného). Byty provozované jako sociální bydlení se **po splacení dotovaných úvěrů**, díky nimž byly vybudovány, **stávají soukromým nájemním bydlením**, příp. mohou být prodány do vlastnictví.

**Sociální bydlení v Německu není poskytováno na neziskové bázi** (nicméně i zde platí, že je poskytováno za cenu nižší než tržní; Housing Europe, 2010). Zákon o neziskovém bydlení byl v Německu v roce 1989 zrušen (od daně z příjmu právnických osob jsou od té doby osvobozena pouze nájemní bytová družstva) a zároveň byla **rozsáhlá aktiva ve vlastnictví obcí převedena na soukromé, tržně orientované vlastníky. Z právního hlediska jsou všechny bytové společnosti považovány za účastníky trhu, ačkoli obecní bytové společnosti jednájí podle místních politik a potřeb bydlení** (Stephens, Fitzpatrick, Elsinga et al., 2010). Trend v poskytování sociálního bydlení soukromými subjekty je v Německu na vzestupu (Scanlon, Fernández, Whitehead, 2015).

V Německu existují v podstatě **čtyři různé kategorie bytových společností (poskytovatelů veřejně dotovaných bytů)**:

- **obecní** bytové společnosti;
- **družstva**, která poskytují nájemní družstevní bydlení (hrají zásadní roli);
- organizace ve vlastnictví **církví** (významný sektor v Německu, zejména co se týče poskytování sociálních služeb);
- bytové společnosti patřící **soukromým investorům** a v nedávné době **národním a zahraničním investičním fondům**, po privatizaci obecních společností (Czischke, Pittini, 2007).

Organizace se sdružují v regionálních (spolkových) federacích, které jsou zase členy **národní zastřešující organizace GdW** (viz výše). Aktivita poskytovatelů bytů se stále více zaměřují na rehabilitační opatření, opatření na **zlepšení energetické účinnosti**, novou výstavbu energeticky úsporných budov a vlastnictví domů podporované KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) s nízkými úroky.

#### 3.4.1 Sociální management a sociální práce

V mnoha německých městech fungují **integrováné systémy pomoci**. Poskytovatelé **spolupracují s různými partnery**, jako jsou obce, sociální služby, charitativní instituce, zdravotnické

služby, outsourcingové služby, multimediální služby atd. Lidé s komplexními problémy potřebují nejen střechu nad hlavou, ale i další podporu – pomoc s nalezením zaměstnání, s drogovou nebo alkoholovou závislostí, s řešením domácího násilí<sup>43</sup> apod. **Profesionalizace obecních bytových společností** poskytla obcím nástroj pro lokální sociální management (Stephens, Fitzpatrick, Elsinga et al., 2010).

**Obecní preventivní služby** se výslovně zaměřují na **podporu lidí s nedoplatky na nájmech**. Studie naznačují, že proaktivní přístup včetně domácích návštěv domácností s nedoplatky za nájem je **efektivní, a to i nákladově** (viz například intenzivní hodnocení záznamů o prevenci klienta; Gerull in Busch-Geertsema, Fitzpatrick, 2008). Nejčastějším důvodem bezdomovectví v Německu je nicméně rozpad rodiny (vztahu) a nedoplatky za nájem se objevují až na dalších místech (Busch-Geertsema, Fitzpatrick, 2008); tito lidé vyhledávají nejčastěji pomoc u poskytovatelů sociálních služeb nebo neformálních sítí. Řešení nedoplatek je však důležité i z toho důvodu, že velké bytové společnosti v Německu si u úvěrových informačních služeb téměř vždy vyžadávají **informace o dluhové historii žadatelů** (Stephens, Fitzpatrick, Elsinga et al., 2010).

Ke ztrátě nároku na sociální bydlení může vést též **antisociální chování** domácnosti. Antisociální chování je v Německu kvalifikováno jako porušení zákonných povinností nájemce. Nejčastěji jde o vandalismus, problémy s užíváním návykových látek apod. (Vols, Kiehl, del Ceno, 2015). Management závislostí, předcházení sociální izolaci a zajištění adekvátního příjmu jsou v těchto případech klíčové pro prevenci bezdomovectví (Busch-Geertsema, Fitzpatrick, 2008).

Ačkoliv přístup housing first ještě v Německu nezdolal (viz výše), **přístupy vedoucí k bydlení (housing-led) jsou široce užívané**. Co nejdřívejší „normalizování“ životních podmínek lidí bez domova je efektivní a zejména v řešení bezdomovectví rodin je Německo velmi **úspěšné**. Důraz je kladen na bydlení v normálních bytech, integrovanou pomoc a, pokud jsou nezbytná, na minimalizaci užití dočasných opatření (Stephens, Fitzpatrick, Elsinga et al., 2010).

Je však třeba poznamenat, **že celý systém pomoci funguje pouze za podmínky, že je k dispozici vhodný segment trhu**. Což se stalo mnohem obtížnějším vzhledem k tomu, že mnoho obcí prodalo své byty určené pro sociální bydlení i jiné byty s regulovaným nájemným (Stephens, Fitzpatrick, Elsinga et al., 2010).

43 V této souvislosti je třeba zmínit jednu skupinu, která má v Německu problém přechodu z útočišť do bydlení, a tou jsou oběti domácího násilí. Ty totiž nejsou de iure vnímány jako osoby bez domova.

### 3.5 Financování sociálního bydlení

Poskytnout ucelenou představu o finančních mechanismech pro poskytování sociálního bydlení („veřejně dotovaného bydlení“) v Německu je velmi obtížné. **Obce a spolkové země mají zásadní odpovědnost za politiku bydlení**, a proto neexistují žádné centralizované záznamy. Využívány jsou zejména úrokové subvence ze strany federálního státu a/nebo spolkové země (MMR, 2013). Spolkové země rozvíjejí různé programy financování. Programy financování se také časem vyvíjejí (Housing Europe, 2010).

**Dotace na sociální bydlení** (Aufwendungszuschüsse) **zavazují pronajímatele, aby požadoval nájemné pod určitou hranicí. Základní struktura finanční podpory** pro sociální bydlení vypadá tak, že část stavebních nákladů je kryta půjčkami s nižšími než tržními sazbami, dále dotováním výdajů na úrokové sazby u bankovních úvěrů a v neposlední řadě vlastním kapitálem (Busch-Geertsema, 2000).

Obecně platí, že **veřejné dotace pokrývají rozdíl mezi vybíraným nájemným a nákladovým nájemným**. Veřejné dotace se v čase **postupně snižují s tím, jak narůstá nájemné**. Na konci období amortizace (typicky 20 až 40<sup>44</sup> let u nově postavených bytů s veřejnými dotacemi a 12–20 let u renovovaných bytů) může být obydli pronajato nebo prodáno za tržní ceny (Scanlon, Fernández, Whitehead, 2015). K přeměně bloku nájemních bytů na byty pro vlastnické bydlení za účelem jejich prodeje je navíc zapotřebí zvláštního administrativního povolení. V praxi však obecní bytové společnosti často nadále provozují jednotky jako de facto sociální bydlení vzhledem k výši nájmu a přístupnosti bydlení (Busch-Geertsema, 2000).

**Pro osoby pod určitými příjmovými stropy** jsou určeny **příspěvky na bydlení (Wohngeld)**, a to bez ohledu na to, zda si bydlení pronajmou, nebo vlastní (Scanlon, Fernández, Whitehead, 2015).

#### 3.5.1 Výše nájemného v sociálních bytech

Za **regulaci nájemného odpovídá federální vláda**. V sedmdesátých letech minulého století byl přijat „**Zákon o výši nájmu**“ („Miethöhegesetz“, viz výše). V některých regionech se výše nájemného odvíjí od příjmu domácností, nesmí však překročit **pevně danou horní hranici nájemného**. Průměrná cena za m<sup>2</sup> na konci roku 2017 činila 9,13 eur<sup>45</sup>. Během smlouvou stanovené lhůty se **nájem průběžně zvyšuje** (MMR, 2013).

**Nájemné v sociálním bydlení je výrazně nižší než nájemné v soukromém nájemním sektoru**. I tak je však úroveň nájmu

v sociálním bydlení taková, že **čtvrtina nájemníků si ji může dovolit pouze s dodatečnou podporou z příspěvku na bydlení**. Ta je k dispozici pro nájemníky sociálního bydlení, stejně jako pro nájemníky v soukromém sektoru (Busch-Geertsema, 2000).

**Nájemné nastavené v sektoru sociálního bydlení účinně ovlivňuje výši nájemného v soukromě pronajímaném sektoru**. V celém soukromě pronajímaném sektoru v Německu se uplatňuje regulace nájemného (Stephens, Fitzpatrick, Elsinga et al., 2010).

Výše zmiňovaný nárůst nájemného ve velkých městech a metropolitních oblastech se stal hlavním politickým tématem vedoucím k dalšímu **posilování regulace nájemného**. Od poloviny roku 2015 platí nové právní předpisy týkající se zvýšení nájemného v nových smlouvách, tzv. **„brzda nájemní ceny“** (Mietpreisbremse). V těch se stanoví, že výše nájemného v nových nájemních smlouvách nesmí překročit 10 % průměrné výše nájmu v oblasti (Housing Europe, 2017). Tato úprava dle výsledků průzkumu zveřejněného v březnu 2018<sup>46</sup> zafungovala pouze v oblastech, kde se ceny každoročně zvyšují alespoň o 3,9 %; má tak vliv pouze na malý segment populace.

### 3.6 Sociální bydlení v kontextu společenského klimatu

Sociálně-bytová politika v Německu se na zvláště znevýhodněné skupiny zacílila poměrně nedávno. Do té doby směřovala široká podpora do sektoru soukromého nájemního bydlení, který je dnes největší v Evropě. Na tomto místě je třeba připomenout, že německý sektor sociálního bydlení je právně součástí soukromého nájemního bytového sektoru. Byty se vyznačují **vysohou kvalitou**, k čemuž napomohlo i zapojení soukromých investorů. Nájemní bydlení není v Německu vnímáno jako „přestupní stanice“ k vlastnickému bydlení; je považováno za stabilní a spolehlivé a v sektoru žije i velký počet bohatých domácností. Smlouvy jsou uzavírány na dobu neurčitou, o ukončení nájmu v případě nesouhlasu nájemníka rozhoduje soud apod. Podobně též **sociální bydlení poskytuje bezpečné a relativně cenově dostupné bydlení, a to bez negativních faktorů**, které jsou jinde s tímto typem bydlení často spojovány. Nevýhodou vysoké kvality bydlení jsou však **vysoké náklady na bydlení**, a to i v sociálním nájemním sektoru, kde jsou nájemní nižší než tržní (Kofner, 2017).

44 Termíny se liší podle jednotlivých spolkových zemí.

45 Pro představu o rychlosti nárůstu výše nájmu: V roce 2007 výše nájmu činila 4–7 eur/m<sup>2</sup> (Whitehead, Scanlon, 2007).

46 Dostupný z: [http://www.diw.de/de/diw\\_01.c.578224.de/themen\\_nachrichten/mietpreisbremse\\_ist\\_besser\\_als\\_ihr\\_ruf\\_kann\\_wohnungsmarktproblem\\_aber\\_nicht\\_allein\\_loesen.html](http://www.diw.de/de/diw_01.c.578224.de/themen_nachrichten/mietpreisbremse_ist_besser_als_ihr_ruf_kann_wohnungsmarktproblem_aber_nicht_allein_loesen.html).

### 3.7 Použitá literatura

- BUSCH-GEERTSEMA, V. *Housing Policy in Germany*. Bremen: GISS, 2000. Dostupné z: [https://www.researchgate.net/publication/237107398\\_HOUSING\\_POLICY\\_IN\\_GERMANY](https://www.researchgate.net/publication/237107398_HOUSING_POLICY_IN_GERMANY).
- BUSCH-GEERTSEMA, V., FITZPATRICK, S. *Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England in European Journal of Homelessness*. Bremen/New York: 2008, Vol. 2, s. 69–95. Dostupné z: <https://www.feantsa.org/download/article-31841217355845842446.pdf>.
- CORNELIUS, J., RZEZNIK J. *National Report for Germany. TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe*. Universität Bremen: 2017. Dostupné z: [http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/GermanyReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/GermanyReport_09052014.pdf).
- CZISCHKE, D., PITTINI, A. *Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States*. Brussels: CECODHAS European Social Housing Observatory, 2007. ISBN 978-92-95063-04-4. Dostupné z: [https://kipdf.com/housing-europe-review-of-social-co-operative-and-public-housing-in-the-27-eu-mem\\_5a-cabdb21723ddffd97212ef.html](https://kipdf.com/housing-europe-review-of-social-co-operative-and-public-housing-in-the-27-eu-mem_5a-cabdb21723ddffd97212ef.html).
- FITZPATRICK, S., JOHNSEN, S. *International Homelessness Policy Review*. New York: Centre for Housing Policy, University of York, 2012. Dostupné z: [http://www.socca.fi/files/1731/Fitzpatrick\\_etall\\_2012.pdf](http://www.socca.fi/files/1731/Fitzpatrick_etall_2012.pdf).
- GEDASCHKO, A. *Despite its boom construction sector cannot address the demand in Germany* [online]. 14. 6. 2016. Dostupné z: <http://www.housingeurope.eu/blog-737/despite-its-boom-construction-sector-cannot-address-the-demand-in-germany>.
- HOUSING EUROPE *A State of Housing in the EU 2017*. Brussels: 2017. Dostupné z: <http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>.
- HOUSING EUROPE *Social Housing in Europe*. Brussels: 2010. Dostupné z: <http://www.housingeurope.eu/section-14/research?topic=&type=country-profile&order=datedesc>.
- KOFNER, S. *Social Housing in Germany: an inevitably shrinking Sector?* In: *Critical Housing Analysis*, Volume 4, Issue 1, s. 61–71. Zittau: Hochschule Zittau, 2017. Dostupné z: [https://www.researchgate.net/publication/295094761\\_Social\\_Housing\\_in\\_Germany](https://www.researchgate.net/publication/295094761_Social_Housing_in_Germany).
- LUX, M. *Sociální nájemní bydlení v ČR ve světle komparativního srovnání*. In: *Sociologický časopis*, 2000, Vol. 36, (No. 2: 157–180). Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2000. Dostupné z: [http://sreview.soc.cas.cz/uploads/69a8da81d8a20555cb8fda-e41ebf8ebd07600b16\\_383\\_157LUX.pdf](http://sreview.soc.cas.cz/uploads/69a8da81d8a20555cb8fda-e41ebf8ebd07600b16_383_157LUX.pdf).
- LUX, M., MIKESZOVÁ, M., SUNEGA P. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2010. ISBN 978-80-7330-176-7. Dostupné z: [http://www.disparity.cz/data/usr\\_048\\_default/nastroje\\_vyloucení.pdf](http://www.disparity.cz/data/usr_048_default/nastroje_vyloucení.pdf).
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ *Sociální bydlení v EU*. Praha: MMR, 2013. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/c73c2300-eb55-4274-9a38-da1d1e89cd45/Socialni-bydleni-v-EU.pdf>.
- Národní statistiky – Německo. Dostupné z: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Statistics/BauenWohnen/BauenWohnen.psml>.
- SCANLON, K., FERNÁNDEZ A. M., WHITEHEAD, CH. M. E. *Social housing in Europe in European Policy Analysis* (17). Swedish Institute for European Policy Studies, červen 2015. Dostupné z: [http://eprints.lse.ac.uk/62938/1/Fernandez\\_Social%20housing%20in%20Europe\\_2015.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/62938/1/Fernandez_Social%20housing%20in%20Europe_2015.pdf).
- Spolkový úřad pro výstavbu a územní plánování (BBR) [http://www.bbr.bund.de/BBR/DE/BBR/bbr\\_node.html](http://www.bbr.bund.de/BBR/DE/BBR/bbr_node.html)
- STEPHENS, M., FITZPATRICK, S., ELSINGA, M. et al. *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Labour Market and Housing Provision*. Brussels: European Commission, 2010. ISBN: 1 874797 41 2. Dostupné z: <https://pureapps2.hw.ac.uk/ws/portalfiles/portal/4727289>.
- VOLS, M., KIEHL, M., del CENO, J. S. *Human Rights and Protection against Eviction in Anti-social Behaviour Cases in the Netherlands and Germany*. In: *European Journal of Comparative Law and Governance* 2, s. 156–181. Brill, Nijhoff: 2015. Dostupné z: [http://www.openbare-orderecht.nl/wp-content/uploads/2015/07/EJCL\\_002\\_02\\_Vols\\_et\\_al%20\(3\).pdf](http://www.openbare-orderecht.nl/wp-content/uploads/2015/07/EJCL_002_02_Vols_et_al%20(3).pdf).
- VOSS, W. *Promoting Affordable Housing within Market Economy*. Rome: 2012. Dostupné z: [https://www.fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/fig2012/papers/ts03j/TS03j\\_voss\\_6165.pdf](https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2012/papers/ts03j/TS03j_voss_6165.pdf).
- WHITEHEAD, CH., SCANLON, K. *Social Housing in Europe*. London: LSE, 2007. ISBN 978-0-85328-100-9.





# 4. Irsko

## DEFINICE/POJEM:

*Irsko<sup>47</sup> nemá definici sociálního bydlení, nicméně centrální vláda přijala vizi, že každý, tedy též nízkopříjmové nebo znevýhodněné skupiny domácností, bude mít přístup k bezpečnému a kvalitnímu bydlení (housing) vyhovujícímu jejich potřebám, za dostupnou cenu (affordable price) a v udržitelném sousedství (sustainable community).*



## SPOLEČENSKÝ KONTEXT

*Prioritou se stala regenerace deprivovaných čtvrtí a zlepšení správy sociálních bytů. To spolu se zapojením soukromého sektoru snižuje stigmatizaci sociálního bydlení a sousedství, ve kterém jsou sociální byty umístěny.*

## STRUKTURA

*Podpora sociálního bydlení (social housing support) zahrnuje jak podporu ve formě obecního sociálního bydlení, tak speciální systém podpor sociálního bydlení v soukromém nájemním sektoru. Sektor sociálního bydlení tvoří 8,7 % z celkového bytového fondu Irska. Soukromé nájemní bydlení tvoří 20,6 % z celkového bytového fondu a přibližně třetina je zapojena do podpory sociálního bydlení. Na strategické úrovni Irsko přijalo přístup housing-led. Obcím je ponechána svoboda pro formulaci vlastní alokační politiky (užší priority), která však musí být v souladu s obecnějšími ustanoveními centrální vlády.*

## FINANCOVÁNÍ

*Sociální bydlení je financováno zejména prostřednictvím veřejných půjček a dotací.*

## CÍLOVÁ SKUPINA

*Cílové skupiny sociálního bydlení (resp. míru ohrožení) a širší priority stanovuje centrální vláda. Hlavním alokačním kritériem je hranice příjmu. Žadatel dále nesmí mít jiné vhodné alternativní ubytování. Vedle příjmových stropů existují další sociální kritéria, která upřednostňují určité skupiny (resp. určují míru ohrožení): existující obtíže s dostupností bydlení; bydlení v nevhodných nebo přeplněných podmínkách; zdravotní problémy nebo zdravotní postižení; bezdomovectví; jde o mladou osobu opouštějící ústavní péči; zajištění potřeb starších osob a osob či rodin žijících kočovným způsobem života.*

## POSKYTOVATELÉ

*Hlavními poskytovateli sociálního bydlení jsou obce. Zvyšuje se role neziskových organizací, mezi které patří dobrovolná bytová družstva (voluntary housing associations) a družstevní bytové společnosti (co-operative housing societies). Sociální management je rozvinut a funkční.*

<sup>47</sup> Irsko je unitární parlamentní republikou, jež se rozděluje do čtyř provincií – Connacht, Leinster, Munster a Ulster. Zvláštní samosprávné postavení mají města Dublin, Cork, Limerick, Galway a Waterford. V hlavním městě Dublinu žije více než jeden milion obyvatel z celkových 4,7 milionu obyvatel Irska. Přibližně 40 % obyvatel žije ve vzdálenosti 60 km od hlavního města. Irsko patří mezi státy s nejvyšší kvalitou života na světě.

## 4.1 Definice a ukotvení sociálního bydlení v základních dokumentech

Historicky bylo v rámci bytové politiky Irské republiky vždy velmi podporováno vlastnické bydlení, a to různými finančními opatřeními pro širokou škálu příjmových skupin. Lidem s nejnižšími příjmy, kteří si nemohou dovést koupit nebo najmout byt, je určeno **sociální bydlení**. V nedávné době **začalo hrát sociální roli též soukromé** nájemní bydlení, a to pro domácnosti, které nedosáhnou na vlastnické bydlení nebo sociální nájemní bydlení (Haffner, 2009).

Irsko nemá oficiální definici sociálního bydlení. S odkazem na různé zákony o bydlení však lze konstatovat, že hlavním účelem sociálního bydlení je zde **poskytování přiměřeného a důstojného bydlení nízkopříjmovým obyvatelům a znevýhodněným sociálním skupinám** (MMR, 2013), a to prostřednictvím **definovaných poskytovatelů, za přijatelné náklady a se standardy přiměřenými** z hlediska velikosti nebo designu bytu. Účelem je také zajištění spravedlivého vztahu mezi pronajímateli a nájemci (Housing Europe, 2010).

V Irsku od počátku 20. století vznikala opatření na **podporu poskytování nájemního bydlení místními úřady (local authorities)**, jimž byly určeny půjčky s nízkou úrokovou sazbou na výstavbu domů. V období let 1966–2009 přijala irská vláda několik zákonů o bydlení (housing acts) a dalších zákonů. **Zákon o bydlení z roku 1966 usměrnil bytové pravomoci místních orgánů**. Nahradil více než padesát starších legislativních ustanovení a požadoval, aby se místní orgány zabývaly nevhodnými byty, posuzovaly potřeby bydlení a navrhovaly stavební programy za účelem uspokojení těchto potřeb (Haffner, 2009).

V Irsku byly historicky do řešení bytové nouze zapojeny zejména rodiny a dobrovolnické organizace spíše než stát. To se začalo měnit koncem sedmdesátých let, kdy vzrůstající zájem veřejnosti, vznik silných občanských hnutí (zejm. Simon Community) a související mediální pozornost podnítily reakci vlády. V roce **1983** byl představen **návrh Zákona o osobách bez domova (Homeless Persons Bill), který měl zavést** zákonné právo na bydlení pro domácnosti bez domova. Zákon vyvolal silné reakce. Panovaly obavy, že právo na bydlení, a to i když se týkalo pouze lidí bez domova, by mohlo způsobit mnoho soudních sporů a neúměrné finanční zatížení státu. Dále, že by zasahoval do stávajícího přidělování bydlení a lidé bez domova by měli přednost např. před rodinami v nouzi, které nejsou bez domova. **Zákon nakonec silný odpor neustál a nebyl přijat.**

V roce 1985 byl představen návrh dalšího bytového zákona, který zachovával zákonné povinnosti místních orgánů. Nicméně ani ten se součástí legislativy nestal (Watts, 2013).

Legislativním procesem, a to velmi hladce, prošel až **Zákon o bydlení z roku 1988**. Tento předpis představoval kompromis a byl méně ambiciózní než původní návrhy. **Zákon určil místní orgány jako statutární orgány zodpovědné za bezdomovec-tví, ale poskytl jim značnou flexibilitu** v tom, jak na ně reagovat: Uložil jim **povinnost každé tři roky monitorovat a posuzovat počet domácností, které jsou bez domova nebo v bytové nouzi**, a dále povinnost vytvořit **schéma priorit při přidělování sociálního bydlení (scheme of letting priorities; § 11)**, které má stanovit pravidla pro přidělování sociálního bydlení. Schéma vypracovávají zvolení členové obecní samosprávy a musí být schváleno ministrem, který má ve své gesci problematiku sociálního bydlení. **Ministr ji schválí pouze tehdy, pokud přiměřeně vyhovuje potřebám zranitelných skupin uvedených v § 9 odst. 2 téhož zákona** (Haffner, 2009).

Zákon z roku 1988 dále zavedl **právní definici bezdomovectví**. Osoby jsou formálně považovány za bezdomovce, „pokud bytový odbor rozhodne, že nemají žádné ubytování, které mohou rozumně obývat, nebo žijí v nějaké formě nouzového ubytování a jsou považovány za osoby, které nemají dostatečné zdroje k zajištění přiměřeného bydlení“ (Watts, 2013).

V roce **1991** byl představen **Plán sociálního bydlení (The Plan for Social Housing)**, který reformoval úlohu místních orgánů a světil jim facilitační a finanční roli, a to zejména ve vztahu k dobrovolným a družstevním společnostem. Plán také zdůraznil potřebu takového budoucího sociálního bydlení, které zabrání další výstavbě velkých obecních nemovitostí, jež by mohly zapříčinit zvýšení **sociální segregace**. Plán se promítl i do **Zákona o bydlení z roku 1992**, jenž v oddílu 6 (Různá ustanovení) umožnil orgánům odpovědným za bytovou politiku mimo jiné poskytovat podporu neziskovým subjektům při poskytování bydlení.

**Část V Zákona o územním plánování a rozvoji 2000–2004 (Part V of the Planning and Development Acts 2000–2004)** místním orgánům umožnila požadovat, aby **až 20 % pozemků určených pro bytový rozvoj (příp. pro mix bydlení a jiných účelů) bylo vyhrazeno pro potřeby sociálního a jiného dostupného bydlení**. Část V se vztahuje pouze na povolení k výstavbě pěti nebo více domů na ploše o rozloze 0,1 ha nebo více. Nevztahuje se na dobrovolné bytové subjekty (voluntary housing bodies; Watts, 2013).

Od roku 2010 se sociální bydlení v Irsku rozšířilo o **podporu sociálního bydlení (social housing supports)**<sup>48</sup>. V roce **2009** bylo dalším zákonem **o bydlení** zavedeno, že **obecní bytový úřad (housing authority) může** domácnostem za účelem uspokojení jejich bytových potřeb (accommodation needs) v rámci podpory bydlení (housing support) poskytovat kromě „cenově dostupného

48 Více viz <https://www.housing.gov.ie/node/344>.

bydlení“ (affordable housing) také „podporu sociálního bydlení“ (social housing support; Department of Housing, Planning and Local Government, 2016). Podpora sociálního bydlení je **financována státem** a směřuje jak **do soukromého sektoru** (obcemi spravovaná podpora chudých nájemníků v soukromém sektoru), **tak k obcím**, které si za pomoci financí z vládního programu mohou pronajmout byty od soukromých subjektů za účelem **zajištění bydlení pro osoby z čekacího seznamu** na sociální bydlení (více viz dále, kapitola Financování sociálního bydlení).

**Zákon o bydlení** z roku 2014 zavedl mj. proceduru **nájemního varování (tenancy warning)**. Do té doby mohl místní orgán vystěhovat nájemníka bez důvodu (ačkoliv se to v praxi moc nedělo), pokud úřad dodržel správný postup. Ten spočíval ve vydání oznámení, aby nájemník opustil byt, následováno podáním žádosti o příkaz k vystěhování k soudu (v praxi nájemníci v sociálních bytech bydleli, pokud platili nájem a nedopouštěli se protispoločenského chování). Zákon napravil procesní nedostatky a zakotvil nezávislé posouzení důvodů navrhovaného vrácení bytu. Nové postupy stanoví, že místním úřadem může být vydáno nájemní varování, jestliže jsou porušovány podmínky nájemní smlouvy. V případě velmi závažných porušení nemusí být toto varování nutné, ale pokud místní úřad požádá o převzetí obydli bez předchozího varování, musí uvést důvody, proč takové varování nebylo vydáno<sup>49</sup> (Citizens Information Board, 2015).

V roce 2014 vznikla také irská **Strategie sociálního bydlení 2020 (Social Housing Strategy 2020; více viz níže)**<sup>50</sup>, která **kromě sektoru sociálního bydlení cílí také na soukromý nájemní sektor**, a to vzhledem ke zvyšujícímu se počtu domácností, které kvůli narůstající výši nájmu v tomto sektoru využívají nějakou formu podpory sociálního bydlení<sup>51</sup>. Definice sociálního bydlení zde není, nicméně dokument obsahuje vizi, že **každý, tedy též nízkopříjmové nebo ohrožené skupiny domácností, bude mít přístup k bezpečnému a kvalitnímu bydlení (housing) vyhovujícímu jejich potřebám, za dostupnou cenu (affordable price) a v udržitelném sousedství (sustainable community; Government of Ireland, 2016)**. Konkrétně si za své cíle stanovila:

- poskytnout 35 000 nových sociálních bytových jednotek během 6 let,
- podpořit až 75 000 domácností prostřednictvím opatření směřujících do sektoru soukromého nájemního bydlení a
- reformovat podporu sociálního bydlení (social housing support)**, kterou poskytují obce, a to za účelem vytvoření

pružnějšího a citlivějšího systému: **nový rámec pro stanovení nájemného** v obecním bydlení, rozšířené pravomoci místních orgánů k boji s antisociálním chováním, **větší možnost volby** pro nájemníka při poskytování sociálního bydlení, politika posuzování příjmů domácnosti apod. (Government of Ireland, 2014).

Opatření poskytovaná prostřednictvím této strategie měla pozitivní dopad, nikoli však v tempu, které bylo nezbytné pro zvládnutí působících tlaků a nahromaděných požadavků. Z důvodu zvyšování počtu lidí bez domova, vysoké nedostupnosti vlastnického bydlení a přetrvávající míry inflace nájemného přijalo Irsko **v roce 2016 ambiciózní strategii Přestavujeme Irsko – Akční plán pro bydlení a bezdomovectví (Rebuilding Ireland – an Action Plan for Housing and Homelessness, dále jen „Rebuilding Ireland“)**<sup>52</sup>, která klade **silný důraz na (sociální) nájemní bydlení a boj s bezdomovectvím**. Uvedený akční plán zahrnuje pět pilířů zaměřených na zlepšení systému bydlení a navrhuje konkrétní opatření se sociálním vlivem napříč bytovými sektory:

- opatření na posílení výstavby soukromých bytů,
- zvýšení poskytování sociálního bydlení,
- zlepšení soukromého trhu s nájemním bydlením,
- využívání stávajících volných jednotek a
- řešení rostoucího problému bezdomovectví (Housing Europe, 2017).

Dokument mj. obsahuje **závazek k poskytnutí 5,3 miliardy eur na výstavbu 47 000 bytových jednotek pro sociální bydlení v následujících pěti letech** (Irish Council For Social Housing, 2017).

**Současný rámec legislativy v oblasti sociálního bydlení tvoří zákony o bydlení 1966–2014** (tyto zákony musí být podle irského práva vykládány jako jeden zákon) a **doprovodná nařízení** (např. „Social Housing Assessment Regulations 2011“), která obsahují práva a povinnosti v oblasti sociálního bydlení, a to zejména:

- právo požádat o **sociální pomoc (social assistance)** v oblasti sociálního bydlení a právo na poskytnutí této pomoci po podání žádosti;
- právo **nebýt diskriminován/a** na základě pohlaví, rodinného stavu, sexuální orientace, náboženství, věku, zdravotního postižení, rasy nebo příslušnosti ke komunitě Travellerů;
- právo **zakoupit byt od místních orgánů** za určitých podmínek;
- **povinnost místního orgánu provádět posouzení potřeby bydlení, vytvořit schéma přidělování**, které bude zohledňovat potřeby, jež má systém splňovat, a přijmout **Plán služeb pro bydlení (Housing Services Plan)**;
- práva v souvislosti s procedurou **nájemního varování** a vystěhování apod. (Mercy Law Resource Centre, 2016).

49 Podobné podmínky platí např. v Německu. Tam navíc v případě nesouhlasu nájemníka rozhoduje soud.

50 Dostupný z: [http://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/social\\_strategy\\_document\\_20141126.pdf](http://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/social_strategy_document_20141126.pdf).

51 Více viz oddíl o financování sociálního bydlení níže (RAS, HAP a doplatak na nájemné – Rent Supplement).

52 Dostupný z: [http://rebuildingireland.ie/Rebuilding%20Ireland\\_Action%20Plan.pdf](http://rebuildingireland.ie/Rebuilding%20Ireland_Action%20Plan.pdf).



Navzdory mnoha problémům v implementaci Zákona o bydlení z roku 1988 a pokusy zejména labouristické strany o zavedení změn, které by zavedly právo na bydlení, zůstává uvedený zákon základním kamenem irské politiky týkající se sociálního bydlení. **Irsko výslovně odmítlo, aby uspokojování dlouhodobých bytových potřeb osob bez domova a jiných marginalizovaných skupin patřilo mezi vymahatelná zákonná práva.** Irským důvodem je, že toto právo by bylo „kontradiktorní“ a nepřipustné vzhledem k obtížné úloze rozdělování vzácných bytových zdrojů (Fitzpatrick, 2012). Odpůrci této teze namítají, že právo na bydlení neznamena „klíč k bytu pro všechny“, ale minimální úroveň sociální ochrany zaručenou státem v této oblasti (Mercy Law Resource Centre, 2016).

Irsko namísto legálně upraveného práva na bydlení upřednostňuje silně zakotvené **konsenzuální přístupy a spolupráci relevantních partnerů** (sociální partnerství; viz dále; Watts, 2013).

Irsko má podobně jako Francie v oblasti sociálního bydlení **vysoké cíle, ale sběr dat a monitoring, stejně jako implementace politik poněkud pokulhávají.** Irsko do oblasti řešení bezdomovectví investovalo nemalé prostředky; vyhodnocování nákladů a přínosů politik je však z uvedeného důvodu obtížné. V irském případě je třeba výše zmíněnou skepsi ohledně zavedení práva na bydlení vidět mj. v kontextu **nízké úrovně transparentnosti a odpovědnosti při provádění veřejných politik.** Vytvoření efektivních regulačních a monitorovacích rámců lze považovat za rozumný první krok. Na druhou stranu, zavedení systému individuálně vymahatelných práv by stejně tak mohlo přispět k vytvoření prostředí pro lepší odpovědnost a transparentnost (Fitzpatrick, 2012).

## 4.2 Struktura a fungování systému sociálního bydlení

### 4.2.1 Charakteristika poskytovaného sociálního bydlení

Hlavní úlohu v přístupu chudých domácností k bydlení hraje v Irsku **sociální nájemní bydlení, jehož hlavními poskytovateli jsou obce.** Podpora sociálního bydlení směřuje též do **soukromého nájemního sektoru** (viz dále), ve kterém hrají obce též důležitou úlohu a který v současné době nabízí **vysokou úroveň regulace a bezpečnosti.** Stoupající závislost na soukromém nájemním sektoru však není vnímána zcela kladně. Tento sektor může fungovat jako pozitivní volba pro uspokojení potřeb zejména osamělých nebo mladých lidí bez domova (Fitzpatrick, 2012). Zkušenosti však ukazují, že **soukromý nájemní sektor není úplně předvídatelným a spolehlivým zdrojem bydlení pro lidi nízkopříjmové a se zvláštními potřebami** (Irish Council For Social Housing, 2017).

**Při tvorbě bytové politiky je v Irsku dodnes jednou z hlavních zásad partnerský přístup (sociální partnerství),** který vychází z konsenzuálního nebo vyjednávacího přístupu k řešení problémů mezi klíčovými partnery. Tento přístup má přinést stabilnější a robustnější výsledky než pouze právní cesta. Má kořeny v 90. letech, kdy byla oblast řešení bezdomovectví poznamenána nedostatkem v rozsahu služeb, plánování a koordinace. V roce 1996 byla založena Dublinská bezdomovecká iniciativa (The Dublin Homeless Initiative), jejímž cílem bylo koordinovat služby napříč hlavními městy a poskytovat mechanismy pro silnější partnerství mezi úřady a dobrovolnými organizacemi. O dva roky později byl v rámci kabinetu Výboru pro sociální začleňování (Cabinet Committee on Social Inclusion) zřízen Mezioborový tým pro bezdomovectví (Cross-Departmental Team on Homelessness), který vedl k **první národní strategii řešení bezdomovectví v roce 2000 (Homelessness: An Integrated Strategy).** Ta mj. stanovila, že v každém hrabství budou ustanovena **fóra pro řešení bezdomovectví (homeless forums)** zahrnující místní orgány, zdravotní rady (health boards) a dobrovolné organizace, které budou koordinovat poskytování služeb. **Zákon o bydlení z roku 2009** pak místní orgány ke zřízení výše zmíněných fór pro řešení bezdomovectví a vypracování akčních plánů pro bezdomovectví (Homeless Action Plans) **zavázal** (Watts, 2013).

**Posun od zaměření na nouzové ubytování k dlouhodobé možnosti bydlení nicméně proběhl až o několik let později.** Za účelem revize stávajících strategií byl zřízen Národní poradní výbor pro bezdomovectví (The National Homeless Consultative Committee) a v srpnu 2008 byla zveřejněna nová strategie **Cesta domů: Strategie pro řešení bezdomovectví dospělých v Irsku, 2008–2013 (The Way Home: A Strategy to Address Adult Homelessness in Ireland, 2008–2013).** Vláda ve svém **Prohlášení o bytové politice (Housing Policy Statement, 2011)** uvedla, že je odhodlána „umožnit všem domácnostem přístup ke kvalitnímu bydlení, které je vzhledem k okolnostem pro domácnost vhodné, a ve společenství, které si vybere“ (Mercy Law Resource Centre, 2016).

### 4.2.2 Model přechodu do bydlení

Irská vláda v roce 2013 vydala **Prohlášení o bezdomovectví (Homelessness Policy Statement<sup>53</sup>),** ve kterém nastínila svůj plán řešení bezdomovectví prostřednictvím přístupu **housing-led.** Konkrétní kroky následovaly v **Implementačním plánu odpovědi státu na bezdomovectví (Implementation Plan on the State's**

53 Dostupný z: <http://www.housing.gov.ie/housing/homelessness/homelessness-policy-statement> (15. 1. 2018).

Response to Homelessness: May 2014 to December 2016)<sup>54</sup>, který představil strategii vlády **ukončit nedobrovolné dlouhodobé bezdomovectví do konce roku 2016**.

Ve výše uvedeném Prohlášení vláda uznává, že udržitelným řešením bezdomovectví je **stabilní bydlení**, a zdůrazňuje **přístup housing-led** (housing-led approach) **jako primární odpověď na bezdomovectví** (Government of Ireland, 2016). Přístupy housing-led v sobě zahrnují **poskytování odpovídající podpory osobám v jejich domovech podle jejich potřeb**. Jsou založeny na důkazech (evidence-based), snižují dlouhodobou potřebu dalších služeb a umožňují, aby byly dostupné veřejné prostředky investovány do jiných oblastí poskytování služeb. Dokumentem se vláda zavázala mj. k podpoře nově vznikající služby pro lidi bez domova žijící na ulici (rough sleepers) v Dublinu fungující na principu **housing first**. Šlo o službu zaměřenou na osoby, které **dlouhodobě žijí na ulici a u kterých se projevují chronické duševní poruchy a/nebo mají závislosti**. Účelem služby bylo zajistit **přechod 100 těchto domácností do nezávislého bydlení s podporou** (independent living with support; Government of Ireland, 2014).

Irsko v rámci strategie Rebuilding Ireland (2016) následně zvýšilo již uvedený cíl přesunout 100 domácností do nezávislého bydlení s podporou v rámci programu **housing first** na 300. Vláda za tímto účelem finančně podpořila mj. **multidisciplinární týmy** (závislosti, duševní zdraví a primární péče), které jsou součástí iniciativ na podporu lidí bez domova žijících v Dublinu a dalších hlavních městských oblastech (Government of Ireland, 2017).

Na strategické úrovni tak Irsko zdůraznilo přístup housing-led, jehož cílem je dostat, jakmile to bude možné, domácnosti bez domova do ustáleného bydlení s vhodnou podporou. Nicméně **filozofie pokroku a „připravenosti na bydlení“ v poskytování služeb stále přetrvává**. Významnou překážku posunu směrem k přístupům vedoucím k bydlení (housing-led) a preventivním přístupům představují v Irsku **tradiční neziskové organizace** (Watts, 2013). Ty brání službám souvisejícím s poskytováním přístřeší a zavedený „schodišťový“ (housing ready) model jako prostředky k zachování vlastních programů a „podílu na trhu“ (Fitzpatrick, 2012). Vyloučení z bydlení se projevuje např. ve zvýšení počtu rodin s dětmi, které v Irsku žijí v ubytování pro bezdomovce (homeless accommodation; Housing Europe, 2017).

#### 4.2.3 Velikost bytového fondu

Podíl poskytovaných **sociálních bytů** činí v Irsku **8,7 %** (tj. byty poskytované a spravované obcemi a AHB) z celkového bytového

fondu<sup>55</sup> (Housing Europe, 2017). Ještě v roce 2006 tento podíl činil 11 %. Velký rozdíl existuje mezi městskými a venkovskými oblastmi. Na venkově je podíl sociálního i nájemního bydlení značně nižší než podíl bydlení vlastnického. Podíl **soukromého nájemního bydlení činí 20,6 %** z celkového bytového fondu a dále roste (v roce 2006 tento podíl činil 11 %); podpory sociálního bydlení se účastní asi **třetina** (McGauran, O'Connell 2014). Irsko má dlouhou historii privatizace a podpory vlastnického bydlení, a tak **přibližně 68 % bytového fondu Irska tvoří vlastnické bydlení**. Zvyšující se počet lidí však na vlastní bydlení nedosáhne (Housing Europe, 2017).

**Chudí (zranitelní) lidé jsou v Irsku ubytováni zejména v sektoru sociálního bydlení** (ne všude je to pravidlem, srovnej např. Maďarsko<sup>56</sup>). Všichni nájemníci v obecním sociálním bydlení **mají velmi nízké příjmy**, ale v sektoru se nachází **také mnoho starších lidí, osamělí rodiče s nízkými příjmy a lidé se závislostmi**. Nezávislí poskytovatelé mimo sociální nájemní sektor ubytovávají velké množství lidí, kteří byli dříve bez domova, a lidi s postižením (Scanlon, Fernández, Whitehead, 2015). Obce též spolupracují se **soukromými pronajímateli** (viz kapitola 4.5).

**Mezi lety 2005–2015 se podíl chudých domácností, jejichž celkové náklady na bydlení jsou nadměrné (overburden rate), více než zdvojnásobil**. I tak je podíl této skupiny na celkovém obyvatelstvu třetí nejvyšší v Evropě (Housing Europe, 2017).

Poptávka po sociálním bydlení vzrostla z 56 000 domácností v nouzi v roce 2008 na 98 000 v roce 2011. Nejnovější hodnocení potřeby sociálního bydlení, které provádějí irské místní úřady (official assessment of social housing need), bylo zveřejněno v prosinci 2016 a ukázalo, že **v Irsku je 91 600 domácností<sup>57</sup>**, které jsou kvalifikovány (splňují podmínky) pro sociální bydlení (a dosud v něm nebydlí), přičemž jedna z pěti domácností je **na čekací listině více než pět let**. Na **nedostatek sociálních bytů** měly vliv mj. rozpočtové škrty. Bytová družstva v Irsku v roce 2005 postavila přibližně 1300 bytů, ale pouze 350 v roce 2014 (Housing Europe, 2017).

**V roce 2016 bylo sociální bydlení poskytnuto celkem 19 055 domácnostem**, z toho **12 075 prostřednictvím HAP** a pouze **665 skrze novou výstavbu** (McKinney, 2017).

**V červnu roku 2017 žilo v Irsku 7941 lidí bez domova**. Toto číslo zahrnuje dospělé i děti s jejich rodinami. **Počet rodin, které se ocitly bez domova, se od června roku 2016 zvýšil o více než 27 %**.

54 Dostupný z: <http://www.housing.gov.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/DevelopmentandHousing/Housing/FileDownload%2C38053%2Cen.pdf> (15. 1. 2018).

55 Celkový bytový fond Irska tvoří **2 022 tis. bytů, jde tedy o cca 170 000 sociálních bytů** (Housing Europe, 2017).

56 Mnoho chudých (zranitelných) domácností v Maďarsku místo v sociálním bydlení žije na periferii městských oblastí v nekalitním bydlení v soukromém nájemním sektoru.

57 Pozn.: Celkový počet obyvatel Irska je 4 761 865 (dle sčítání lidu v roce 2016).

Jedná se zejména o rodiny, které vypadávají ze sektoru soukromého nájemního bydlení. Poptávka po krizovém ubytování se zvyšuje zejména z **nedostatku sociálního bydlení**. Tento fenomén je zvláště koncentrován v hlavním městě. Služby Dublinského úřadu pro oblast bezdomovectví v současné době zažívají bezprecedentní poptávku po svých službách. Na situaci Irsko zareagovalo mj. ve strategii Rebuilding Ireland (2016). Všechny rodiny bez domova mají být přemístěny do bydlení a od roku 2017 mají být tyto **rodiny ubytovávány v krizových formách ubytování (emergency accommodation) pouze za velmi výjimečných okolností**.

Součástí irského rozpočtu na rok 2017 tak byla mj. tato opatření: **investice 1,2 mld. eur** (tj. 50 % navýšení oproti minulému rozpočtu) **do sociálního bydlení** s cílem zajištění 21 000 domácností do konce příštího roku v rámci strategie Rebuilding Ireland. **Dalších 98 mil. eur bylo přiděleno na zajištění bydlení pro cca 3000 lidí bez domova**, a to prostřednictvím:

- a) **iniciativy bytové agentury na získávání volných domů** (Housing Agency initiative to acquire vacant houses; 1600 bytových jednotek) a
- b) **rozšířeného Programu na rychlou výstavbu** (expanded Rapid-Build Housing Programme; 1500 bytových jednotek). Cílem programu je zmírnit problémy spojené s nevhodným ubytováním lidí v krizových zařízeních. V rámci programu Rapid-Build Housing jde o **krátkodobé bydlení, jehož účelem je zajistit větší úroveň stability pro rodiny bez domova, zatímco se tyto posouvají z krizových forem ubytování k dlouhodobému nezávislému bydlení**. Opatření má urychlit nabídku sociálního bydlení, zahrnuje přístup ke všem službám (sociální, zdravotní a služby bydlení), koordinovaný přístup k naplňování potřeb lidí a plánování podpory, naplňuje nejvyšší stavební standardy a využití těchto krátkodobých, rychle vystavěných bytových jednotek.



„Bude svázeno“ jako systémové opatření k poskytování ubytování v krizových situacích (MZV, 2018).

Strategie Rebuilding Ireland (2016) dále představila **Pilotní program pro využití HAP pro lidi bez domova** (The Homeless Pilot of the Housing Assistance Payment), který má těmto lidem pomoci k přesunu z krizového ubytování do soukromého nájemního sektoru, přičemž jim je ze strany Dublinské umístovací služby (Dublin Place-Finder Service) k dispozici veškerá potřebná podpora (Government of Ireland, 2016).

#### 4.2.4 Zapojené úrovně veřejné správy

Politika bydlení je v Irsku **nastavována na národní úrovni a poskytována na úrovni místní**. Odbor vlády pro bydlení, plánování a místní správu (Department of Housing, Planning and Local Government, dále jen „DHPLG“) odpovídá za **formulování a provádění politiky a za přípravu právních předpisů** v oblasti bydlení (Haffner, 2009).

Zásadní je **rozvíjející se role místních samospráv v komunitním a místním rozvoji** a též jako **koordinátora subjektů působících na místní úrovni**. Výzvy, kterým čelí příjemci služeb sociálního bydlení, jsou často vícerozměrné a vyžadují zapojení různých orgánů státu a dalších institucí, které musí pracovat společně (Government of Ireland, 2014). **Odpovědnost za poskytování ubytování** lidem bez domova a souvisejících služeb spočívá na místních orgánech. Osoba bez domova se může obrátit na bytový odbor (Housing Section) jejího místního úřadu (DHPLG, 2017).

Vzhledem ke značnému soustředění obyvatel v hlavním městě Dublinu a jeho okolí byla ustavena **Dublinská pracovní skupina pro poskytování sociálního bydlení** (Dublin Social Housing Delivery Taskforce)<sup>58</sup>, která pomáhá naplňovat zvýšenou poptávku po sociálním bydlení v dublinském regionu (Government of Ireland, 2014).

**Náklady na sociální péči vztahující se na bydlení** (housing related welfare payments) **spravuje Zdravotní správa** (Health Service Executive)<sup>59</sup>, která odpovídá za poskytování zdravotních služeb a platby sociálního zabezpečení. **Síť místních zdravotních úřadů** (Local Health Offices; 32 v roce 2017) a zdravotních center (health centres) je výchozím bodem pro **poskytování zdravotních a sociálních služeb pro veřejnost**. V oblasti bydlení podporuje např. možnost lidí, kteří by tak mohli kvůli onemocnění nebo postižení jen s obtížemi, žít samostatně (Citizens Information Board, 2017a).

58 Více viz <http://www.housing.gov.ie/housing/construction-2020-strategy/dublin-housing-supply-task-force/housing-supply-coordination-task>.

59 Více viz [http://www.citizensinformation.ie/en/health/health\\_system/health\\_boards.html](http://www.citizensinformation.ie/en/health/health_system/health_boards.html).





Pokud se osoba rozhodne pro ubytování poskytované bytovým družstvem nebo jiným AHB, jedna z těchto organizací ji může kontaktovat, jakmile se uvolní vhodné bydlení (Citizens Information Board, 2018).

V souvislosti s **mobilitou cílové skupiny** je zajímavý model individuálního „**bytového pasu**“ (housing passport), který představila Strategie sociálního bydlení 2020. V procesu přidělování sociálního bydlení dala strategie lidem **větší možnost výběru (Choice-Based-Letting Scheme)**. Bytový pas umožňuje lidem, kteří jsou jedním místním úřadem vyhodnoceni jako osoby s potřebou bydlení, získat bydlení nebo se přestěhovat **na území jiného místního úřadu**. Tato flexibilita v podpoře bydlení má mj. umožnit lepší přístup k pracovním příležitostem. Systém, který vznikl v Dublinu, by měl zlepšit účinnost při přidělování bytového fondu tím, že **domácnostem nabídne více možností volby, lépe propojí poptávku s nabídkou, sníží počet žádostí o přemístění, počet volných nemovitostí i délku období, po které jsou byty prázdné** (Government of Ireland, 2014). Uvedený systém byl pilotován na území několika obcí a nyní je rozšiřován.

Zákon o bydlení z roku 2009<sup>67</sup> stanoví, že domácnost **nemá nárok na podporu formou sociálního bydlení**, pokud se domácnost nebo člen domácnosti kdykoli během tří let bezprostředně před posouzením žádosti o sociální bydlení **zpozdil s platbou za nájemné za kumulativní období 12 týdnů nebo více**.

Pokud už osoba nebo domácnost v obecním bytě bydlí, musí řádně hradit nájem a nedopouštět se protispolečenského chování (anti-social behaviour). Tyto podmínky jsou zakotveny v nájemní smlouvě. Co je protispolečenským chováním a jaké jsou s ním spojeny postupy, je v Irsku stanoveno Trestním soudním zákonem z roku 2006 (Criminal Justice Act 2006<sup>68</sup>). Hlavním důvodem pro vrácení pronajatého bytu místnímu úřadu v posledních letech byly **nedoplatky na nájemném**, nicméně i tak se k tomuto kroku přistupovalo zřídka (Haffner, 2009).

### 4.3.1 Opatření proti diskriminaci v přístupu osob k bydlení

Irsko má legislativně zakotveno právo **nebýt diskriminován/a** na základě pohlaví, rodinného stavu, sexuální orientace, náboženství, věku, zdravotního postižení, rasy nebo příslušnosti ke komunitě Travellerů (Mercy Law Resource Centre, 2016). Diskriminaci při poskytování zboží a služeb, ubytování (accommodation) a vzdělávání zakazují **Zákony o rovném postavení**

67 Dostupný z: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/22/section/20/enacted/en/html> (stav k 23. 5. 2018).

68 Dostupný z: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2006/act/26/enacted/en/html> (stav k 13. 1. 2018). Jde zejm. o obtěžování (harassment), významné nebo trvalé zastrašování nebo významné nebo trvalé narušování užívání jejich majetku. Netýká se osob, se kterými tato osoba sdílí domácnost.

**2000–2015** (Equal Status Acts 2000–2015; Irish Human Rights and Equality Commission). **Pomoc v oblasti bydlení (housing assistance)** se stala novým působištěm antidiskriminačního práva v roce 2015. Znamená to, že diskriminace je při poskytování ubytování nebo souvisejících služeb a vybavení vůči osobám, které pobírají doplatek na nájemné, pomoc při platbě nájemného (HAP) nebo jiné sociální dávky, zakázána (Irish Human Rights and Equality Commission).

**Pokyny vlády** dále upřesňují, že **místní úřady by se při stanovení priorit** pro přidělování sociálního bydlení (scheme of letting priorities) měly snažit:

- a) být **spravedlivé** (uvolněný sociální byt by měl být přednostně poskytnut domácnosti s nejnáléhavější potřebou) a
- b) **poskytovat různým zranitelným skupinám rovnost příležitostí při přístupu k bydlení**.

## 4.4 Poskytování a management sociálního bydlení

**Hlavními poskytovateli sociálního bydlení v Irsku jsou obce**. Zákon o bydlení z roku 2009<sup>69</sup> zakotvil pro místní orgány závazek zpracovat Plán služeb pro bydlení (Housing services plan). Plán má „stanovit **cíle**, které bytový úřad (housing authority) považuje za přiměřené a nezbytné pro poskytování služeb bydlení, s přihlédnutím k požadavkům strategie bydlení nebo strategiím souvisejícím s podporou bydlení pro jeho správní oblasti. Plán služeb pro bydlení **musí být písemný a musí upřesňovat, jak bude bytový úřad služby bydlení nabízet**.“ Tentýž zákon stanovil, že v rámci přípravy Plánu služeb pro bydlení by měl bytový úřad brát v úvahu zejména potřebu zajistit, aby byly služby bydlení (housing services) **poskytovány způsobem podporujícím udržitelná společenství** (sustainable communities). To zahrnuje **působení proti segregaci** v bydlení mezi osobami s různým sociálním zázemím a dále poskytování bydlení prostřednictvím **mixu typů a velikostí bytů a druhů vztahu k bytu** (nájemní, vlastnický) tak, aby se nabídka přiměřeně provázala s různými typy podpory bydlení, které jsou ve správní oblasti obce poptávané (viz § 15 uvedeného zákona).

Svou roli v poskytování sociálního bydlení **zvyšují neziskové organizace** neboli **AHB**, mezi které patří **dobrovolná bytová družstva** (voluntary housing associations) a **družstevní bytové společnosti** (co-operative housing societies). AHB v současné době vlastní již cca 18 % irského bytového fondu sociálního bydlení (DHPLG, 2016). Poskytují cenově dostupné nájemní bydlení pro lidi, kteří si nemohou dovolit platit nájemné v soukromém

69 Dostupný z: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/22/section/14/enacted/en/html>.

nájemním sektoru nebo koupit si vlastní bydlení. Případně pomáhají konkrétním skupinám, jako jsou starší lidé nebo lidé bez domova. Zákon o bydlení z roku 1992 v oddílu 6 (Různá ustanovení) umožnil orgánům odpovědným za bytovou politiku mimo jiné dávat podporu AHB při poskytování bydlení.

Neziskové, dobrovolnické a další organizace poskytující sociální bydlení se sdružují v několika subjektech, z nichž nejvýznamnější je **Irská rada pro sociální bydlení** (The Irish Council for Social Housing, dále jen „ICSH“). ICSH v současné době zastřešuje cca 260 organizací, které v celém Irsku provozují cca 32 000 bytových jednotek pro sociální bydlení. ICSH zdůrazňuje, že pro rozvoj sociálního bydlení je důležitá dlouhodobá spolupráce obcí a organizací poskytujících sociální bydlení. Pro snížení závislosti na soukromém nájemním trhu je dle ICSH třeba těmto organizacím přidělovat pozemky v rámci strategického plánování obcí (ICSH, 2017).

#### 4.4.1 Sociální management a sociální práce

Sociální management v sociálním bydlení je dnes v Irsku **značně rozvinut a funkční**; ještě poměrně nedávno tomu však bylo zcela naopak. V oblasti **vztahu mezi poskytovateli sociálního bydlení (zejména obce) a nájemníky** proběhla v Irsku mezi lety 2000 a 2010 **dramatická změna**. Výzkum z roku 1997 ukázal, že nájemníci měli velmi negativní názory jak na svou obecnou interakci s místními úřady, tak na kvalitu služeb správy bytů. Nájemníci referovali o značných potížích při kontaktu s pracovníky místních orgánů a stěžovali si, že jejich názory nebyly uspokojivě brány v potaz. Stěžovali si též na neefektivitu služeb údržby bytů (housing maintenance service), procedury přidělování nájmu bytů a na způsoby řešení antisociálního chování v bytech. Podobný výzkum z roku 2007 ukázal, že ve většině případů se vnímání místních úřadů ze strany nájemníků radikálně zlepšilo. Stížnosti na správu bytů (housing management service) se objevovaly už jen zřídka. Obavy nájemníků se přesunuly k nedostatkům jiných poskytovatelů služeb v oblastech, jako je zdravotnictví, sociální péče nebo místní rozvoj (Norris, O'Connell, 2010).

Za touto velkou změnou stála rekonceptualizace sociálního managementu v sociálním bydlení. V 90. letech byl v Irsku sociální management zaměřen primárně na majetkovou stránku věci a byl poskytován centralizovaným a paternalistickým způsobem. Jediný pravidelný kontakt mezi nájemníky a jejich pronajímateli představovali ve většině případů lidé vybírající nájemné, kteří tehdy nájemníky navštěvovali jednou za týden. V roce 1997 pouze jeden poskytovatel sociálního bydlení zaměstnával **specializované zaměstnance** (manažery sociálního bydlení) a pouze jeden ze šesti zkoumaných místních orgánů (městská rada v Dublinu) začal **decentralizovat své služby správy sociálního bydlení**. V následujících letech došlo ke kvalitativnímu posunu

v interakci mezi nájemníky a správci bytů, který byl charakterizován větší viditelností správců bydlení a rozvíjením **silnějších vztahů s nájemníky**, což následně vedlo k lépe reagujícím službám. To zase přispělo k silnému zaměření na řešení problému antisociálního chování. Ten byl nově definován jako hlavní odpovědnost v sociálním managementu sociálního bydlení. V současné době se antisociální chování jako důvod vystěhování ze sociálního bytu objevuje jen zřídka (Norris, O'Connell, 2010).

Výše uvedený vývoj byl **výsledkem jak lokálních, tak vnitrostátních podnětů**. Vláda zdůraznila potřebu poskytnout nájemníkům co nevhodnější služby a klíčovým prostředkem k dosahování tohoto cíle identifikovala **zřízení místních struktur pro správu bytů**. Praktické pokyny k provádění těchto reforem byly poskytnuty Centrem pro výzkum v oblasti bydlení (Centre for Housing Research) a vláda uvolnila dotace na Systém financování iniciativ pro správu bytů (Housing Management Initiatives Grants Scheme). Některé funkce, které byly předtím v přímé zodpovědnosti místních orgánů, jako je poskytování sociálního bydlení a regenerace nemovitostí, byly **externalizovány** do kvazi vládního neziskového sektoru<sup>70</sup> a v některých případech směrem k organizacím v soukromém sektoru<sup>71</sup>.

V současné době hrají v poskytování sociálního bydlení hlavní úlohu **obce**, které jsou **koordinátory** subjektů působících na místní úrovni (viz výše). Důraz je kladen na **integrované služby a přístupy vedoucí k bydlení**<sup>72</sup>. Sociální bydlení v Irsku **zahrnuje sociální péči a sociální práci**, a to zejména v oblasti bydlení pro lidi se zvláštními potřebami nebo chráněného bydlení, ale také jako nástroj **zapojení komunity** a sousedství (Housing Europe, 2010).

Příkladem propojených služeb je **Centrum integrovaných služeb** (dále jen „Centrum“), což je tzv. **one-stop-shop služba pro osoby bez domova**. Model case managementu<sup>73</sup>, který Centrum využívá, zahrnuje mj. spolupráci s vládním Odborem sociální ochrany (Department of Social Protection) za účelem podpory příjmu osob a aktivačních pracovních opatření. Kromě toho pracovníci Odboru sociální ochrany spolupracují s obecními bytovými úřady a Irskou vězeňskou službou (Irish Prison Service). Všem vězeňským zařízením poskytují vhodné služby tak, aby zajistili, že **vězňům bude poskytnuta pomoc s hledáním bydlení, a to ještě před jejich propuštěním** (Norris, O'Connell, 2010).

70 Šlo např. o organizace Dublin Docklands Development nebo Authority and Temple Bar Properties.

71 Viz partnerství veřejného a soukromého sektoru při regeneraci nemovitostí (Public Private Partnership, PPP).

72 Přístup housing-led, který v roce 2013 irská vláda přijala v rámci svého „Prohlášení o bezdomovectví“ (Homelessness Policy Statement; viz výše), zahrnuje tři oblasti: prevenci, ubytování a podpůrná opatření.

73 Metoda koordinace služeb používaná zejména u klientů s komplexními potřebami. Staví na vztahu case managera a klienta.

## 4.5 Financování sociálního bydlení

Irská vláda poskytuje **místním veřejným orgánům (obcím) na schválené programy sociálního bydlení kapitálové dotace** (capital grant subsidy transfers) v rámci ročních rozpočtových prostředků. **Místní orgány** poskytují na financování sociálního bydlení **veřejné půjčky** dalším subjektům. **Osvědčené orgány bydlení** (Approved Housing Bodies, dále jen „AHB“)<sup>74</sup> mohou **požádat místní orgány o veřejnou půjčku** až do plné výše nákladů vynaložených na rozvoj jejich bytových projektů (Housing Europe, 2010). AHB sektor se v poměrně krátké době rozvinul z tradičního modelu přijímání dotací k vyššímu využívání mechanismu půjček (ICSH, 2017).

Hlavní rozpočtové položky irského státního rozpočtu, v rámci kterých je financováno sociální bydlení, se dělí na „běžné“ a „kapitálové“ výdaje. Mezi běžné výdaje se řadí **klíčový vládní Program běžných výdajů na sociální bydlení** (Social Housing Current Expenditure Programme, dále jen „SHCEP“), který řídí Odbor vlády pro bydlení, plánování a místní správu (DHPLG). Program podporuje poskytování sociálního bydlení tím, že **poskytuje finanční podporu místním orgánům (obcím) a AHB na dlouhodobý pronájem domů a bytů od soukromých vlastníků a developerů**. V rámci SHCEP místní orgány uzavírají smlouvy na dlouhodobý pronájem (long-term lease agreements) s vlastníky nemovitostí, AHB a Národní agenturou pro správu aktiv (National Asset Management Agency, dále jen „NAMA“)<sup>75</sup>, aby zajistily byty pro účely sociálního bydlení. Nemovitosti dostupné v rámci programu SHCEP se používají pro ubytování domácností z čekacích seznamů místních orgánů v rámci podpory sociálního bydlení (social housing support). Pronajaté nemovitosti jsou přidělovány nájemníkům v souladu s příslušným alokačním systémem místních orgánů (viz výše).

Velká část finanční podpory sociálního bydlení v Irsku<sup>76</sup> směřuje do **soukromého nájemního sektoru**. V rámci podpory domácností v tomto sektoru vláda financuje **Nájemní ubytovací systém** (Rental Accommodation Scheme, dále jen „RAS“)<sup>77</sup>. Za správu RAS ve své oblasti zodpovídají **místní úřady**, které nominují příjemce RAS. RAS představuje podporu sociálního bydlení (social

housing support), která je zaměřena na ubytovací potřeby osob, jež jsou **příjemci dlouhodobého doplatku na nájemné** (Rent Supplement). Jde o osoby, které pobírají doplatek na nájemné po minimální dobu 18 měsíců a jejichž potřeba bydlení je dlouhodobá. V rámci systému RAS poskytují soukromé pronajaté nemovitosti další zdroj kvalitního nájemného pro způsobilé osoby. V rámci RAS místní úřady uzavírají smlouvy s pronajímateli o poskytnutí bydlení na dohodnutou dobu pro osoby s dlouhodobou potřebou bydlení. Místní úřad garantuje platbu nájmu tak, že **platí nájemné přímo pronajímateli**. Nájemník platí místnímu úřadu příspěvek.

Další prostředky státu do sektoru soukromého nájemního bydlení směřují od roku 2014 do programu **Pomoc při platbě nájemného** (Housing Assistance Payment, dále jen „HAP“)<sup>78</sup>. HAP je forma podpory sociálního bydlení (social housing support), která je poskytována všemi místními úřady. HAP znamená, že místní úřady mohou poskytnout **pomoc domácnostem, které splňují podmínky pro podporu ve formě sociálního bydlení**. V rámci HAP **místní úřady hradí pronajímateli platbu nájmu za nájemníka** (do výše limitů na nájemné). Příjemce HAP následně zaplatí příspěvek na nájem místnímu úřadu. Výši příspěvku na nájem stanovuje místní úřad na základě příjmu nájemníka a jeho platební schopnosti.

Z „běžných“ výdajových položek státního rozpočtu (4 mil. eur v roce 2016) je dále financována **Agentura pro bydlení a udržitelná společenství** (Housing and Sustainable Communities Agency). Přidělení prostředků zajišťuje, že agentura má dostatečné zdroje na to, aby **podpořila výše uvedený odbor vlády a místní orgány při navrhování a provádění bytových politik a programů**, což přispěje též k národním závazkům v oblasti stavebnictví a pokračující realizaci Strategie sociálního bydlení 2020 (Social Housing Strategy 2020).

**Většina nákladů na výstavbu sociálního bydlení je v Irsku financována přímo ústřední vládou**. Mezi hlavní „kapitálové“ položky patří **vládní program na výstavbu a nákup obecního bydlení**, který měl např. v roce 2016 zajistit 1000 nových bytů za 180 mil. eur. Dalším nástrojem je **Capital Assistance Scheme**, v rámci něhož bylo v roce 2016 poskytnuto 86 milionů eur na cca 450 jednotek pro bydlení osob se specifickými potřebami. Mezi kapitálové položky irského rozpočtu spadá také pokračování programu **deinstitucionalizace** pro osoby se zdravotním postižením (cca 1 mil. eur) a další programy a systémy, jako je např. **adaptace stávajícího bydlení starších osob a lidí se zdravotním postižením**, aby mohli žít ve svém bydlení déle, zlepšování **energetické efektivity stávajícího sociálního bytového fondu** apod.<sup>79</sup>

74 Osvědčené orgány bydlení (AHB) je označení pro bytová družstva nebo dobrovolná bytová družstva. Jde o nezávislé neziskové organizace.

75 NAMA není vlastníkem nemovitostí nebo developerem, ale zajištěním věřitelem. Jedním z klíčových strategických cílů organizace bylo skrze financování usnadnit dokončení 4500 nových bytových jednotek v dublinské oblasti do konce roku 2016. Více viz <http://www.housing.gov.ie/sites/default/files/migrated-files/en/DevelopmentHousing/PlanningDevelopment/DublinHousingSupplyCoordinationTaskForce/DublinHousingTaskForce/FileDownload%2C41976%2Cen.pdf>.

76 Podrobněji viz <http://www.housing.gov.ie/housing/social-housing/finance/2016-funding-social-housing>.

77 Více informací o RAS viz <http://www.housing.gov.ie/housing/social-housing/rental-accommodation-scheme/rental-accommodation-scheme>.

78 Více o HAP viz <http://www.housing.gov.ie/housing/social-housing/housing-assistance-payment/housing-assistance-payment>.

79 Více viz <http://www.housing.gov.ie/housing/social-housing/finance/2016-funding-social-housing>.



V rámci různých programů investovala státní pokladna do sociálního bydlení v roce 2016 celkem téměř 821 mil. eur. Ve srovnání s předchozím rokem šlo o 145 mil. eur více. Místní orgány navíc financovaly celou řadu služeb bydlení (housing services) z vlastních zdrojů, a to v hodnotě přesahující 112 mil. eur, čímž se **celkové výdaje v roce 2016 vyšplhaly na 933 mil. eur** (DHPLG, 2016b).

Na podporu národní strategie Rebuilding Ireland budou prostřednictvím státního rozpočtu a investic místních orgánů poskytnuty celkem cca **3 miliardy eur** (Government of Ireland, 2016).

**Evropská investiční banka** (European Investment Bank, dále jen „EIB“) v nedávné době potvrdila novou investici do sektoru sociálního bydlení v Irsku ve výši 205 mil. eur (ICSH, 2017). Předpokládá se, že bude postaveno přibližně 1400 nových bytů a 700 bytů zrekonstruováno, a to v rámci nové iniciativy spolufinancované vládou **Agenturou pro financování bydlení** (Housing Finance Agency, dále jen „HFA“)<sup>80</sup>. HFA spravuje poskytování kapitálové podpory na sociální bydlení (Haffner, 2009).

Sociální bydlení je financováno i prostřednictvím **nájemného** za sociální bydlení. To se odvíjí od příjmu a je relativně nízké (Housing Europe, 2010).

V Irsku se **dávky na bydlení v sektoru sociálního bydlení neposkytují**. Existují **pouze v sektoru soukromého nájemního bydlení**, a to ve formě **doplatku na nájemné** (Rent Supplement, viz výše), což je dávka koncipovaná jako krátkodobá (DHPLG, 2016).

#### 4.5.1 Výše nájemného v sociálních bytech

**Nájemné za sociální bydlení se odvíjí od příjmu** a je relativně nízké (průměrná výše nájmu je přibližně 160 eur/měsíc). Národní rámec pro nájemné stanoví **zákon**.

**Stanovování nájemného a jistota práv k bydlení se v Irsku vždy výrazně lišily mezi sociálním a tržním nájemním sektorem a také v rámci sociálního nájemního sektoru mezi místními úřady a bytovými družstvy** (housing associations). Důvodem bylo mj. to, že existovala pouze nezávazná doporučení vlády, příp. podmínky půjček. V rámci vládních doporučení pro místní orgány se např. uvádělo, že výše nájemného se má odvíjet od příjmu nebo že místní samosprávy mají při zavádění a úpravách nájemních systémů brát v úvahu politiky přijaté přílehlými obcemi. Byla to však pouze vodítka a v praxi místní úřady využívaly velké

množství metod ke stanovování výše nájmu. Např. v roce 2005 v Irsku fungovalo 76 odlišných systémů, které podle doporučení vlády postupovaly různými způsoby (Haffner, 2009).

**Zákon o bydlení z roku 2009 stanovil v § 31 národní rámec pro nájemné** a související poplatky za bydlení pro místní orgány a další poskytovatele sociálního bydlení. Uvedený zákon zavedl i nový systém HAP (viz výše). **Dodnes však každý místní úřad provozuje svůj vlastní nájemní systém**<sup>81</sup>. Místní orgán může mít stanovenou minimální a/nebo maximální výši nájmu, která může záviset na velikosti domácnosti. Existuje také tvrdostní klauzule, která dává místním orgánům pravomoc snížit nájemné, pokud k tomu existují zvláštní důvody (Citizens Information Board, 2017b).

**Strategie sociálního bydlení 2020 představila nový rámec stanovení nájemného**: Vláda se zavázala pokračovat v reformě prostřednictvím vytvoření **jednotnějšího režimu nájemného** a dále skrze přesun dlouhodobých příjemců doplatku na nájemné do systému HAP spravovaného místními orgány (místní úřady se zavedením systému HAP staly odpovědnými za vyplácení podpory na bydlení (housing support) více než 50 000 domácnostem, které v roce 2016 pobíraly doplatek na nájemné v sektoru soukromého nájemního bydlení). V rámci nového rámce **určují volení členové každého místního úřadu nájemní politiku, která musí být v souladu s předpisy ministra** příslušného odboru vlády (viz výše). Účelem nového rámce je harmonizace výše nájmu za sociální bydlení v zemi.

## 4.6 Sociální bydlení v kontextu společenského klimatu

**Bydlení poskytované obcemi bylo** v Irsku od 80. let **vnímáno jako problémové**. Obce se jako majitelé nemovitostí tradičně zaměřovaly spíše na správu nemovitostí než na prospěch svých nájemníků. Jejich přístup k poskytování služeb byl centralizovaný a paternalistický a zahrnoval minimální interakci s nájemníky a žádné partnerství nebo konzultace. Navíc, na rozdíl od praxe ve většině států EU, stanovování výše nájmu v sociálních bytech bylo v Irsku založeno na příjmech nájemníků a nemělo žádný vztah k nákladům na poskytování, správu a údržbu bytů. Vztahy nájemníků k bytovým odborům obcí byly poznamenány všeobecnou lhostejností, nebo dokonce nepřátelstvím.

Jak bylo podrobněji popsáno výše, v následujících letech došlo k **obratu**. Mj. vzrostla úloha neziskových bytových družstev. Plán sociálního bydlení (Plan for Social Housing v roce 1991) usiloval o zlepšení manažerských standardů místních orgánů v oblasti

80 HFA je společnost fungující pod záštitou ministra pro bydlení, plánování, komunitu a místní správu Irska. Byla založena zákonem (the Housing Finance Agency Act 1981). Funkce HFA spočívá v poskytování úvěrových prostředků místním orgánům a neziskovému sektoru bydlení. Tyto finanční prostředky pak mohou využívat pro účely schválené zákony o bydlení z let 1966–2014. Obvykle se používají k podpoře výstavby nebo nákupu sociálního bydlení. Více o HFA viz <http://www.housing.gov.ie/housing/finance/finance/housing-finance-agency>.

81 Viz [http://www.citizensinformation.ie/en/housing/local\\_authority\\_and\\_social\\_housing/applying\\_for\\_local\\_authority\\_housing.html](http://www.citizensinformation.ie/en/housing/local_authority_and_social_housing/applying_for_local_authority_housing.html) (stav k 11. 1. 2018).

bydlení. Doporučení formulovaná v prohlášení z roku 1996 Lepší místní samospráva (Better Local Government) dále podporovala **strategičtější a participativní správu a přístup založený na důkazech** (evidence-based management). Obce se **přeorientovaly z výstavby nového sociálního bydlení na rehabilitaci nemovitostí**, které měly ve svém vlastnictví. Prioritou se stala **regenerace deprivovaných čtvrtí a zlepšení správy sociálních bytů** (Fahey, 1999).

Zásadní roli dnes hraje v Irsku soukromý nájemní sektor, který přispívá k ubytování znevýhodněných domácností, jež byly dříve ubytovány převážně sociálními pronajímateli. Ačkoliv i tento přístup má své nedostatky, **zapojení soukromého nájemního sektoru snižuje stigmatizaci sociálního bydlení a sousedství**, v němž je umístěno, což je problém, který se často objevuje u zemí, které dlouhou dobu privilegovaly vlastnictví před podporou nájemního sektoru.

## 4.7 Použitá literatura

- CITIZENS INFORMATION BOARD *Health Service Executive* [online]. 2017a. Dostupné z: [http://www.citizensinformation.ie/en/health/health\\_system/health\\_boards.html](http://www.citizensinformation.ie/en/health/health_system/health_boards.html).
- CITIZENS INFORMATION BOARD *Repossession of rented social housing* [online]. 2015. Dostupné z: [http://www.citizensinformation.ie/en/housing/local\\_authority\\_and\\_social\\_housing/notice\\_to\\_quit\\_and\\_eviction.html](http://www.citizensinformation.ie/en/housing/local_authority_and_social_housing/notice_to_quit_and_eviction.html).
- CITIZENS INFORMATION BOARD *Applying for local authority/social housing* [online]. 2017b. Dostupné z: [http://www.citizensinformation.ie/en/housing/local\\_authority\\_and\\_social\\_housing/applying\\_for\\_local\\_authority\\_housing.html](http://www.citizensinformation.ie/en/housing/local_authority_and_social_housing/applying_for_local_authority_housing.html).
- CITIZENS INFORMATION BOARD *Social housing waiting lists* [online]. 2018. Dostupné z: [http://www.citizensinformation.ie/en/housing/local\\_authority\\_and\\_social\\_housing/social\\_housing\\_waiting\\_lists.html](http://www.citizensinformation.ie/en/housing/local_authority_and_social_housing/social_housing_waiting_lists.html).
- DEPARTMENT OF HOUSING, PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT (DHPLG) *2016 – Funding for Social Housing* [online]. 2016b. Dostupné z: <http://www.housing.gov.ie/housing/social-housing/finance/2016-funding-social-housing>.
- DEPARTMENT OF HOUSING, PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT (DHPLG) *Approved Housing Bodies (AHBs)* [online]. 2016. Dostupné z: <http://www.housing.gov.ie/housing/social-housing/voluntary-and-cooperative-housing/approved-housing-bodies-AHBs>.
- DEPARTMENT OF HOUSING, PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT (DHPLG) *Homelessness* [online]. 2017. Dostupné z: <https://www.housing.gov.ie/node/5433>.
- DEPARTMENT OF HOUSING, PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT (DHPLG) *Social housing support provided by local authorities* [online]. 2016. Dostupné z: <http://www.housing.gov.ie/housing/social-housing/social-housing-support>.
- FAHEY, T. (ed) *Social Housing in Ireland: A Study of Success, Failure, and Lessons Learned*. Dublin: Oak Tree Press in association with The Katherine Howard Foundation and Combat Poverty Agency, 1999. ISBN: 1860761402.
- FITZPATRICK, S., JOHNSEN, S. *International Homelessness Policy Review*. New York: Centre for Housing Policy, University of York, 2012. Dostupné z: [http://www.socca.fi/files/1731/Fitzpatrick\\_etall\\_2012.pdf](http://www.socca.fi/files/1731/Fitzpatrick_etall_2012.pdf).
- GOVERNMENT OF IRELAND *Action Plan for Housing and Homelessness – Rebuilding Ireland*. [online]. 2016. Dostupné z: [http://rebuildingireland.ie/Rebuilding%20Ireland\\_Action%20Plan.pdf](http://rebuildingireland.ie/Rebuilding%20Ireland_Action%20Plan.pdf).
- GOVERNMENT OF IRELAND *Implementation Plan on the State's Response to Homelessness May 2014 to December 2016* [online]. 2014. Dostupné z: <http://www.housing.gov.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/DevelopmentandHousing/Housing/FileDownload%2C38053%2Cen.pdf>.
- GOVERNMENT OF IRELAND *Minister Murphy announces outcomes from review of Rebuilding Ireland* [online]. 2017. Dostupné z: <http://rebuildingireland.ie/news/outcomes-from-review-of-rebuilding-ireland/>.
- GOVERNMENT OF IRELAND *Social Housing Strategy 2020 – Support, Supply and Reform* [online]. 2014. Dostupné z: [http://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/social\\_strategy\\_document\\_20141126.pdf](http://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/social_strategy_document_20141126.pdf).
- HAFNER, M. et al. *Bridging the Gap Between Social and Market Rented Housing in Six European Countries?* Housing and Urban Policy Studies. Delft: Delft University of Technology, 2009. Dostupné z: [http://www.iut.nu/Literature/HUPS033\\_CS4web.pdf](http://www.iut.nu/Literature/HUPS033_CS4web.pdf).
- HOUSING EUROPE *A State of Housing in the EU 2017*. Brussels: 2017. Dostupné z: <http://www.housingeuropa.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>.
- HOUSING EUROPE *Social Housing in Europe*. Brussels: 2010. Dostupné z: <http://www.housingeuropa.eu/section-14/research?topic=&type=country-profile&order=datedesc>.
- IRISH COUNCIL FOR SOCIAL HOUSING (ICSH) *Annual Report 2016* [online]. 2017. Dostupné z: <https://www.icsh.ie/sites/default/files/attach/publication/1224/icsh-annualreport2016.pdf>.
- IRISH COUNCIL FOR SOCIAL HOUSING *Social Housing – The Next Phase* [online]. Dublin: ICSH Biennial National Social Housing Conference, 2017. Dostupné z: <https://www.icsh.ie/sites/default/files/attach/publication/1238/icsh-natsocialhousingconfbrochure2017.pdf>.
- IRISH HUMAN RIGHTS AND EQUALITY COMMISSION *Equal Status Acts* [online]. Dostupné z: <https://www.ihrec.ie/guides-and-tools/human-rights-and-equality-in-the-provision-of-good-and-services/what-does-the-law-say/equal-status-acts/>.
- IRISH HUMAN RIGHTS AND EQUALITY COMMISSION *Housing* [online]. Dostupné z: <https://www.ihrec.ie/guides-and-tools/human-rights-and-equality-in-the-provision-of-good-and-services/what-does-the-law-say/housing/>.
- MCGAURAN, A. M., O'CONNELL, L. *Review of Irish Social and Affordable Housing Provision*. National Economic and Social Council (NESC): 2017. Dostupné z: [http://files.nesc.ie/nesc\\_secretariat\\_papers/No\\_10\\_Review\\_of\\_Irish\\_Social\\_and\\_Affordable\\_Housing\\_Provision.pdf](http://files.nesc.ie/nesc_secretariat_papers/No_10_Review_of_Irish_Social_and_Affordable_Housing_Provision.pdf).
- MCKINNEY, CJ *FactFind: What is the state of social house building in Ireland?* [online]. 2017. Dostupné z: <http://www.thejournal.ie/factfind-social-housing-ireland-september-2017-3595887-Sep2017/>.
- MERCY LAW RESOURCE CENTRE *The Right to Housing in Ireland*. Dublin: 2016. Dostupné z: <http://www.mercylaw.ie/fileupload/Right%20to%20Housing%20Report.pdf>.

- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ *Sociální bydlení v EU*. Praha: MMR, 2013. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/c73c2300-eb55-4274-9a38-da1d1e89cd45/Socialni-bydleni-v-EU.pdf>.
- MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ (MZV): *Irsko: Základní charakteristika teritoria, ekonomický přehled*. [online]. 17. 5. 2018. Dostupné z: <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/irsko-zakladni-charakteristika-teritoria-18945.html>.
- Národní statistiky – Irsko. Dostupné z: <http://www.cso.ie/statistics/HousingandHouseholds.htm>.
- NORRIS, M., O'CONNELL C. *Social Housing Management, Governance and Delivery in Ireland: Ten Years of Reform on Seven Estates*. Housing Studies, 2010. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/02673031003711535>.
- SCANLON, K., FERNÁNDEZ ARRIGOITIA, M., WHITEHEAD, CH. *Social housing in Europe*. European Policy Analysis. Swedish Institute for European Policy Studies: 2015. Dostupné z: [http://eprints.lse.ac.uk/62938/1/Fernandez\\_Social%20housing%20in%20Europe\\_2015.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/62938/1/Fernandez_Social%20housing%20in%20Europe_2015.pdf).
- WATTS, E. *Rights, Needs and Stigma: A Comparison of Homelessness Policy in Scotland and Ireland*. European Journal of Homelessness, Volume 7, No. 1, Srpen 2013. Brussels: European Observatory on Homelessness (FEANTSA), 2013. Dostupné z: [http://www.feantsaresearch.org/download/bw\\_paper7468819885919133327.pdf](http://www.feantsaresearch.org/download/bw_paper7468819885919133327.pdf).
- WATTS, E. *The Impact of Legal Rights to Housing for Homeless People. A Normative Comparison of Scotland and Ireland*. New York: University of New York, 2013. Dostupné z: <http://etheses.whiterose.ac.uk/4315/2/Watts%202013%20Thesis%20POST%20VIVA.pdf>.



# 5. Španělsko

## DEFINICE/POJEM:

Sociální bydlení ve Španělsku<sup>82</sup> na rozdíl od ostatních zemí EU existuje zejména ve formě podporovaného vlastnického bydlení. Od roku 2013 je bytová politika ústřední vlády orientována výlučně na podporu a rozvoj nájemního bydlení.

## STRUKTURA

Sociální bydlení je ve Španělsku tvořeno z převážné části domy nebo byty poskytovanými do vlastnictví. Španělsko patří v rámci EU mezi země s nejmenším nájemním bytovým fondem pro sociální bydlení; tvoří pouze 2,5 % z celkového bytového fondu<sup>83</sup>. Ve Španělsku byl otestován přístup housing first a stal se součástí širší strategie vlády v pomoci osobám bez domova. Výlučné kompetence v oblasti bydlení mají autonomní společenství (dále jen „autonomie“), a hrají tak v sociálním bydlení zásadní roli. Stát v oblasti bydlení definuje ochranná opatření, způsoby financování a stanovuje pravidla pro koupi, přidělení (celostátně určená hranice příjmu) nebo výstavbu sociálního bydlení.

## CÍLOVÁ SKUPINA

Účelem sociálního bydlení ve Španělsku je zajištění bydlení pro nízkopříjmové domácnosti a občany se zvláštními potřebami. Na základě hlavního příjmového kritéria je pro přístup k sociálnímu bydlení kvalifikováno více než 80 % domácností. Mezi prioritní skupiny patří: lidé se zdravotním postižením; lidé, kteří získávají dům poprvé; ženy, které zažívají genderové násilí; oběti terorismu; lidé postižení katastrofickými událostmi; oddělené nebo rozvedené osoby, které nemají zpoždění s platbami na děti a manžela/manželku, je-li to vhodné; jiné skupiny osob, které jsou sociálně vyloučené nebo jim sociální vyloučení hrozí (tyto situace stanoví autonomie). Příjmové stropy stanoví ústřední vláda. Autonomie mohou určit vlastní podmínky, které musí být nižší, než jsou zákonné limity.

## FINANCOVÁNÍ

Financování sociálního bydlení je závislé na veřejných rozpočtech, a to zejména rozpočtu státu. V současné době jde o dotace na výstavbu a rehabilitaci bytů pro účely sociálního nájemního bydlení.



## POSKYTOVATELÉ

Typická je značná rozmanitost poskytovatelů sociálního bydlení. Sociální nájemní bydlení je většinou poskytováno místními nebo regionálními veřejnými subjekty. Sociální management (práce s nájemníky v sociálních bytech) není příliš účinný.

## SPOLEČENSKÝ KONTEXT

Hospodářská krize a problém prázdných bytů, jejichž značnou část vlastní bankovní sektor, vyvolaly značný politický tlak na vytvoření nového rámce opatření. S tím se pojí některé pro Španělsko specifické programy a nástroje. Prestiž vlastnického bydlení nicméně přetrvává.

82 Španělsko není federací, ale vysoce decentralizovaným státem. Je nazýváno „státem autonomií“. V současné době (na počátku roku 2018) jde o 17 autonomií. Na počátku roku 2018 žilo ve Španělsku 47 mil. obyvatel.

83 Celkový bytový fond Španělska tvoří 25,208 mil. bytů. Počet bytů pro sociální bydlení nelze přesně vyčíslit; viz kapitola 5.2.3 Velikost bytového fondu.



## 5.1 Definice a ukotvení sociálního bydlení v základních dokumentech

Sociální bydlení ve Španělsku existuje zejména ve formě **veřejného chráněného bydlení** (Vivienda de Protección Oficial, zkratka VPO)<sup>84</sup>. Smyslem sociálního bydlení ve Španělsku je zajištění bydlení pro **nízkopříjmové domácnosti** a občany se **zvláštními potřebami** (Pareja-Eastaway, Sánchez-Martínez, 2017). Ve srovnání s jinými modely sociálního bydlení ve většině zemí EU se vyznačuje tím, že až donedávna bylo **poskytováno téměř výlučně do vlastnictví** (obvykle prodejem za cenu nižší než tržní, a to přibližně v polovině případů prostřednictvím hypotečních úvěrů). Po určité době se sociální byt stane součástí vlastnického bytového sektoru (Roig, 2017). Z toho vyplývá, že určit reálný počet sociálních bytů je ve Španělsku obtížné.

**Pouze malá část sociálního bydlení**, jež se v současné době navyšuje, je nabízena k **pronájmu**. Současná politika centrální vlády v oblasti sociálního bydlení je od roku 2013 namířena na podporu sociálního nájemního bydlení.

**Společné<sup>85</sup> charakteristiky sociálního bydlení ve Španělsku** (tedy VPO) jsou:

- 1) obydlí je **klasifikováno jako sociální bydlení** veřejnou správou;
- 2) obydlí má **ochrannou lhůtu** (minimální počet let se liší v závislosti na autonomii, ve které se nachází, a též podle toho, zda byla na jeho výstavbu použita dotace, či ne), během které jsou **prodejní cena nebo nájemné omezeny**, a existuje též omezení toho, kdo k němu má **přístup** (maximální příjem);
- 3) obydlí musí splňovat určité **standardy kvality a designu** (mj. maximální limity podlahové plochy);
- 4) obydlí musí být užíváno jako **hlavní bydliště** a
- 5) existují **veřejné dotace** na výstavbu i na pronájem a/nebo nákup (Lambea Llop, 2016).

**Právo na bydlení** je zaručeno přímo ve španělské ústavě. V článku se 47 uvádí: „**Všichni Španělé mají právo požívat slušné a přiměřené bydlení. Orgány veřejné moci podporují nezbytné podmínky a stanovují vhodné normy, aby bylo toto právo účinné, a regulují využití půdy v souladu s obecným zájmem, aby se předešlo spekulacím. Společenství má podíl na výhodách plynoucích z urbanistických politik veřejných orgánů.**“ (Navarro, 2011).

84 Pojem VPO se objevil již v Třiletém plánu (Plan Trienal) 1981–1983. Pozn.: V dalším textu týkajícím se Španělska bude dále pro lepší přehlednost užíván pojem „sociální bydlení“, aby nedocházelo se záměnou s „chráněným bydlením“, které v České republice označuje jedno ze zařízení sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Pokud jde o nájemní formu, je v textu výslovně uvedeno „sociální nájemní bydlení“. Pozn.: Anglický výraz pro španělské veřejné chráněné bydlení je „protected housing“ nebo „social housing“.

85 Viz katalánský Zákon o právu na bydlení 18/2007 (Ley de Derecho a la vivienda, zkratka „LDVC“). Každá autonomie má právo dále definovat a klasifikovat obydlí jako VPO.

Nicméně ústřední vláda nikdy nepřijala legislativu, která by toto právo skutečně zavedla (Dol, Mazo et al., 2016). Podoba španělské bytové politiky je spjata s charakterem španělského sociálního státu, ve kterém byl vliv státu historicky poměrně omezený a značná část úkolů byla prováděna buď trhem, nebo rodinou (Hoekstra, Heras).

V ústavě jsou dále zakotveny mj. **kompetence autonomií**. Autonomní společenství hrají ve španělském systému sociálního bydlení zásadní úlohu, neboť **přejímají výlučné kompetence v oblasti bydlení** podle článku 148.1.3 španělské ústavy. Pět ze sedmnácti autonomií (Andalusie, Katalánsko, Baskicko, Aragonie a Galicie) dosud přijalo legislativu s dostatečným dopadem. **Katalánsko a Andalusie** schválily **Zákon o právu bydlení** (Ley de Derecho a la vivienda) v letech 2007, resp. 2010. Tyto zákony nedávají lidem právní nárok na bydlení, ale jsou spíše pokusem poskytnout konkrétnější rámec pro ústavní „právo na slušné a přiměřené bydlení“. V obou autonomiích je hlavním cílem přijaté legislativy **regulace přidělování (cenově dostupného) sociálního bydlení** pro konkrétní cílové skupiny. Andaluský zákon také zavádí **povinnost vytvářet přehled o velikosti cílové skupiny a o bydlení** potřebném pro ubytování dotčených domácností (Dol, Mazo et al., 2016).

Dále než katalánská nebo andaluská legislativa míří **Baskický zákon č. 3/2015**, který dal obyvatelům Baskicka **právo požadovat obydlí**. Jde tedy o **tvrdé zákonné právo na bydlení**. Diskuse o právu na bydlení v Baskicku začala asi před 15 lety, během kterých bylo třeba překonat hlavní obavy z praktických záležitostí. Šlo zejména o to, aby byl k dispozici dostatečný bytový fond pro případ, kdy by domácnosti uplatňovaly právní nároky na základě tohoto práva na bydlení. Část sociálních bytů se má rezervovat na to, aby byly připraveny dát domácnostem právo být znovu ubytovány v případě nepříznivých okolností (Dol, Mazo et al., 2016).

**Stát má na pravomoci autonomií vliv a může do nich zasahovat**. To je způsobeno hlavně skutečností, že některé jeho výlučné kompetence přímo ovlivňují bydlení, a to zejména ty, které mají hospodářskou povahu. Vliv státu byl podpořen rozsudkem ústavního soudu č. 152/1988 ze dne 20. července 1988, který konstatoval, že stát má pravomoc v záležitostech týkajících se bydlení ve čtyřech aspektech: v určení **definice** chráněných akcí, **způsobu ochrany**, **stupně ochrany** a v oblasti **příspěvků ze státních zdrojů** (Navarro, 2011).

**Zásadním pilířem bytové politiky Španělska** a zároveň nástrojem, který do jisté míry realizuje výše uvedené právo na bydlení, jsou **Státní plány bydlení**, které jsou vypracovávány ve čtyřletých intervalech. Jsou prováděny **královskými nařízeními** (Real Decreto).

Čtyři již uvedené aspekty pravomocí státu se promítly i do **Státního plánu bydlení na období 2009–2012** (el Plan Estatal de Vivienda

2009–2012, dále jen „Plán bydlení 2009–2012“)<sup>86</sup>. Tento dokument vyšel ze dvou zásadních problémů, které nabraly na intenzitě ve dvou letech před jeho vznikem. Prvním byly značně ztížené možnosti části obyvatel Španělska i na pořízení vlastního bydlení z důvodu nárůstu cen domů a bytů, druhým ekonomická krize, která v té době zemi zasáhla. Uvedený plán měl být analýzou situace potřeb obyvatelstva v oblasti bydlení a nabídnout opatření, která měla podpořit realizaci práva na přiměřené bydlení podle článku 47 španělské ústavy (viz výše). Podporou se v rámci Plánu bydlení 2009–2012 rozumí poskytování nově postavených nebo zrekonstruovaných domů k prodeji nebo pronájmu, **pronájem domů nebo prodej dotovaných domů**, obnova historických památek, městských oblastí nebo venkovských obcí, **vymýcení nestandardního bydlení a chudinských čtvrtí**, zlepšení **energetické účinnosti** a využívání obnovitelných zdrojů energie (Navarro, 2011).

Plán bydlení 2009–2012 určil:

- skupiny lidí, které považuje za hlavní příjemce podpory (tj. „**příjemce domů**“),
- **typologii existujícího sociálního bydlení (tedy dotovaných domů; jde o rozdělení podle výše příjmů žadatelů, resp. rodiny, které nesmí přesáhnout určitý násobek ročního Veřejného ukazatele příjmů s více efekty (El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, dále jen „IPREM“<sup>87</sup>; více viz níže),**
- způsoby získání domů a právní úpravu vztahující se k těmto domům.

**Financování bydlení s veřejnou úlohou** je počínaje Plánem bydlení 2009–2012 regulováno mj. prostřednictvím **dohody mezi centrální vládou a určitými spolupracujícími finančními úřadovými institucemi** o dosažení hypotečních úvěrů s lepšími podmínkami pro znevýhodněné osoby (Roig, 2017).

Pokud jde o **nájemní bydlení s veřejnou úlohou**, Plán bydlení 2009–2012 zavedl dva druhy programů: Program podpory dotovaného nájemního bydlení (El Programa de Promoción de Vivienda Protegida para Alquiler) a Program sociálního bydlení pro zvláště zranitelné skupiny a jiné specifické skupiny (Programa de Promoción de Alojamientos Protegidos para Colectivos especialmente vulnerable y otros Colectivos específicos para el Alquiler). Tyto programy rozlišovaly čtyři hlavní režimy: nájem s minimálním trváním 10 nebo 25 let; nájem

na 10 let s právem koupit byt; nájem na 25 let pro zvláště zranitelné skupiny a další specifické skupiny. Výstavba podporovaného nájemního bydlení mohla probíhat jak na soukromých, tak na veřejných pozemcích (Roig, 2017).

Plán bydlení 2009–2012 byl nicméně **nadále zaměřen zejména na vlastnické bydlení**. Silná podpora vlastnického bydlení přitom ve Španělsku negativně přispěla mj. k **problému prázdných domů**, který se datuje už od konce 90. let 20. století. V počátcích byl zapříčiněn neochotou vlastníků poskytovat byty v dobrém stavu a lokaci pro účely sociálního bydlení; ponechávali si je pro spekulativní účely. Situace se značně zhoršila během konstrukčního boomu v letech 2000–2008, kdy se na spekulativním základě rozeběhla velká bytová výstavba, a poté, co se trh v roce 2008 zhroutil, byty buď zůstaly neprodané, nebo lidé přestali být schopni splácet hypoteční úvěry a byli vystěhováni. Problém prázdných domů je v základu zapříčiněn důrazem na vlastnické bydlení, ale přidávají se i další problémy, jako je špatná dostupnost služeb, nízká poptávka v určitých oblastech nebo vysoké náklady na údržbu bytů a domů. Např. Madrid a Katalánsko správu sociálních bytů kvůli vysokým nákladům outsourcovali (Pareja-Eastaway, Sánchez-Martínez, 2017). Tento nový, **prázdný „bytový fond“** čítá přibližně 680 000 bytů (**tedy téměř 20 % z celkového bytového fondu Španělska**), což je v silném kontrastu s obtížemi občanů a zhoršenou finanční dostupností bydlení (Roig, 2017). Hlavními vlastníky těchto nemovitostí jsou **finanční instituce**. Španělsko je dnes v paradoxní situaci, kdy se finanční sektor, který nashromáždil značný počet nemovitostí po vystěhování a uzavírání domů, sám (v různé míře dle jednotlivých bank) stává poskytovatelem sociálního bydlení (Pareja-Eastaway, Sánchez-Martínez, 2017; více viz níže).

Studie španělské ombudsmanky v roce 2013 sečetla **13 504 prázdných bytů pro sociální bydlení** v celém Španělsku (Ferrerias, 2015). Tato čísla však nejsou přesná, protože neexistuje centrální kontrola na regionální úrovni ani jednotná definice „volného sociálního bydlení“. Hlavními důvody prázdných bytů pro sociální bydlení jsou: **nemožnost získat finanční prostředky na koupi sociálního bytu**; nevhodné **umístění** domů; špatný stav bytového fondu, který není obnovován; skutečnost, že cena sociálního bydlení se někdy rovná nebo je vyšší než cena na soukromém trhu; nepřítomnost jakéhokoli ověření, zda je bydlení obsazeno, či nikoliv, a dlouhé postupy přidělování nových vlastníků nebo nájemníků.

Legislativní normy, které vznikly kolem roku 2012, reagovaly zejména na problém **vystěhovávaní**, jenž značně narostl především v souvislosti s globální ekonomickou a finanční krizí, která Španělsko velmi zasáhla. Jde např. o královské nařízení s mocí zákona č. 6/2012 (Real Decreto-Ley 6/2012), jímž centrální vláda představila dobrovolný **Kodex dobré praxe pro banky** týkající se vystěhovávaní, který v roce 2012 přijaly téměř všechny finanční instituce. Kodex podporoval restrukturalizaci a vyjednávání

86 Plán byl schválen královským nařízením č. 2066/2008 (Real Decreto 2066/2008) ze dne 12. prosince 2008.

87 IPREM je ukazatel používaný ve Španělsku pro účely poskytování ekonomických podpor, grantů, příspěvků, podpory v nezaměstnanosti apod. Tento index byl vytvořen v roce 2004 královským nařízením s působností zákona č. 3/2004 ze dne 25. června (Real Decreto-Ley 3/2004) a nahradil minimální mzdu jako referenční hodnotu. Je každoročně aktualizován. Anglický název je „Public Income Indicator of Multiple Effects“.

dluhů, nicméně kritéria byla přísná a představovala značnou bariéru v řešení pro většinu domácností vlastníků v nouzi (Dol, Mazo et al., 2016). V květnu roku 2013 byla kritéria způsobilosti rozšířena, ale stále vylučují většinu domácností (Roig, 2017).

V listopadu roku 2012 ústřední vláda dále rozhodla o **dočasném pozastavení procesu vystěhování pro nejzranitelnější osoby** (do roku 2014), a to královským nařízením s mocí zákona č. 27/2012 (Real Decreto-ley 27/2012). Toto nařízení rovněž přineslo vytvoření **Fondu sociálního bydlení** pro vystěhované vlastníky domů (Fondo Social de Vivienda). Fond vznikl jako **iniciativa centrální vlády ve spolupráci s finančním sektorem** a zahrnoval přibližně **10 000 volných bytů vlastněných bankami**, které měly být pronajímány zranitelným domácnostem. Účelem Fondu sociálního bydlení bylo mobilizovat část prázdných bytů, které propadly bankám, a nabídnout je jako „pohotovostní opatření“ rodinám, které ztratily své domovy z důvodu vymáhání hypoték a hrozilo jim riziko sociálního vyloučení. Jednalo se o dočasné opatření, než měl být všechn tento bytový fond přidělen. Také u tohoto nařízení však byly požadavky na příjmy přísné a ani po rozšíření požadavků nemohly být všechny byty pronajaty (nájem se pohybují ve výši 150–400 eur/měsícně a jsou omezeny 30 % z příjmu domácnosti; Pareja-Eastaway, Sánchez-Martínez, 2017).

Přijetí **Státního plánu bydlení na podporu nájemního bydlení, rekonstrukce budov a obnovy a renovace měst 2013–2016**<sup>88</sup> (el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013–2016; dále jen „Plán bydlení 2013–2016“)<sup>89</sup> znamenalo **radikální změnu v politice bydlení ústřední vlády**<sup>90</sup> (Lambea Llop, 2016). Zatímco předchozí Plán bydlení 2009–2012 požadoval, aby bylo 40 % sociálních bytů vytvořeno v nájemním sektoru, nový Plán bydlení 2013–2016 šel ještě dál. **Odvrátil se od tradiční podpory** dotovaných domů a bytů pro účely **vlastnického bydlení a založil veřejnou bytovou politiku na nájemním bydlení**. Vznikl **Program nájemního sociálního bydlení** (Programa de Vivienda Protegida en Alquiler), který měl zpřístupnit bydlení i lidem s nízkými příjmy. Politika vlády se zaměřila na dva hlavní pilíře:

- 1) poskytování **nájemního bydlení**<sup>91</sup> (dotace na nájem a podpora veřejného nájemního bytového fondu) a
- 2) **rekonstrukci budov a obnovu** a renovaci měst (Roig, 2017).

88 Plán byl prodloužen do roku 2017.

89 Plán byl schválen Královským nařízením č. 233/2013 ze dne 5. dubna 2013 (Real Decreto 233/2013), dostupným z: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/06/05/pdfs/BOE-A-2013-5941.pdf>. (Pozn.: Odkazovaný dokument je ve španělském jazyce. Anglické shrnutí je dostupné z: <http://www.eukn.eu/e-library/project/bericht/eventDetail/state-plan-2013-2016-for-rental-housing-housing-rehabilitation-and-urban-regeneration-and-renewal/>.)

90 Autonomie a obce však mohou nadále udržovat dotační programy na výstavbu nemovitostí za účelem prodeje a nájemního bydlení s právem na koupi bytu.

91 Jde obvykle o tříleté nájemní smlouvy.



**Cílem „nájemního pilíře“ je vytvoření nájemního sektoru** vlastněného aktéry, jako jsou veřejné subjekty, nadace nebo neziskové organizace. V rámci Programu nájemního sociálního bydlení existují dva typy dotovaných obydlí, a to pouze na pozemcích ve veřejném vlastnictví:

- a) **Střídavé sociální nájemní bydlení** (viviendas de alquiler social en rotación) je zaměřeno na rodiny s příjmem do 1,2násobku ročního IPREM. Nájemní smlouvy zde trvají minimálně jeden a maximálně tři roky, pokud zůstanou ekonomické podmínky nájemníka stejné (viz čl. 17.3). Pojem „střídavé“ znamená, že požadavky na způsobilost osob jsou čas od času analyzovány, a pokud je nesplňují, je bydlení přiděleno jiné domácnosti.
- b) **Sociální nájemní bydlení** (viviendas de alquiler protegido<sup>92</sup>) je určené rodinám s příjmem mezi 1,2 – 3násobkem ročního IPREM (Roig, 2017).

Dále se předpokládá, že v každém případě musí být **30 % nabízených sociálních nájemních bytů vyhrazeno místními úřady** nebo příslušnými veřejnými subjekty, a to vzhledem k požadavkům na usnadnění přístupu k bydlení těm **obyvatelům, kteří jsou v péči sociálních služeb** autonomií, obecních společností nebo nevládních organizací či jiných neziskových soukromých subjektů (čl. 17.2).

**V oblasti vlastnického bydlení podporuje dokument již pouze schopnost dlužníků splácet hypoteční úvěry.** Plán bydlení 2013–2016 dále zdůrazňuje potřebu spolupráce veřejných a soukromých aktérů na managementu bytové politiky (viz čl. 4 a 7; Llopart, 2013).

92 Pozn.: angl. „subsidised rental housing“.



Co se týče nedávných legislativních opatření, v roce 2014 centrální vláda změnila **hypoteční legislativu** za účelem větší ochrany chudých osob. Pokud lidé přestanou být schopni hypoteční úvěry splácet, domy přechází do vlastnictví bank. Ty je však mohou prodat pouze za 60 % jejich hodnoty a zbývajících 40 % zůstává bývalým majitelům jako dluh. Lidé tak jsou vystěhováni a ještě jim zůstává v podstatě nesplacitelná dlužná částka. Novela zavedla, že **pokud si člověk nemůže dovolit svůj dluh splácet, je mu odpuštěn. Nicméně ve chvíli, kdy se jeho ekonomická situace opět zlepší** (např. si najde zaměstnání), **je dluh znovu obnoven**. Situace tak zůstává prakticky stejná, lidé jsou zadluženi natolik, že nemají šanci získat nové bydlení (Khazalová, 2016).

V roce 2015 bylo přijato několik zákonů reagujících na jedné straně na problém prázdných budov a na druhé straně na podporu nájemního sociálního bydlení. Královské nařízení s působností zákona č. 1/2015 (Decreto-Ley 1/2015<sup>93</sup>) stanoví, že **pokud by finanční instituce chtěla prodat nemovitost**, která byla uzavřena (po dubnu 2008) a která se nachází v oblastech s vysokou poptávkou po bydlení, **veřejný orgán může tuto nemovitost koupit a používat ji jako nájemní sociální bydlení**. Stejně nařízení zavedlo **Registr volných bytů**, který výše uvedené opatření posiluje zavedením nové **daně na prázdné byty**, která cílí především na finanční instituce. Daň se zaměřuje na byty prázdné nejméně po dva roky, které jsou v místě s vysokou poptávkou po bydlení.

**Zákon č. 24/2015** (Ley 24/2015<sup>94</sup>) zavazuje finanční instituce a každého jiného držitele více nemovitostí (celkem +1 250 m<sup>2</sup>) k tomu, aby nabízel i **tříleté sociální nájemní smlouvy domácnostem ohroženým vyloučením z bydlení**. Tato nabídka by měla být provedena předtím, než instituce zahájí proces vystěhování. Kromě toho zákon stanoví dva různé druhy **dočasného vyvlastnění**. V prvním případě je zavedeno dočasné vyvlastnění (na 4–10 let) za účelem obnovení obytných podmínek uzavřených nemovitostí, pokud jsou prázdné z důvodu jejich havarijního stavu. Ve druhém případě je stanoveno dočasné vyvlastnění na dobu tří let, které se týká prázdných bytů vlastněných finančními institucemi či jinými držiteli více nemovitostí v oblastech, kde jsou domácnosti ohrožené sociálním vyloučením.

**Návrh dalšího Plánu bydlení na období 2018–2021** obsahuje ambiciózní soubor opatření (zatím bez konkrétního rozpočtu). Dosud navrhovaná opatření ve zkratce zahrnují: dotované hypoteční úvěry; přídavky na nájemné; podporu pro osoby

vystěhované z jejich primárního bydliště; financování poskytování nájemního bydlení; financování zvyšování energetické účinnosti; financování opatření pro údržbu a přístupnost; program pro obnovu měst a venkova; dotace pro mladé; a programy bydlení a dotace pro seniory (Housing Europe, 2017).

## 5.2 Struktura a fungování systému sociálního bydlení

### 5.2.1 Charakteristika poskytovaného sociálního bydlení

Sociální bydlení je ve Španělsku tvořeno z převážné části domy nebo byty poskytovanými do **vlastnictví**, a to zejm. prostřednictvím **zvýhodněných úvěrů**. Vlastnické bydlení bylo ve Španělsku po dlouhou dobu považováno za stabilní investici a i výstavba sociálního bydlení se odehrávala v sektoru vlastnického bydlení (Lux, 2000). **Typ vlastnického sociálního bydlení, resp. dotovaného domu**, byl stanoven centrální vládou naposledy v Plánu bydlení 2009–2012 a odvíjel se **od příjmu žadatele**: Pro nejchudší domácnosti byl určen speciální režim a obecný (obvyklý) režim pro domácnosti s nízkými a středními příjmy. Režimy se lišily výší úrokového zvýhodnění (aby na něj dosáhla, domácnost musela splnit kritéria velikosti a ceny bytu a maximální výše svých ročních příjmů), délkou doby splatnosti zvýhodněných úvěrů (čím chudší domácnost, tím delší doba splatnosti), příp. i dalšími parametry (speciální subvence pro nejchudší domácnosti; Navarro, 2011).

**Sociální nájemní bydlení**, které ve většině jiných evropských zemí tvoří páteř sociálního bydlení, ve Španělsku zahrnuje jen **malou část nájemního bytového fondu**. Dotované nájemní bydlení může vznikat jak z nové výstavby, tak z rehabilitace objektů (Roig, 2017). Malý bytový fond k ubytování potřebných domácností mají obce (Scanlon, Fernández, Whitehead, 2015). Ačkoliv se **politika centrální vlády v posledním Plánu bydlení v roce 2013 zcela zaměřila na podporu nájemního sociálního bydlení, ne všechny autonomie tento cíl také sledují** (např. Baskicko udržuje určitý podíl sociálních bytů pro vlastnické bydlení). Těž vzhledem k tomu, že Státní plány bydlení jsou čtyřleté, koexistuje v současné době mnoho režimů, které se liší podle opatření, v jehož době vznikly<sup>95</sup> (Dol, Mazo et al., 2016).

Nízkopříjmové domácnosti, které neměly prostředky na koupi sociálního bytu ani s finanční podporou, přecházejí často do **soukromého nájemního sektoru** vzhledem k nedostatku jiné alternativy. V době ekonomické krize však i na ně dolehl tlak v podobě zvyšování nájmů a často byly i tyto domácnosti vystěhovávány (Khazalová, 2016).

93 Zákon č. 1/2015 ze dne 24. března 2015, o mimořádných a naléhavých opatřeních pro mobilizaci bytů zabavených v exekuci (Decreto-Ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria).

94 Zákon č. 24/2015 ze dne 29. července, o naléhavých opatřeních pro řešení mimořádné situace v oblasti bydlení a energetické chudoby (Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética).

95 Státní Plán bydlení 2013–2016 nezměnil status již existujících typů bydlení vzniklých dle předchozího Plánu bydlení 2009–2012 atp.



V poslední době můžeme ve Španělsku pozorovat **rostoucí zájem o družstevní bydlení** jako o alternativu k (sociálnímu) vlastnictví domů. Např. Baskicko aktivně podpořilo družstevní bydlení ve svém Plánu bydlení v roce 2013 (Dol, Mazo et al., 2016).

**Vedle sociálního bydlení ve formě vlastnických nebo nájemních bytů** (tedy VPO) existují ve Španělsku různé další **programy, které se řadí pod sociální bydlení**. Například v Katalánsku existují různé programy pro poskytování bydlení podle kritérií stanovených orgánem veřejné moci. Jde například o Sociální nájemní program pro **zprostředkování** bydlení (Bolsa de mediación de alquiler social), Program pro **výměnu** bydlení (Programa de cesión), **Inkluzivní bydlení** nebo Sociální pohotovostní výbor (Mesa de Emergencia Social; Lambea Llop, 2016).

### 5.2.2 Model přechodu do bydlení

Co se týče osob s největšími problémy ve vztahu k získání a udržení bydlení (tedy zejména osoby bez domova žijící na ulici, v chatrčích apod.), i ve Španělsku se objevily **programy postavené na principu housing first**, tedy že bydlení je základ potřebný pro zlepšování dalších sociálních a zdravotních problémů člověka (Baláž, 2016). První program housing first ve Španělsku spustila nezisková organizace RAIS v květnu 2014 pod názvem HÁBITAT, a to v Madridu, Barceloně a Malaze<sup>96</sup> (Pleace, 2017). V rámci programu je osobě poskytnuto **individuální bydlení<sup>97</sup> a profesionální podpora v závislosti na jejích potřebách**. Ani podpora, ani pobyt v domácnosti nejsou podmíněny dosažením předchozích cílů sociální intervence; klient je tím, kdo určuje cíle a stupeň podpory potřebný k jejich dosažení. Program vyžaduje **dodržování některých základních závazků**, jako je přijetí pravidelných návštěv odborníka, přispívání na výdaje na bydlení, pokud osoba má příjmy, udržování dobrých sousedských vztahů a účast na externím hodnocení programu (HABITAT, 2018). Projekt HÁBITAT byl podrobně vyhodnocen a **přístup housing first se stal ve Španělsku součástí širší strategie vlády v pomoci osobám bez domova** (Pleace, 2017).

### 5.2.3 Velikost bytového fondu

Bytový sektor ve Španělsku je **výrazně zaměřen na vlastnické bydlení**. Celý sektor vlastnictví domů představuje **77,1 %** z celkového objemu bytového fondu ve Španělsku<sup>98</sup>. Před krizí, která začala v roce 2008, tento podíl činil 85 % (Housing Europe, 2017). V letech

2008–2014 bylo vystěhováno více než půl milionu lidí, z nichž mnozí nezvládali splácet hypoteční úvěr. Je zřejmé, že vlastnický sektor zahrnoval (a nadále zahrnuje) příliš mnoho ekonomicky zranitelných domácností (Dol, Mazo et al., 2016).

Trend podporovat vlastnické bydlení prostřednictvím výstavby se přenesl i do sociálního bydlení. Sociální bydlení bylo ve Španělsku historicky poskytováno ve formě **vlastnického** bydlení spíše než nájemního (snadný přístup k financování, daňové odpočty apod.). **Výstavba sociálních bytů či domů za účelem jejich prodeje však znemožňuje vytvořit významný a trvalý soubor sociálních nájemních bytů**. Španělsko dlouhodobě pocituje **nedostatek bytů** pro lidi, kteří mají problémy s přístupem k tržnímu bydlení. Sektor sociálního bydlení není atraktivní ani pro developery, kteří dávají přednost vyšším ziskům v soukromém sektoru (Scanlon, Fernández, Whitehead, 2015).

Rozsah **vlastnického sociálního bydlení** nelze vyčíslit. Přestože statistiky ukazují, že v posledních 40 letech byly vybudovány více než 4 miliony sociálních bytů, není možné určit přesný počet stávajících sociálních bytů vzhledem k tomu, že většina z nich je po určité době převáděna do soukromého vlastnického sektoru (Pareja-Eastaway, Sánchez-Martínez, 2017).

Španělsko patří mezi evropské země s **nejnižším podílem sociálních nájemních bytů** na celkovém bytovém fondu. Jde pouze o **2,5 %<sup>99</sup>**, přičemž průměr EU-15 činí 11,7 %. Jedná se o cca 300 000 bytů (Housing Europe, 2017). **Skutečný rozsah** sociálního nájemního bytového fondu se však ve Španělsku **určuje velmi obtížně**. Každá autonomie má vlastní definici a své vlastní programy, a zároveň existuje široká škála poskytovatelů sociálního bydlení na různých úrovních (autonomie, regionální, místní), což komplikuje kvantifikaci sociálního bydlení, které spravují, jako celku. Dále, ne každé sociální bydlení se realizuje prodejem nebo nájmem sociálního bytu (viz programy mimo VPO uvedené výše). Uváděná 2,5 % jsou tak velmi nejistým číslem (Lambea Llop, 2016). Pro představu, v roce 2016 nebylo z prostředků státního Plánu bydlení v celém Španělsku vystavěno ani 2000 sociálních nájemních bytů (Housing Europe, 2017).

Španělský **sektor nájemního bydlení je nejmenší v Evropě**; odpovídá 13,8 % celkového objemu bytového fondu a je soustředěn výlučně v několika velkých městech, jako jsou Barcelona a Madrid (Pareja-Eastaway, Sánchez-Martínez, 2017). Větší zájem o nájemní bydlení projevují mladí lidé (Housing Europe, 2017).

Španělsko má dlouhodobě vysokou míru nezaměstnanosti (kolem 20 %), a to zejména mladých lidí (cca polovina mladých je nezaměstnaných). Přibližně 20 % populace je ohroženo chudobou. **V sektoru soukromého nájemního bydlení je vystavěno**

96 HÁBITAT se zaměřuje na osoby bez domova s vysokou potřebou podpory, včetně lidí dlouhodobě či opakovaně zakoušejících bezdomovectví, s duševním onemocněním a problémy s drogami a alkoholem. Někteří uživatelé služby mají také omezující onemocnění či postižení. Více viz <https://raisfundacion.org/en/right-housing/>.

97 HÁBITAT nabízí kombinaci soukromého a veřejného nájemního bydlení.

98 Celý bytový sektor Španělska sestává z přibližně 25 mil. bytů, ve kterých žije cca 47 mil. obyvatel. Cca 680 000 bytů je prázdných.

99 Podobně nízký podíl sociálního nájemního bydlení má např. Maďarsko (4 %), avšak tam byl podíl tohoto bydlení náhle snížen prostřednictvím masové privatizace.

riziku chudoby nebo sociálního vyloučení 41 % domácností, což od roku 2007 vykazuje významný vzestupný trend (33 %) <sup>100</sup>. Počet vystěhovaných osob (z vlastnického i nájemního bydlení) činí 80 000 rodin ročně (Lambea Llop, 2016). Více než 30 000 osob žije ve Španělsku v současné době na ulici (HABITAT, 2018). Cenová dostupnost bydlení se ve Španělsku v posledním desetiletí významně zhoršila: podíl domácností, jejichž celkové náklady na bydlení jsou nadměrné (overburden rate), se v období od roku 2005 do roku 2015 zdvojnásobil, a to z přibližně 5 % na více než 10 % z celkového počtu obyvatel. Zvýšení je ještě výraznější u osob ohrožených chudobou; zde došlo ve stejném období k nárůstu z 16,6 % na 36,4 % (Housing Europe, 2017).

**Určování počtu lidí, kteří jsou v bytové nouzi, je ve Španělsku problematické.** V každé autonomii existují registry žadatelů o sociální bydlení (VPO), nicméně jsou v nich i lidé, kteří nesplňují požadavky pro zapsání na tyto listiny. Na druhou stranu v nich nejsou registrováni lidé, kteří žijí v přeplněných nebo neobyvatelných bytech, lidé, kteří jsou vystaveni riziku vystěhování atd. (Lambea Llop, 2016).

**Současná státní španělská politika bydlení cílí na zvýšení procentního podílu sociálního nájemního bydlení,** což však naráží na to, že některé veřejné subjekty se naopak části svého sociálního bytového fondu zbavují <sup>101</sup>. To ukazuje na deficit v managementu systému sociálního bydlení. Výdaje na správu sociálního bydlení jsou vysoké, a to zejména u prázdných domů <sup>102</sup>. V ověřitelných statistických údajích týkajících se skutečné nabídky a skutečné poptávky po sociálním bydlení jsou značné nedostatky, což komplikuje tvorbu nových bytových politik a brání možnosti mít účinný systém řízení (Lambea Llop, 2016).

Ačkoliv má Španělsko rekordní počet prázdných bytů, přístup k sociálnímu bydlení je pro obyvatele obtížný. Řešením nedostatku sociálních bytů dle části expertů není výstavba nových bytů, ale využití existujících prázdných bytů ve vlastnictví finančních institucí (Lambea Llop, 2016). Nicméně jiní autoři upozorňují na to, že 70 % těchto neprodaných bytů funguje jako přechodná bydliště (druhý nebo rekreační byt vlastníka) nebo se nachází ve velmi decentralizovaných oblastech s nižší potenciální poptávkou po nájmu. Navíc je tento přebytek bydlení spíše střední až vyšší kvality, což neodpovídá hlavním potřebám žadatelů na nájemním trhu a jejich současné ekonomické schopnosti platit nájemné (Roig, 2017).

100 Evropský průzkum o příjmech a životních podmínkách (Eurostat 2017).

101 Dochází mj. k prodeji veřejného bydlení místními orgány soukromým investičním fondům, například v Madridu (celkem 4860 bytových jednotek bylo prodáno společností Goldman Sachs a Blackstone) nebo Barceloně (298 jednotek). Katalánská vláda v roce 2013 plánovala prodat 14 000 veřejných bytů zahraničnímu investičnímu fondu.

102 Např. v Baskicku představují prázdné byty cca 9 % z celkového bytového fondu.

## 5.2.4 Zapojené úrovně veřejné správy

Španělsko je decentralizovaným státem, v němž mají autonomie (comunidad autónoma) v některých oblastech politik výlučnou kompetenci <sup>103</sup>; bydlení je jednou z nich <sup>104</sup>. Cíle a opatření politiky bydlení se proto mohou mezi autonomiemi lišit (Lambea Llop, 2016).

**Stát v oblasti bydlení definuje ochranná opatření a způsoby financování,** a to především prostřednictvím Státních plánů bydlení (viz výše). Centrální vláda stanovuje pravidla pro koupi, přidělení nebo výstavbu sociálního bydlení; jedním z nich je celostátně určená hranice příjmu (viz níže). Hlavním aktérem je zejm. Ministerstvo rozvoje (Ministerio de Fomento; Roig, 2017) <sup>105</sup>.

Na úrovni autonomií se stanovují další požadavky a priority, a to na základě místních poměrů (Roig, 2017). **Autonomie** zodpovídají za provádění politiky bydlení skrze hospodaření s pozemky, správou veřejné podpory a dotací zahrnutých do Státního plánu bydlení. Ačkoliv mohou mít vlastní plány bydlení a realizují svou politiku bydlení, musí respektovat obecný finanční a daňový právní rámec stanovený státem <sup>106</sup>. Několik autonomií přijalo např. opatření na pomoc majitelům domů, kterým hrozí vystěhování (např. katalánský parlament se zavázal nabízet alternativní bydlení za sociální nájem domácnostem, kterým hrozí vyhoštění. Katalánská bytová agentura (Agència de l'Habitatge de Catalunya) nabízí pomoc a poradenství lidem, kteří mají problémy s placením hypotéky, a vyjednává s bankami za účelem zabránění vystěhování). Zaměřují se také na zajištění dostupnějšího bydlení mobilizací prázdného bytového fondu držené bankami nebo jinými investory (transformaci prázdných soukromých domů na dostupné nájemní bydlení, kde hrají roli zprostředkovatelů; Housing Europe, 2017). K dosažení tohoto cíle neváhalo několik autonomií přijmout taková opatření, jako je např. dočasné vyvlastnění (Katalánsko, Baskicko nebo Andalusie). Několik autonomních společenství také konkretizovalo ve španělské ústavě vyjádřené právo na bydlení (viz výše; Roig, 2017). Příkladem z poslední doby je Barcelona, která přijala „Plán na právo na bydlení 2016–2025“. V rámci něj poskytne Evropská investiční banka (EIB) městu půjčku na výstavbu 2198 bytů na veřejné nájemní bydlení pro nízkopříjmové domácnosti

103 Na státní úrovni vznikla v roce 2005 Veřejná společnost pro nájem (Sociedad Pública de Alquiler, dále jen „SPA“) s cílem poskytovat záruky, informace a poradenství pronajímatelům a nájemcům s cílem zvýšit jak právní jistotu, tak dostupnost bydlení. V roce 2012 však byla SPA zrušena kvůli svému selhání v podpoře dostupného bydlení, a to kvůli nízkému počtu přidělených bytů a vysokým nákladům na údržbu. Finanční prostředky byly převedeny do autonomií, které jsou příslušnými orgány veřejné správy ve věcech bydlení (Lambea Llop, 2016).

104 Viz článek 148.1.3 španělské ústavy (Dol, Mazo et al., 2016).

105 Oficiální stránka Ministerstva rozvoje je dostupná (pouze ve španělském jazyce) na [https://www.fomento.gob.es/mfom/lang\\_castellano/default.htm](https://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/default.htm).

106 Rozsudek španělského Ústavního soudu ze dne 14. května 2015 stanoví, že regionální politiky bydlení by neměly kolidovat se strukturálními pravidly hypotečního trhu a zájmy, které jsou již regulovány na státní úrovni.

(tj. sociální bydlení) v osmi městských částech. Opatření autonomií obecně směřují ke zranitelným (vystěhovaným nebo ohroženým) domácnostem, aby pro ně nebylo jedinou možností spoléhat se na rodiny nebo nevládní organizace poskytující sociální služby, jako je ve Španělsku Červený kříž nebo Caritas (Housing Europe, 2017).

Aby byla veřejná politika obsažená ve výše uvedených Státních plánech bydlení efektivní, je realizována prostřednictvím zavedení **dvou druhů dohod**. První, přijímaná mezi **státem nebo jakoukoliv autonomií a úvěrovými institucemi**, zaručuje nastavení zásadních finančních opatření. Druhý typ smlouvy představují dohody uzavírané mezi **Ministerstvem rozvoje a autonomiemi** za účelem zajištění jejich **přístupu k financování** ze Státního plánu bydlení (Roig, 2017).

**Místní (obecní a krajská) správa** se na realizaci politiky bydlení podílí v rámci rozvoje a správy bytového fondu, poskytováním sociálních služeb, územním plánováním apod.<sup>107</sup> Španělsko má více než 8000 obcí, které mohou provádět opatření týkající se bydlení. Dále, v Katalánsku existuje více než 40 **krajských rad** (Consells Comarcals), které mohou převzít odpovědnost za **společné řízení nejmenších obcí** prostřednictvím dohod s autonomiemi a městskými radami (Roig, 2017).

### 5.3 Cílová skupina a přidělování sociálního bydlení

**Hlavním** kritériem pro přístup k sociálnímu bydlení je ve Španělsku **hranice příjmu**. Hranici příjmu stanovuje ústřední vláda ve Státních plánech bydlení v závislosti na typu sociálního bydlení. Na základě příjmových kritérií má ve Španělsku **teoreticky přístup k sociálnímu bydlení více než 80 % domácností**.

Jak obydlí, tak zájemce musí splňovat další zákonem stanovené požadavky:

- Aby mohl být byt považován za sociální bydlení, **nesmí obytná plocha přesáhnout určitý počet m<sup>2</sup> a kupní cena bytu nebo nájemné musí být nižší než vládou stanovovaný limit**.
- **Zájemce je omezen výší příjmu, nesmí mít jiný vhodný byt a musí být registrován v oblasti, ve které žádá**. Přednost mají osoby se zdravotním postižením a závislé osoby, rodiny s malými dětmi, důchodci podporující své děti nebo další sociálně zranitelné osoby se zprávou ze sociálních služeb (Ayuntamiento of Barcelona, 2013).

**Domácnost nesmí přesáhnout určitý násobek ročního IPREM, který se liší podle toho, zda jde o:**

- **nájemní sociální bydlení**, kdy podle čl. 13 Státního plánu bydlení 2013–2016 jde o dva režimy mezi 1,2–3násobkem ročního IPREM<sup>108</sup> (více viz výše), příp. nájemní sociální bydlení podle předchozího Státního plánu bydlení 2009–2012 (čtyři režimy viz výše);
- **vlastnické sociální bydlení** podle předchozího Státního plánu bydlení 2009–2012 (šlo o tři režimy mezi 2,5–6,5násobkem ročního IPREM).

Výše a rozsah finanční podpory v různých režimech jsou nepřímo úměrné příjmu osoby nebo rodiny. U nájemního bydlení jde o finanční podporu platby nájemného a u vlastnického bydlení zejména o lepší úrokové zvýhodnění a příp. i další finanční podporu nejchudších domácností.

Mezi **prioritní příjemce podpory** historicky patřili zejména lidé se zdravotním postižením. Podle Plánu bydlení 2009–2012 jde dále také o:

- lidi, kteří získávají dům poprvé;
- ženy, které zažívají genderové násilí;
- oběti terorismu;
- lidi postižené katastrofickými událostmi;
- oddělené nebo rozvedené osoby, které nemají zpoždění s platbami na děti a manžela/manželku, je-li to vhodné;
- jiné skupiny, které jsou v situaci sociálního vyloučení nebo jim sociální vyloučení hrozí (tyto situace stanoví autonomie; Navarro, 2011).

**Autonomie** mohou stanovit **další požadavky**, které se týkají přístupu osob k veřejnému bydlení, **nicméně vždy pouze nižší, než jsou výše uvedené zákonné limity**. Pro příklad uveďme specifické požadavky pro Katalánsko:

- věk nad 18 let,
- osoba má španělské občanství nebo španělské povolení k pobytu,
- prokáže potřebu v oblasti bydlení,
- zaregistruje se u příslušného úřadu (podle umístění domu/bytu),
- nepřekračuje stanovenou maximální výši příjmu,
- nevlastní další bydlení,
- veřejné bydlení bude využívat jako hlavní bydliště (Ayuntamiento of Barcelona, 2013).

Osoba, která chce ve Španělsku požádat o poskytnutí veřejného bydlení, musí být nejprve zapsána do **veřejného registru žadatelů o bydlení** vedeného příslušnou městskou radou. Registrace platí po dobu tří let a měla by být obnovena, pokud

107 Kompetence obcí jsou stanoveny v člancích 25.2 a 28 zákona č. 7/1985 ze dne 2. dubna, upravujícího základy místního režimu (reguladora de las bases de régimen local, BOE 03/04/1985 n.ú. 80, zkratka „LBRL“; Roig, 2017).

108 V roce 2017 byl indikátor IPREM na úrovni 6454,03 eur/rok.

má žadatel o bydlení stále zájem a nadále splňuje všechny požadavky. Registr žadatelů o veřejné bydlení poskytuje informace o místním rozmístění bytů a procesu přidělování bydlení.

Vzhledem k tomu, že se ústřední vláda ve Státním plánu bydlení 2013–2016 zaměřila na 100% podporu nájemního bydlení, zásadním faktickým prahem pro přístup k sociálnímu bydlení je značný **nedostatek sociálních nájemních bytů**. Uvedené opatření vlády platí krátce a jeho přínosy nejsou ještě tak zřetelné<sup>109</sup>. Navíc, ne všechny autonomie přejaly po desetiletích prosazování vlastnického bydlení tak rázný příklon k nájemnímu bydlení. Taktéž mezi lidmi má přes dopady krize vlastnické bydlení značnou váhu a prestiž. I pro obyvatele, kteří nežijí v chudobě, se však přístup k vlastnickému bydlení snížil. Pravidla pro hypotéky byla zpřísněna, například již není možné půjčit si plnou částku na pořízení bytu či domu, je třeba mít už určitý kapitál.<sup>110</sup> Na podporu lidí, kteří nevládají splácet hypotéky, však vznikají různé programy, jako je například program veřejných bytových společností pro mediaci mezi bankami a insolventními držiteli hypotéky, který zahrnuje mj. systém „hypotéky k přenechání“, který osobě **umožňuje zůstat v bytě jako nájemník**. Toto opatření však není plošné (Dol, Mazo et al., 2013).

Nejdůležitějším aspektem **právní regulace dotovaných domů** poskytovaných do vlastnictví je **zákonný ochranný režim**, který trvá po různě dlouhou dobu (např. 30 let). Teprve po jeho skončení<sup>111</sup> se dům nebo byt stává volným a může být také prodán za tržní cenu. Do doby, než tato doba uplyne, se na příjemce dotčeného domu vztahuje řada **povinností**, jako je užívání domu jako trvalého hlavního bydliště. V souvislosti s tím existuje ve Španělsku **systém sankcí** za jednání, která jsou v rozporu s účelem a používáním těchto domů (Navarro, 2011).

Reálně v sociálních bytech bydlí domácnosti s nízkými příjmy, prvokupující, mladí lidé, senioři, ženy, které jsou oběťmi domácího násilí, oběti terorismu, velké rodiny, Romové, rodiny s jedním rodičem, osoby se zdravotním postižením a osoby závislé na péči jiného člověka. Co se týče jejich finanční situace, jde o lidi s nižším než průměrným příjmem ve Španělsku (Scanlon, Fernández, Whitehead, 2015). **Co do charakteristiky osob, které v něm bydlí, tedy sektor sociálního bydlení plní svůj účel.**

### 5.3.1 Opatření proti diskriminaci v přístupu osob k bydlení<sup>112</sup>

**Diskriminační jednání majitelů nemovitostí je ve Španělsku v zásadě rozšířené a narůstá** z důvodu obav z nevhodného užívání nebo poškozování obydlí nájemníky ze sousedských problémů a snížení ceny nemovitostí, a to zejména v přistěhovaleckých čtvrtích. Stává se tak, že majitelé bytů je odmítají imigrantům pronajímat anebo v jiných případech přidávají k nájemnému příplatek nebo zpřísnují podmínky k uzavření nájemní smlouvy.

Článek 3.1.h směrnice 2000/43/ES<sup>113</sup> zahrnuje bydlení mezi zboží nabízené veřejnosti, na které se vztahuje zákaz diskriminace. Na základě uvedené směrnice byl ve Španělsku předložen návrh zákona o rovném zacházení a zákazu diskriminace<sup>114</sup>, v jehož článku 20 se stanovil pro pronajímatele zákaz odmítnout nebo diskriminovat žadatele o nájem z důvodu rasy nebo etnického původu, pohlaví, náboženství, přesvědčení nebo názoru, věku, zdravotního postižení, sexuální orientace nebo identity, nemoci nebo jiných osobních či sociálních podmínek nebo okolností. Uvedený návrh nakonec nebyl schválen, směrnice však byla provedena zákonem č. 62/2003<sup>115</sup>, jehož článek 29.1 **zakazuje rozdílné zacházení a diskriminaci v přístupu ke zboží, včetně bydlení**. Činí to však velmi obecným způsobem, což ztěžuje porozumění rozsahu tohoto zákazu.

Směrnice 2004/113/ES<sup>116</sup> zakazuje (čl. 3) jakékoli rozdílné zacházení s muži a ženami při poskytování zboží a služeb veřejnosti. Směrnice v odstavci 16 stanoví, že **rozdíly v zacházení lze přijmout pouze tehdy, jsou-li odůvodněny legitimním cílem**<sup>117</sup>. Legitimním cílem může být například ochrana obětí násilí spojeného s příslušností k pohlaví (například v případě zřizování azylových domů pro osoby stejného pohlaví), ochrana soukromí a slušnosti (například pokud nějaká osoba poskytuje ubytování v části svého obydlí) apod. Tato směrnice byla ve Španělsku provedena zákonem č. 3/2007<sup>118</sup>. V článku 31 se zavádí **pozitivní**

109 Na základě podpory ze Státního plánu bydlení 2013–2016 např. v roce 2016 vzniklo pouze 1223 bytů (Housing Europe, 2017).

110 Toto opatření je někdy obcházeno tím, že zájemce o hypotéku si vezme osobní půjčku a s těmito financemi následně žádá banku o hypotéku.

111 Ukončení právního režimu je většinou předjíráno (tj. „diskvalifikace“, viz článek 5 Státního plánu bydlení 2009–2012), nicméně za určitých okolností může být trestem uloženým veřejnou správou (viz články 150, 151 a 152 nařízení č. 2114/1968 ze dne 24. července).

112 Zdroj: Roig, 2017. Pozn.: Další mezinárodní instrumenty jsou uvedeny na příkladu Německa v kapitole 3.3.1.

113 Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.

114 Proposición de Ley relativa a la igualdad de trato y la no discriminación.

115 Zákon č. 62/2003 Sb., ze dne 30. prosince 2003, o opatřeních v oblasti fiskálního, správního a sociálního pořádku (Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social).

116 Směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování.

117 Bylo např. zpochybnováno, zda dotace neporušují princip nediskriminace, když prospívají převážně určitým skupinám. V tomto ohledu Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že subvence nejsou diskriminačními, jestliže existuje objektivní a rozumné odůvodnění v rozdílném zacházení, které je zaměřeno na legitimní cíl (Willis vs Spojené království, 11. září 2002).

118 Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.



**diskriminace ve prospěch žen.** Zajišťuje, že bude podporován **přístup k bydlení pro ženy v nouzi nebo ženy ohrožené sociálním vyloučením nebo v případě, že jsou oběťmi domácího násilí**, a to zvláště pokud mají ve své výhradní péči děti. V praxi je to realizováno tím, že rodiny s jedním rodičem a ženy, které jsou oběťmi domácího násilí, mají přednost v získání podpory na platbu nájemného, a to jak na úrovni státu (čl. 6.4 a příloha I Plánu bydlení 2013–2016), tak na základě ustanovení o platbě na nájemné schváleného v Katalánsku v roce 2013.

Dále je stanoven **zákaz diskriminace v přístupu k bydlení na základě státní příslušnosti**, a to s ohledem k evropským občanům a jejich rodinám<sup>119</sup>, jakož i ke státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty<sup>120</sup>. Občané členských států EU a cizinci, kteří jsou ve Španělsku dlouhodobě pobývajícími rezidenty, mají nárok na výše uvedenou státní podporu v oblasti platby nájmu (článek 2.a Plánu bydlení 2013–2016), případně se na ně vztahuje výše uvedené ustanovení o platbě na nájemné v Katalánsku.

A konečně, **evropský zákonodárce zakazuje diskriminaci v přístupu k bydlení** vzhledem k tomu, že **bydlení je základem** života občanů a jeho nedostupnost je jednoznačně sociálním vyloučením.

Reálným omezením přístupu k bydlení může být vzhledem k závislosti španělského systému sociálního bydlení na veřejných prostředcích nedostatek financí státu. Plán bydlení 2013–2016 výslovně uvádí, že **podpory a dotace závisí na dostatku financí ve státním rozpočtu** (Roig, 2017).

## 5.4 Poskytování a management sociálního bydlení

Poskytování sociálního bydlení ve Španělsku je **typické značnou různorodostí**. V sektoru sociálního bydlení působí široká škála subjektů: veřejné, smíšené, soukromé neziskové i soukromé ziskové organizace. Liší se jejich právní povaha i velikost. Poskytování sociálního bydlení může být jejich **hlavním cílem nebo jej mohou nabízet jako doplňkovou službu** k jiným službám, které poskytují určitým skupinám obyvatel: Soukromé ziskové subjekty často pronajímají a/nebo prodávají také soukromé bydlení, kanceláře, garáže, parkovací místa nebo komerční objekty. Místní bytové úřady kromě programů sociálního bydlení poskytují typické služby, jako je obecné poradenství v oblasti bydlení nebo ohledně dávek na bydlení, které vyplácí. V případě neziskových organizací může být poskytování sociálního bydlení pouze

doplňkovou službou<sup>121</sup> v rámci podpory určité skupiny obyvatel (senioři, imigranti, lidé se zdravotním postižením apod.; Lambea Llop, 2016).

**Sociální bytový fond je ve Španělsku spravován** (a vlastněn) převážně regionálními nebo místními veřejnými orgány (autonomie nebo obce) nebo společnostmi<sup>122</sup>. Například v Katalánsku je hlavním poskytovatelem sociálního bydlení **Katalánská bytová agentura** (na úrovni katalánské autonomie) a dále **obecní společnosti a místní bytové úřady** na úrovni obcí a krajů. **Krajské rady** (consell comarcal) jsou odpovědné za společné řízení nejmenších obcí prostřednictvím dohod s autonomiemi a městskými radami. **Obce** jsou odpovědné za urbanistické plánování (stanovují podmínky výstavby a využívání půdy), vydávání stavebních povolení a samozřejmě také **spravují a udržují obecní byty a pozemky** (Lambea Llop, 2016).

Od roku 1980 si většina regionálních a místních samospráv vytvořila vlastní **bytové společnosti** nebo agentury. Vedle veřejných správců existují dále **soukromé subjekty**, a to jak ziskové, tak neziskové<sup>123</sup>. **Neziskové subjekty**, mezi které patří nadace, družstevní společnosti<sup>124</sup>, asociace nebo náboženské organizace, spravují pouze malou část sociálního bytového fondu. V sektoru sociálního bydlení působí také smíšené (veřejně-soukromé) společnosti.

Dále jde o **společnosti držící majetek** (běžně ve formě kapitálové společnosti) nebo investiční fondy. V roce 2009 byly na trhu s nemovitostmi vytvořeny **společnosti s ručením omezeným**, jejichž cílem je posílení nájemního trhu ve Španělsku (las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario, **SOCIMI**). Podobají se investičním fondům (real estate investment trusts, REIT), kterým je povoleno obchodovat na oficiálním akciovém trhu, a jsou osvobozeny od daně z příjmu právnických osob. Upozorňujeme zde na ně proto, že ústřední vláda chce posílit jejich roli v sociálním sektoru, jak dokládá jejich zařazení do Plánu bydlení 2013–2016 jako potenciálních spolupracujících subjektů. Na akciovém trhu však v současné době působí pouze sedm SOCIMI a žádná z nich nehraje roli v sektoru sociálního bydlení (Roig, 2017).

119 Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství atp.

120 Směrnice Rady 2003/109/ES z listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

121 Takoví poskytovatelé někdy postrádají specializaci a dostatečné dovednosti v managementu sociálního bydlení (Lambea Llop, 2016).

122 Většina správců domů ve veřejném vlastnictví je sdružena v Asociace veřejných developerů (dále jen „AVS“). Pod AVS patří cca 140 000 veřejných nájemních bytů, rozdělených mezi 130 společností.

123 Neziskové subjekty bytový fond, který spravují, většinou nevlastní, na rozdíl od veřejných a ziskových aktérů (Lambea Llop, 2016).

124 Národní zastřešující organizací pro bytová družstva je Konfederace bytových družstev Španělska (Confederacion de Co-operativas de Viviendas de España, zkratka „CONCOVI“), která byla založena již v roce 1988. Podílí se mj. na formulaci bytové politiky (státní plány bydlení) v rámci spolupráce s Ministerstvem rozvoje. Členy bytových družstev je v současné době cca 1,5 mil. španělských domácností. Více viz <http://www.housinginternational.coop/co-ops/spain/>.

Situace, kdy většinu sociálního bydlení spravují veřejné subjekty, vytváří **závislost sektoru na veřejných rozpočtech**. Důsledkem je, že v časech ekonomické krize jsou investice do sociálního bydlení značně zredukovány (v kontrastu se zvyšující se poptávkou po tomto typu bydlení). Dále, veřejné orgány zajišťují kromě sociálního bydlení řadu dalších zájmů, což znamená, že hospodářské zdroje určené na bydlení mohou být nakonec investovány do jiných veřejných služeb. **Management ztěžuje** také skutečnost, že **jeden veřejný subjekt může spravovat sociální bydlení pocházející z různých programů** (viz výše): vlastní bydlení, bydlení převedené z úrovně autonomie nebo z bank, bydlení ze Sociálního nájemního programu pro zprostředkování bydlení, bydlení od Sociálního pohotovostního výboru (viz výše) atd.<sup>125</sup> Každý typ má své vlastní požadavky, postupy přidělování a další zvláštní podmínky. Tato **složitost vyžaduje značné know-how ze strany řídicích subjektů** (Lambea Llop, 2016).

**Na centrální úrovni neexistuje žádný registr poskytovatelů** či správců sociálního bydlení. Každý poskytovatel se řídí vlastními předpisy v závislosti na jeho právní povaze. Důsledkem je, že **chybí informace** o skutečném počtu poskytovatelů, jejich bytovém fondu, druhu sociálního bydlení, který nabízí, a jejich geografické oblasti působnosti. Rozptýlený a nestrukturovaný systém se projevuje v **nedostatečné koordinaci** mezi poskytovateli, což může vést k duplicitě služeb určených k dosažení stejného výsledku, nebo naopak k nedostatku těchto služeb v některých oblastech (Lambea Llop, 2016).

#### 5.4.1 Sociální management a sociální práce<sup>126</sup>

Dlouhotrvající podpora výstavby vlastnického sociálního bydlení zabraňovala seriózním úvahám o systému managementu sociálních bytů. Teprve po přijetí nových bytových politik zaměřených na zvýšení objemu sociálně pronajatých bytů po krizi v roce 2007 byla odhalena **neúčinná povaha španělského systému**.

Ve španělském sektoru sociálního bydlení existuje široká škála poskytovatelů/manažerů: veřejní, smíšené, soukromí ziskoví, soukromí neziskoví atp. Stejně tak lze ve Španělsku identifikovat různé modely správy sociálního bydlení: veřejné subjekty na úrovni autonomií, místní veřejné společnosti, místní bytové úřady, smíšené společnosti, soukromé ziskové subjekty, soukromé neziskové subjekty nebo soukromé neziskové nadace. Ačkoliv má každý model své obecné vzorce, existují určité odchylky v aspektech správy v rámci stejného modelu. Důvodem je především rozmanitost jejich velikosti, zda působí na úrovni obce, nebo regionu, typ sociálních nájemníků, na které se zaměřují, atd.

Místní úřady bydlení kromě programů sociálního bydlení poskytují typické služby bytových úřadů, jako jsou obecné informace o bydlení nebo poradenství o dotacích na bydlení, které také vyplácejí. Neziskové subjekty poskytují pouze služby, které doplňují sociální bydlení, a to v závislosti na typu nájemců, které mají (například služba pro uchazeče o zaměstnání nebo jiné služby související s konkrétním odvětvím, na které se specializují); co však mají společného, je **blízký vztah s nájemníky**, který jim pomáhá přizpůsobit se jejich potřebám. Některé veřejné společnosti spolupracují se **sociálními pracovníky**, což jim umožňuje poskytovat některé doplňkové služby v oblasti bydlení, jako je **spolupráce a řešení konfliktů s komunitou, sociální poradenství, sociální monitoring** apod. Ziskové subjekty obecně nenabízejí tyto druhy sociálních služeb. Většina subjektů do určité míry se sociálními službami spolupracuje, nicméně na velmi odlišných úrovních.

Častým důvodem vystěhování nájemníků ze sociálního bydlení je ve Španělsku **neplacení nájmu**. To je nejčastěji způsobeno nedostatkem ekonomických zdrojů domácnosti; druhým nejčastějším důvodem je **špatné hospodaření** s nimi. **Nedostatek kontroly nad placením nájmu** je jedním z největších nedostatků sociálního managementu sociálního nájemního bydlení ve Španělsku. Veřejným subjektům chvíli trvá, než zareagují, což vede k **vysoké míře selhávání**. V případě místních bytových úřadů je problém neplacení nájmného spojen s **nedostatkem informací a komunikace** zapojených subjektů v rámci programů řízených autonomiemi a také tam, kde jsou služby pro případ neplacení nájmu outsourcované. Dalšími problémy, se kterými se musí veřejné subjekty i bytové úřady vyrovnat, jsou **vandalismus a špatné zacházení s bydlením**.

Obecně (až na výjimky) **nemají nájemníci v těchto subjektech**, ať veřejných, či soukromých, žádné **zastoupení**. Obvykle mají pouze právo na informace a poradenství. Některé veřejné společnosti (zejména ty se sociálním oddělením) pořádají pravidelné schůzky se zástupci nájemníků nebo jejich reprezentantů. Tento druh kontaktu existuje i v případě některých soukromých subjektů (ziskových i neziskových). Pokud se nájemník podílí na tvorbě politiky subjektu, umožňuje to manažerům být v kontaktu se všemi obavami a stížnostmi nájemníků, přičemž je nájemníkům umožněno společně se účastnit řádného chodu soudství a jejich domova.

Dalším problémem je **nedostatek specializace na oblast správy bytů** v případě některých subjektů, a to jak veřejných (kde neexistuje specializovaná bytová společnost), tak soukromých (neziskových) subjektů. Původ vzniku nadací specializujících se na správu bytů spočívá právě v nedostatku dovedností v oblasti správy bytů ze strany soukromých neziskových subjektů, které usilují o uspokojení potřeb určitých skupin obyvatelstva (starší osoby, migranti, osoby se zdravotním postižením atd.), z nichž jednou je bydlení (Lambea Llop, 2016).

125 Nicméně Španělsko nemá politiku „sociálního mixu“.

126 Zdroj: Lambea Llop, 2016.

## 5.5 Financování sociálního bydlení

Hlavním znakem sociálního bydlení ve Španělsku je, že jeho **výstavba, renovace a nákup jsou dotovány zejména státem**. Sociální bydlení je ve Španělsku financováno především prostřednictvím státních plánů bydlení a v menší míře z plánů bydlení jednotlivých autonomií nebo půjček od soukromých úvěrových institucí (Housing Europe, 2010). Přístup k financování ze státního plánu bydlení získávají autonomie prostřednictvím dohod uzavíraných s Ministerstvem rozvoje (Roig, 2017).

**Státní plán bydlení 2013–2016 dotuje pouze veřejné orgány, veřejné subjekty, nadace a sdružení**, zatímco třeba **Katalánský plán bydlení** ze stejné doby poskytuje veřejnou finanční podporu **všem druhům developerů**: veřejným i komerčním developerům, neziskovým organizacím a družstvům, stejně jako jednotlivcům, kteří sami nebo společně chtějí koupit nebo přestavit dům pro sociální bydlení (Lambea Llop, 2016).

**Financování bydlení s veřejnou úlohou** je upraveno v Plánu bydlení 2009–2012. Se spolupracujícími úvěrovými institucemi **vyjednává veřejná správa** (stát nebo autonomie) **dohody**, v rámci kterých se tyto instituce zavazují poskytovat **hypoteční úvěry s příznivějšími podmínkami pro znevýhodněné osoby** (Roig, 2017).

Zatím poslední Státní plán bydlení 2013–2016 rozeznává **pouze určité dotace** na výstavbu a rekonstrukci (rehabilitaci) obytných bloků pro účely nájemního bydlení. V oblasti **finanční podpory pro vlastníky bytů, kteří chtějí pronajmout svůj byt** pro účely **sociálního nájemního bydlení**, jde pouze o následující druhy (podle Roig, 2017):

- a) Podpora může být poskytnuta na **výstavbu nebo rehabilitaci obydli, pokud je kvalifikováno jako bydlení s veřejnou úlohou pro nájemní účely na dobu padesáti let** (čl. 14). Tito developéři (stavebníci) mohou získat přímou pomoc ve výši 200 eur na m<sup>2</sup> vybudovaného bydlení (maximálně 18 000 eur na obydlí), a to bez ohledu na spolufinancování, které mohou poskytovat jiné veřejné orgány (čl. 16).
- b) Lze žádat o podporu zaměřenou na **zlepšení energetické účinnosti nebo zvýšení přístupnosti** budovy (čl. 19). Maximální způsobilá částka nesmí přesahovat 12 000 eur na obydlí a mezi jinými požadavky (čl. 22) nesmí překročit 30 % celkových nákladů plánovaných prací.
- c) Do konce roku 2014 bylo možné rovněž požádat **o podporu na vypracování hodnotící zprávy** o podmínkách přístupnosti, energetické účinnosti apod. (šlo o 50 eur na byt, max. 500 eur, anebo 50 % nákladů na zprávu; viz čl. 35).

d) Veřejné nebo soukromé subjekty, které provádějí **projekty na regeneraci nebo městskou obnovu**, mohou požádat o pomoc při provádění stavebních rekonstrukcí, urbanizace a přestavby veřejných prostor nebo na výstavbu budov nahrazujících demolované objekty (čl. 24 a 28). Maximální výše dotace nesmí překročit 30 % celkového rozpočtu a činí maximálně 12 000 eur na rehabilitovaný dům a 30 000 eur pro náhradu bydlení za objekt po demolici.

e) Určité výsady mají také **Realitní investiční společnosti** (Sociedades de Inversión Inmobiliaria) a **Nemovitostní investiční fondy** (Fondos de Inversión Inmobiliaria), jelikož platí pouze 1 % z daně z příjmu právnických osob a jsou osvobozeny od 95 % daně z převodu nemovitostí (Impuesto de Transmisiones Patrimoniales). Podobně SOCIMI mohou využívat 85% „sociální slevu“ na dani z příjmů právnických osob (po schválení flexibilizačních opatření v oblasti nájemního sektoru).

**Sociální byty**, které musí splňovat řadu podmínek týkajících se velikosti a kvality, jsou prodávány nebo jsou pronajímány **pod tržní cenou osobám**, jejichž příjmy se nachází pod určitým **příjmovým stropem**. Sociální bydlení ve Španělsku je tedy **příjmově testované** (means tested) tak, jako tomu je u mnoha dalších programů sociálního bydlení v jiných zemích (Housing Europe, 2010). Zásadní rozdíl však spočívá v tom, že lidé si až donedávna sociální byty nepronajímali, nýbrž kupovali.

Významným opatřením zaměřeným na **nájemníky**, které na národní úrovni zavedl Plán bydlení 2013–2016, je **finanční podpora nájemního bydlení**. Zaměřuje se na **rodiny s nízkými příjmy** (pod 22 365 eur ročně) a sestává z roční **podpory až do výše 40 % nájemného**, tedy maximálně 2400 eur ročně.

**Osoby kupující byt do vlastnictví za účelem bydlení v něm** podle současného Státního plánu bydlení 2013–2016 nemají nárok na žádnou finanční podporu **při koupi** bytu. Autonomie však taková opatření mohou schválit. Uvedený plán podporuje schopnost dlužníků ohrožených chudobou splácet hypoteční úvěry (viz např. odpuštění dluhu výše).<sup>127</sup> V návrhu Plánu bydlení 2018–2021 se počítá s dotacemi na hypoteční úvěry (Roig, 2017).

V daňové oblasti je ve Španělsku zavedena **daň na prázdná obydlí** (podrobněji viz výše).

<sup>127</sup> Na nevládní úrovni působí např. hnutí „Zastavte vystěhování“ (Stop desahucios) spojené s „Platformou obětí hypoték“ (Plataforma de afectados por la Hipoteca), která nabízí informace a právní poradenství ohledně vystěhování. Jejich cílem je zabraňovat jak vystěhování nájemníků, tak lidí, kteří nesplácí hypotéku.

### 5.5.1 Výše nájemného v sociálních bytech

Výše nájemného je stanovována **podle výše příjmu nájemníka** (Scanlon, Fernández, Whitehead, 2015). Plán bydlení 2013–2016 stanovuje **maximální limit měsíčního nájemného**, který musí být roven nebo nižší než 600 eur měsíčně. **Autonomie mohou stanovit jiné limity, avšak vždy pouze nižší** (Pareja-Eastaway, Sánchez-Martínez, 2017).

Výše uvedený státní plán dále zavedl **finanční podporu platby nájemného**. Opatření je zaměřeno na nízkopříjmové rodiny (tj. s příjmem pod 22 365 eur za rok). Nájemníci mohou o finanční pomoc žádat na základě předložení smlouvy o nájmu. Základní požadavky jsou (dle Roig, 2017):

- obydli je primárním a trvalým bydlištěm žadatele,
- rodinná jednotka má příjmy nižší než 3násobek IMPREM a
- nájemné nepřesahuje 600 eur měsíčně (čl. 10 Plánu bydlení 2013–2016).

Podpora může činit až 40 % z částky nájemného, s maximálním limitem 2400 eur ročně. Podpora je poskytována na období dvanácti měsíců, které lze na žádost zúčastněné strany prodloužit, nejvýše však dvakrát, a to jen pokud stále trvají výše uvedené základní požadavky (čl. 11 Plánu bydlení 2013–2016).

Uvedené opatření není prvním svého druhu, které Španělsko mělo. V roce 2007 zavedla španělská vláda státní podporu nájmu pro mladé domácnosti do 35 let (renta básica de emancipación), jejíž účelem bylo pomoci mladým lidem dosáhnout na trh s bydlením, aniž by si museli koupit byt, což byla v té době tradiční cesta k získání bydlení. Opatření bylo zaměřeno na domácnosti s příjmem do 22 000 eur za rok a spočívala v poskytování podpory ve výši 210 eur za měsíc po dobu čtyř let. Nicméně po velké dluhové vládní krizi došlo k omezování státních výdajů a tento systém byl v roce 2012 zrušen (resp. poté už pouze doběhla čtyřletá podpora pro domácnosti, kterým byla přiznána; Scanlon, Fernández, Whitehead, 2015).

## 5.6 Sociální bydlení v kontextu společenského klimatu

Finanční krize v roce 2008 ukázala nedostatek španělského systému bydlení v poskytování cenově dostupného a bezpečného bydlení jinými prostředky, než je vlastnictví domů. Stávající systém nedokázal zabránit velkému počtu vystěhování, zatímco banky se staly majiteli značného počtu prázdných obydli. Závažnost situace však vyvolala **značný politický tlak na vytvoření nového rámce opatření**, který by problém bydlení ve Španělsku zmírnil. Od roku 2009 rostly **občanské nepokoje** a objevily se též **iniciativy zdola**. Protesty položily kořeny

národnímu hnutí proti vystěhování, Platformě osob postihnutých hypotékou (Plataforma de Afectados por la Hipoteca, dále jen „PAH“), což mimo jiné přitáhlo k problémům Španělska pozornost renomovaných humanitárních organizací, jako jsou Human Rights Watch a Amnesty International. PAH přinesl nejnepříznivějším případům pozornost místních tvůrců politik, kteří byli podněcováni k přijetí potřebných opatření (Pareja-Eastaway, Sánchez-Martínez, 2017).

I přes ekonomická rizika je však **vlastnické bydlení včetně vlastnického sociálního bydlení ve Španělsku vnímáno veřejností příznivěji než nájemní sektor**. Vlastnictví domů je na rozdíl od nájmu spojeno s hodnotami a významy spojenými se stabilitou, s autonomií, důvěrou, klidem a soukromím a dalšími psychosociálními faktory, jako je sebeúcta, osobní naplnění nebo hrdost. Srovnávací studie poukázaly na to, že např. v Německu si lidé tyto hodnoty spojují naopak s nájemním bydlením, a to pro jeho široký a cenově dostupný trh s nájemním bydlením a dobrým právním pokrytím pro nájemníky. Ve Španělsku je **nájemní smlouva považována za společensky nižší formu vztahu k bytu a také za ekonomicky nevhodnou alternativu**. Nájemníci tuto formu zvolí často jen po tu dobu, dokud nemohou přejít k vlastnickému bydlení: většina nájemníků plánuje byt koupit, jakmile mají dostatečný příjem, stabilní zaměstnání nebo vstoupí do manželství (Roig, 2017).

Pokud vezmeme v úvahu, že platba nájmu představuje až 42 % z příjmů nájemníka, zatímco hypoteční úvěr může činit 38,6 %, není divu, že většina lidí, která si může zvolit, dá přednost získání domu nebo bytu do vlastnictví (Roig, 2017). Dlouhodobá politika státu ve prospěch „starého“, vlastnického přístupu zahrnovala jen malé přímé sociální zabezpečení a přenechala velký prostor trhu a obchodním zájmům (Dol, Mazo et al., 2016). **Reálný přechod od vlastnického k nájemnímu bydlení**, který španělská vláda zavedla v roce 2013, tak bude ještě velmi obtížný.

## 5.7 Použitá literatura

- AYUNTAMIENTO OF BARCELONA (Radnice města Barcelona) *Public housing in Spain* [online]. 21. 5. 2013. Dostupné z: [http://europa.eu/youth/es/article/38/4361\\_en](http://europa.eu/youth/es/article/38/4361_en).
- BALÁŽ, R. *Můžeme dokázat, že se lidé budou do situace bytové nouze dostávat jen výjimečně* (rozhovor). In: *Sociální práce/Sociální práce*, č. 2016/3 [online]. Dostupné z: <http://www.socialniproce.cz/zpravy.php?oblast=3&clanek=859>.
- DOL, K., MAZO, E. C., LLOP, N. L., HOEKSTRA, J., FUENTES, G. C., ETXARRI, A. E. *Regionalization of housing policies? An exploratory study of Andalusia, Catalonia and the Basque Country*. In: *Journal of Housing and the Built Environment*, s. 1–18. Delft: Delft University of Technology, 2016. Dostupné z: [http://pure.tudelft.nl/ws/files/7576536/art\\_10.1007\\_s10901\\_016\\_9528\\_z.pdf](http://pure.tudelft.nl/ws/files/7576536/art_10.1007_s10901_016_9528_z.pdf).



- FERRERAS, S. O. *Responses of regional governments in Spain to the housing emergency and exclusion: The social function of housing* [online]. Advocacy Team – Caritas Spain / Housing Rights Expert Group member – FEANTSA: 2015. Dostupné z: <http://www.housingrightswatch.org/content/responses-regional-governments-spain-housing-emergency-and-exclusion-social-function-housing>.
- HABITAT *If we begin with Housing?* [online]. Webová stránka organizace Habitat, dostupná z <https://raisfundacion.org/en/habitat>. Navštíveno 5. 2. 2018.
- HOEKSTRA, J., HERAS, S. *Recent changes in Spanish Housing Policies – Subsidised Owner-Occupancy Dwellings as a New Tenure Sector?* [online]. Rotterdam. Dostupné z: [http://www.iut.nu/Facts%20and%20figures/Europe/2007/Spanish%20housing%20policies\\_2007.pdf](http://www.iut.nu/Facts%20and%20figures/Europe/2007/Spanish%20housing%20policies_2007.pdf).
- HOUSING EUROPE *A State of Housing in the EU 2017*. Brussels: 2017. Dostupné z: <http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>.
- HOUSING EUROPE *Social Housing in Europe*. Brussels: 2010. Dostupné z: <http://www.housingeurope.eu/section-14/research?topic=&type=country-profile&order=datedesc>.
- KHAZALOVÁ, G. *Rozhovor se španělským aktivistou: Blackstone posílá lidi na ulici. Neví, čeho jsme schopni* [online]. Deník Referendum: 12. 5. 2016. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/22951-rozhovor-se-spanelskym-aktivistou-blackstone-posila-lidi-na-ulici-nevi-ceho-jsme-schopni>.
- LAMBEA LLOP, N. *Social Housing Management Models in Spain in Revista catalana de dret públic*, No 52 (červen 2016), s. 115–128. Dostupné z: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/viewFile/10.2436-20.8030.01.69/n52-lambea-en.pdf>.
- LLOMPART, M. B. *State Plan 2013–2016 for Rental Housing, Housing Rehabilitation, and Urban Regeneration and Renewal* [online]. European Urban Knowledge Network: 2013. Dostupné z: <http://www.eukn.eu/e-library/project/bericht/eventDetail/state-plan-2013-2016-for-rental-housing-housing-rehabilitation-and-urban-regeneration-and-renewal/>.
- LUX, M. *Sociální nájemní bydlení v ČR ve světle komparativního srovnání*. In: *Sociologický časopis*, 2000, Vol. 36, (No. 2: 157–180). Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2000. Dostupné z: [http://sreview.soc.cas.cz/uploads/69a8da81d8a20555cb8fdae41ebf8ebd07600b16\\_383\\_157LUX.pdf](http://sreview.soc.cas.cz/uploads/69a8da81d8a20555cb8fdae41ebf8ebd07600b16_383_157LUX.pdf).
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ *Sociální bydlení v EU*. Praha: MMR, 2013. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/c73c2300-eb55-4274-9a38-da1d1e89cd45/Socialni-bydleni-v-EU.pdf>.
- Národní statistiky – Španělsko. Dostupné z: [http://www.ine.es/en/inbmenu/mnu\\_construc\\_en.htm](http://www.ine.es/en/inbmenu/mnu_construc_en.htm).
- NAVARRO, N. A. G. *The Future of Social Housing in Spain*. In: *Journal for Housing Science*, Vol. 35, No. 4 s. 243–251, New York: International Association for Housing Science (IAHS), 2011. Dostupné z: [https://www.researchgate.net/publication/283296608\\_The\\_future\\_of\\_social\\_housing\\_in\\_Spain](https://www.researchgate.net/publication/283296608_The_future_of_social_housing_in_Spain).
- PAREJA-EASTAWAY, M., SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, T. *More Social Housing? A Critical Analysis on Social Housing Provision in Spain*. In: *Critical Housing Analysis*, Volume 4, s. 124–131. Barcelona, Granada: 2017. ISSN: 2336-2839. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.331>.
- PLEACE, N. *Evropská příručka Bydlení především*. Praha: Úřad vlády, vydání první, 2017. ISBN 978-80-7440-159-6. Dostupné z: <http://housingfirsteurope.eu/assets/files/2017/05/housing-first-guide-czech.pdf>.
- ROIG, E. M. *National Report for Spain. TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe*. Universität Bremen: 2017. Dostupné z: [http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/SpainReport\\_16092014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/SpainReport_16092014.pdf).
- SCANLON, K., FERNÁNDEZ A. M., WHITEHEAD, CH. M. E. *Social housing in Europe in European Policy Analysis* (17). Swedish Institute for European Policy Studies, červen 2015. [http://eprints.lse.ac.uk/62938/1/Fernandez\\_Social%20housing%20in%20Europe\\_2015.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/62938/1/Fernandez_Social%20housing%20in%20Europe_2015.pdf)



# 6. Slovensko

## DEFINICE/POJEM:

Sociální bydlení je ve Slovenské republice (dále jen „SR“)<sup>128</sup> bydlení pořízené s využitím veřejných prostředků, které je určeno pro osoby, jež si nemohou bydlení obstarat vlastním přičiněním a splňují podmínky dané zákonem.

## STRUKTURA

Sociální bydlení je realizováno v ubytovacích zařízeních nebo v bytech, které se dále dělí na sociální nájemní bydlení v bytě běžného standardu a v bytě nižšího standardu. Z celkového slovenského bytového fondu tvoří sociální nájemní bydlení pouze 3 % (127 000 bytů), což je v rámci zemí EU velmi nízký podíl. Jako v jednom z mála států EU jsou do sociálního bydlení zahrnuty i vybrané sociální služby, a to neposkytované za účelem dosažení zisku. Slovensko jde cestou dostupného (schodišťového) modelu sociálního bydlení. Stát upravuje a koriguje výstavbu sociálního bydlení. Odpovědnost za bytovou politiku přešla na města a obce. Ústřední vláda si ponechala normotvorné pravomoci týkající se např. cílové skupiny a technických předpisů o ochraně zdraví nebo kontrolu nad nástroji finanční pomoci.

## CÍLOVÁ SKUPINA

Sociální bydlení je určeno zejména pro nízkopříjmové obyvatele. Co do šíře cílové skupiny SR kombinuje všestranný a reziduální model sociálního bydlení. Cílová skupina je na legislativní úrovni určena pouze příjmovým kritériem a další alokační kritéria i způsob přidělování sociálního bydlení se liší podle jednotlivých měst a obcí.

## POSKYTOVATELÉ

Nájemní sociální bydlení je poskytováno téměř výlučně veřejným sektorem (města a obce)<sup>129</sup>. Nevládní sektor je zapojen pouze ojediněle, soukromý sektor vůbec. Sociální management je využíván minimálně.

## FINANCOVÁNÍ

Základní charakteristikou sociálního bydlení, která je dokonce legislativně zakotvena, je jeho přímé napojení na veřejné finance. Hlavními nástroji jsou dotace ze státního rozpočtu a veřejné půjčky (zvýhodněné úvěry) ze Státního fondu rozvoje bydlení.



## SPOLEČENSKÝ KONTEXT

Důraz na vlastnické bydlení a historie kvalitativně horšího segmentu části fondu pro sociální bydlení do sektoru vnesly vzorce založené na sociální a ekonomické segregaci. Bydlení „pro chudé“ s sebou na Slovensku nese společenské stigma.

128 SR se skládá z 8 krajů, mezi kterými panují výrazné hospodářské rozdíly. Liší se též v míře nezaměstnanosti nebo výši mezd, přičemž platí, že směrem na východ je situace horší. Na Slovensku žije 5 427 917 obyvatel (Štatistický úrad SR, 2011).

129 Sociální nájemní bydlení je na Slovensku totožné s veřejným nájemním sektorem.

## 6.1 Definice a ukotvení sociálního bydlení v základních dokumentech

Sociální bydlení (sociálne bývanie) je na Slovensku **definováno** v § 21 odst. 1 **zákona č. 443/2010, o dotacích na rozvoj bydlení a o sociálním bydlení** (o dotáciích na rozvoj bývání a o sociálním bývání; platný od 1. ledna 2011; dále jen ZDRBSB)<sup>130</sup> jako „**bydlení pořízené s využitím veřejných prostředků** určené na přiměřené a lidsky důstojné bydlení fyzických osob, které si nemohou obstarat bydlení vlastním přičiněním a splňují podmínky podle tohoto zákona. Sociální bydlení je i bydlení nebo ubytování financované s použitím veřejných prostředků a poskytované v rámci péče podle zvláštních předpisů.“ Sociální bydlení lze zajišťovat **v bytě nebo jiné budově na bydlení, pokud tak stanoví zvláštní předpis** (zákon o sociálních službách nebo živnostenský zákon). Sociální bydlení v bytě je bydlení poskytované oprávněné fyzické osobě v bytě, jehož podlahová plocha nepřevyšuje 80 m<sup>2</sup> pro byt **běžného standardu** nebo 60 m<sup>2</sup> pro byt **nižšího standardu** (§ 22 výše uvedeného zákona; podrobněji viz níže).

Základní charakteristikou sociálního bydlení na Slovensku je tedy jeho **přímé napojení na veřejné finance**. Do sociálního bydlení patří všechny byty, domy nebo bytové budovy, na jejichž pořízení byly použity veřejné finanční prostředky, anebo je bydlení a ubytování financované s použitím veřejných finančních prostředků (Brňak, 2017).

Sociální bydlení je na Slovensku určeno **pro nízkopříjmové obyvatele** (Housing Europe, 2010). Sociální nájemní bydlení je poskytované za ceny nižší než tržní a jeho distribuce mezi obyvatelstvo je zabezpečena prostřednictvím administrativních postupů (viz níže). V SR lze nicméně za sociální bydlení považovat **dva druhy bytového fondu**: nové sociální byty ve vlastnictví obcí postavené za použití státních dotací a **vyčleněné na sociální potřeby** a malou část existujícího veřejného bytového fondu ve vlastnictví obcí. Pokud jde o druhou jmenovanou situaci, je třeba poznamenat, že v bytech zůstali **nájemníci z bývalého státního bydlení**, kteří své byty nekoupili a stále požívají trvalého práva užívat obydli za regulované nájemné, které je obvykle velmi nízké (Brňak, 2017).

**Cílem sociálního bydlení je zabezpečit přiměřené a lidsky důstojné bydlení** jednotlivcům i rodinám, kteří si nemohou obstarat bydlení vlastním přičiněním, anebo těm osobám, kterým je poskytována péče prostřednictvím vybraných sociálních služeb. Za sociální bydlení jsou tedy **vedle nájemního sociálního bydlení**<sup>131</sup> **považovány též vybrané sociální služby** ve smyslu

zákona č. 448/2008, o sociálních službách (o sociálních službách), v rámci kterých je klientům poskytována péče spojená s ubytováním, jako jsou zařízení pro seniory, domovy sociálních služeb, útulky, noclehárny, domovy na půl cesty, zařízení nouzového bydlení apod. K tomu, aby byly uvedené sociální služby zařazeny do systému sociálního obydlí, není rozhodující jejich zřizovatel, tedy to, zda jde o veřejného, nebo neveřejného poskytovatele. Zásadní je, zda jsou, či nejsou uvedené sociální služby poskytovány za účelem dosažení zisku. V případě, že poskytovatel provozuje sociální službu za účelem **nedosažení zisku**, je oprávněným příjemcem finančního příspěvku na poskytování sociální služby z veřejných zdrojů, tj. z kapitoly Ministerstva práce, sociálních věcí a rodiny SR (Ministerstva práce, sociálních věcí a rodiny SR, dále jen „MPSVR SR“; Brňak, 2017).

ZDRBSB dále upravuje přímou podporu státu prostřednictvím **dotací** Ministerstva dopravy a výstavby (dále jen „MDV SR“) na zajištění nájemních bytů či technické vybavenosti. Zákon dále **taxativně vymezuje oprávněné žadatele a příjemce** sociálního bydlení a **podmínky a rozsah** poskytování sociálního bydlení v bytě (tj. standardy, viz níže). Proces přidělování sociálních bytů však v tomto ani jiném zákoně stanoven není (viz níže). Poskytování přímé státní finanční podpory je dále upraveno zákonem č. 607/2003, o **Státním fondu rozvoje bydlení** (viz níže).

V lednu roku 2015 byla přijata **Koncepce státní bytové politiky do roku 2020** (Konceptcia štatnej bytovej politiky do roku 2020; dále jen „KSBP 2020“)<sup>132</sup>. Jedná se o rámcový dokument, v němž jsou formulovány cíle a záměry státu v této oblasti, definovány nástroje a určení aktéři včetně jejich kompetencí a úkolů. Hlavními cíli KSBP 2020 jsou **obnova stávajícího bytového fondu** (tedy snížení tlaku na novou výstavbu) a **zvýšení dostupnosti** cenově přijatelného bydlení domácnostem podle jejich příjmové situace. V oblasti sociálního bydlení se KSBP 2020 zabývá možností vytvořit systém „**prostupného bydlení**“. Jedinci by dle Koncepce byli v tomto systému motivováni přechodem ke kvalitnějšímu bydlení. Dále dokument poukazuje na zachování finančních zdrojů ze státního rozpočtu nebo na rozšíření okruhu poskytovatelů sociálního bydlení (Vláda SR, 2015).

KSBP 2020 má **vazby na další základní dokumenty státu, které v sobě obsahují oblast bydlení** (Strategie SR pro integraci Romů do roku 2020, Integrační politika SR, Národní program rozvoje životních podmínek osob se zdravotním postižením na období 2014–2020, Národní program aktivního stárnutí pro období 2014–2020 apod.). Priority státní bytové politiky pro další období zohledňují také záměry přijaté v strategických dokumentech

130 Dostupné z: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2010-443>.

131 V podmínkách Slovenska se můžeme setkat s označením sociálního bydlení jako „nájemního bydlení pro sociální účely“ (nájomného bývanie pre sociálne účely) nebo „sociálního nájemního bydlení“ (sociálne nájomné bývanie).

132 Schválená Usnesením vlády Slovenské republiky č. 13 ze 7. ledna 2015. Dostupné z: <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie/koncepcia-statnej-bytovej-politiky-do-roku-2020-zip-5-29-mb>.

v oblasti **energetické účinnosti** (Strategie obnovy bytových a nebytových budov v SR, Akční plán energetické účinnosti na období 2014–2016 s výhledem do roku 2020 apod.). KSBP 2020 je koordinována s připravovanou **státní koncepcí městského rozvoje**, která má být prvním materiálem ústřední státní správy v oblasti systematické podpory městského rozvoje. V připravovaném dokumentu je bydlení věnován přiměřený odkaz, a to zejména poukazem na **neoddělitelné propojení poskytování bydlení s tvorbou, budováním, zkvalitňováním a péčí o sídelní prostředí** (Vláda SR, 2015).

Sociálního bydlení se dále dotýkají různé zákony (o obcích, o životním minimu apod.), vyhlášky, usnesení vlády (např. Usnesení vlády č. 63/2005 o Dlhodobé koncepcii byvania pre marginalizovane skupiny obyvateľstva a modelu jej financovania), metodické pokyny (**Bytova politika na miestnej úrovni – Metodická príručka pre miestne samosprávy**<sup>133</sup> – Ministerstva vystavby a regionalneho rozvoja SR<sup>134</sup>) nebo strategické dokumenty jednotlivých měst (např. Košice). Nejdůležitější z nich jsou zmíněny dále v textu.

## 6.2 Struktura a fungování systému sociálního bydlení

### 6.2.1 Charakteristika poskytovaného sociálního bydlení

V Československu se bydlení během komunistického režimu považovalo za sociální službu garantovanou státem. **Od roku 1945 do roku 1990 se vybudovalo přibližně 3 700 000 nových bytových jednotek** (t. j. dvě třetiny stávajících bytových jednotek). Během uvedeného období se však **zanedbávala údržba starších nemovitostí**. Byty ve starých obytných domech, které byly postavené během meziválečného období nebo ještě dříve, se považovaly za **byty horší kvality** (neměly moderní vybavení a byly ve špatném stavu, nebo jejich architektura již byla nemoderní) a většinou se přidělovaly **Romům** (Hojsík, 2010).

Ve výše uvedené situaci má původ model sociálního bydlení, který Slovensko aplikuje dnes. Sociální bydlení zajištěné prostřednictvím výstavby z veřejných prostředků je legislativně rozděleno na **sociální bydlení v bytě běžného standardu** a **v bytě nižšího standardu**<sup>135</sup>. Uvedené typy sociálního bydlení nejsou legislativně postaveny na stejné kvalitativní úrovni. Byty nižšího

standardu mají podstatně jednodušší vybavení a příslušenství než první typ bytů. Pro byty běžného standardu je vymezena maximální rozloha bytu 80 m<sup>2</sup> a byty nižšího standardu nesmí převyšit rozlohu 60 m<sup>2</sup>. Maximální rozlohy bytů je možné překročit o 10 % podlahové plochy v případě, že jde o byt, který je národní kulturní památkou nebo se nachází v lokalitách zapsaných v Seznamu světového dědictví nebo je byt určený na bydlení pro osoby s těžkým zdravotním postižením (zdravotní postižení taxativně vymezuje zákon č. 443/2010 Sb. o dotacích na rozvoj bydlení a o sociálním bydlení; Brňak, 2017).

Podmínkám bytů nižšího standardu se věnuje **Vyhláška č. 259/2008** Ministerstva zdravotnictví SR o podrobnostech o požadavcích na vnitřní prostředí budov a **o minimálních požadavcích na byty nižšího standardu a na ubytovací zařízení** (Vyhláška Ministerstva zdravotnictví Slovenskej republiky o podrobnostiach o požiadavkách na vnútorné prostredie budov a o minimálnych požiadavkách na byty nižšieho štandardu a na ubytovacie zariadenia)<sup>136</sup>. Vyhláška upravuje mj. tepelně-vlhkostní mikroklima, větrání nebo vytápění bytu. Zejména však stanoví minimální požadavky na byty nižšího standardu a požadavky na ubytovací zařízení. Co se týče bytu (§ 8), platí, že **obytná plocha bytu nižšího standardu** musí být nejméně 12 m<sup>2</sup> na uživatele a 6 m<sup>2</sup> na každou další osobu, která s ním žije v domácnosti. Užitná plocha bytu nižšího standardu musí být nejméně 15 m<sup>2</sup>. **Minimální požadavky na vybavení bytu nižšího standardu** jsou:

- napojení na přívod pitné vody **s technickou možností** instalování zařízení na vaření, přípravu teplé vody, možností instalování zařízení pro osobní hygienu,
- odvedení odpadních vod s technickou možností instalování splachovacího záchodu,
- technická možnost instalování topných těles na lokální vytápění obytných místností.

Požadavky na **ubytovací zařízení** (§ 9 a násl.) se kromě internátů pro studenty týkají zejm. **zařízení sociálních služeb**, jako jsou zařízení pro seniory, domovy sociálních služeb, domy na půl cesty, zařízení sociálně-právní ochrany dětí, zařízení sociálních služeb krizové intervence, kterými jsou útulky, noclehárny apod. Základními podmínkami jsou: tekoucí pitná voda a tekoucí teplá voda, světlá výška pokoje, požadavky na plochu (liší se podle zařízení), záchod a umývárna, omyvatelný povrch na místech, kde může dojít ke znečištění, ve sprchách pouze plastové rohožky apod. Dále vyhláška uvádí podrobnější podmínky pro jednotlivé typy zařízení.

Obecně deklarovaným **cílem** státní podpory u obecních **nájemních bytů nižšího standardu** je **zlepšování podmínek bydlení**

133 Příručka z roku 2001 doporučuje pro všechny cílové skupiny bydlení v adekvátních a cenově dostupných bytech. Dostupný z: [http://www.telecom.gov.sk/index/open\\_file.php?file=vystavba/bytovapolitika/dokumenty/vseobecne/Bytova\\_politika\\_na\\_miestnej\\_urovni.pdf](http://www.telecom.gov.sk/index/open_file.php?file=vystavba/bytovapolitika/dokumenty/vseobecne/Bytova_politika_na_miestnej_urovni.pdf).

134 Pozn.: Dnešní název ministerstva je Ministerstvo dopravy a výstavby.

135 § 22 ZDRBSB.

136 Dostupný z: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2008-259>.



**a života v zaostalých romských osídleních.** Kritici však namítají, že stát by měl mít vyšší ambice než nahrazení chatrčí a jiného nevyhovujících bydlení, které je zjevně hygienicky nevyhovující, pouze čtyřmi zděnými stěnami s „povrchovou úpravou“ a „technickou možností“ vytvoření koupelny a splachovací toalety uvnitř. Pouhá „technická možnost“ dle některých expertů nic nezmění na faktu, že obyvatelé takového příbytku budou muset nadále používat latrinu na kraji osady a vodu z potoka (Hojsík, 2010).

V praxi se na Slovensku setkáváme s tím, že výstavba bytů nižšího standardu se nezdá **realizuje v segregovaných lokalitách a s atypickým technickým řešením.** Jde zejména o pavlačové řešení budovy, což snižuje náklady na výstavbu a kvalitu bydlení, a zároveň zvyšuje náklady na bydlení. Umístění sociálního bydlení ve vyloučených lokalitách pouze s částečnou inženýrskou vybaveností má za následek poskytování sociálního bydlení bez připojení na teplou vodu nebo ústřední topení (uvedené technické nedostatky jsou kompenzovány elektrickým vytápěním a elektrickými průtokovými ohříváči vody, což v obou případech zvyšuje ekonomické náklady na bydlení; Brňak, 2017).

Nadace Milana Šimečky (dále jen „Nadace MŠ“) provedla nezávislé systematické monitorování téměř všech projektů výstavby obecních bytů v romských osadách, které se realizovaly mezi lety 2001–2007 z příspěvků ze státního rozpočtu (83 projektů v 68 obcích). To ukázalo mj. **vážné problémy s kvalitou** nových bytů. V mnoha případech měly nové byty nedostatky nebo chybělo požadované vybavení, například v bytech chyběla zařízení na přípravu teplé užitkové vody, sprchové kouty, topné systémy nebo v některých případech dokonce i záchody. Splachovací záchod, sprchový kout nebo lokální systém vytápění dříve patřily mezi legislativní podmínky nutné pro to, aby mohl být byt považován za byt nižšího standardu. Po roce 2006 však tyto prvky z vyhlášky zmizely, což ministerstvo odůvodnilo údajným poškozením bytů romskými nájemníky. To se však během nezávislého monitorování nepotvrdilo. Ukázalo se, že k poškození došlo jen v několika ojedinělých případech. Například z 39 zkoumaných případů chyběla umyvadla a sprchové kouty ve třech případech, okna v jednom případě a lokální systém vytápění v sedmi případech. Výzkumníci usuzují na to, že špatná kvalita staveb měla větší vliv na technický stav nových bytů než jejich nedbalé užívání.

Nadace MŠ dospěla k závěru, že zatímco **výstavba nových bytů** (viz státní program rozvoje bydlení níže) obecně zlepšuje životní podmínky Romů, nepodporuje integraci Romů s ostatním obyvatelstvem, protože **zachovává, nebo dokonce prohlubuje prostorovou segregaci** (ve více než 90 % případů). Studie Nadace MŠ poukázala na celou řadu problémů a potřebu systematické nezávislé kontroly kvality výstavby a předávání nových bytů, jakož i na nezávislé sledování zacházení nájemníků s byty (Hojsík, 2010).

## 6.2.2 Model přechodu do bydlení

Současná KSBP 2020 **dělení na nižší a vyšší standard bydlení zachovává.** Řešení vidí v zohledňování specifických podmínek, v nichž se příslušníci znevýhodněných skupin nacházejí (různá příjmová situace, potřeba poskytování sociálních služeb apod.). Stanovení standardu bydlení by mělo vycházet ze sociální situace domácnosti. Z tohoto hlediska je dle KSBP 2020 vhodným řešením **vytvoření vertikálního, oboustranně propustného systému bydlení různého standardu, tzv. systému prostupného bydlení.** Systém zahrnuje **různé typy přechodného ubytování (ubytovny, noclehárny, útulky apod.)** až po nájemní byty určené na sociální bydlení. Takový systém má působit jako pobídka k možnosti získat kvalitnější typ bydlení. Bezprostřední součástí, resp. nutnou podmínkou prostupného bydlení, je **systematická práce** s dotčenými klienty. Autoři koncepce se domnívají, že vytvořením takového systému by se zároveň mohlo ve větší míře předcházet vzniku některých sociálně-patologických jevů, zmiňují např. bezdomovectví. KSBP 2020 uvádí, že takové řešení je zároveň v souladu s evropským přístupem k této problematice a umožní využívat Evropské strukturální a investiční fondy (dále jen „ESIF“) v dané oblasti (Vláda SR, 2015).

Několik odborných studií poukazuje na to, že **model prostupného bydlení s příliš přísně nastavenými podmínkami pro jednotlivé stupně bydlení může vytvářet rizika** a snižovat účinnost samotného bydlení. Důsledkem velmi přísných podmínek je stagnace domácností a jednotlivců uvázlých mezi jednotlivými stupni bydlení bez možnosti postoupení a naplnění cíle, tj. samostatného bydlení (Brňak, 2017; FEANTSA, 2012). Výsledky výzkumu zaměřeného na prostupné bydlení v ČR (Kocman, Klepal, 2015) ukázaly, že mnohé rodiny, které byly zařazeny do systému prostupného bydlení a dosahovaly rychlého postupu v systému v bydlení, jej nedosáhly absorbováním pravidel a získáním či obnovou kompetencí potřebných pro udržení samostatného bydlení. Spíše se ukazuje, že uvedené domácnosti disponovaly požadovanými kompetencemi už před vstupem do systému. Jejich problém byl v nedostatku finančně dostupného bydlení. I přes existující nedostatky modelu prostupného bydlení na Slovensku sílily hlasy o „plošném“ zavádění přestupního bydlení při řešení tzv. „romské problematiky“. Např. Lux (2010, in Brňak, 2017) uvádí, že **vícetupňový model** je na Slovensku pro specifickou cílovou skupinu (Romové s nedostatečnou kompetencí k udržení dlouhodobého nájemního bydlení) **hodnocen jako funkční**, a to zejm. **v situaci, kde není dostatek nájemních sociálních bytů** ani pro osoby „s kompetencemi k bydlení“, což je případ právě SR s velmi malým sociálním nájemním bytovým fondem (2,5 % z celkového bytového fondu). Systém však musí zafungovat **rychle** (terénní práce), být dostatečně **flexibilní** (neurčovat striktně období pobytu v jednotlivých stupních, **nezavádět přísná kritéria** pro přesun do vyšších

stupňů apod.) a nabízet možnost **rychlejšího postupu** pro domácnosti, které nepotřebují projít všemi stupni. Odborníci a praktici však poukazují na to, že **konečná fáze integrace, finančně dostupné bydlení v soukromém nájemním nebo sociální bydlení, na Slovensku chybí** (Kákoš in Piknová, 2016).

Na Slovensku dosud nebyl vyzkoušen model housing first, který by ověřil jeho úspěšnost a finanční náklady v podmínkách země.

### 6.2.3 Velikost bytového fondu

**Celkový bytový fond Slovenska činí necelé dva miliony bytů**, z nichž je však značná část (více než 200 000 bytových jednotek dle sčítání obcí, domů a bytů v roce 2011) **neobývaná** (Housing Europe, 2017). Více než 600 000 bytů se nachází v panelových domech, které byly ze dvou třetin postaveny v letech 1970 až 1990 (Šnajdarová, 2012). Neexistence fungujícího trhu s bydlením, státem stanovené ceny bydlení, resp. direktivně stanovená výše nájemného, absolutně nereflektovaly reálné náklady na výstavbu, což způsobilo nevyčísitelné ztráty pro ekonomiku a obrovské dluhy. Důsledkem byl výrazně znehodnocený a zdevastovaný bytový fond koncem 90. let (Suchalová, Staroňová, 2010). Jsou to právě tyto budovy, které momentálně způsobují problémy na slovenském trhu s byty, a to z důvodu **výrazné potřeby modernizace a obnovy**<sup>137</sup> (Šoltéssová, Fotta, 2007). Náklady na modernizaci bytových domů byly odhadnuty na 1,3 mld. eur (Šnajdarová, 2012).

**V soukromém vlastnictví** je na Slovensku **90,5 %** bytů a domů, což patří mezi nejvyšší podíly v Evropě (Housing Europe, 2017). Negativním dopadem preferování soukromého vlastnického bydlení domácnostmi je nízká mobilita práce, riziko ztráty bydlení v případě neplnění povinností plynoucích z koupě bytu a v neposlední řadě zadluženost rodin a jednotlivců na celé dekády jejich života (Brňak, 2017). Úvěry na bydlení na Slovensku v současné době představují více než 70 % celkového dluhu domácností (Křmář, Rychtářík, 2013).

Sektor **soukromého nájemního** bydlení činí pouhých **3 %**. **Družstevní** bydlení v současnosti zahrnuje **3,5 %** bytů a domů (Housing Europe, 2017).

Veřejný nájemní sektor, tedy sektor **sociálního nájemního bydlení**, tvoří pouze **3 %** z celkového bytového fondu (127 000 bytových jednotek; Housing Europe, 2017). Doplnění stávajícího, případně vznik nového bytového fondu v oblasti sociálního bydlení v SR zůstává bohužel nadále pouze předpokladem.

Slovenská republika měla dle KSBP 2020 do roku 2000 vyčlenit přibližně 20 % stávajícího nájemního fondu pro sociálně slabší skupiny. Tento politický cíl nebyl naplněn (Brňak, 2017). Od roku 2012 počet dokončených sociálních bytů dramaticky klesal. V roce 2015 bylo dokončeno ve vlastnictví územní samosprávy 339 bytů (v roce 2007 bylo dokončeno 3149 bytů ve vlastnictví samosprávy). V roce 2005 činil podíl dokončených bytů ve vlastnictví veřejného sektoru 14 % z celkově dokončených bytů oproti soukromému vlastnictví; v roce 2015 však šlo o pouhých 2 %. V roce 2016 bylo dokončeno 15 672 nových bytů, z toho 1348 sociálních bytů (Housing Europe, 2017).

Podle odhadů nevládních organizací na Slovensku žije zhruba 10–15 000 lidí na ulici, z toho asi 5000 osob v Bratislavě. Dále, **špatným bytovým podmínkám čelí více než 4 % bydlících domácností**, což patří mezi nejhorší výsledky v rámci EU (EU SILC). Pro mnoho osob žijících v chudobě je problémem **přeplněnost** bytů (57,6 % vs průměr EU 29,7 % v roce 2015) a velké množství nájemníků sociálních bytů čelí vážné bytové deprivaci (21,6 % vs. průměr EU 9,6 % v roce 2015). Navíc **17 % romské populace žije v segregovaných osadách**, kde se koncentrují „neformální“ byty a problémy v přístupu k základním službám. 74 % obyvatel Slovenska ve věku 18–34 let žije se svými rodiči, což v rámci Evropské unie představuje největší podíl. Problémem je, že nemají na to, aby si pořídili vlastní byt. Průměrná cena bytu se pohybuje okolo 1229 eur za m<sup>2</sup> a průměrná mzda je 861 eur/měsíc (Housing Europe, 2017).

**Nedostatečná výstavba sociálního bydlení** snižuje přístup nízkopříjmových skupin obyvatelstva k důstojnému, zdraví nezávadnému a cenově dostupnému bydlení (Brňak, 2017). **Přístup k soukromému nájemnímu bydlení** prostřednictvím příspěvku na bydlení navíc zůstává **omezen** (více viz níže; European Commission, 2017).

### 6.2.4 Zapojené úrovně veřejné správy

V rámci procesu decentralizace tvorby veřejné politiky přešla v SR na přelomu století **odpovědnost za bytovou politiku na města a obce**. Těmto subjektům připadlo rozhodování o územním plánování měst a plánování venkovské zástavby, o metodách a postupech rozvoje bydlení, rozvoje infrastruktury, řízení a údržby městských obydlí atd. (Hojsík, 2010). Podle platných právních předpisů o decentralizaci kompetencí ze státní správy na územní samosprávu, města a obce „vykonávají své vlastní investiční a obchodní činnosti s cílem uspokojit potřeby svých obyvatel a rozvoje samospráv“<sup>138</sup>. Města a obce mají **povinnost**

137 Většinu bytů, které zůstaly i nadále ve vlastnictví měst a obcí, obývají sociálně slabší skupiny a nepláčí. Proto je možné předpokládat, že kvalita tohoto obecního bytového fondu se bude nadále snižovat a nároky na jeho údržbu či provoz budou růst. Dá se také očekávat zvyšování finanční náročnosti bydlení právě pro ty, kteří si to mohou nejméně dovolit (Šoltéssová, Fotta, 2007).

138 Zákon o obecním zřízení (o obecnom zriadení) č. 369/1990, ve znění pozdějších předpisů.

**vytvářet a schvalovat programy rozvoje bydlení** a spolupůsobí při utváření vhodných podmínek na bydlení<sup>139</sup>.

Stát upravuje a koriguje výstavbu, resp. rozvoj sociálního bydlení. **Ústřední vláda** si ponechala **normotvorné pravomoci** týkající se např. cílové skupiny<sup>140</sup> nebo technických předpisů o ochraně zdraví, a dále **kontrolu nad nástroji finanční pomoci**, konkrétně nad příspěvky ze státního rozpočtu pro místní samosprávy (Hojsík, 2010).

**Státní bytovou politiku** a její cíle formuluje **MDV SR. Státní fond rozvoje bydlení** (Štátny fond rozvoja bývania, dále jen „SFRB“) pomáhá za níže uvedených podmínek při výstavbě. SFRB je účelovým fondem na financování státní podpory při rozšiřování a zvelebování bytového fondu, která se realizuje v převážné míře formou poskytnutí výhodných dlouhodobých úvěrů (Suchalová, Staroňová, 2010).

**Obce a města jsou hlavním poskytovatelem** sociálního bydlení na Slovensku. Při tvorbě cílové skupiny mohou do určité míry vycházet z praxe, tj. při výstavbě sociálního bydlení nižšího mohou svou cílovou skupinu rozšířit podle potřeby anebo preferovat určitou skupinu samostatnou úpravou. V roce 2010 měla cílové skupiny sociálního bydlení definovány přibližně třetina slovenských měst a tento počet roste. Nejčastěji šlo o mladé rodiny s nezaopatřenými dětmi, svobodné matky s dětmi, Romy, seniory, početné rodiny, lidi bez domova, občany v hmotné nouzi, rodiny s členem se zdravotním nebo mentálním postižením, neplatiče, oběti domácího násilí nebo mladé rodiny bez dětí (Suchalová, Staroňová, 2010).

Úlohou **krajů** v oblasti bydlení se zabývá Zákon o samosprávě vyšších územních celků (o samosprávě vyšších územních celků) č. 302/2001. Samosprávný kraj „vytváří, projednává a schvaluje územně plánovací podklady samosprávného kraje a územní plány regionů“ (§ 4) a dále „vytváří a schvaluje program rozvoje v oblasti poskytování sociálních služeb a spolupracuje s obcemi a jinými právníckými osobami a fyzickými osobami“ (Suchalová, Staroňová, 2010).

Kromě zákona o obcích definuje **konkrétnější úkoly pro samosprávu** v oblasti bydlení i výše zmiňovaná KSBP 2020 (koordinovat s dalšími účastníky procesu rozvoje bydlení zabezpečování pozemků a výstavbu technické infrastruktury pro výstavbu bytů, vytvářet podmínky pro obnovu bytového fondu, kvalitně spravovat bytový fond apod.; Vláda SR, 2015).

## 6.3 Cílová skupina a přidělování sociálního bydlení

Slovensko prostřednictvím **státní bytové politiky** (KSBP 2020) definuje **znevýhodněné skupiny obyvatel na trhu s bydlením**, mezi které řadí zejména **nízkopříjmové domácnosti** a dále mladé rodiny, mnohočetné rodiny, seniory<sup>141</sup>, rodiny samoživitelů/samoživitelek, ženy ohrožené násilím a oběti násilí, cizince a migranty, lidi bez domova, domácnosti žijící v sociálně vyloučených lokalitách nebo slumech. Stejně tak sem patří skupiny osob, které jsou z různých důvodů natolik znevýhodněné, že nejsou schopny uspokojit potřebu bydlení<sup>142</sup>. Jde tedy **jak o finanční znevýhodnění, tak znevýhodnění spojené s fázemi životního cyklu, se zdravotním stavem (postižením), sociálně-ekonomickým statusem, ale také s diskriminací** na etnickém principu nebo přiřazení nálepky „problémového, resp. nepřizpůsobivého“ občana (Brňák, 2017).

**Okruh oprávněných žadatelů a příjemců sociálního bydlení taxativně vymezuje § 22 odst. 3 ZDRBSB.** Sociální bydlení smí využívat osoba nebo domácnost s měsíčním příjmem domácnosti nejvíce ve výši **trojnásobku životního minima** nebo nejvíce ve výši **čtyřnásobku životního minima**<sup>143</sup>, pokud je členem této domácnosti osoba s těžkým zdravotním postižením, pokud jde o domácnost osamělého rodiče s nezaopatřeným dítětem nebo alespoň jeden z členů domácnosti zajišťuje zdravotnickou péči, sociální a obecně prospěšné společenské služby, vzdělávání, kulturu nebo ochranu obyvatel obce. Mezi další oprávněné žadatele patří osoby, kterým skončila ústavní péče, náhradní osobní péče, pěstounská péče nebo zvláštní péče poručníka, pokud nepřesáhly věk 30 let, a dále osoby žijící v domácnosti, kterým se poskytuje bytová náhrada<sup>144</sup>.

Co do šíře cílové skupiny, Slovensko **kombinuje všestranný a reziduální model**. Všestranný model reaguje na nedostupnost bydlení na trhu. Cílem reziduálního modelu sociálního bydlení je zpřístupnit bydlení či ubytování skupinám vyloučeným z bydlení a závislým na sociálních transferech a dávkách. Lidem s příjmem nad určitý maximální limit je v tomto modelu přístup do systému zamezen. **Reziduální model vytváří vysoké riziko rezidenční**

141 Senioři jsou na Slovensku vysoce ohroženou skupinou, a to zejména po smrti jednoho z manželů. Ztráta příjmu je za těchto okolností výrazná. Nejohroženější jsou bezdětní senioři, kteří jsou přímo vystaveni ztrátě bydlení a kteří jí čelí pouze na úkor snižování výdajů v jiných oblastech života (zdraví, kultura, strava apod.; (Brňák, 2017).

142 Např. dlouhodobě nezaměstnaní, aktivní uživatelé drog apod. (KSBP 2020)

143 Životní minimum domácnosti se vypočte z částek životního minima členů domácnosti platných k 31. prosinci kalendářního roku předcházejícího roku, ve kterém vznikl nájem bytu.

144 Např. zákon č. 403/1990, o zmírnění následků některých majetkových krívd, ve znění pozdějších předpisů (o zmírnění následků niektorých majetkových krívd v znení neskorších predpisov).

139 Tamtéž, § 4.

140 Pozn.: V národní legislativě SR je uvedeno pouze příjmové kritérium, viz výše.

**segregace a koncentrace zranitelných domácností** (UNECE, 2015). Zvýšená koncentrace domácností poznamenaných chudobou a vysokou nezaměstnaností může vést k dalším synergickým efektům, jako je např. chátrání bytového fondu, zvýšená míra kriminality, zhoršení zdravotního stavu nájemníků, zadluženost domácností apod., což v konečném důsledku znamená **zvýšené výdaje** ze strany státu a obcí při řešení vzniklého nepříznivého stavu<sup>145</sup> (Brňak, 2017). To má **negativní důsledky i pro image sociálního bydlení** u obyvatelstva a jeho eventuelní politická a občanská podpora klesá (Ivančíka, 2006).

**Proces přidělování sociálních bytů není v SR legislativně určen. Obce mají prostřednictvím volených zástupců v plné působnosti určení způsobu přidělování bytů.** V roce 2010 nejvíce měst a obcí přidělovalo byty žadatelům o sociální bydlení prostřednictvím **pořadníku** (66 %). Prostřednictvím **individuálního posouzení žádostí** postupovalo 50 % obcí. Pomocí **loterie** přidělovalo sociální bydlení žadatelům 21 % měst a obcí. Prostřednictvím **bodového systému** s cílem přiřazení priorit určitým faktorem v žádosti a dražby přidělovali sociální bydlení v 11 % měst a obcí. V mnoha obcích jsou aplikovány různé postupy současně (Suchalová, Staroňová, 2010).

**Alokační kritéria se liší podle obce.** Měřítkem priority je **naléhavost bytové potřeby** (MMR, 2013). V seznamu žadatelů **může být dáno přednostní právo sociálně zranitelným skupinám** obyvatel (lidé se zdravotním postižením, samoživitelé s malými dětmi, lidé bez domova, lidé vycházející z instituce či lidé s mentálním postižením; Pittini, Laino, 2012). Na osoby žijící v obecních bytech, které byly dány do užívání nájemníkům bývalého státního bydlení, se žádná konkrétní kritéria nevztahují (Housing Europe, 2010).

Samotný proces přidělování sociálního bydlení si určují samotné obce prostřednictvím **Obecně závazných nařízení obce** (Všeobecne záväzné nariadenia obce). Ty jsou kromě vymezených podmínek stanovených zákonem o sociálním bydlení často doplněné o podmínky, které si obce určují samy prostřednictvím obecně závazných nařízení. V mnoha případech tyto podmínky vytvářejí **bariéry v přístupu k bydlení**. Jde zejména o využití možnosti **složení finanční záruky**<sup>146</sup> budoucího nájemníka, která může znamenat pro nízkopříjmové skupiny obyvatel výraznou bariéru v dostupnosti bydlení vzhledem k tomu, že pro daný účel

není možné získat ani použít žádnou formu sociální pomoci. Dále často bývá stanovena **hranice minimální doby trvání trvalého pobytu** žadatele v obci. Další častou podmínkou je **neexistence závazků vůči obci**, a to i několik let starých a bez souvislosti s bydlením (např. poplatků za psa, komunální odpad, drobný stavební odpad apod.). Setkat se můžeme s podmínkou zjišťování **výchovných poměrů** v domácnosti, docházky dětí do školy nebo **přínosu** žadatelů pro obec, např. kulturní, sociální, zdravotní, ekonomické oblasti společenského života obce<sup>147</sup> (Brňak, 2017).

Mnohé z dalších podmínek jsou zaměřeny na **sledování předchozího bydlení žadatele**. V případě, že v minulosti nájem bytu zanikl zaviněním nájemníka nebo byl žadatel vlastníkem bytu, popřípadě rodinného domu, a tento mu byl odňat exekucí, ztrácí tento člověk možnost ucházet se o sociální bydlení<sup>148</sup>. V minulosti některé obce a města zaváděly do nájemních smluv i notářský zápis s exekučním titulem, jehož prostřednictvím by obec v případě neplacení nájemného ze strany nájemníků mohla přistoupit k vystěhování<sup>149</sup> z bytu bez soudního rozhodnutí.

Výše uvedené podmínky měst a obcí v rámci přidělování sociálního bydlení **snížují dostupnost bydlení pro ohrožené skupiny obyvatel, což jde proti smyslu sociálního bydlení** (Brňak, 2017). Problémem je i to, že kritéria „trvalý pobyt“ a „výše příjmu“ v praxi převažují nad příslušností k cílové skupině, což je kritérium, které často v podmínkách obcí a měst v přístupu k sociálnímu bydlení ani definováno není. To způsobuje **vyloučení určitých skupin, jejichž potřeby jsou sociální**. Různorodost systémů přináší netransparentnost a velký vliv politického rozhodování (konečné rozhodnutí o přidělení bytu je na starostovi). Odborníci proto doporučují zadefinovat kritéria způsobilosti pro žadatele a zvážit zavedení bodového hodnocení žádostí (bodová váha jednotlivým kritériím). Nedílnou součástí je také zvyšování informovanosti (mj. prostřednictvím vizuálně přitažlivých příruček) a poradenství pro žadatele (Suchalová, Staroňová, 2010).

V případě nuceného vystěhování domácnosti Evropská komise doporučila SR zajistit alternativní bydlení, přičemž zdůraznila, že opatření nesmí podporovat rezidenční segregaci (Brňak, 2017).

145 Jak uvádí Brňak (2017): „Příkladem segregace a koncentrace domácností s problémy je sídliště Luník IX. Sídliště začalo stavět v 70. letech minulého století jako experimentální výstavba sídliště typu ABC (A – armáda, B – bezpečnost, C – cikáni). Důsledkem krátkozrakých opatření (koncentrace zejména neplatičů a „nepřízpusobivých obyvatel“ z jiných městských částí) se z Luníku IX stal jeden z největších slumů v střední Evropě.“

146 Zákon 443/2010 Z. z. o dotacích na rozvoj bydlení a o sociálním bydlení umožňuje do nájemní smlouvy vložit klauzuli o finanční záruce, jejíž výše nesmí přesáhnout výšku maximálně šestiměsíčního nájemného.

147 Nařízení však neuvádějí měřitelné ukazatele a váhu jednotlivých ukazatelů, podle kterých by bylo možné objektivně posoudit jednotlivé žádosti (Brňak, 2017).

148 Brňak (2012) uvádí, že dále se často objevuje podmínka, že žadatel nesmí být nájemníkem, vlastníkem nebo podílovým spoluvlastníkem jakéhokoli bytu nebo rodinného domu. V případě domácností, které požádaly o rozvod, a ještě nebylo rozhodnuto o bezpodílovém vlastnictví manželů, jehož předmětem je i byt, případně rodinný dům, se sociální bydlení stává pro takové žadatele nedostupné.

149 V roce 2012 uvedlo 16,5 % domácností (SR) vystěhování jako hlavní důvod opuštění bydlení (6,6 % EU-28). (EU SILC 2012).



### 6.3.1 Opatření proti diskriminaci v přístupu osob k bydlení

Součástí slovenské legislativy je zákon č. 365/2004 Z. z., o rovném zacházení v některých oblastech a o ochraně před diskriminací a o změně a doplnění některých zákonů (zákon o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov), tj. **antidiskriminační zákon**. Zákon upravuje diskriminační důvody následujícím výčtem (§ 2, odst. 1): zákaz diskriminace z důvodu pohlaví, náboženského vyznání, víry, rasy, příslušnosti k národnosti, etnické skupině, zdravotního postižení, věku, sexuální orientace, manželského stavu, rodinného stavu, barvy pleti, jazyka, politického nebo jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení. Dále výčtem vymezuje právní vztahy, kde je nutné dodržovat zásadu rovného zacházení. Bydlení není přímo uvedeno, ale lze na něj vztáhnout zákaz diskriminace v oblasti sociálního zabezpečení, zdravotní péče, poskytování zboží a služeb a vzdělávání.

**Prostorovou segregaci** bydlení Romů zapovídá **Dlouhodobá koncepce bydlení pro marginalizované skupiny obyvatelstva a model jejího financování** (Dlhodobá koncepcia bývania pre marginalizované skupiny obyvateľstva a model jej financovania, MDV SR)<sup>150</sup> z roku 2005. Ta uvádí, že „lokalizace výstavby nesmí prohlubovat prostorovou a sociální segregaci, ale musí být prostředkem integrace obyvatel dotyčné romské komunity. Toto je měřitelné vzdáleností od obce a přístupem k veřejným službám využívaným společně romskou i neromskou komunitou v obci.“ Ve skutečnosti se však zatím tato důležitá zásada nepromítla do adekvátních konkrétních kritérií hodnocení pro účely poskytování příspěvků v rámci výše uvedeného Programu rozvoje bydlení (Hojsík, 2010).

Zákonem Národní rady Slovenské republiky č. 308/1993 Z. z., o zřízení Slovenského národního strediska pre ľudské práva, ve znění pozdějších předpisů, bylo zřízeno **Národní středisko pro lidská práva**<sup>151</sup> (Národné stredisko pre ľudské práva, dále jen „NSLP“). To je nezávislou právní osobou v oblasti ochrany lidských práv a základních svobod s postavením národního antidiskriminačního orgánu. Sleduje dodržování lidských práv a dodržování zásady rovného zacházení podle



antidiskriminačního zákona, shromažďuje informace, provádí výzkumy a vzdělávací aktivity, vydává odborná stanoviska, poskytuje právní pomoc a zastupování v řízení apod. NSLP mj. zdůrazňuje, že je třeba **rozvíjet jasné politiky v oblasti bydlení na odstranění přetrvávající segregace**.

### 6.4 Poskytování a management sociálního bydlení

Po roce 1990 došlo na Slovensku k zásadní změně vlastnické struktury bytového fondu. Jestliže do té doby byla vlastníky bytového fondu především bytová družstva a stát, v roce 2001 se z celkového bytového fondu nacházelo ve vlastnictví státu už jen 3,7 %. Další 14,9 % bylo ve vlastnictví bytových družstev. Podle údajů tehdejšího Ministerstva výstavby a regionálního rozvoje SR bylo do roku 2000 **zprivatizováno** přibližně 250 000 bytů ve vlastnictví státu a 100 000 bytů ve vlastnictví bytových družstev. Výnosy z privatizace plynuly do místních rozvojových fondů, které se používaly jako finanční podpora pro obnovu bytového fondu a modernizaci obecní infrastruktury. Mnohé obce na Slovensku se však bytů zbavují a rozprodávají je (Šnajdarová, 2012).

Slovensko nemá celostátní registr poskytovatelů sociálního bydlení, nicméně je jasně patrné, že v současnosti je sociální nájemní bydlení na Slovensku **poskytované téměř výhradně veřejným sektorem** (nevládní sektor je zapojen jen ojediněle, soukromý sektor vůbec). Sociální bydlení mají na starosti především **obce, které přidělují sociální byty** (Housing Europe, 2010). Sociální nájemní bydlení je často ztotožňováno s obecním bydlením, k čemuž přispívá i nízké vymezování cílových skupin i cílů

150 Dostupný z: [http://www.telecom.gov.sk/index/open\\_file.php?file=vystavba/bytovapolitika/dokumenty/koncepcie/k\\_dlhodoba.zip](http://www.telecom.gov.sk/index/open_file.php?file=vystavba/bytovapolitika/dokumenty/koncepcie/k_dlhodoba.zip) Marginalizované skupiny obyvatel jsou ty skupiny obyvatel, které jsou ohroženy úplným vyloučením (exkluzí) v důsledku působení faktorů, jako např. ztráta bydliště, dlouhodobá nezaměstnanost, závislost na drogách, nedostatečná sociální přízpusobivost, příslušnost k určité etnické skupině v regionech s vysokou nezaměstnaností, marginální pozice celého osídlení apod. Z hlediska všech sociálních ukazatelů včetně bydlení jsou nejpočetnější a specifickou marginalizovanou skupin na Slovensku příslušníci sociálně vyloučených romských komunit.

151 Oficiální stránka je dostupný z: <http://www.snslp.sk>.

sociálního bydlení ve strategických dokumentech (zejm. okresních) měst (Suchalová, Staroňová, 2010).

Co se týče **sociálních služeb** zapojených do systému sociálního bydlení, poskytuje je téměř polovina okresních měst SR a dále nestátní neziskové organizace podle zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálních službách (sociálních službách) v podobě zařízení nouzového bydlení (zariadenie núdzového bývania), útluků, nocleháren apod. (Suchalová, Staroňová, 2010).

#### 6.4.1 Sociální management a sociální práce

Současná legislativa SR za určitých podmínek umožňuje převzít část segmentu sociálního nájemního bydlení do **přímé správy nevládních organizací**. Je však otázkou, do jaké míry bude ze strany státu zajištěna adekvátní podpora pro nastartování změn uvedených v KSBP 2020. Na jedné straně je vytvořen předpoklad ke vzniku nových neziskových organizací v rámci III. sektoru přímo městy v roli správců sociálního bydlení. Na straně druhé je možné transformovat existující obecní správcovské společnosti (např. s. r. o.) na neziskové organizace (Brňak, 2017).

Potřebu manažování prostředí i uživatelů sociálního bydlení potvrzuje už Koncepce státní bytové politiky do roku 2015: „V lokalitách s obyvatelstvem v sociálně vyloučených komunitách je třeba soustavně a dlouhodobě provádět **vzdělávací práce a sociální asistenci** a vytvářet podmínky pro zřízení **komunitních center** nebo sociálních klubů za **aktivního zapojení** občanů cílových komunit.“ **Sociální management** je však na Slovensku v sektoru sociálního nájemního bydlení **využíván minimálně**. Chybí školení nájemníků, pomoc při hledání práce, se správou financí (splátkový kalendář) i jejich zapojování do rozhodovacích orgánů apod. (Suchalová, Staroňová, 2010).

## 6.5 Financování sociálního bydlení

Sociální bydlení na Slovensku je **financováno ze státních fondů**. Veřejné prostředky na podporu sociálního bydlení lze poskytnout zejména formou<sup>152</sup>:

- a) **dotací** na pořízení bydlení,
- b) **zvýhodněných úvěrů** nebo půjček na pořízení bydlení,
- c) **nenávratných příspěvků snižujících náklady** spojené s bydlením,
- d) **nenávratných příspěvků na provoz budovy**, v níž se poskytuje sociální bydlení.

Nástroje na podporu rozvoje bydlení můžeme členit na přímé a nepřímé. **Přímou** podporou státu rozumíme:

- a) **Dotace ze státního rozpočtu, resp. MDV SR na zajištění nájemních bytů či technické vybavenosti** v souladu se ZDRBSB. Tyto dotace MDV SR poskytuje prostřednictvím **Programu rozvoje bydlení**, který byl poprvé přijat v roce 2001 a jenž je hlavní iniciativou slovenské vlády na zlepšení bydlení rodin s nižšími příjmy. Dotace mohou získat **obce (nebo neziskové organizace zřízené obcemi), vyšší územně správní celky, bytová družstva, společenstva vlastníků** bytů a nebytových prostor nebo **vlastníci zastoupení správcem** (§ 7 výše uvedeného zákona). Část ročního rozpočtu uvedeného programu je vyčleněna na **zlepšení bydlení marginalizovaných romských komunit** (Hojsík, 2010).

Prostřednictvím Programu rozvoje bydlení se podporuje **rozvoj dvou typů obecních nájemních bytů**:

- i. **Prvním typem jsou byty běžného standardu** (do 80 m<sup>2</sup>, s lepším vybavením a příslušenstvím). Příspěvky na výstavbu pokrývají nejvýše 30 % nákladů (s výjimkou ceny pozemku) a zbylou část hradí obec buď ze svého rozpočtu, nebo z úvěru.
- ii. **Druhý (běžnější) typ jsou byty nižšího standardu** s vyšším podílem finančního příspěvku od MDV SR a nižšími náklady na výstavbu. Příspěvek na byty s maximální rozlohou do 40 m<sup>2</sup> (když náklady nepřesahují 496 eur na m<sup>2</sup>) představuje 80 % nákladů. Příspěvek na byty s rozlohou od 40 do 60 m<sup>2</sup> (při nichž náklady nepřesahují 473 eur na m<sup>2</sup>) představuje 75 % nákladů. Zbývajících 20 nebo 25 % nákladů na výstavbu hradí obec.

Dotaci lze poskytnout na **pořízení nájemního bytu k účelu sociálního bydlení**, pořízení **technické vybavenosti** (vodařod, kanalizace a jejich přípojka, místní komunikace včetně veřejného osvětlení, garážové stání apod.) nebo **odstranění systémové poruchy bytového domu** (týká se bytových domů postavených panelovou technologií).

Dotaci na pořízení nájemního bytu lze podle § 3 písm. a) ZDRBSB poskytnout na:

- i. **výstavbu nájemního bytu** v bytovém domě, polyfunkčním domě nebo v rodinném domě,
- ii. výstavbu nájemního bytu získaného **nástavbou nebo přístavbou** v obytném domě, polyfunkčním domě, rodinném domě nebo v nebytové budově,
- iii. **stavební úpravy ostatních budov** na bydlení nebo stavební úpravy nebytového prostoru, kterými se získá nájemní byt,
- iv. **koupi nájemního bytu** v bytovém domě, polyfunkčním domě nebo v rodinném domě,

152 § 21, odst. 3 ZDRBSB.

- v. stavební úpravy nájemního bytu v bytovém domě, který je národní kulturní **památkou** nebo se nachází v lokalitách zapsaných v seznamu světového dědictví,
  - vi. stavební úpravy nájemního bytu v bytovém domě, který žadatel nabyt převodem vlastnictví nemovitého majetku státu ve správě Ministerstva obrany České republiky na základě darovací smlouvy.
- b) **Nová výstavba** sociálního bydlení je financována zejména pomocí kombinace dotací a zvýhodněných půjček (Housing Europe, 2010). Do přímé podpory ze strany státu patří **zvýhodněné úvěry SFRB** zaměřené zejména na **zabezpečení nájemních bytů a obnovu bytového fondu**. SFRB se řídí zákonem č. 124/1996, o Státním fondu rozvoje bydlení (o Štátnom fonde rozvoja bývania)<sup>153</sup>.

Žadateli mohou být **fyzické osoby**, a to občané EU (příp. další dle § 7, odst. 1, písm. a) a dále § 9), s trvalým pobytem, plnoletí, zaměstnaní nebo s příjmem ze závislé činnosti, **obce, kraje, společenstva vlastníků bytů a nebytových prostor, vlastníci zastoupení správcem** (dle § 7, odst. 1, písm. e), **neziskové organizace či právnické osoby** (vzniklé nejméně pět let před podáním žádosti).

Podporu lze dle § 6 výše uvedeného zákona poskytnout na:

- i. **výstavbu nebo nákup nájemního bytu**,
- ii. obnovu obytné budovy,
- iii. **výstavbu nebo obnovu zařízení sociálních služeb**,
- iv. výstavbu nebo koupi technické vybavenosti nebo
- v. koupi pozemku podmiňujícího výstavbu a užívání nájemních bytů, na jejichž pořízení byla poskytnuta podpora.

Úvěr je poskytován od 70 % do 100 % pořizovací ceny stavby nebo v absolutní výši max. 90 000 eur na byt (§ 8). Úroková sazba se poskytuje ve výši 1 %, pro méně rozvinuté regiony 0 %. Byty jsou určeny zejména pro nájemníky s limitovaným příjmem. Lhůta splatnosti úvěru je max. 40 let.

Mezi **nepřímé** nástroje lze zařadit **státní příspěvek k hypotečním úvěrům** a státní příspěvek pro mladé k hypotečním úvěrům, **státní podporu k stavebnímu spoření**<sup>154</sup> nebo **podporu obnovy bytového fondu poskytováním záruk** za úvěry.

V roce 2014 bylo financování rozvoje bydlení rozděleno následovně: 61 % prostředků poskytl SFRB, 14 % činil státní bonus k úsporám, 13 % formou dotací zajistilo MDV SR a 12 % představoval státní bonus k hypotečním úvěrům (MDV SR, 2014).

**Nájemné** za sociální bydlení v nových obecních bytech je založeno na dlouhodobé návratnosti nákladů a může činit až 5 % stavebních nákladů za rok (Housing Europe, 2017).

**Příspěvky na bydlení** jsou na Slovensku součástí systému hmotné nouze a jsou k dispozici pouze pro osoby, jejichž příjem je nižší než životní minimum. Výše příspěvku na bydlení je určena paušálně bez ohledu na skutečné náklady na bydlení, které jsou často podstatně vyšší. Na začátku roku 2018 činila výše příspěvku na bydlení 55,80 eur měsíčně pro jednočlennou domácnost v hmotné nouzi a 89,20 eur měsíčně pro domácnost s více než jednou osobou (MPSVR SR, 2018). Od roku 2009 se částka pro jednotlivce zvýšila pouze o 3,68 eur a částka pro vícečlenné domácnosti o 5,88 eur. **Neadresně nastavený systém** příspěvku na bydlení zvyšuje nedostupnost sociálního nájemního bydlení pro vybrané sociální skupiny včetně sociálně vyloučených domácností (Brňak, 2017).

U „marginalizovaných romských komunit“ byla úspěšně pilotována asistovaná výstavba rodinných domů v kombinaci s bezúročným **mikroúvěrem** (European Commission, 2017).

Sociální management včetně sociální práce jako nástroje podpory lidí v sociálním bydlení nejsou po finanční stránce samostatně sledovány.

### 6.5.1 Výše nájemného v sociálních bytech

Sociální bydlení na Slovensku vychází z **výše nákladů** a je poskytováno za **nižší ceny než** tržní (Braga, Palvarini, 2013). V podmínkách SR upravuje výši nájmu **opatření Ministerstva financí** (dále jen „MF“) **SR z 1. prosince 2011 č. 01/R/2011**<sup>155</sup>, kterým se mění opatření Ministerstva financí SR ze dne 23. dubna 2008 č. 01/R/2008 **o regulaci cen nájmu bytů** ve znění opatření ze dne 25. září 2008 č. 02/R/2008. V § 2 odst. 1 se uvádí **maximální výše ročního nájmu ve výši 5 % z pořizovací ceny bytu**. Výše uvedené se vztahuje na byty pořízené výstavbou, přestavbou nebo dostavbou bytů a zkolaudovaných po 1. únoru 2001 a pořízených z prostředků státního rozpočtu, státních fondů, rozpočtů obcí a vyšších územních celků. **Nevztahuje se** naopak na byty bytových družstev zřízených nebo založených po roce 1958, byty ve vlastnictví fyzických osob a byty v bytových domech postavených **bez účasti veřejných prostředků** apod. (blíže § 4 č. opatření č. 01/R/2011). Nájemné

153 Dostupné z: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2013-150>.

154 Stavební spoření je podobné jako v ČR účelovým spořením, při kterém si vkladatel spoří pravidelné finanční částky u specializovaných bankovních ústavů. V průběhu spoření může čerpat státní podporu „Státní prémii na stavební spoření“. Po skončení má nárok na úvěr ze stavebního spoření. Účelem tohoto spoření je financování bytových potřeb, výstavby nového bytu či domu, rekonstrukce či opravy stávajícího bydlení (Šnajdarová, 2012).

155 Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/LoadDocument.aspx?categoryId=8685&documentId=8877> a <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2011-445>.



vymezené uvedeným způsobem označujeme jako **regulované, nákladové, resp. ekonomické nájemné** (Brňak, 2017).

**Maximální měsíční výše nájmu bytu**, na který se vztahuje výše uvedená vyhláška, se určuje **podle velikosti podlahové plochy bytu, tj. podle kategorie I.–IV.** Pro byt I. kategorie činí maximální částka za m<sup>2</sup> 1,121954 eur (pro vedlejší místnosti platí částka 0,524464 eur). Pro byt nejnižší kategorie jde o maximální částku 0,371772 eur/m<sup>2</sup> (0,149373 eur pro vedlejší místnosti). Uvedené částky se snižují, pokud v bytě není zavedený plyn nebo elektřina na vaření, pokud je koupelna vybavená zařízením na ohřívání vody jen na pevné palivo apod.

Výše měsíčního nájemného v mnoha případech **převyšuje možnosti domácností** a jejich pravidelné příjmy. Mnohé rodiny se snaží „obejít“ finanční tíseň zabezpečením si hotovosti nezřídká od nebankovních subjektů, aby vyvolaly dojem „solventnosti“ u pronajímatele, čímž se dostávají do těžko řešitelné situace, čehož výsledkem je neplatičtvo a s tím spojené problémy (např. nucené vystěhování; Brňak, 2017).

**Příspěvky na bydlení** jsou k dispozici pouze pro osoby, jejichž příjem je nižší než životní minimum (viz výše).

## 6.6 Sociální bydlení v kontextu společenského klimatu

Na Slovensku převládá tradiční **hodnotová orientace na vlastnictví domu** jakožto základní společenský status, k čemuž přispělo jak dlouhodobé působení politik orientovaných na vlastnické bydlení v období před rokem 1989, tak rezignace na bytovou politiku jako takovou v letech následujících. Vývoj v posledních dvou desetiletích vyústil do nedostatku adekvátního bytového fondu, který by mohl sloužit jako sociální bydlení pro lidi žijící v chudobě. Můžeme také konstatovat, že ve veřejné politice se nesledovaly kvalitativní cíle bydlení a chyběla vize solidarity s lidmi, kteří si adekvátní bydlení nemohou zajistit vlastními silami. Transformační procesy postupně přinesly prostorové vzorce založené na sociální a ekonomické **segregaci**. Rozvíjení bytového fondu se neopíralo o principy kvality. Některé části nebo čtvrti obcí přetrvávají ve stavu dlouhodobé chudoby. Dochází ke **stereotypizaci** jejich obyvatel a přejímání konceptu „kultury chudoby“ (představa o jinakosti určitých osob, které svým chováním a normami vytváří specifickou subkulturu, na základě čehož jsou vyňaty z většinové společnosti). Obyvatelé sociálních bytů nebo ubytovacích zařízení také téměř nejsou zváni k participaci a rozhodování, a nemají tak příliš možnost tuto představu narušit. Vzhledem ke kvalitě bydlení v ubytovacích zařízeních či bytech nižší kvality by bylo u jejich uživatelů vhodné zkoumat vliv na chápání občanství, rovnosti či sociální pomoci (Suchalová, Staroňová, 2010).

Ve společenském klimatu, kde se soukromé vlastnictví stalo cílem a vizitkou jednotlivce, není pro člověka, u kterého se objeví problémy s bydlením, snadné preferovat sociální nájemní bydlení (i pokud by jej Slovensko mělo dostatek). Sociální byty jsou navíc často **zchátralé a patří do nižšího standardu**. Stigma v souvislosti s nájemným sociálním bydlením je nedílnou součástí diskriminace, segregace a sociálního vyloučení. Odráží společenské hodnoty a i nedostatek strategického plánování na lokální úrovni. Zatímco v případě mladých rodin je toto stigma minimální (mnoho obcí na jejich podporu plánuje výstavbu sociálních nájemních bytů), jeho stín přetrvává v případech, kdy se obecní nájemní bydlení pokládá za nástroj pomoci lidem žijícím v chudobě nebo sociálním vyloučení (Šoltésová, Fotta, 2007).

## 6.7 Použitá literatura

- BRAGA, M., PALVARINI, P. *Social Housing in the EU*. Brussels: Directorate General for Internal Policies and Institute for the Study of Labor, 2013. IP/A/EMPL/NT/2012–07. Dostupné z: [https://www.nuigalway.ie/media/housinglawrightsandpolicy/Social-Housing-in-EU-European-parliament-\(1\).pdf](https://www.nuigalway.ie/media/housinglawrightsandpolicy/Social-Housing-in-EU-European-parliament-(1).pdf).
- BRŇAK, M. *Sociálne bývanie na Slovensku*. In: *Prohuman, vedecko-odborný internetový časopis* [online]. 3. 1. 2017. ISSN 1338–1415. Dostupné z: [http://www.prohuman.sk/files/Socialne\\_byvanie\\_na\\_Slovensku.pdf](http://www.prohuman.sk/files/Socialne_byvanie_na_Slovensku.pdf).
- EUROPEAN COMMISSION *Country Report Slovakia 2017* [Commission Staff Working Document]. Brussels, 2017. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-slovakia-en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-slovakia-en_0.pdf).
- FEANTSA *On the Way Home? FEANTSA Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe*. Brussels: FEANTSA, 2012.
- HOJSÍK, M. *Projekty bývania pre Rómov v malých komunitách, Slovensko* [případová studie]. Vienna: FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. 2010. ISBN: 978-92-9192-581-0.
- HOUSING EUROPE *A State of Housing in the EU 2017*. Brussels: 2017. Dostupné z: <http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>.
- HOUSING EUROPE *Social Housing in Europe*. Brussels: 2010. Dostupné z: <http://www.housingeurope.eu/section-14/research?topic=&type=country-profile&order=datedesc>.
- IVANIČKA, K. *Sociálny bytový sektor a úloha neziskových bytových organizácií*. In: *Nehnutelnosti a bývanie* [online]. 2006, č. 2, s. 3–21. ISSN 1336-944X. Dostupné z: [http://www.stuba.sk/new/docs//stu/ustavy/ustav\\_manazmentu/NAB2006\\_2/01ivanicka.pdf](http://www.stuba.sk/new/docs//stu/ustavy/ustav_manazmentu/NAB2006_2/01ivanicka.pdf).
- KOČMAN, D., KLEPAL, J. *Bydlení a sociální začleňování: kvalitativní analýza trajektorií uživatelů dostupného bydlení*. Agentura pro sociální začleňování: 2015. 84 s. bez ISBN.
- KRČMÁR, M., RYCHTÁRIK, Š. *Dynamics of Housing Affordability in Slovakia and its Regions on the Background of Macroeconomic Development in Financial Stability*. Národná banka Slovenska, ročník 21, 9/2013, s. 18–21. Dostupné z: [https://www.nbs.sk/\\_img/Documents/\\_PUBLIK\\_NBS\\_FSR/Biatec/Rok2013/09-2013/05\\_biatec13-09\\_krcmar-rychtarik.pdf](https://www.nbs.sk/_img/Documents/_PUBLIK_NBS_FSR/Biatec/Rok2013/09-2013/05_biatec13-09_krcmar-rychtarik.pdf).



- MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY (MDV SR) *Informácia o poskytnutej podpore do oblasti bývania prostredníctvom Štátneho fondu rozvoja bývania a Programu rozvoja bývania za rok 2014* [online]. Dostupné z: <https://www.mindop.sk/>.
- MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VEČÍ A RODINY SR (MPSVR SR) *Príspevok na bývanie* [online]. Citováno 22. 5. 2018. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/hmotna-nudza/davky-hmotnej-nudzi/prispevok-byvanie/>.
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ *Sociální bydlení v EU*. Praha: MMR, 2013. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/c73c2300-eb55-4274-9a38-da1d1e89cd45/Socialni-bydleni-v-EU.pdf>.
- NÁRODNÉ STREDISKO PRE ĽUDSKÉ PRÁVA [online]. Citováno 15. 5. 2018. Dostupné z: <http://www.snslp.sk>.
- Národní statistiky – Slovensko. Dostupné z: <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=3035>
- PIKNOVÁ, P. *Bývanie ako prvé. Prečo sa na Slovensku bezdomovci ocitajú v bludnom kruhu* [online]. 27. 5. 2016. Dostupné z: <https://slovensko.hnonline.sk/668432-byvanie-ako-prve-preco-sa-na-slovensku-bezdomovci-ocitaju-v-bludnom-kruhu>.
- PITTINI, A., LAINO, E. *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*. Brussels: CECODHAS Housing Europe's Observatory, 2012. Dostupné z: <http://www.housingeurope.eu/resource-105/the-housing-europe-review-2012>.
- Portál veřejné správy Slovenska – informace o bytové politice a bydlení v SR. Dostupné z: <https://www.slovensko.sk/sk/zivotne-situacie/zivotna-situacia/bytova-politika-a-byvanie>.
- SUCHALOVÁ, A., STAROŇOVÁ, K. *Mapovanie sociálneho bývania v mestách Slovenska*. Bratislava: Ústav verejnej politiky a ekonómie, FSEV UK, 2010. ISBN 978-80-89244-71-3. Dostupné z: [https://fses.uniba.sk/fileadmin/fsev/uvp/knihy/Socialne\\_byvanie\\_publicacia.pdf](https://fses.uniba.sk/fileadmin/fsev/uvp/knihy/Socialne_byvanie_publicacia.pdf).
- ŠNAJDAROVÁ, M. *Komparace bytové politiky České republiky a Slovenska* [diplomová práce]. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta ekonomie a managementu, 2012. Dostupné z: [https://digilib.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/18875/%C5%A1najdarov%C3%A1\\_2012\\_dp.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://digilib.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/18875/%C5%A1najdarov%C3%A1_2012_dp.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- ŠOLTÉSOVÁ, K., FOTTA M. *Chudoba a bývanie*. In: GERBERY, D., LESAY I., ŠKOBLA D. *Kniha o chudobe. Spoločenské súvislosti a verejná politika*. Priatelia Zeme-CEPA, 2007. ISBN 978-80-968918-9-4.
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR *Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2011*. 2011.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE) *Social Housing in the UNECE Region*. Geneva: UNECE, 2015. Bez ISBN. Dostupné z: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social\\_Housing\\_in\\_UNECE\\_region.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.pdf).
- VLÁDA SR *Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020*. Schválená uznesením vlády SR č. 13 zo 7. januára 2015. Dostupné z: <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie/koncepcia-statnej-bytovej-politiky-do-roku-2020-zip-5-29-mb>.

# 7. Komparace hlavních aspektů sociálního bydlení v jednotlivých zkoumaných zemích

Ze zpracování přehledu sociálního bydlení v jednotlivých zemích vyplynulo několik bodů, které jsou pro všechny zkoumané systémy sociálního bydlení zásadní a zároveň do jisté míry vzájemně srovnatelné. Jedná se o následující charakteristiky:

1. politiky sociálního bydlení v jednotlivých zemích;
2. legislativa v oblasti sociálního bydlení;
3. cílová skupina sociálního bydlení;
4. poskytování a sociální management sociálního bydlení;
5. financování sociálního bydlení.

Následující text obsahuje shrnutí hlavních rysů systémů sociálního bydlení v jednotlivých zemích a dále jejich komparaci na základě výše uvedených kritérií. Uvedené srovnání naleznete v závěrech na konci každé podkapitoly.

## 7.1 Politiky sociálního bydlení v jednotlivých zemích

### FRANCIE

Ve Francii se sociálním bydlením rozumí **bydlení za mírný nájem** (zkratka „HLM“<sup>156</sup>), které je poskytováno v **bytech**. HLM tvoří **17 %** z celkového bytového fondu (cca 4,8 mil. bytů). 95 % z HLM postavených v letech 2001 až 2011 jsou malé budovy nebo jednotlivé domy. Průměrná velikost budov činí 20 bytů a platí v nich zákonné **pravidlo sociálního mixu**. V rámci sociálního bydlení existují **tři různé sektory bydlení podle příjmů** nájemníků, a to včetně subsektoru (velmi sociální bydlení). Je zavedena **regulace kvality nájemního bydlení**.

Velkou roli v realizaci sociálního bydlení ve Francii hrají jednotlivé **departementy**. Ve spolupráci se zástupcem státu (prefektem) a sociálními partnery vytvářejí Oblastní akční plány (PDALPD). O výstavbě sociálních bytů rozhodují s konečnou platností obce. Stát vytváří pravidla pro financování, určuje

hlavní cílové skupiny, příjmové stropy, podíl sociálního bydlení na celkovém bytovém fondu apod.

Francie provedla jednu z největších zkoušek modelu housing first v Evropě, a to prostřednictvím programu Un Chez-Soi d'abord. Ve Francii **koexistují oba hlavní modely přechodu do bydlení**, a to přístup „bydlení především“ (housing first, fr. „Logement d'Abord“), který je zakomponován do národní strategie řešící bezdomovectví, spolu s dostupným, schodišťovým modelem (housing ready). Dostatečnou aplikaci principu housing first brzdí ve Francii nedostatek nabídky sociálních bytů a lidé bez domova často kolují v různých zařízeních dostupného systému (v noclehárnách, ubytovnách, azylových domech apod.). Mnoho z těchto zařízení také nepřijímá osoby závislé na alkoholu nebo návykových látkách, a řešení situace těchto lidí je tak obtížné.

### NĚMECKO

Sociální bydlení v Německu se nazývá „**veřejně dotované bydlení**“ nebo „**podpora bydlení**“. Je specifické tím, že **neoznačuje fyzicky identifikovatelnou část** bytového sektoru, nýbrž **způsob financování a pravidla** pro jeho poskytování. Německo uplatňuje model „**neustále se přesouvajícího**“ sociálního bydlení. Bydlení slouží k sociálním účelům pouze **dočasně** a po určité době se stává soukromým nájemním, příp. vlastnickým bydlením. Byty proto mají **vysokou kvalitu**. Pro rodiny s nejnižším příjmem je stavěno méně bytových jednotek, což má posílit vztupnou mobilitu. Počet bytů pro sociální bydlení je poměrně malý, aktuálně jde o přibližně **3,9 %** (cca 1,4 mil. bytů) z celkového bytového fondu, a dále se snižuje. Důvodem je jak dobíhání výše uvedených lhůt, tak prodej bytového fondu ve vlastnictví obcí, které tak ztrácí vliv na uplatňování politiky sociálního mixu na svém území. Malá velikost sociálního nájemního bydlení podnítila zakládání **sociálních nájemních agentur**, které si najímají nemovitosti ze soukromého nájemního sektoru a pronajímají je potřebným domácnostem za nižší nájem<sup>157</sup>.

156 Habitation à Loyer Modéré.

157 Nejde však o subsektor, ale o normální nájemní smlouvy.

Za bytovou politiku jsou v Německu primárně zodpovědné jednotlivé **spolkové země**, které mají vlastní bytovou legislativu, realizují různé programy a také různé způsoby financování. Za regulaci výše nájemného nebo stanovení příjmových stropů zodpovídá centrální **vláda**.

V zemi jsou rozšířené **přístupy vedoucí k bydlení (housing-led)**. Existuje zde silný důraz na **prevenci bezdomovectví a co nejdřívejší „normalizování“** životních podmínek lidí bez domova, což přináší dobré výsledky. Přístup housing first není ještě příliš zaveden.

## IRSKO

Irsko **nemá definici** sociálního bydlení, nicméně centrální vláda přijala vizi, že **každý**, tedy též nízkopříjmové nebo znevýhodněné skupiny domácností, bude mít **přístup k bezpečnému a kvalitnímu bydlení** (housing) vyhovujícímu jejich potřebám, za **dostupnou cenu** (affordable price) a v **udržitelném susedství** (sustainable community). Opatření na podporu sociálního bydlení v Irsku směřují jak do sektoru **sociálního nájemního bydlení**, tak do **soukromého nájemního sektoru**, který v současné době nabízí vysokou úroveň regulace a bezpečnosti. Sektor sociálního bydlení tvoří **8,7 %** (cca 170 000 bytů) z celkového bytového fondu Irska. Irsko má dlouhou historii privatizace a podpory vlastnického bydlení, a tak přibližně 68 % bytového fondu Irska tvoří vlastnické bydlení.

Politika bydlení je v Irsku **nastavována na národní úrovni a poskytována na úrovni místní**. Hlavní úlohu hrají obce, kterým je ponechána svoboda pro **formulaci vlastní alokační politiky**, která však musí být v souladu s obecnějšími ustanoveními centrální vlády.

Na strategické úrovni Irsko zdůraznilo **housing-led přístup**, jehož cílem je dostat domácnosti bez domova do ustáleného bydlení s vhodnou podporou hned, jakmile to bude možné. Nicméně filozofie pokroku a „připravenosti na bydlení“ v poskytování služeb stále přetrvává. Významnou překážku posunu směrem k přístupům vedoucím k bydlení (housing-led) a preventivním přístupům představují v Irsku tradiční neziskové organizace.

## ŠPANĚLSKO

Sociální bydlení ve Španělsku existuje zejména ve formě **veřejného chráněného bydlení** (VPO). Ve srovnání s jinými modely sociálního bydlení ve většině zemí EU se vyznačuje tím, že až donedávna bylo poskytováno **téměř výlučně do vlastnictví** (obvykle prodejem za cenu nižší než tržní). Po určité době se sociální byt stane **součástí vlastnického bytového sektoru**. Výstavba sociálních bytů či domů za účelem jejich prodeje zneumožňuje vytvořit významný a trvalý soubor sociálních nájemních bytů. Španělsko patří v rámci zemí EU mezi **země s nejmenším nájemním** bytovým fondem **pro sociální bydlení**; tvoří pouze

**2,5 %** z celkového bytového fondu (cca 300 000 bytů). Přestože statistiky ukazují, že v posledních 40 letech byly vybudovány více než 4 miliony sociálních bytů, není možné určit přesný počet stávajících sociálních bytů vzhledem k tomu, že většina z nich je po určité době převáděna do soukromého vlastnického sektoru. Španělsko nicméně dlouhodobě pociťuje **nedostatek bytů** pro lidi, kteří mají problémy s přístupem k tržnímu bydlení, ačkoliv má rekordní počet **prázdných budov**.

Ústřední vláda v oblasti bydlení definuje ochranná opatření, způsoby financování a stanovuje pravidla pro koupi, přidělení (celostátně určená hranice příjmu) nebo výstavbu sociálního bydlení. Výlučné kompetence v oblasti bydlení mají autonomní společenství (dále jen „**autonomie**“), a hrají tak v sociálním bydlení zásadní roli. Od roku 2013 je bytová politika ústřední vlády orientována výlučně na podporu a rozvoj nájemního bydlení. Ne všechny autonomie tento cíl sledují.

Ve Španělsku byl otestován přístup **housing first** a stal se **součástí širší strategie vlády** v pomoci osobám bez domova.

## SLOVENSKO

Sociální bydlení označuje ve Slovenské republice **bydlení pořízené s využitím veřejných prostředků**, které je určené pro osoby, jež si nemohou bydlení obstarat vlastním přičiněním a splňují podmínky dané zákonem. Sociální bydlení je realizováno v **ubytovacích zařízeních nebo v bytech**, které se dále dělí na sociální nájemní bydlení v bytě **běžného standardu** a v bytě **nižšího standardu**. Z celkového slovenského bytového fondu tvoří sociální nájemní bydlení **pouze 3 %** (cca 127 000 bytů), což je v rámci zemí EU velmi nízký podíl. Jako v jednom z mála států EU jsou do sociálního bydlení zahrnuty i vybrané **sociální služby**, a to neposkytované za účelem dosažení zisku. Slovensko má problém s vysokým počtem **neobývaných bytů** (cca 10 % z celkového bytového fondu) z důvodu jejich stavu. **17 % romské populace žije v segregovaných osadách**, kde se koncentrují „neformální“ byty a problémy v přístupu k základním službám.

Stát upravuje a koriguje výstavbu sociálního bydlení. **Odpovědnost za bytovou politiku** přešla na **města a obce**, které mají povinnost vytvářet a schvalovat programy rozvoje bydlení a spolupůsobí při utváření vhodných podmínek na bydlení. Ústřední **vláda** si ponechala normotvorné pravomoci týkající se např. cílové skupiny a technických předpisů o ochraně zdraví nebo kontrolu nad nástroji finanční pomoci.

Slovensko jde cestou **prostupného** (schodišťového) modelu sociálního bydlení (housing ready); závěrečná fáze integrace, tedy přestup do bydlení, však často chybí. Na Slovensku dosud nebyl vyzkoušen model housing first, který by ověřil jeho úspěšnost a finanční náklady v podmínkách země.

### 7.1.1 Závěry

**Pojetí** sociálního bydlení se ve zkoumaných zemích **značně liší**. V některých zemích je sociální bydlení přímo spjato s využitím veřejných prostředků (Slovensko), jinde byl přístup, že sociální bydlení má poskytovat či řídit stát, od počátku odmítnut a vznikly zde silné a nezávislé subjekty (Francie). Značně rozdílná je také **velikost<sup>158</sup> sociálních nájemních sektorů**: Velmi malá ve Španělsku (2,5 %), na Slovensku (3 %) a v Německu (3,9 %), středně velká v Irsku (8,7 %). Francie disponuje sektorem téměř dvakrát větším než Irsko (17 %); Irsko nicméně dále využívá sektor soukromého nájemního bydlení, který je v rámci mezinárodních srovnání uváděn zvlášť.

Liší se též úrovně veřejné správy, které disponují **rozhodovacími pravomocemi** v oblasti sociálního bydlení. Ve Francii, v Německu a ve Španělsku je pravomoc v sociálních nebo bytových otázkách svěřena departmentům, spolkovým zemím, resp. autonomiím. Na národní úrovni jsou regulovány příjmové stropy k přístupu osob k sociálnímu bydlení nebo financování sociálního bydlení. Velká svoboda rozhodování je svěřena obcím v Irsku a na Slovensku. Ústup státu z politik bydlení je ve většině západoevropských zemí dlouholetým trendem. V některých zemích tento trend umocnila globální ekonomická a finanční krize prostřednictvím škrťů ve veřejných rozpočtech.

Ve většině zkoumaných zemí se vyvinul **sektor sociálního nájemního bydlení bez ostré hranice se soukromým nájemním sektorem**. Ty ze zkoumaných zemí, které disponují malým sektorem pro sociální bydlení, ve většině případů vyvinuly nástroje pro podporu sociálního bydlení na soukromém nájemním trhu. Typické je to zejména pro Irsko, které tyto podpory sociálního bydlení zahrnuje do oficiální politiky vlády a kde tyto nástroje v současné době pomáhají bydlet mnohonásobně vyššímu počtu osob než samotné sociální byty. Malý sociálně-nájemní sektor má i Německo, kde přístup osob k soukromému nájemnímu bydlení posilují sociální nájemní agentury. Jediná ze zkoumaných zemí s nevelkým sociálním bytovým sektorem, která nemá v podstatě žádné nástroje směřované do soukromého nájemního bydlení, je **Slovensko**. Zde funguje pouze příspěvek na bydlení, který je však na Slovensku řazen do systému hmotné nouze a nárok na něj mají pouze nejchudší osoby (více viz níže). Atypický je případ Španělska, kde podíl sociálního nájemního bydlení tvoří pouze 2,5 % z celkového bytového fondu. Politika ústřední vlády se však směrem k podpoře nájemního bydlení zcela otočila docela nedávno, a to v roce 2013, navíc ne všechny autonomní

oblasti tento směr také sledují. Do té doby byla ve Španělsku poskytována podpora pro pořízení sociálních bytů pouze do soukromého vlastnictví.

Podpora směřovaná do soukromého nájemního sektoru je nicméně dostačujícím řešením jen do určité míry, což se ukazuje na příkladu Irsku. Zde prostřednictvím podpory sociálního bydlení v soukromém nájemním sektoru nachází bydlení mnohonásobně vyšší počet domácností než v sociálních bytech. Sektor sociálního nájemního bydlení se přitom zmenšuje. Kritici upozorňují na to, že **soukromé nájemní bydlení není stabilním a bezpečným řešením pro lidi nízkopříjmové a se zvláštními potřebami**. Zkušenosti Irsku ukazují, že je třeba rozvíjet i sociální nájemní sektor, a to dostatečně široký pro zachování sociálního mixu.

Většina zemí za sociální bydlení považuje bydlení **v bytech**. Pouze Slovensko do sociálního bydlení zahrnuje vybrané sociální služby, v rámci kterých je klientům poskytována péče spojená s ubytováním, jako jsou útulky, noclehárny, domovy na půl cesty, zařízení nouzového bydlení apod. Konečná fáze integrace, finančně dostupné bydlení v soukromém nájemním nebo sociálním bydlení, na Slovensku téměř chybí.

V několika zemích se vyskytují **subsektory** sociálního bydlení, které poskytují **nižší kvalitu bydlení** za nižší nájem (Slovensko, Francie). Oproti tomu v Německu se sociální byty vyznačují **vysokou kvalitou bydlení**, protože byty po čase přecházejí do sektoru soukromého nájemního bydlení. Vizi kvalitního bydlení pro všechny na národní strategické úrovni přijalo i Irsko. Francie rozlišuje tři sektory sociálního bydlení podle příjmů (finančních možností) ubytovaných domácností. Subsektorem je část nazývaná „velmi sociální bydlení“. Zde jsou byty buď pronajímány prostřednictvím neziskových organizací, nebo přímo pronajímány za normálních nájemních podmínek a smíšený s jinými typy sociálních bytů. Ani v těch nejlevnějších bytech a s dárkami na bydlení však ve Francii není možné ubytovat domácnosti, jejichž prostředky jsou nižší než 30 % průměrného národního příjmu. Tyto domácnosti, které představují jednoho z šesti žadatelů o sociální bydlení, se musí spoléhat na programy podporovaného bydlení, které ve Francii nejsou součástí sociálního bydlení. Slovensko spodní hranici příjmu osob pro přístup k sociálnímu bydlení nemá vzhledem k tomu, že za součást systému jsou považovány i vybrané sociální služby. Dostupnost obecního nájemního bydlení je však na Slovensku snížena volností obcí v určení alokačních kritérií, které často vytváří **vysoké prahy v dostupnosti bydlení** (složení finanční záruky, minimální doba trvalého pobytu v obci, neexistence závazků vůči obci apod.).

Budování sociálního bydlení vysoké kvality je značně nákladné (viz Německo). Na druhou stranu špatná kvalita staveb má negativní vliv na technický stav nových bytů, a to více než jejich nedbalé užívání (Slovensko). Někteří autoři také upozorňují na vliv špatné kvality bydlení na chápání občanství, rovnosti či sociální pomoci

158 Průměrný podíl sociálně-nájemního bytového fondu na celkovém bytovém fondu v zemích EU činí 8,3 %. Tento průměr značně snižují země východní Evropy a Středozezemí, jejichž podíl sociálního bydlení na celkovém bytovém fondu je nižší než 5 %. Řecko a Lotyšsko pak dokonce mají zcela nulový podíl. (Koncepte sociálního bydlení České republiky 2015–2025).



(viz Slovensko). Zkušenost zemí, kde má sociální bydlení dlouhou historii (např. Francie), ukazuje, že podpora výstavby nového bydlení pro střední a vyšší příjmové vrstvy a ponechání staršího, levnějšího bydlení sociálně slabším domácnostem vede k rezidualizaci určité části bytového fondu a k problémům, které jsou s tím spojené. V praxi se na Slovensku navíc setkáváme s tím, že výstavba bytů nižšího standardu se nezdá realizovat v segregovaných lokalitách a s atypickým technickým řešením. Oproti tomu ve Francii 95 % sociálních bytů postavených v letech 2001 až 2011 jsou malé budovy nebo jednotlivé domy, přičemž platí **zákonem stanovené pravidlo sociálního mixu**. Slovensko žádný takový zákon nemá, pouze vizi vyjádřenou v národním strategickém dokumentu<sup>159</sup>. Tato důležitá zásada se nepromítla ani do kritérií hodnocení pro účely poskytování dotací. Výsledkem je, že nová výstavba sociálního bydlení na Slovensku zachovává, nebo dokonce prohlubuje **prostorovou segregaci**. Zvýšená koncentrace domácností poznamenaných chudobou a vysokou nezaměstnaností vede k dalším synergickým efektům, jako je např. chátřání bytového fondu, zvýšená míra kriminality, zhoršení zdravotního stavu nájemníků, zadluženost domácností apod., což v konečném důsledku znamená zvýšené výdaje ze strany státu a obcí při řešení vzniklého nepříznivého stavu. Po všech stránkách je zásadní vliv na děti, které ve vyloučené lokalitě vyrůstají. Situace má negativní důsledky i pro image sociálního bydlení u obyvatelstva a jeho eventuální politická a občanská podpora navzdory jeho potřebnosti klesá.

Všechny země se potýkají s **nedostatkem sociálních bytů**, na který má vliv privatizace obecního bydlení nebo rozpočtové škrty po světové hospodářské krizi. V kontrastu s nárůstem počtu osob v bytové nouzi některé země vykazují značný podíl **prázdných bytů** (Slovensko cca 10 % a Španělsko dokonce 20 % z celkového bytového fondu). Důvody neobývanosti jsou různé, např. ve Španělsku značnou část volného bytového fondu tvoří neprodané byty po konstrukčním boomu a byty osob, které nezvládly splácet hypoteční úvěry a nemovitosti propadly bankám. Bytový fond SR se dnes nachází ve stavu výrazné potřeby modernizace a obnovy. V obou zemích byla navíc státní bytová politika dlouhodobě namířena na podporu vlastnického bydlení. Co se týče Španělska, nabízí se využití existujících prázdných bytů ve vlastnictví finančních institucí. Někteří experti však upozorňují na to, že 70 % těchto neprodaných bytů funguje jako přechodná bydliště (tj. druhý byt vlastníka) nebo se nachází ve velmi decentralizovaných oblastech s nižší potenciální poptávkou po nájmu. Navíc je tento přebytek bydlení spíše střední až vyšší kvality, což neodpovídá hlavním potřebám žadatelů na nájemním trhu a jejich současné ekonomické schopnosti platit nájemné.

Co se týče **modelu přístupu osob k bydlení**, dobré výsledky přináší **preventivní přístupy, včasná a integrovaná řešení a co nejdřívejší „normalizování“** životních podmínek lidí bez domova, tedy přístup housing-led (vedoucí k bydlení)<sup>160</sup>, který funguje např. v Německu<sup>161</sup>. Národní strategický závazek k tomu, že bezdomovci by měli být přesunováni do stabilního bydlení co nejrychleji, přijala i Francie, která v současné době rozšířila program housing first do 15 měst. Dostatečnou aplikaci principu housing first<sup>162</sup> (bydlení především, s podporou podle potřeb) brzdí ve Francii nedostatek nabídky sociálních bytů. Přístup housing-led na strategické úrovni zdůraznilo i Irsko. Cílem je dostat hned, jakmile to bude možné, domácnosti bez domova do stabilního bydlení s vhodnou podporou. Irsko dále vyvinulo několik nástrojů pro přesun lidí z krizového ubytování do soukromého nájemního sektoru. Nicméně filozofie pokroku a „připravenosti na bydlení“ ze strany zavedených poskytovatelů služeb v Irsku stále přetrvává. Ve Španělsku byl přístup housing first otestován a stal se součástí širší strategie vlády v pomoci osobám bez domova. Jedinou ze zkoumaných zemí, ve které se částečně aplikuje pouze schodišťový, přístupný model (housing ready) je Slovensko. Tato země zatím na otestování housing first čeká.

V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že úspěšnost modelů vedoucích k bydlení je závislá **jak na dostupnosti kvalitního sociálního nájemního bytového fondu**, tak na dostupnosti **doprovodných služeb** pro bydlení (viz kapitola 7.4 Poskytování a sociální management sociálního bydlení níže).

159 „Dlhodobá koncepcia bývania pre marginalizované skupiny obyvateľstva a model jej financovania“ z roku 2005.

160 Přístup **Housing-led** v sobě zahrnuje poskytování odpovídající podpory osobám v jejich domovech podle jejich potřeb. Jsou založeny na důkazech (evidence-based), snižují dlouhodobou potřebu dalších služeb a umožňují, aby byly dostupné veřejné prostředky investovány do jiných oblastí poskytování služeb.

161 Stabilní a bezpečné bydlení je spojeno s hodnotami a významy, jako je autonomie, důvěra, klid a soukromí, a s dalšími psychosociálními faktory, jako je sebeúcta, osobní naplnění nebo hrdost.

162 Testování přístupu **housing first** v zemích EU prokázalo vysokou míru udržení bydlení: Ve 4 z 5 testovaných měst se pohybovala 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 (Konceptce sociálního bydlení České republiky 2015–2025). Jediným příkladem země EU, ve které se v posledních letech podařilo snížit podíl lidí bez domova, je Finsko, které svou národní strategii sociálního bydlení na principu housing first postavilo.

## 7.2 Legislativa v oblasti sociálního bydlení

### FRANCIE

V oblasti bydlení existuje ve Francii velké množství legislativy. V 80. letech minulého století bylo ve Francii **právo na bydlení** zakotveno v legislativě jako základní právo, od roku 2007 je právo na bydlení **vymahatelné**<sup>163</sup>, za což je plně zodpovědný stát. Francie dále uzákonila **prevenci vystěhování** z důvodu neplacení nájmu nebo zajištění **sociálního mixu** prostřednictvím vyčlenění až čtvrtiny bytového fondu obcí pro sociální bydlení. Sociální bydlení představuje specifický sektor trhu s bydlením, který je upraven **zákonem o bydlení a výstavbě**.

### NĚMECKO

Přístup k financování sociálního bydlení pro každého, kdo chtěl investovat, otevřely již **bytové zákony** v 50. letech. Sociální bydlení bylo zákonem určeno pro široké spektrum obyvatel, což zamezovalo segregaci. S poskytnutím financí jsou spojeny **sociální závazky**, tj. doba, po kterou byt musí sloužit jako sociální. V roce 2001 přešla **bytová politika do kompetence jednotlivých spolkových zemí**. Téhož roku byl přijat **zákon o podpoře bydlení** (Wohnraumförderungsgesetz, dále jen „WoFG“), který změnil dosavadní relativně široké zacílení bytové politiky na „domácnosti, které si nedokážou zajistit přiměřené ubytování a potřebují podporu“. Spolkové země se mohou rozhodnout, zda si ponechají WoFG, nebo přijmou vlastní zákon, což mnoho z nich učinilo (WoFG je nicméně základem jejich politik). Současná právní úprava je orientována na kvalitu a potřeby obyvatel.

### IRSKO

**Irsko výslovně odmítlo**, aby uspokojování dlouhodobých bytových potřeb osob bez domova a jiných marginalizovaných skupin patřilo mezi **vymahatelná zákonná práva**. Namísto toho upřednostňuje konsenzuální přístupy a spolupráci relevantních partnerů.

**Současný rámec legislativy** v oblasti sociálního bydlení tvoří zákony o bydlení 1966–2014 a doprovodná nařízení, která obsahují práva a povinnosti v oblasti sociálního bydlení, a to zejména:

- **povinnost místního orgánu pravidelně provádět posouzení potřeby bydlení, vytvořit pravidla pro přidělování sociálního bydlení**<sup>164</sup>, které bude zohledňovat potřeby, jež má systém splňovat, a přijmout **Plán služeb pro bydlení** (Housing Services Plan);

- právo požádat o **sociální pomoc** (social assistance) v oblasti sociálního bydlení a právo na poskytnutí této pomoci po podání žádosti;
- právo **nebýt diskriminován/a** na základě pohlaví, rodinného stavu, sexuální orientace, náboženství, věku, zdravotního postižení, rasy nebo příslušnosti ke komunitě Travellerů;
- právo zakoupit byt od místních orgánů za určitých podmínek;
- práva v souvislosti s procedurou **nájemního varování** a vystěhování apod.

Další legislativní opatření umožnilo místním orgánům požadovat, aby **až 20 %** pozemků určených pro bytový rozvoj **bylo vyhrazeno pro potřeby sociálního** a jiného dostupného bydlení.

### ŠPANĚLSKO

**Právo na „důstojné a přiměřené“ bydlení** je zaručeno přímo ve španělské ústavě. Toto právo se realizuje prostřednictvím čtyřletých Státních plánů bydlení. Ústavně jsou zakotveny **výlučné kompetence autonomií** v oblasti bydlení. Katalánsko a Andalusie schválily vlastní **zákony o právu bydlení**. Hlavním cílem přijaté legislativy je regulace přidělování (cenově dostupného) sociálního bydlení. Baskicko schválilo právo požadovat bydlení, tedy **tvrdé zákonné právo na bydlení**.

30 % nabízených sociálních nájemních bytů musí být vyhrazeno místními úřady nebo příslušnými veřejnými subjekty k usnadnění přístupu k bydlení obyvatelům v péči sociálních služeb.

Španělsko přijalo zákon, který zavazuje finanční instituce a každého jiného držitele více nemovitostí k tomu, aby **nabízeli tříleté sociální nájemní smlouvy domácnostem ohroženým vyloučením** z bydlení. Zákon dále stanoví dva různé druhy **dočasného vyvlastnění** na 3–10 let (za účelem obnovení obytných podmínek, pokud jsou prázdné z důvodu jejich havarijního stavu, anebo za účelem jejich pronajímání v oblastech, kde jsou domácnosti ohrožené sociálním vyloučením).

### SLOVENSKO

Sociální bydlení je na Slovensku **definováno zákonem o dotacích na rozvoj bydlení a o sociálním bydlení**. Základní charakteristikou sociálního bydlení je jeho přímé napojení na veřejné finance. Výše uvedený zákon dále upravuje přímou podporu státu prostřednictvím **dotací** Ministerstva dopravy a výstavby na zajištění nájemních bytů či technické vybavenosti. Zákon dále taxativně vymezuje **oprávněné žadatele a příjemce** sociálního bydlení a **podmínky a rozsah** poskytování sociálního bydlení v bytě. **Proces přidělování** sociálních bytů však v tomto ani jiném zákoně **upraven není**.

Poskytování přímé státní finanční podpory je dále upraveno **zákonem o Státním fondu rozvoje bydlení**.

163 Viz zákon č. 2007-290 ze dne 5. března 2007 o zřízení vymahatelného práva na bydlení a zavedení různých opatření pro sociální soudržnost (zákon „DALO“). Týká se pouze bytů, u nichž o přidělení rozhoduje stát.

164 Schvaluje je příslušný ministr.

### 7.2.1 Závěry

**Legislativa k sociálnímu bydlení** se ve zkoumaných zemích vyvíjela postupně a ve většině zemí její kořeny sahají hluboko do minulosti. Jedinou zemí, která má zákon s názvem „o sociálním bydlení“, je Slovensko, které jej přijalo v roce 2010<sup>165</sup>. Země, jež mají dlouhou historii rozvoje sektoru, disponují velkým množstvím legislativy, typicky bytovými zákony (příp. zákony o bydlení) nebo zákony o právu na bydlení, kdy sociální bydlení zahrnuje nástroje k naplnění tohoto práva. Všechny zkoumané země mají legislativně upraveny cílové skupiny sociálního bydlení (Slovensko pouze příjmový strop, viz níže), přidělování sociálního bydlení (opět kromě Slovenska), standardy (často s důrazem na kvalitu, viz výše) a pravidla financování.

V rámci zemí zkoumaných v této komparaci právo na bydlení v legislativě zakotvily státy se spíše větším sociálně-bytovým sektorem. Ve Francii se tak stalo již v 80. letech minulého století, kdy bylo právo na bydlení zakotveno v legislativě jako základní právo; od roku 2007 je právo na bydlení vymahatelné (i když tato vymahatelnost se týká pouze bytů rezervovaných státem, tj. bytů, na jejichž výstavbě se finančně podílel). Španělsko zakotvilo právo na „důstojné a přiměřené“ bydlení přímo ve své ústavě; tvrdé zákonné právo na bydlení, tedy právo požadovat bydlení, následně schválilo Baskicko a i některé další španělské autonomie disponují legislativou rozvíjející právo na bydlení. Opačnou cestu zvolilo Irsko, které výslovně odmítlo, aby uspokojování dlouhodobých bytových potřeb osob bez domova a jiných marginalizovaných skupin patřilo mezi vymahatelná zákonná práva vzhledem k obtížné úloze rozdělování vzácných bytových zdrojů (Fitzpatrick, 2012). Odpůrci této teze namítají, že právo na bydlení neznamená „klíč k bytu pro všechny“, ale minimální úroveň sociální ochrany zaručenou státem v této oblasti (Mercy Law Resource Centre, 2016). Irsko má nicméně velmi dobře ošetřena práva a povinnosti subjektů v oblasti sociálního bydlení: Vzhledem k odpovědnosti obcí za poskytování sociálního bydlení do legislativy<sup>166</sup> zakotvilo mj. **povinnost místního orgánu pravidelně provádět posouzení potřeby bydlení a vytvořit pravidla pro přidělování sociálního bydlení, která schvaluje příslušný ministr**. Podobnou zákonem zakotvenou povinností orgánů zodpovědných za sociální bydlení nebo bezdomovectví najdeme téměř ve všech dalších zkoumaných zemích (Francie, Německo, Španělsko).

Mnoho zemí dále **uzákonilo pravidlo sociálního mixu**, a to mj. prostřednictvím vyhrazení části bytového fondu pro potřeby sociálního bydlení (Francie, Španělsko, Irsko; diskuze probíhá i na Slovensku). Často se také objevuje **zákonná úprava prevence**

**vystěhování z důvodu neplacení nájmu, příp. včasného varování**, která obsahuje postupy pro aktivizaci zúčastněných stran (Francie, Irsko). Naopak ve Španělsku, kde je do poskytování sociálního bydlení zapojena rozmanitá škála subjektů a programů a které touto úpravou nedisponuje, veřejným subjektům chvíli trvá, než zareagují, což vede k vysoké míře selhávání při problémech s neplacením nájmu (nedostatek financí, špatné hospodaření domácnosti). Španělsko na druhou stranu přijalo v evropském kontextu ojedinělou normu, která umožňuje **dočasné vyvlastnění**<sup>167</sup>. Tento zákon se týká finančních institucí a držitelů více nemovitostí (celkem +1 250 m<sup>2</sup>). Důvodem vzniku normy je velký problém Španělska s prázdným bytovým fondem, který zde dosahuje podílu 20 % na celkovém bytovém fondu. Uvedený zákon v první řadě zavazuje finanční instituce k tomu, aby nabízely tříleté sociální nájemní smlouvy domácnostem ohroženým vyloučením z bydlení. Tato nabídka by měla být provedena předtím, než instituce zahájí proces vystěhování. Dále zákon stanoví dva různé druhy dočasného vyvlastnění. V prvním případě je zavedeno dočasné vyvlastnění (na 4–10 let) za účelem obnovení obytných podmínek uzavřených nemovitostí, pokud jsou prázdné z důvodu jejich havarijního stavu. Ve druhém případě je stanoveno dočasné vyvlastnění na dobu tří let, které se týká prázdných bytů vlastněných finančními institucemi či jinými držiteli více nemovitostí v oblastech, kde jsou domácnosti ohrožené sociálním vyloučením.

Sociální bydlení je napříč zeměmi EU upraveno velmi rozmanitým a leckde i značně specifickým způsobem. Všechny zkoumané země (potažmo většina evropských států) se však při vymezení sociálního bydlení shodují na třech prvcích: Smyslem sociálního bydlení je obecný zájem, účelem je zvýšení nabídky cenově dostupného sociálního bydlení a cílové skupiny jsou definovány na základě sociálně-ekonomického statusu nebo přítomnosti rizikových faktorů (viz níže).

## 7.3 Cílová skupina sociálního bydlení

### FRANCIE

Co do šíře cílové skupiny, Francie uplatňuje **všestranný**<sup>168</sup> model sociálního bydlení. V HLM žije cca **13 mil. obyvatel** z celkové populace, tedy přibližně každý šestý člověk. Přístup k sociálnímu bydlení je omezen **příjmovými stropy**, které jsou stanovovány na národní úrovni. Nejvyšší příjmový strop zaručuje sociálně-ekonomický

165 Zákon č. 443/2010 Z. z. o dotacích na rozvoj bydlení a o sociálním bydlení (o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní; platný od 1. ledna 2011).

166 Zákony o bydlení 1966–2014 a doprovodná nařízení.

167 Zákon 24/2015 ze dne 29. července, o naléhavých opatřeních pro řešení mimořádné situace v oblasti bydlení a energetické chudoby (Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética).

168 Tento model reaguje na nedostupnost bydlení na trhu. Má dominantní postavení v politikách zemí EU. Do pozornosti sociálního bydlení se dostávají domácnosti, které nejsou schopny si samostatně zajistit důstojné bydlení za přiměřenou a dostupnou cenu.

mix příjemců služby. V posledních třech desetiletích však sektor sociálního bydlení zaznamenává neustálé zvyšování podílu chudých domácností. V současnosti žije 35 % všech domácností v HLM na příjmech pod hranicí chudoby. Ani v těch nejlevnějších sociálních bytech a s dávkami na bydlení však není možné ubytovat domácnosti, jejichž prostředky jsou nižší než 30 % průměrného národního příjmu.

Ve Francii mohou právo na bydlení na základě zákona DALO (viz výše) vymáhat osoby, které splňují některé z následujících **kritérií**:

- bez domova;
- ohrožené vystěhováním bez náhradního bydlení;
- ubytované nepřetržitě déle než 6 měsíců na ubytovně nebo v azylovém domě, nebo bydlící déle než 18 měsíců v přechodném bydlení nebo chráněném bydlení;
- bydlící v prostorách, které nejsou určeny k bydlení nebo jsou zdravotně závadné nebo nebezpečné;
- bydlící v bytě, který nemá požadované vybavení nebo komfort (topení, pitná voda); za podmínky, že se osoby v domácnosti starají minimálně o jedno nezletilé dítě nebo osobu se zdravotním postižením, nebo pokud ony samy mají nějaký zdravotní handicap;
- bydlící v bytě, jehož obyvatelná plocha není vyšší nebo rovna 16 m<sup>2</sup> pro domácnost bez dětí nebo pro 2 osoby a zvyšující se o 9 m<sup>2</sup> pro každou další osobu s maximem 70 m<sup>2</sup> pro 8 osob a více; za podmínky, že se starají minimálně o jedno nezletilé dítě nebo osobu se zdravotním postižením, nebo pokud ony samy mají nějaký zdravotní handicap;
- žadatelé o sociální bydlení s čekací dobou přesahující abnormálně dlouhou čekací dobu (ta se liší v závislosti na departamentu: většinou 6 měsíců až 1 rok, aniž by obdrželi nabídku odpovídající jejich potřebám a schopnostem.

Žádosti o bydlení posuzují „**Mediační komise pro právo na bydlení**“ sídlící v každém departamentu. Ve Francii při přidělování sociálního bydlení existuje **vysoká míra odmítnutí nabízeného bytu** (30 % domácností). Důvodem je to, že pouze malá část žadatelů má možnost **navštívit nabízený byt předem**.

## NĚMECKO

Sociální bydlení v Německu se zaměřuje na osoby, které jsou vyloučeny z účasti na trhu s bydlením (**všestranný model**). Cílovou skupinou jsou dle WoFG **domácnosti, které si nedokážou zajistit adekvátní bydlení a potřebují v tomto podporu**. Podporovány jsou **zejména**:

- nízkopříjmové skupiny;
- domácnosti s dětmi;
- osamělí rodiče;
- těhotné ženy;
- senioři;

- lidé s postižením;
- lidé bez domova
- a další lidé, kteří potřebují podporu.

WoFG platí pro spolkové země, které nepřijaly vlastní legislativu. Na federální úrovni je tak cílová skupina vymezena pouze **příjmovým stropem**. Žadatel dále musí mít **osvědčení o oprávnění od místního bytového úřadu**. V oblastech se zvýšenou potřebou bydlení má **obec právo nominovat** tři uchazeče, ze kterých si pronajímatel musí vybrat; může tak prioritizovat osoby bez domova.

Příjmové stropy umožňují přístup k sociálnímu bydlení pro přibližně **40 % obyvatel**. Co do příjmu jde však stále častěji o nízkopříjmové domácnosti.

## IRSKO

Cílové skupiny sociálního bydlení (resp. míru ohrožení) stanovuje centrální vláda. Hlavním alokačním kritériem je **hranice příjmu**. Vedle příjmových stropů existují **další sociální kritéria, která upřednostňují určité skupiny (resp. určují míru ohrožení)**. I v případě Irsku jde tedy o všestranný model sociálního bydlení. Uvedená kritéria jsou stanovena **zákonem** a zahrnují:

- existující obtíže s dostupností bydlení;
- existující bydlení v nevhodných nebo přeplněných podmínkách;
- zdravotní problémy nebo zdravotní postižení;
- bezdomovectví;
- jde o mladou osobu opouštějící ústavní péči;
- zajištění potřeb starších osob a osob či rodin žijících kočovným způsobem života.

Každý místní úřad musí mít stanovena **pravidla pro přidělování sociálního bydlení**, přičemž musí vycházet z výše uvedených kritérií. Každá obec má veřejné čekací listiny.

Některou z podpor sociálního bydlení v Irsku **využívá cca 14 % domácností** (včetně domácností využívajících podpory sociálního bydlení v soukromém nájemném sektoru). **Dalších téměř 100 000** (tj. 2 % z celkové populace) **osob je na čekacích listinách**: V roce 2016 v Irsku existovalo 91 600 domácností, které byly kvalifikovány (splňovaly podmínky) pro sociální bydlení (a dosud v něm nebydly), přičemž jedna z pěti domácností byla na čekací listině více než 5 let.

## ŠPANĚLSKO

Účelem sociálního bydlení ve Španělsku je zajištění bydlení pro **nízkopříjmové domácnosti** a občany se zvláštními potřebami. Také Španělsko uplatňuje všestranný model sociálního bydlení.

Jak zájemce, tak obydlí musí splňovat zákonem stanovené požadavky:



- **Zájemce** je omezen **výší příjmu, nesmí mít jiný vhodný byt a musí být registrován** v oblasti, ve které žádá. Přednost mají osoby se zdravotním postižením a závislé osoby, rodiny s malými dětmi, důchodci podporující své děti nebo další sociálně zranitelné osoby se zprávou ze sociálních služeb.
- Aby mohl být **byt** považován za sociální bydlení, **nesmí obytná plocha přesáhnout určitý počet m<sup>2</sup> a kupní cena bytu nebo nájemné musí být nižší než vládou stanovovaný limit.**

Hranici příjmu stanovuje ústřední vláda. **Autonomie** mohou stanovit **další požadavky**, které se týkají přístupu osob k veřejnému bydlení, nicméně vždy pouze nižší, než jsou zákonné limity.

Na základě hlavního příjmového kritéria je pro přístup k sociálnímu bydlení **kvalifikováno více než 80 % domácností.**

Mezi **prioritní skupiny** patří:

- lidé se zdravotním postižením;
- lidé, kteří získávají dům poprvé;
- ženy, které zažívají genderové násilí;
- oběti terorismu;
- lidé postižení katastrofickými událostmi;
- oddělené nebo rozvedené osoby, které nemají zpoždění s platbami na děti a manžela/manželku, je-li to vhodné;
- jiné skupiny, které jsou v situaci sociálního vyloučení nebo jim sociální vyloučení hrozí (tyto situace stanoví autonomie).

Osoba, která chce ve Španělsku požádat o poskytnutí veřejného bydlení, musí být nejprve zapsána do **veřejného registru žadatelů o bydlení** vedeného příslušnou městskou radou.

**Zákonný ochranný režim pro byty** a domy trvá různě dlouho (jde o desítky let). Podmínkou je užívání domu jako trvalého hlavního bydliště.

## SLOVENSKO

Co do šíře cílové skupiny SR **kombinuje všestranný a reziduální** model sociálního bydlení. Cílová skupina je na legislativní úrovni určena pouze **příjmovým kritériem**. Sociální bydlení smí využívat osoba nebo domácnost s měsíčním příjmem domácnosti nejvíce ve výši **trojnásobku životního minima** nebo nejvíce ve výši **čtyřnásobku životního minima**. **Další alokační kritéria i způsob přidělování** sociálního bydlení **se liší podle jednotlivých měst a obcí.**

Měřítkem **priority** je naléhavost bytové potřeby. V seznamu žadatelů **může** být dáno přednostní právo sociálně zranitelným skupinám obyvatel:

- lidé se zdravotním postižením;
- samoživitelé s malými dětmi;
- lidé bez domova;
- lidé vycházející z instituce;
- lidé s mentálním postižením.

Proces **přidělování** sociálních bytů je v plné působnosti volebných zástupců obcí. Nejčastěji se byty přidělují prostřednictvím pořadníku, dále skrze individuální posouzení žádostí, pomocí loterie nebo bodového systému.

### 7.3.1 Závěry

**Definice cílové skupiny** sociálního bydlení se v jednotlivých zemích velmi různí a též proměňují v čase, přičemž velkou roli hraje historický a geografický kontext. Například ve Španělsku šlo nejprve o osoby se zdravotním postižením, zatímco dnes jsou mezi prioritní skupiny řazeny oběti terorismu nebo ženy, které zažívají genderové násilí. **Kritéria nejsou často absolutním výčtem**, ale obsahují možnost určit jako prioritní i jinou skupinu osob, která není přímo jmenována (Německo, Španělsko), což zvyšuje dostupnost bydlení a činí systém flexibilnějším. Francie a Irsko nejdou cestou „cílových skupin“, ale rozlišují životní **situace**, ve kterých se mohou jednotlivé domácnosti ocitát, resp. „míru ohrožení“ ve vztahu k bydlení, bez ohledu na to, zda jde o seniora/seniorku, samoživitele/samoživitelku, osobu se zdravotním postižením apod. Primární třídění podle závažnosti bytové situace je logickou vstupní podmínkou do systému, který řeší právě bytovou nouzi. Mj. tak zabezpečuje i efektivnější využití (nejčastěji) veřejných prostředků. V neposlední řadě je v souladu i s Evropskou typologií bezdomovectví a vyloučení z bydlení (ETHOS), která vychází z předpokladu, že situace, ve kterých se osoba nachází, jsou v čase proměnlivé, na což má reagovat nabídka odpovídajících řešení. Typologie ETHOS je vhodná pro strategické plánování politik sociálního začleňování a práci s bezdomovectvím, je obecně akceptována odbornou veřejností nejen v Evropě, je používána institucemi EU v dokumentech jednotné politiky sociálního začleňování, její užívání pro srovnávání údajů v celé EU doporučuje EUROSTAT.<sup>169</sup>

Všechny zkoumané země mají na úrovni státu stanoveno pro přístup do systému sociálního bydlení **příjmové kritérium**. V některých zemích, jako je Francie, Německo nebo Španělsko je nejvyšší příjmový strop nastaven tak vysoko, že pomáhá podporovat sociálně-ekonomický mix příjemců služby. Na rozdíl od Slovenska však mají ostatní země vedle příjmového stanovena i **další kritéria**, která určují **míru ohrožení nebo prioritizují určité skupiny**. Tato další kritéria jsou **zakotvena v zákonných normách na úrovni státu**, přičemž někde platí na celém území země (Irsko), jinde mají nižší správní úrovně možnost určit si vlastní kritéria přidělování s určitými omezeními (Španělsko, Francie), či mají svobodu určit si kritéria vlastní, avšak pokud je nemají, platí norma národní (Německo). Na Slovensku tak dochází k tomu, že

169 Typologii ETHOS přijala pro řešení otázek spojených s ohrožením vyloučením z bydlení a bezdomovectví i vláda České republiky (více viz <https://www.mpsv.cz/files/clanky/16157/koncepce.pdf>).

v praxi v rámci přidělování sociálního bydlení převažují kritéria „výše příjmu“ (příp. „trvalý pobyt“), což způsobuje vyloučení určitých skupin, jejichž potřeby jsou sociální.

**Velikost cílové skupiny** se napříč zkoumanými zeměmi velmi liší. Spíše než velikost skupiny osob žijících v chudobě se v ní odráží historický účel sociálního bydlení v té které zemi; v některých zemích jím mnohdy bylo nastartování stavebního boomu v poválečných letech a zajištění bydlení pro široké vrstvy obyvatel (např. Německo). Dnes v Německu umožňují příjmové stropy přístup k sociálnímu bydlení pro přibližně 40 % obyvatel. Ve Francii žije v sociálním bydlení každý šestý člověk. Další téměř dva miliony osob jsou na čekacích listinách. V Irsku některou z podpor sociálního bydlení využívá cca 14 % domácností (včetně domácností využívajících podpory sociálního bydlení v soukromém nájemním sektoru); další 2 % jsou na čekacích listinách. Ve Španělsku je podle příjmového kritéria pro přístup k sociálnímu bydlení kvalifikováno více než 80 % domácností. Pouze na Slovensku je přístup k sociálnímu bydlení vyhrazen pro nejchudší domácnosti s měsíčním příjmem pod trojnásobek životního minima (resp. v určených situacích pod čtyřnásobek).

Ve většině zemí se zavedeným systémem sociálního bydlení můžeme pozorovat **posun od širším vrstvám určeného sociálního bydlení (všestranný model) k zacílení na nepotřebnější domácnosti (reziduální model)**. Všestranný model reaguje na nedostupnost bydlení na trhu. Cílem reziduálního modelu sociálního bydlení je zpřístupnit bydlení osobám vyloučeným z bydlení a závislým na sociálních transferech a dávkách. Lidem s příjmem nad určitý maximální limit je v tomto modelu přístup do systému zamezen. Zvýšená rezidualizace vyvolává **otázky ekonomické udržitelnosti** pro sociální pronajímatele a **snižuje možnost sociálního mixu** (viz výše Přístupy k sociálnímu bydlení). V důsledku těchto problémů je pro budoucnost zdůrazňována potřeba spíše širokého, vnitřně diferencovaného sociálního sektoru, který bude schopen nejen plnit své sociální funkce, ale bude také ekonomicky životaschopný.

## 7.4 Poskytování a sociální management sociálního bydlení

### FRANCIE

Sociální bydlení ve Francii je budováno a spravováno zejména **HLM organizacemi**. HLM zahrnují jak soukromé, tak veřejné organizace. Dnes vlastní tyto organizace ve Francii přibližně 4,8 mil. bytů, které jsou pronajímány cca 13 milionům obyvatel. V přidělování sociálních bytů hraje zásadní roli systém **rezervovatelu**. To jsou instituce, které se podílejí na financování výstavby a renovace (jde zejména o stát a obce). Z tohoto titulu mají část bytů rezervovanou pro přidělení uchazečům o sociální byt, a to na základě vlastních kritérií. Žádost se podává HLM organizaci,

konečné slovo však mají sociální pronajímatelé. Složitost způsobená systémem rezervovatelu je často terčem kritiky, protože činí přidělování sociálních bytů nepřehledným.

**Sociální management** sociálního bydlení je ve Francii **rozvinutý**. Jde o pomoc s vyhledáním volných bytů, pomoc klientům při řešení problémů spojených s bydlením, prevenci neplacení nájemného, poškození bytu nebo konfliktů se sousedy, mediaci apod. Dobrá koordinace naráží na nedostatek sociálních bytů. S lidmi bez domova a vyloučenými z bydlení pracuje množství neziskových organizací. V některých místech zprostředkovávají nájemní vztah nebo terénní práci v bytech, tj. vykonávají činnosti, které na ně **delegovaly obce**. Sociální práce není povinná, ale je tak efektivní, že vystěhovány bývají pouze osoby, které nechtějí situaci řešit. Neustálá sociální pomoc spojená s bydlením nastupuje **v okamžiku, kdy se u rodin objevují problémy** se správou jejich bytu (zejména neschopnost splácet nájem).

### NĚMECKO

Veřejná intervence v oblasti bytové politiky v Německu dnes **není spojena s konkrétními poskytovateli**. Jde o veřejnou podporu jakéhokoli druhu poskytovatelů bydlení výměnou za to, že umožní dočasné užívání obydlí pro sociální účely (za existence příjmových stropů a nižšího nájemného). Byty provozované jako sociální bydlení se po splacení dotovaných úvěrů, díky nimž byly vybudovány, stávají soukromým nájemním bydlením, příp. mohou být prodány do vlastnictví. V Německu tak působí **široká škála poskytovatelů**. Značná část sociálního bydlení je poskytována **soukromými** pronajímateli (3/5), a to s pomocí státních dotací. Sociální bydlení v Německu není poskytováno na neziskové bázi. Z právního hlediska jsou všechny bytové společnosti považovány za účastníky trhu, ačkoli obecní bytové společnosti jednají podle místních politik a potřeb bydlení.

Sociální management je v Německu rozvinutý. Efektivní jsou **integrované systémy pomoci a prevence** vystěhování z důvodu nedoplatků na nájemném. **Proaktivní přístup** včetně domácích návštěv domácností s **nedoplatky za nájem** je efektivní, a to i nákladově. Důraz je kladen na bydlení v **normálních bytech** a, pokud jsou nezbytná, na **minimalizaci užití dočasných opatření**. I Německo se potýká s nedostatkem sociálních bytů, což ztěžuje přechod do bydlení.

### IRSKO

Hlavními poskytovateli sociálního bydlení jsou v Irsku **obce**. Zvyšuje se role **neziskových organizací** (AHB<sup>170</sup>), mezi které patří dobrovolná bytová družstva (voluntary housing associations)

170 Approved Housing Bodies.

a družstevní bytové společnosti (co-operative housing societies). Místní orgány musí ze zákona zpracovávat **Plán služeb pro bydlení**. Plány musí podporovat udržitelná společenství, což zahrnuje **působení proti segregaci** a poskytování bydlení prostřednictvím **mixu** typů, velikostí, druhů vztahu k bytu apod.

Sociální management je rozvinut a funkční, ačkoliv tomu ještě donedávna bylo naopak. V Irsku byl podpořen rozvoj **silnějších vztahů s nájemníky**, což následně vedlo k lépe reagujícím službám. To zase přispělo k silnému zaměření na řešení problému antisociálního chování. **Koordinátory** subjektů působících na místní úrovni jsou obce. Důraz je kladen na **integrování služeb** a přístupy vedoucí k bydlení. Sociální bydlení v Irsku zahrnuje **sociální péči a sociální práci**, a to zejména v oblasti bydlení pro lidi se zvláštními potřebami nebo chráněného bydlení, ale také jako nástroj zapojení komunity a sousedství.

## ŠPANĚLSKO

Pro Španělsko je typická **značná rozmanitost** poskytovatelů sociálního bydlení. Jde o veřejné, smíšené, soukromé neziskové i soukromé ziskové organizace. Poskytování sociálního bydlení může být jejich hlavním cílem nebo jej mohou nabízet jako doplňkovou službu. Sociální **nájemní** bydlení je většinou poskytováno **místními nebo regionálními veřejnými subjekty**. Většina regionálních a místních samospráv vytvořila vlastní bytové společnosti. V současné době koexistuje mnoho režimů pro přidělování a poskytování sociálního bydlení, které se liší podle opatření, v jehož době vznikly.

**Sociální management** není příliš účinný. Rozptýlený a nestrukturovaný systém se projevuje v **nedostatečné koordinaci** mezi poskytovateli. Chybí též registr poskytovatelů. Jedním z největších nedostatků sociálního managementu sociálního nájemního bydlení ve Španělsku je **nedostatek kontroly nad placením nájmu** a vysoká míra selhávání. Značný podíl na této situaci má nedostatek komunikace zapojených subjektů a **pomalá reakce** na vznikavší problém.

## SLOVENSKO

Nájemní sociální bydlení je poskytováno téměř výlučně **veřejným sektorem (města a obce)**. Sociální bydlení mají na starosti především obce, které přidělují sociální byty. Současná slovenská legislativa za určitých podmínek umožňuje převzít část segmentu sociálního nájemního bydlení do přímé správy nevládních organizací, to však zatím funguje pouze ojediněle. Soukromý sektor není zapojen vůbec.

Co se týče těch sociálních služeb, které jsou na Slovensku zapojeny do systému sociálního bydlení, poskytuje je téměř polovina slovenských okresních měst a dále nestátní neziskové organizace v podobě zařízení **nouzového bydlení, útulků, nocleháren** apod.

Ačkoliv je na strategické úrovni vyjádřena potřeba soustavně a dlouhodobě provádět vzdělávací práce a sociální asistenci a vytvářet podmínky pro zřízení komunitních center nebo sociálních klubů za aktivního zapojení občanů cílových komunit, **sociální management** je na Slovensku v sektoru sociálního nájemního bydlení **využíván minimálně**. Chybí podpora nájemníků např. v oblasti prevence dluhů na nájemném, pomoc při hledání zaměstnání, se správou financí (splátkový kalendář), jejich zapojování do rozhodovacích orgánů apod.

### 7.4.1 Závěry

Celkově lze **poskytovatele sociálního bydlení** rozdělit do tří základních skupin, a to na poskytovatele **veřejné** (příp. státem nebo samosprávou kontrolované firmy a organizace), **neziskové a soukromé**. Ve zkoumaných zemích mírně převládají veřejní poskytovatelé, a to města a obce. V důsledku snižování objemu obecního bydlení, a to zejména prostřednictvím privatizace bytového fondu, však **obce ztrácejí vliv na přidělování tohoto bydlení a na udržení sociálního mixu** (v Německu, Španělsku, na Slovensku i v Irsku). Existence bytů ve vlastnictví obcí je přitom předpokladem fungování trhu s bydlením. Určité optimum podílu bytů ve vlastnictví obcí a měst, popř. bytových společností ve městech je třeba zachovat. Dlouholeté zkušenosti z vyspělých evropských zemí ukazují, že by se tento podíl v celostátním průměru měl pohybovat mezi 15–25 % ve vztahu k celkovému bytovému fondu<sup>171</sup>.

Zatímco význam obcí v poskytování sociálního bydlení klesá, **roste zapojení neziskových a soukromých subjektů** (typicky např. v Irsku). Ve Francii je systém sociálního bydlení na silných a nezávislých subjektech přímo postaven (HLM organizace<sup>172</sup>). Dále, v některých místech Francie neziskové organizace vykonávají činnosti, které na ně delegovaly obce (zprostředkovávají nájemní vztah nebo terénní práci v bytech). Irsko podporu sociálního bydlení v soukromém nájemním sektoru dokonce zařadilo do národní politiky v oblasti sociálního bydlení. Ve Španělsku působí značné množství poskytovatelů různých forem i velikostí a většina samospráv si vytvořila vlastní bytové společnosti. V Německu je s pomocí státních dotací poskytována převážná část sociálního bydlení soukromými pronajímateli (3/5). Výjimkou je opět Slovensko, kde jsou poskytovateli téměř výlučně města a obce, ačkoliv je možnost převzetí části bytového fondu do správy neziskových organizací legislativně upravena. Soukromý sektor zde není zapojen vůbec. Zkušenosti ukazují, že

171 ČESELSKÝ, J. *Dynamika proměn bydlení, konference regenerace bytových domů*. [online]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/publikace/>.

172 Zapojeno je velké množství subjektů, jako jsou nezávislé veřejné organizace nebo společnosti ve vlastnictví státu či samosprávy, družstva a další soukromé ziskové i neziskové subjekty.

situace, kdy většinu sociálního bydlení spravují veřejné subjekty, vytváří závislost sektoru na veřejných rozpočtech. Důsledkem je, že v časech ekonomické krize jsou investice do sociálního bydlení značně zredukovány (v kontrastu se zvyšující se poptávkou po tomto typu bydlení).

Management bytového fondu, kontrola dodržování smluv, rozhodování o přidělování bytových jednotek a sociální management apod. mohou podléhat jisté míře regulace ze strany autority, nemusí však být nutně zajišťovány přímo veřejným sektorem, protože tyto činnosti nemají koncepční ani strategický charakter. **Role poskytovatelů sociálního bydlení dnes nespočívá pouze ve výstavbě sociálních bytů, ale nezbytně zahrnuje i zajišťování rozmanitých potřeb jejich uživatelů.** Lidé s komplexními problémy potřebují nejen střechu nad hlavou, ale i další podporu – pomoc s nalezením zaměstnání, s drogovou nebo alkoholovou závislostí, s řešením domácího násilí apod. Značná část poskytovatelů provozuje další služby pro nájemníky, jako je poradenství v oblasti hospodaření s financemi, trénink pracovních dovedností nebo informování o dostupných sociálních dávkách a veřejných službách. Poskytovatelé se angažují v rámci komunity a sousedských vztahů, zajišťují domácí péči nebo podpůrné služby pro obyvatele se specifickými potřebami. Klíčová je v tomto úzká spolupráce veřejných subjektů s neziskovým i soukromým sektorem.

V rámci zkoumaných zemí se jako **klíčový faktor efektivního sociálního managementu** projevuje dobrá **koordinace a komunikace** zapojených aktérů. V mnoha německých městech fungují integrované systémy pomoci. Poskytovatelé (v Německu jde zejména o soukromé bytové společnosti) spolupracují s různými partnery, jako jsou obce, sociální služby, charitativní instituce, zdravotnické služby, outsourcingové služby, multimediální služby atd. Německo má také dobře fungující systém **prevence vystěhování z důvodu nedoplatků na nájemném**, který řídí obce. Neustálá sociální pomoc spojená s bydlením poskytnutá v okamžiku, kdy se u rodin objevují problémy se správou jejich bytu (zejména neschopnost splácet nájem), existuje i ve Francii. Kvalitativní studie naznačují, že **proaktivní přístup** včetně domácích návštěv domácností s nedoplatky za nájem je efektivní, a to i nákladově (viz například intenzivní hodnocení záznamů o prevenci klienta, Gerull, 2003 in Geertsema, 2008).

Taktéž Irsko se soustředilo na rozvíjení **silnějších vztahů s nájemníky**, což následně vedlo k lépe reagujícím službám. To zase přispělo k silnému zaměření na řešení problému antisociálního chování. Ten byl nově definován jako hlavní odpovědnost v sociálním managementu sociálního bydlení. V současné době se antisociální chování jako důvod vystěhování ze sociálního bytu v Irsku objevuje jen zřídka. Integrovaný přístup stojí na **obcích**, které jsou **koordinátory** subjektů působících na místní úrovni.

Naopak Španělsko doplácí na příliš rozptýlený a nestrukturovaný systém poskytování sociálního bydlení, který se projevuje v **nedostatečné koordinaci** mezi poskytovateli. Většina subjektů do určité míry se sociálními službami spolupracuje, nicméně na velmi odlišných úrovních. Jedním z největších nedostatků sociálního managementu sociálního nájemního bydlení ve Španělsku je **nedostatek kontroly nad placením nájmu**. Neplacení nájmu způsobené nedostatkem ekonomických zdrojů domácnosti nebo špatným hospodařením s nimi je nejčastějším důvodem vystěhování nájemníků ze sociálního bydlení ve Španělsku. Veřejným subjektům chvíli trvá, než zareagují, což vede k vysoké míře selhávání. Podobně na Slovensku, ačkoliv z jiných příčin, z nichž některé jsou zmíněny výše v textu, sociální management téměř nefunguje, ačkoliv je jeho potřeba reflektována i v národních strategických dokumentech.

Běžnou záležitostí je ve srovnávaných posuzovaných zemích v oblasti sociálního bydlení **zapojení nájemníků do rozhodování** správcovské organizace. Aktivní účast domácnosti na řešení svých problémů vede k větší odpovědnosti. Výjimkou je v tomto Španělsko a Slovensko, kde obecně (až na výjimky) nemají nájemníci v těchto subjektech, ať veřejných, či soukromých, žádné zastoupení. Ve Španělsku mají nájemníci obvykle pouze právo na informace a poradenství.

## 7.5 Financování sociálního bydlení

### FRANCIE

Důraz je kladen na využívání **nezávislých zdrojů financování** poskytujících veřejné půjčky. Výstavba HLM je financována převážně z finančních prostředků shromážděných na spořitelním účtu Livret A, kam přispívají francouzské domácnosti. Nepoměrně menší část tvoří podpora od státu a/nebo místních orgánů ve formě půjček a dále zaměstnavatelské dotace.

Zákon nařizuje v každém departmentu vznik **Fondu solidarity**, který zajišťuje finanční pomoc domácnostem při získávání nájemního bydlení nebo při udržení bytu v případě zadlužení. Její přidělení podléhá rozhodnutí místních komisí. Každý department si svými předpisy samostatně stanovuje, kdo má na pomoc nárok.

**Maximální výši** nájemného pro sociální byty stanovuje ústřední vláda v závislosti na regionu. Rozdíl mezi výší nájemného v sociálním bydlení a na soukromém nájemním trhu s bydlením činí 30–50 %. Nájem jsou založeny na stavebních nákladech. Francie se od ostatních členských zemí Evropské unie odlišuje **vysokou úrovní výše příspěvku na bydlení** na jednoho obyvatele. Příspěvek na bydlení je určen nejchudším domácnostem, kterým pomáhá zaplatit nájem. Dostává je více než jedna šestina obyvatel.



## NĚMECKO

Na rozdíl od ostatních zemí EU jde zejména o časově omezené veřejné dotace, které jsou poskytovány jakémukoliv druhu poskytovatelů sociálního bydlení, a to výměnou za plnění podmínek pro dočasné poskytování sociálního bydlení. Veřejná dotace se časem snižuje s tím, jak narůstá nájemné v podporovaném bytě. Byty provozované jako sociální bydlení se po splacení dotovaných úvěrů, díky nimž byly vybudovány, **stávají soukromým nájemním bydlením**, příp. mohou být prodány do vlastnictví.

Za regulaci nájemného odpovídá **vláda**. V některých regionech se výše nájemného odvíjí **od příjmu** domácností, nesmí však překročit pevně danou horní hranici nájemného. **Nájemné** v sociálním bydlení je **výrazně nižší** než nájemné v soukromém nájemním sektoru. I tak je však úroveň nájmu v sociálním bydlení taková, že čtvrtina nájemníků si ji může dovolit pouze s dodatečnou podporou z **příspěvku na bydlení**. Průměrná cena za m<sup>2</sup> na konci roku 2017 činila 9,13 eur. Strmý nárůst nájmu ve velkých městech vede k **posilování regulace nájemného**. Pro osoby pod určitými příjmovými stropy jsou určeny **příspěvky na bydlení**, a to bez ohledu na to, zda si bydlení pronajmou, nebo vlastní.

## IRSKO

Sociální bydlení je financováno zejména prostřednictvím **veřejných půjček a dotací**. Irská vláda poskytuje místním veřejným orgánům dotace na schválené programy sociálního bydlení. **Místní orgány** poskytují na financování sociálního bydlení **veřejné půjčky** dalším subjektům.

Od roku 2010 sociální bydlení v Irsku zahrnuje **podpory sociálního bydlení (social housing supports)**<sup>173</sup>. Ty jsou **financovány státem** a směřují jak do soukromého sektoru (obcemi spravovaná podpora chudých nájemníků v soukromém sektoru), tak k obcím, které si za pomoci financí z vládního programu mohou pronajmout byty od soukromých subjektů za účelem zajištění bydlení pro osoby z čekacího seznamu na sociální bydlení.

**Nájemné** za sociální bydlení se odvíjí **od příjmu** a je relativně nízké (průměrná výše nájmu je přibližně 160 eur/měsíc). Národní **rámec** pro nájemné stanoví **zákon**. V Irsku se **dávky na bydlení** v sektoru sociálního bydlení neposkytují. Existují pouze v sektoru soukromého nájemního bydlení, a to ve formě doplatku na nájemné.

## ŠPANĚLSKO

Financování sociálního bydlení je **závislé na veřejných rozpočtech**, a to zejména rozpočtu státu. Donedávna Španělsko podporovalo téměř výlučně vlastnické sociální bydlení. V současné

době jde naopak pouze o dotace na výstavbu a rehabilitaci bytů pro účely **sociálního nájemního bydlení**.

Sociální bydlení je ve Španělsku financováno především prostřednictvím **Státních plánů bydlení** a v menší míře z **Plánů bydlení jednotlivých autonomií** nebo půjček od soukromých úvěrových institucí. Přístup k financování ze Státního plánu bydlení získávají autonomie prostřednictvím **dohod** uzavíraných s Ministerstvem rozvoje.

Výše **nájemného** stanovuje **vláda** podle výše **příjmu** nájemníka. Maximální limit měsíčního nájemného musí být roven nebo nižší než 600 eur měsíčně. Autonomie mohou stanovit jiné limity, avšak vždy pouze nižší. Pro rodiny s nízkými příjmy Španělsko zavedlo **finanční podporu nájemního bydlení** až do výše 40 % nájemného (max. 2400 eur ročně).

## SLOVENSKO

**Přímé napojení na veřejné finance** je základní charakteristikou slovenského sociálního bydlení, která je dokonce legislativně zakotvena. Hlavními nástroji financování jsou **dotace ze státního rozpočtu a veřejné půjčky** (zvýhodněné úvěry) ze Státního fondu rozvoje bydlení. Mezi nepřímé nástroje se řadí státní příspěvek k hypotečním úvěrům a státní příspěvek pro mladé k hypotečním úvěrům, státní podpora ke stavebnímu spoření nebo podpora obnovy bytového fondu poskytováním záruk za úvěry. U „marginalizovaných romských komunit“ byla úspěšně pilotována asistovaná výstavba rodinných domů v kombinaci s bezúročným **mikroúvěrem**.

Sociální bydlení na Slovensku vychází z **výše nákladů** a je poskytováno za nižší ceny než tržní. **Výši nájmu** upravuje opatření Ministerstva financí. Maximální výše ročního nájmu činí 5 % z pořizovací ceny bytu. Maximální měsíční výše nájmu bytu se určuje podle velikosti podlahové plochy bytu. Výše měsíčního nájemného v mnoha případech **převyšuje možnosti domácností**. **Příspěvky na bydlení** jsou na Slovensku součástí systému hmotné nouze, a jsou tak k dispozici pouze pro osoby, jejichž příjem je nižší než životní minimum.

### 7.5.1 Závěry

**Charakter financování** využívaného pro sociální bydlení má v rámci zkoumaných států různé podoby. V některých zemích je tento sektor závislý na financování z **veřejných prostředků** (Slovensko, Španělsko) a v dalších zemích hraje veřejné prostředky významnou roli (Německo, Irsko). Z posuzovaných zemí se vymyká pouze Francie, kde mají převahu **nezávislé zdroje financování** (veřejné půjčky ze spořitelního účtu Livret A). Nepoměrně menší část financování sociálního bydlení zde tvoří podpora od státu a/ nebo místních orgánů ve formě půjček a dále zaměstnavatelské dotace. Ve všech zkoumaných zemích je sociální bydlení do určité míry financováno z veřejných rozpočtů.

173 Více viz <https://www.housing.gov.ie/node/344>.

O veřejných investicích do bydlení existuje jen málo srovnatelných údajů; pokud se však podíváme na veřejné výdaje na „bydlení a občanskou vybavenost“, ve většině zemí se ve srovnání s jejich úrovní před krizí snížily<sup>174</sup>. Porovnání nákladů různých způsobů řešení situace osob bez domova nabízí komparativní studie „The Costs of Homelessness in Europe“ (Náklady na řešení bezdomovectví v Evropě)<sup>175</sup>. Studie ukazuje, že **podporované bydlení je obecně levnější než procházení osoby bez domova různými službami** (sociálními, zdravotními, vězeňství) bez přechodu do bydlení. Záleží samozřejmě na tom, zda, které služby a v jaké kvalitě jsou lidem vyloučeným z bydlení v té které zemi dostupné, a také na tom, jakou míru podpory klient potřebuje. Finanční stránka poskytování služeb lidem v bytové nouzi je nezbytnou, nikoliv však jedinou stránkou poskytování sociálního bydlení. Částečné srovnání výdajů ústředních vlád na sociální nájemní bydlení jako % HDP nabízí Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development, dále jen „**OECD**“) ve své Databázi dostupného bydlení (Affordable Housing Database)<sup>176</sup>, která vznikla na základě dotazníku zasláného ústředním orgánům jednotlivých zemí v roce 2016.

Sociální bydlení je financováno z **různých zdrojů** téměř ve všech členských státech EU. Využívány jsou bankovní půjčky, hypotéky, veřejné granty, veřejné půjčky, soukromé prostředky bytových organizací nebo příspěvky nájemníků. Dále mohou finančně přispívat obce, případně mohou nabídnout pozemky pro výstavbu sociálního bydlení za nižší cenu či zdarma. Veřejný sektor obecně podporuje sociální bydlení pomocí grantů, veřejných půjček od speciálních veřejných úvěrových ústavů, dotací na úroky nebo státních garancí. Ve Španělsku vyjednává veřejná správa s úvěrovými institucemi dohody, v rámci kterých se zavazují poskytovat znevýhodněným osobám hypoteční úvěry za příznivějších podmínek. V Irsku na základě transferů ze státního rozpočtu poskytují místní orgány půjčky dalším subjektům. Finanční participace **veřejných rozpočtů** se (až na ojedinelé přímé subvence) v současnosti soustředí na **nepřímé fiskální nástroje**.

Důležitým aspektem finanční udržitelnosti systému sociálního bydlení je určení **výše nájmu**. Ve všech zkoumaných zemích odpovídá za **regulaci nájemného (ústřední) vláda** a výše nájmu je často výrazně nižší než v soukromém nájemním sektoru. Vzájemně je však výše nájmu v sociálních bytech v jednotlivých státech obtížně porovnatelná vzhledem k tomu, že se v několika zemích dále člení podle výše příjmů domácností nebo kvality bydlení. Nájem jsou založeny buď na **stavebních nákladech** (nákladové nájemné; Francie, Slovensko), anebo se odvíjí od **příjmu nájemníka** (Německo, Irsko, Španělsko), nesmí však překročit pevně danou horní hranici nájemného. Nájemné odvislé od příjmu často představuje pro poskytovatele problém v nedostatečné vazbě mezi vybíraným nájemným a výdaji na bydlení, kdy nejsou zajištěny dostatečné příjmy k pokrytí nákladů na správu a údržbu. Na druhou stranu uvedený způsob určování výše nájemného umožňuje v časových intervalech (např. po 10 letech) zvyšovat výši nájemného v závislosti na finančních možnostech domácností, a to až do výše tržního nájemného. Tímto způsobem je podporován kontinuální přechod domácnosti ze segmentu sociálního bydlení do segmentu nájemního bydlení (např. Německo). Rizikem spojování výše nájmu s kvalitou bydlení je koncentrace lidí žijících v chudobě v bydlení nízké kvality.

Nejdůležitějším nástrojem na poptávkové straně je **dávka na bydlení**, která existuje ve většině zemí, které byly součástí této komparace, nicméně ve velmi různých podobách. V zemích, kde je zavedena, je **zásadním faktorem pro udržení bydlení, a to i v sektoru sociálního bydlení**. Vysokou úroveň výše příspěvku na bydlení na jednoho obyvatele se od ostatních zemí odlišuje Francie. Dávka je zároveň určena širokému spektru osob; příspěvek na bydlení pobírá ve Francii šestina obyvatel. V Německu jsou i v sociálním bydlení nájem tak vysoké, že čtvrtina nájemníků může bydlet pouze s dodatečnou podporou z příspěvku na bydlení. Na Slovensku je příspěvek na bydlení součástí systému hmotné nouze. Výše příspěvku na bydlení je určena paušálně, bez ohledu na skutečné náklady na bydlení, které jsou často podstatně vyšší. Španělsko v souvislosti s obratem státní politiky směrem k nájemnímu bydlení včetně sociálního nájemního bydlení státním plánem pro roky 2013–2016 zavedlo finanční podporu nájemního bydlení. Ta se zaměřuje na rodiny s nízkými příjmy a sestává z roční podpory až do výše 40 % nájemného. Jedinou ze zkoumaných zemí, ve které se dávky nebo podobná finanční podpora na bydlení v sektoru sociálního bydlení neposkytují, je Irsko. Výše nájmu v sociálních bytech je však relativně nízká.

174 LAMBEALLOP, N. *Social Housing Management Models*. In: *Spain in Revista catalana de dret públic*, No 52 (červen 2016), s. 115–128. Dostupné z: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/viewFile/10.2436-20.8030.01.69/n52-lambea-en.pdf>.

175 Studii vydala European observatory on homelessness (Evropská observatoř bezdomovectví) na konci roku 2013 a je dostupná z: [http://www.housingfirstguide.eu/website/wp-content/uploads/2016/03/feantsa-studies\\_03\\_web-Cost-of-Homelessness.pdf](http://www.housingfirstguide.eu/website/wp-content/uploads/2016/03/feantsa-studies_03_web-Cost-of-Homelessness.pdf).

176 Indikátory OECD týkající se sociálního bydlení jsou zveřejněny na <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>. Výše uvedený „výdajový“ indikátor je dostupný z: <http://www.oecd.org/els/family/PH4-1-Public-spending-social-rental-housing.pdf>.

# Závěr

Obecným trendem je ve všech zkoumaných zemích **stále rostoucí poptávka** obyvatel po sociálním, resp. cenově dostupném bydlení, a na druhé straně nedostatek nabídky sociálních bytů. Poslední dekáda je charakteristická nárůstem nákladů na pořízení bytu, růstem nájemného, zvyšováním počtu lidí vyloučených z bydlení, růstem regionální nedostupnosti bydlení nebo snižováním veřejných výdajů na bydlení, jak uvádí například zpráva „The State of Housing in the EU“ (Stav bydlení v EU) z října roku 2017<sup>177</sup>. Zranitelnost na trhu s bydlením již dále nepostihuje pouze nejvíce znevýhodněné osoby, ale také domácnosti s nízkými a se středními příjmy. Ruku v ruce s výše uvedenými faktory jde **diverzifikace finančních mechanismů a zdrojů sociálního bydlení**, a to směrem k **většímu zapojení soukromého sektoru** (Irsko, Německo, Francie). Jednou z příčin je pokles veřejného financování, který se objevil v době globální ekonomické a finanční krize.

Ačkoliv ve zkoumaných zemích mírně převládají veřejní poskytovatelé sociálního bydlení, a to zejména města a obce (Slovensko, Španělsko, Irsko), jednoznačným trendem mezi příklady dobré praxe ze zahraničí je **větší flexibilita a škála nástrojů** (nikdo už nemluví o masové výstavbě uniformních sociálních bytů) a zejména pak **větší role neziskových organizací** v oblasti bytové správy, resp. užší spolupráce obcí s neziskovým sektorem i s dobrovolníky. Mimo to se dnes do segmentu sociálního bydlení stále více zapojuje i **soukromý nájemní bytový fond** (Irsko, Německo). Jedinou ze zkoumaných zemí s malým sociálním bytovým sektorem, která nemá v podstatě žádné nástroje směřované do soukromého nájemního bydlení, je Slovensko.

Sociální bydlení není jen investicí do výstavby. Nenahraditelnou součástí sociálního bydlení je **sociální management**, tj. komunikace a práce s nájemníky, poskytování informací nebo podpora participace nájemníků na rozhodovacích procesech. Zásadním faktorem je **proaktivní přístup a budování silnějších vztahů s nájemníky** (dobré výsledky s řešením antisociálního chování má např. Irsko). Na místní úrovni je klíčová dobrá koordinace a komunikace všech zapojených aktérů. V několika zemích velmi dobře funguje systém prevence vystěhování

z důvodu nedoplatek na nájemném (např. v Německu koordinovaný obcemi). Dobré výsledky přináší **preventivní přístupy, včasná a integrovaná řešení a co nejdřívější „normalizování“** životních podmínek lidí bez domova (Německo, Irsko, Francie). Ve většině zkoumaných zemí je cílem podpory **bydlení v bytě, a to při poskytování odpovídající podpory** osobám v jejich domovech podle jejich potřeb, tedy přístup **housing-led přístup** (Německo, Francie, Irsko, Španělsko).

Dokonce i v zemích s poměrně vysokým podílem sociálního bydlení dochází co do šíře cílové skupiny k **rezidualizaci** (tj. k silnějšímu zaměření na nízkopříjmové domácnosti), a to prostřednictvím parametrických změn nebo fakticky s tím, jak sektor sociálního bydlení ubytovává stále chudší domácnosti (Francie). Zvýšená rezidualizace vyvolává otázky **hospodářské udržitelnosti sociálních pronájemtelů** (nízký příjem domácností) a hrozí, že bude brzdit politiku **sociálního mixu**, která je v mnoha zemích zásadní součástí poskytování sociálního bydlení. Příliš úzké pojetí sociálního bydlení způsobuje koncentraci nejchudších vrstev obyvatelstva v sociálním nájemním sektoru. To přináší **riziko vzniku sociálně vyloučených lokalit či ghett**, která jsou provázána procesem celkového (společenského, stavebního i ekonomického) úpadku. V důsledku těchto problémů je zdůrazňována potřeba spíše širokého, vnitřně diferencovaného sektoru sociálního bydlení, který bude nejen schopen **plnit své sociální funkce, ale bude také ekonomicky životaschopný**.

Příjmové kritérium mají pro přístup do systému sociálního bydlení nastaveny všechny zkoumané země. V některých zemích, jako je Francie, Německo nebo Španělsko, je nejvyšší příjmový strop nastaven tak vysoko, že pomáhá podporovat sociálně-ekonomický mix příjemců služby. V zemích s rozvinutým systémem sociálního bydlení se osvědčilo zakotvit **další kritéria**, která určují **míru ohrožení nebo prioritizují určité skupiny, v zákonných normách na úrovni státu** (Francie, Německo, Irsko, Španělsko). Pouze na Slovensku, které další kritéria určena nemá, dochází k tomu, že v praxi v rámci přidělování sociálního bydlení převažují kritéria „výše příjmu“ (příp. „trvalý pobyt“), což způsobuje vyloučení určitých skupin, jejichž potřeby jsou sociální. Ve všech zemích kromě Slovenska dále existuje **zákonem zakotvená povinnost** orgánů zodpovědných za sociální bydlení nebo bezdomovectví **provádět posouzení potřeby bydlení a vytvořit pravidla pro přidělování** sociálního bydlení.

177 Dostupné z: <http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>.

Systémy řešení sociálního bydlení napříč různými zeměmi nelze zcela porovnat, aniž bychom se ocitli na určité míře zobecnění. Vždy je tak třeba pamatovat na to, že za podobnými jevy nebo způsoby řešení se často skrývají velmi rozdílné faktory. Systémy sociálního bydlení jsou komplexním, neustále se vyvažujícím organismem, který vyrůstá z různých historických i geografických kořenů. Pro vyzkoušení konkrétních opatření je zásadní

**vycházet z kvalitní evidence** v zemích, ve kterých fungují, a postupovat prostřednictvím pilotního ověřování<sup>178</sup>, jak se nyní v mnoha zkoumaných zemích děje např. s pilotováním modelu **housing first**, který některé země následně přijaly na strategické úrovni (Irsko, Francie, Španělsko). V rámci koncepční práce je vhodné vzít v úvahu i pravidla nebo zkušenosti, které platí obecně a které se osvědčily. Některé z nich nabídla i tato komparace.

---

178 Podrobnější i další doporučení viz ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE: *Guidelines on Social Housing. Principles and Examples*. New York and Geneva: United Nations, 2006. Dostupné z: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/guidelines.social.housing.pdf>.



## SEZNAM ZKRATEK

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| <b>AHB</b><br><i>Approved Housing Body</i><br>Osvědčený orgán bydlení   | <b>EU-SILC</b><br><i>European Union – Statistics on Income and Living Conditions</i><br>Evropská unie – Statistika o příjmu a životních podmínkách    | <b>MPSV</b><br>Ministerstvo práce a sociálních věcí   | <b>SFRB</b><br><i>Štátny fond rozvoja bývania</i><br>Státní fond rozvoje bydlení  |
| <b>AIVS</b><br><i>Agence Immobilière à Vocation Sociale</i><br>sociální realitní kancelář   | <b>FSL</b><br><i>Fonds de Solidarité Logement</i><br>Fond solidarity pro bydlení  | <b>MPSVR SR</b><br><i>Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny Slovenskej republiky</i><br>Ministerstvo práce, sociálních věcí a rodiny Slovenské republiky         | <b>SGB</b><br><i>Sozialgesetzbuch</i><br>sociální zákony  |
| <b>ANRU</b><br><i>Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine</i><br>Národní agentura pro obnovu měst   | <b>GdW</b><br><i>Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen</i><br>Spolková asociace německých společností pro bydlení a nemovitosti | <b>MZV</b><br>Ministerstvo zahraničních věcí  | <b>SHCEP</b><br><i>Social Housing Current Expenditure Programme</i><br>Program běžných výdajů na sociální bydlení                                   |
| <b>BGBI</b><br><i>Bundesgesetzblatt</i><br>Spolková sbírka zákonů   | <b>HAP</b><br><i>Housing Assistance Payment</i><br>Pomoc při platbě nájemného   | <b>NAMA</b><br><i>National Asset Management Agency</i><br>Národní agentura pro správu aktiv   | <b>SOCIMI</b><br><i>las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario</i><br>typ akciové společnosti na trhu s nemovitostmi |
| <b>CDC</b><br><i>Caisse des Dépôts et Consignations</i><br>Konsignační a depozitní fond   | <b>HFA</b><br><i>Housing Finance Agency</i><br>Agentura pro financování bydlení   | <b>NSLP</b><br><i>Národné stredisko pre ľudské práva</i><br>Národní středisko pro lidská práva  | <b>SRA</b><br><i>social rental agency</i><br>sociální nájemní agentura  |
| <b>DALO</b><br><i>Le Droit Au Logement Opposable</i><br>Zákon o vymahatelném právu na bydlení   | <b>HLM</b><br><i>Habitation à Loyer Modéré</i><br>bydlení za mírný nájem  | <b>OECD</b><br><i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i><br>Organizace pro hospodářskou situaci a rozvoj  | <b>SRU</b><br><i>Loi solidarité et renouvellement urbains</i><br>Zákon o městské solidaritě a obnově  |
| <b>DHPLG</b><br><i>Department of Housing, Planning and Local Government</i><br>Odbor vlády pro bydlení, plánování a místní správu   | <b>ICSH</b><br><i>The Irish Council for Social Housing</i><br>Irská rada pro sociální bydlení   | <b>PAH</b><br><i>Plataforma de Afectados por la Hipoteca</i><br>Platforma osob postihnutých hypotékou   | <b>VPO</b><br><i>Vivienda de Protección Oficial</i><br>veřejně chráněné bydlení   |
| <b>DIHAL</b><br><i>Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement</i><br>meziresortní subjekt zodpovědný za národní strategii řešení bydlení a přístupu k bydlení | <b>IPREM</b><br><i>El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples</i><br>Veřejný ukazatel příjmů s více efekty                                    | <b>PDALPD</b><br><i>Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées</i><br>Oblastní akční plány pro bydlení znevýhodněných osob                 | <b>WoBauG</b><br><i>Wohnungsbaugesetz</i><br>bytový zákon   |
| <b>ECHR</b><br><i>European Convention on Human Rights</i><br>Evropská úmluva o ochraně lidských práv  | <b>KSBP 2020</b><br><i>Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020</i><br>Koncepce státní bytové politiky do roku 2020                            | <b>PEC</b><br><i>Participation à l'Effort de Construction</i><br>poplatek určený na financování výstavby sociálního bydlení nebo na renovaci stávajícího bytového fondu | <b>WoFG</b><br><i>Wohnraumförderungsgesetz</i><br>Zákon o podpoře bydlení   |
| <b>EIB</b><br><i>European Investment Bank</i><br>Evropská investiční banka  | <b>LDVC</b><br><i>Ley de Derecho a la vivienda</i><br>Zákon o právu na bydlení  | <b>RAS</b><br><i>Rental Accommodation Scheme</i><br>Nájemní ubytovací systém  | <b>ZDRBSB</b><br><i>Zákon o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní</i><br>Zákon o dotacích na rozvoj bydlení a o sociálním bydlení        |
| <b>ERDF</b><br><i>European Regional Development Fund</i><br>Evropský fond pro regionální rozvoj   | <b>MDV SR</b><br><i>Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky</i><br>Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenské republiky                   | <b>RSA</b><br><i>Revenu de Solidarité Active</i><br>solidární příspěvek   |   |
| <b>ESIF</b><br><i>European Structural and Investment Fund</i><br>Evropské strukturální a investiční fondy   | <b>MF</b><br>Ministerstvo financí   | <b>SEM</b><br><i>Société d'économie mixte</i><br>společnosti se smíšeným vlastnictvím   |   |
|   | <b>MMR</b><br>Ministerstvo pro místní rozvoj  |   |   |