



SOCIÁLNÍ BYDLENÍ

SOCIÁLNÍ BYDLENÍ

Tým autorů: Marie Hladká, Zuzana Rennerová, Kateřina Almani Tůmová

OBSAH

ÚVOD	2
1. LEGISLATIVNÍ RÁMEC	3
1.1. Právní úprava sociálního bydlení v ČR.....	3
2. SOUČASNÁ PRAXE	6
2.1. Nástroje bytové politiky k podpoře sociálního bydlení.....	6
2.2. Klíčoví aktéři sociálního bydlení	7
2.3. Modely sociálního bydlení.....	9
3. SOCIÁLNÍ BYDLENÍ V ČÍSLECH.....	13
3.1. Ekonomické vyjádření v evropském kontextu.....	13
3.2. Ekonomické vyjádření v českém kontextu	15
Podpora nabídky.....	16
Podpora poptávky	20
4. DOPADY NA KVALITU ŽIVOTA: VYBRANÉ KONCEPTY	23
4.1. Koncept Housing Ready.....	24
Projekt Garantovaného bydlení	26
4.2. Koncept Housing First.....	28
Projekt Rapid Re-housing, Brno.....	29
Zhodnocení efektivity využívaných modelů ve městě Brně	31
4.3. Koncept sdíleného bydlení	33
Projekt Symbios, Brno	33
Projekt Sdílené bydlení pro seniory Zámečnická, Brno	34
ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ	36
POUŽITÉ PRAMENY.....	38

ÚVOD

Právo na bydlení nelze v moderních demokratických zemích chápat jako právo nárokové, přesto žádná z vyspělých zemí si nemůže dovolit ignorovat problém nedostatečného či nevyhovujícího bydlení. Každá země si proto vytváří sadu rozličných nástrojů tzv. bytových politik, která udržuje rovnováhu mezi ekonomickou výkonností trhu s bydlením a společenskou sociální solidaritou. Sociální bydlení je varianta pomoci pro domácnosti, které si odpovídající standardní bydlení nedokážou zajistit z vlastních zdrojů. Systém sociálního bydlení by měl být nastavený tak, aby zvýšil dostupnost bydlení pro ty, kteří se nacházejí v nejistých nebo nevyhovujících podmínkách. Fungující sociální bydlení může být nástrojem snížení počtu lidí na ubytovnách, lidí bez přístřeší, pomůže navrátit odloučené děti zpátky do rodin. Dokáže ulevit rodinám, osamělým rodičům nebo seniorům od vysoké finanční zátěže vynakládané na úhradu bydlení. Sociální bydlení vyžaduje systémové řešení, zapojení státu, obcí i neziskových organizací (Křížková, 2016). Systém sociálního bydlení je studnicí mnoha názorů na jeho potřebnost či nepotřebnost, efektivnost či neefektivnost, jsou posuzovány jak slabé tak i silné stránky, výhody a nevýhody.

Současnou situaci sociální bytové politiky nelze ve většině zemí Evropy chápat a vnímat jednotně. Většina zemí polemizuje mezi faktem, že úbytek sociálního fondu sníží i nutné náklady na jejich zřízení a provoz, a jeho následkem v podobě snižování kvality zbytkového fondu, do kterého by se navíc stěhoval čím dál větší počet osob na pokraji společnosti, zvyšování sociálního napětí, růst černého trhu s byty a dalších sociálních problémů v dané lokalitě. Země jsou tak vedeny snahou nalézt kompromis mezi nadměrným zatěžováním státního rozpočtu investicemi do oblasti bytové politiky a efektivní podporou bytové situace. Způsob a míra financování sociálního bydlení je do značné míry předurčena také zapojením jednotlivých aktérů sociální bytové politiky či provozovatelů sociálních bytů: jedná se o stát či region, obec, obecní bytové družstvo, bytové asociace, soukromí investoři, odborové, zaměstnavatelské či církevní organizace, které provozují sociální bydlení na neziskovém principu.

V důsledku měnících se makroekonomických podmínek bývá stále častěji kompromitována i efektivnost správy fondu sociálního bydlení právě těmito neziskovými organizacemi, jejichž činnost nepřináší takové výhody a efekty, se kterými bylo v počátku počítáno. Ve většině evropských zemí jsou tak současné systémy sociálního bydlení před novými reformami, anebo se již ve fázi reformu nacházejí. Snahou těchto reform je opětovné zvýšení významu partnerství veřejného a soukromého sektoru s vyšším tlakem na společenskou odpovědnost společností, tak jak tomu bylo v samotných počátcích systému sociálního bydlení (Vroelant, Reinprecht, 2009).

1. LEGISLATIVNÍ RÁMEC

1.1. Právní úprava sociálního bydlení v ČR

V obecné rovině lze konstatovat, že Česká republika nedisponuje žádným komplexním právním předpisem, který by uceleně zpracovával problematiku sociálního bydlení. Přestože byla implementace uvedeného institutu do českého právního řádu obsažena v *Programovém prohlášení vlády*, schváleném dne 12. února 2014,¹ k legislativnímu zakotvení nakonec nedošlo. Návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení (dále jen „návrh zákona o sociálním bydlení“) byl poslancům rozeslán až v závěru volebního období, a to jako sněmovní tisk č. 1065 dne 21. března 2017. Problematika sociálního bydlení je tak vymezena pouze ve strategickém dokumentu nazvaném *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025*, který byl schválen usnesením vlády ČR č. 810 ze dne 12. října 2015. Zmíněná koncepce definuje priority v oblasti sociálního bydlení a představuje základ pro případnou systémovou úpravu dané problematiky.

Hlavním cílem návrhu zákona o sociálním bydlení bylo vyřešit komplexním způsobem dlouhodobě neřešený problém spočívající v absenci funkčního systému stabilního, bezpečného a adekvátního (tj. důstojného a dostupného) bydlení pro potřebné osoby v České republice, kdy tento stav podmiňuje řada faktorů jak na straně nabídky (nedostatečný počet vhodného a dostupného bydlení, diskriminační praktiky majitelů nemovitostí), tak na straně poptávky (nízké příjmy obyvatel, absence rodinného zázemí, zdravotní stav, resp. zranitelnost životního cyklu, stigmatizace apod.).² Předloha zaváděla definici sociálního bydlení, specifikovala cílové skupiny mající nárok na podporu ze systému, vymezovala působnost jednotlivých orgánů, stanovovala finanční mechanismy pro rozvoj a udržitelnost sociálního bydlení v České republice a v neposlední řadě zjednodušovala úpravu sociálních dávek na bydlení v podobě jednotného příspěvku na bydlení.³ Záměrem předkladatelů bylo zlepšit celkovou situaci v bydlení a prevenci ztráty bydlení, ukončit obchod s chudobou v rámci podstandardního ubytování, odstranit netransparentnost v oblasti podpory bydlení pro sociálně potřebné, redukovat náklady státu v souvislosti s negativními jevy v sociálně-vyloučených lokalitách, resp. snížit počet těchto sociálně-vyloučených lokalit a zajistit úspěšnou integraci sociálně-vyloučených osob zpět do společnosti. I přesto však návrh narazil při projednávání na odpor, a to jak v koalici a následně v Poslanecké sněmovně, tak u obcí a měst. Předmětem sporů se stalo především vymezení cílových skupin a dále otázka případné dobrovolnosti či povinnosti místních samospráv zajišťovat sociální bydlení. Finální koncept přitom počítal s tím, že zapojení do systému by spočívalo na individuálním rozhodnutí každé obce. Radnice by pro tyto účely mohly žádat o investiční a provozní dotace Státní fond rozvoje bydlení, a pokud by sociální byty přidělovat nechtěly, zajistil by je místo nich přímo uvedený fond na základě posudku Úřadu práce.⁴ Předloha současně obcím umožňovala vytvářet vlastní systémy

¹ Viz oddíl 3.12 – Lidská práva a rovné příležitosti, oddíl 3.13 – Ministerstvo pro místní rozvoj, oddíl 5.3 – Opatření proti chudobě a sociálnímu vyloučení, oddíl 11.3 – Boj s korupcí a organizovaným zločinem. Cit. 2017-09-30. Dostupné z <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf>

² Návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení. Sněmovní tisk 1065. Dostupný z internetové adresy <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=1065>>

³ Příspěvek na bydlení přejímal principy obou zavedených dávek na bydlení a byl koncipován tak, aby pokrýval potřeby všech rizikových skupin osob. Předloha počítala s posuzováním fakticity soužití a poskytováním příspěvku podle skutečné potřeby, při zohlednění příjmů a majetku dotčených osob, a to výlučně do prostor vhodných pro bydlení.

⁴ Sociální bydlení mělo být poskytováno ve třech formách, a to jako krizové bydlení, sociální byt či dostupný byt.

podporovaného bydlení a vymezovat cílové skupiny šířeji podle místních podmínek a na základě dobré praxe. Úprava dále doplňovala a zefektivňovala existující nástroje řešení problémů v oblasti sociálního bydlení, a to mimo jiné navýšením finančních prostředků poskytovaných na výkon sociální práce. Počítalo se rovněž s posílením těchto výdajů z evropských fondů, především z programu OP Zaměstnanost a Integrovaného regionálního operačního programu. Poskytovatelé sociálního bydlení, tj. obce a Státní fond rozvoje bydlení, měly mít povinnost zajišťovat zákonem definované standardy sociálních bytů a udržovat výši nájmu na úrovni sociálního nájemného. V případě, že by poskytovatel sociálního bydlení nedisponoval dostatečnou kapacitou bytového fondu, byl by oprávněn obstarat vhodný byt na volném trhu. Rozhodnutí o bytové nouzi měly vydávat obecní úřady a krajské pobočky Úřadu práce. Předloha vymezovala také povinnosti osob v bytové nouzi, zejména povinnost dodržovat podmínky nájemní smlouvy, spolupracovat se sociálním pracovníkem a ohlásit skončení nepříznivé životní situace.

Platná právní úprava v oblasti sociálního bydlení tak zůstává nadále roztržštěná a její efektivita nízká. Český právní řád obsahuje pouze několik dílčích nástrojů na podporu potřeb občanů v sociální a bytové oblasti. V první řadě mezi ně patří již zmíněné sociální dávky určené osobám přímo ohroženým vysokými náklady na bydlení a ztrátou bydlení – příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení. Dále je třeba zmínit investiční nástroje, poskytované především ze strany Ministerstva pro místní rozvoj, resp. Státního fondu rozvoje bydlení,⁵ resp. evropské investiční nástroje, podporu státu prostřednictvím stavebního spoření nebo možnost daňového odpočtu pro osoby, které splácejí hypotéku či úvěr na bydlení. Patří sem i sociální služby, jako například azylové domy, noclehárny a další služby ambulantního či terénního charakteru, a výkon sociální práce.⁶

1.2. Právní úprava sociálního bydlení v zahraničí a v právu EU

Přestože *Listina základních práv Evropské unie* zmiňuje právo na pomoc v oblasti bydlení, jejímž cílem je zajistit „*důstojnou existenci pro všechny, kdo nemají dostatečné prostředky*“, jednotná definice sociálního bydlení chybí i na úrovni práva EU. Jednotný není ani přístup k jeho zajišťování či podpoře. Jednotlivé členské státy tak mají své vlastní systémy sociálního bydlení, které se liší především mírou veřejných intervencí a podobou poskytovaných bytových služeb. Při pojmovém vymezení sociálního bydlení se však shodují na třech společných prvcích: 1. smyslu sociálního bydlení, jímž je obecný zájem; 2. účelu sociálního bydlení, jímž je zvýšení nabídky cenově dostupného bydlení výstavbou, správou či nákupem sociálního bydlení; 3. konkrétních cílech sociálního bydlení, které se týkají sociálně-ekonomického statusu nebo přítomnosti rizikových faktorů. Z hlediska formy vlastnictví se ve většině členských států EU poskytuje sociální bydlení jako nájemní, v některých zemích, jako například ve Španělsku, Řecku či na Kypru, je možný prodej bytů za nízkou cenu anebo forma

⁵ Ministerstvo pro místní rozvoj poskytuje v rámci programu „Podpora bydlení“ každý rok dotace na vznik nájemních bytů pro sociální bydlení osob, které mají ztížený přístup k bydlení v důsledku zvláštních potřeb vyplývajících z jejich nepříznivé sociální situace podmíněné věkem, zdravotním stavem nebo sociálními okolnostmi jejich života. Dotace je možné použít jak na výstavbu nových sociálních bytů, tak na pořízení již existujících nemovitostí (ve formě koupě či dražby).

⁶ Mezi adresné a komplexní nástroje sociální práce související s problematikou bydlení patří například programy prevence ztráty bydlení, sociální realitní agentury, participativní metody využívající spoluúčasti klientů na rozhodování a samotné realizaci aktivit (jako např. podpora institutu domovníka či klientských domovních samospráv), programy koordinované inter-organizační spolupráce a podpory bydlení vysoce zranitelných skupin, účast sociálních pracovníků na zavádění a systematizaci administrace systému sociálního bydlení v obci, zavádění case managementu a jiných forem koordinace v inter-organizační spolupráci, sociální šetření, individuální plánování, síťování a multidisciplinární spolupráce či případová konference.

sdíleného vlastnictví, kdy si nájemníci zakoupí podíl na bytu a za zbývající část platí nájemné (Spojené království). Nejnovější trend v tomto sektoru naznačuje stále intenzivnější zapojení velkého počtu subjektů do procesu sociálního bydlení (místní orgány veřejné správy, veřejné korporace, neziskové organizace a jejich asociace, asociace a společnosti s omezeným ziskem, družstva a v některých případech dokonce soukromí developři a investoři); soukromý i veřejný sektor však mají většinou jasně vymezenou působnost. V Dánsku a Nizozemí je poskytování sociálního bydlení doménou neziskového sektoru, v Rakousku, Maďarsku, Německu, Belgii, Itálii, Španělsku, Portugalsku, Estonsku či Švédsku mají klíčový význam družstva. Financování systému sociálního bydlení nabývá v jednotlivých členských státech EU rozmanitých podob. Někde je uvedený sektor financován téměř výlučně z veřejných zdrojů, v jiných zemích jsou poskytovatelé sociálního bydlení částečně odkázáni na půjčky z finančních trhů. Rozdíly se vyskytují i v oblasti příjemců služeb sociálního bydlení. V některých členských státech EU je sociální bydlení koncipováno jako univerzální služba určená potenciálně všem občanům, kdy veřejná sféra vystupuje jako regulátor trhu a v souladu s místními politikami vylepšuje sociální nabídku, někde se naopak jedná o cílenou službu, kdy sektor sociálního bydlení funguje paralelně, resp. odděleně od komerčního nájemního trhu a sociální bydlení je určeno pouze pro ty osoby, které nejsou z důvodu nízkého příjmu schopny získat bydlení na soukromém trhu (Braga, Palvarini, 2013).

V oblasti mezinárodního práva je právo na bydlení obvykle koncipováno jako součást práva na přiměřenou životní úroveň. Srov. čl. 25 *Všeobecné deklarace lidských práv* anebo čl. 11 odst. 1 *Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech*. Obdobně *Úmluva o právech osob se zdravotním postižením* upravuje právo osob se zdravotním postižením na přiměřenou životní úroveň, zahrnující i právo na bydlení a odpovídající životní podmínky [čl. 28] a právo na přístup k programům sociálního bydlení [čl. 28 odst. 2 písm. d)]. *Evropská sociální charta* uvádí v čl. 16 v rámci garance práva rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu jako jeden z nástrojů pro dosahování tohoto cíle „poskytování bydlení pro rodiny“. V dodatkovém protokolu Charty je pak podrobně rozvedeno účinné uplatňování práva seniorů na sociální ochranu, které má být zajištěno mimo jiné i poskytnutím bydlení přiměřeného potřebám a zdravotnímu stavu starých lidí nebo poskytnutím dostatečné podpory na přizpůsobení jejich bydlení. Přestože právo na bydlení, resp. právo na přiměřenou životní úroveň není výslovně zmíněno v katalogu základních práv, dle judikatury Ústavního soudu ČR je lze dovodit z mezinárodního kontextu: „*Je pravdou, že Listina, coby ústavní zákon, neuvedla mezi vyhlášenými sociálními právy výslovně právo na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení. Tato okolnost však nikterak nediskvalifikuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného ve výše uvedených mezinárodních smlouvách. V souladu s ustáleným principem jsou ústavní a smluvní katalogy lidských práv komplementární a působí ve vzájemné harmonii. Tento princip explicitně vyjadřují jak jednotlivé mezinárodní smlouvy o lidských právech, tak i moderní ústavy. Z uvedeného principu plyne, že neuvedení určitého práva (v tomto případě práva na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení) v Listině nesmí být vykládáno jako omezení tohoto práva zaručeného jednotlivci podle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, přičemž má jednatel zaručeno, příznivější zacházení (v tomto případě podle mezinárodní smlouvy).“⁷*

⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21. června 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000

2. SOUČASNÁ PRAXE

Jak již bylo uvedeno, Česká republika prozatím zůstává bez legislativní úpravy sociálního bydlení a i nadále je odkázána na dílčí vymezení problematiky v jiných právních předpisech. Některá města a obce proto vypracovávají své vlastní lokální koncepce sociálního bydlení. S podporou státu a jasně legislativně zakotvenými právy a povinnostmi jednotlivých účastníků sociálního bydlení, by však realizace těchto koncepcí byla efektivnější.

2.1. Nástroje bytové politiky k podpoře sociálního bydlení

K ovlivnění bytové situace drží stát v rukou zejména legislativní a ekonomické nástroje, kterými usměrňuje trh s byty a umožňuje dosažení stanovených cílů v oblasti bydlení. Hlavní cíl bytové politiky je formulován zejména ve vazbě na zajištění co největší míry celkové a finanční dostupnosti bytového fondu. Bytová politika je vedena snahou o odstranění tržního selhání a zajištění efektivnějšího fungování trhu s bydlením, snahou o redistribuci spotřeby bydlení a zajištění rovných podmínek bydlení všem skupinám osob a domácností (Lux 2002b).

Nejvýznamnější a nejdůležitější formou intervencí státu v oblasti podpory bydlení je *subvencování* neboli finanční podpora z veřejných prostředků. Poskytování subvencí bývá administrativně a finančně náročné a z toho důvodu je nutné průběžně sledovat a hodnotit jejich účinnost a efektivnost z hlediska naplňování stanovených cílů, nároků na veřejné prostředky atd. (Poláková 2006). Subvencování se stalo jevem, který prostupuje oblast bydlení ve všech zemích Evropy. Stát může podporovat (Lux a kol., 2010) celkovou dostupnost bydlení jak podporou na straně nabídky (označována jako *podpora na cihlu*), což představuje subvence poskytované na určitou jednotku bydlení bez ohledu na specifické ekonomické okolnosti obyvatele, tak i podporou na straně poptávky (označována jako *podpora na hlavu*), spočívající ve zvýšení příjmu a koupěschopnosti konkrétních osob.

V pozorovaném trendu posunu od obecné podpory výstavby bytů určených pro sociální bydlení na individuálně cílenou podporu se odráží měnící se postoje jednotlivých vlád v rozvinutých sociálních státech, neboť v posledních desetiletích se výdaje související s programy podpory bydlení staly významnou složkou mnoha státních rozpočtů. Změna v postoji poskytování podpory vycházela i ze skutečnosti, že podpora bytové výstavby již není natolik nutná, neboť nedostatek bytů se od konce druhé světové války podařilo prakticky odstranit a výrazně se zvýšil i standard bydlení (Kemp 2007).

I přes dlouhotrvající snahy neexistuje v České republice na rozdíl od jiných vyspělých zemí západní Evropy žádný ucelený systém sociálního bydlení. Faktický význam tohoto systému je naplňován spíše na základě aktuálních požadavků a problémů na trhu bydlení, než na základě promyšlené koncepce. Systém není dostatečně ošetřen, pouze „nějak funguje“. Současný systém víceméně vychází z podmínek stanovených před transformací, kdy náklady na bydlení byly minimální a nevznikala potřeba definovat či zavádět nový subsystém bytové politiky. Postupem času však docházelo ke snižování finanční dostupnosti bydlení jednotlivých skupin obyvatel a subsystém sociálního bydlení se stal nezbytnou součástí státní bytové politiky i v České republice.

Státní bytová politika ČR od roku 1948 až do roku 1989 vycházela z principu, že byt je natolik významný statek v životě člověka, že růst nákladů na jeho výstavbu, údržbu a správu se nemá přenášet do výdajů domácností, tedy do zvyšování cen bydlení. Stát tak sám sebe dobrovolně učinil odpovědným za zajištění odpovídajícího bydlení všem občanům, to navíc v

období poválečného populačního boomu. Tato nereálná ambice a koncentrace odpovědnosti za zajištění bydlení v zásadě výlučně do rukou státu brzy ukázala negativní stránky projevující se rozpočtově neudržitelným zvyšováním státních dotací na financování výstavby státních bytů a na jejich následnou správu (Lux 2010). Vyvolaná změna se projevila ve dvou směrech, stát přestal být výhradním investorem nové bytové výstavby, stejně jako vlastníkem převážné části bytového fondu (Nováková 1996).

To, zda je v dané zemi dána přednost subvencím nabídky či poptávky, je také závislé na tom, jaká v něm převažuje ideologie. Pokud má základní směřování vlády vést ke snížení rozpočtových výdajů, pak padá v resortu bydlení volba na podporu poptávky. Pokud je však cílem vlády z důvodu zastaralého nebo nedostatečného bytového fondu zvýšení kvality stávajícího fondu a rychlé uspokojení poptávky nebydlících nízkopříjmových domácností, pak je naopak nejvhodnější cestou podpora nabídky (Leitkep, 2012).

Ani jedna z možných orientací (na poptávku či nabídku) není bezproblémová, tak jak to ukáže následující text. Každá z nich má své určité výhody i nevýhody, a proto se přistupuje ke kombinaci obou přístupů. Jak uvádí Trýbová (2016), i v oblasti soukromého nájemního bydlení dochází v posledních dekádách k rychlé a výrazné strukturální změně poptávky. Soukromí pronajímatelé se dnes více než dříve zaměřují i na nižší segment trhu, tedy domácnosti dříve bydlící v sektoru sociálního nájemního bydlení. Toto jejich zaměření je podpořeno jednak rostoucím významem příspěvku na nájemné (který se v mnoha vyspělých zemích stal po výše popsanych reformách hlavním nástrojem bytové politiky a umožnil tak příjmově slabším domácnostem hradit tržní nájemné), ale také inovativními a relativně efektivními neziskovými modely pomoci příjmově slabším domácnostem formou tzv. prostřednictví. Tyto modely, kdy nezisková (či veřejná) organizace „prostředkovává“ pronájem bytu pro cílovou potřebnou domácnost se soukromým pronajímatelem (za dlouhodobý nájemní poměr získává soukromý pronajímatel zpravidla od dané organizace garanci na platbu nájemného) nebo kdy si tato organizace od soukromých pronajímatelů byty najímá a dále je pronajímá cílovým potřebným domácnostem (a garance platby nájemného je tak implicitní), se rozšířily zejména ve Francii či Belgii (Lux a kol., 2010). Trh nájemních bytů je sférou ryze tržního (ziskového) podnikání, kdy nabídka a poptávka je ovlivňována jednak „zásobou“ bytů a také novou výstavbou. V zemích, ve kterých v důsledku státních intervencí nenesou nájemci bytů plné náklady bydlení, jsou investice do nájemních bytů málo atraktivní, a sféra bydlení jako celek trpí nedostatkem kapitálu (Poláková, Průša, 1993).

2.2. Klíčoví aktéři sociálního bydlení

V současné době jsou kompetence při řešení bydlení občanů rozdělené mezi mnoho subjektů a zakotvené v mnoha zákonech, statutech a stanovách. Tyto kompetence vznikaly na základě potřeb řešit konkrétní vstupy do bytové politiky (výstavbu, finanční pomoc při úhradě nákladů, začleňování vyloučených skupin atd.), ale chybí jim ucelená provázanost, prostupnost a návaznost.⁸

Hlavním koordinátorem je **Ministerstvo pro místní rozvoj** (MMR), který je kompetentním orgánem státní správy mj. ve věci politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor. Ministerstvo koordinuje činnost dalších ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení,

⁸ Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 - 2025, MPSV 2015.

včetně koordinace financování těchto činností. Výrazem politiky bydlení na této úrovni je mj. Koncepce bydlení ČR do roku 2020 schválená vládou v roce 2011, revidovaná verze v roce 2016.¹² V návrhu zákona o sociálním bydlení mělo MMR kromě poskytování metodické a konzultační činnosti orgánům pomoci v bytové nouzi poskytovat i investiční a neinvestiční podporu na provoz a správu sociálních bytů, a také zřizovat a spravovat Rejstřík sociálního bytového fondu všech obcí.

Kompetence **Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV)** se týká zejména péče o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, sociální péče a dalších otázek sociální politiky, kam lze zařadit i problematiku bydlení. MPSV má v gesci i oblasti sociální práce, sociálních služeb a nepojistných dávkových systémů, které zahrnují i dávky na bydlení. Podle návrhu zákona o sociálním bydlení má dále MPSV řídicí, kontrolní a dozorující funkci výkonu státní správy a samosprávy v oblasti sociálního bydlení. Spolupracuje s MMR a zajišťuje odbornou metodickou podporu obcím, krajům a Úřadu práce. Poskytuje obcím dotace na výkon sociální práce a krajům dotace na sociální služby.

Některé dílčí kompetence související se sociálním bydlením mají též Ministerstvo financí (oblast daňové politiky), Ministerstvo spravedlnosti (oblast občanského zákoníku), Ministerstvo vnitra (dohled nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí), Ministerstvo průmyslu a obchodu (oblast živnostenského podnikání, ve věci výroby stavebních hmot, stavební výroby, energetiky, teplárenství a plynárenství, normalizace a malých a středních podniků), Ministerstvo životního prostředí (legislativa v oblasti energetiky ve vztahu k domácnostem). Kompetence těchto účastníků stanovuje zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.

Krajské úřady, podle zákona o sociálních službách, zajišťují na území svého správního obvodu koordinaci a metodiku v oblastech sociální práce a sociálních služeb. Podle návrhu zákona o sociálním bydlení by kraj měl zajišťovat potřeby poskytování sociální služby azylové domy na svém území, spolupracovat s obecními úřady a ostatními poskytovateli sociálních služeb na poskytnutí sociální služby azylové bydlení.⁹

Obec jako základní územní samosprávné společenství občanů pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (včetně uspokojování potřeby bydlení). K realizaci obecní bytové politiky mohou obce využít motivačních nástrojů státní politiky bydlení a možností vyplývajících z agend stavebních úřadů. V rámci sociální politiky mají na území svého správního obvodu obce koordinovat poskytování sociálních služeb a realizovat činnosti sociální práce vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování svých občanů. Všechny obecní úřady jsou zákonem o sociálně-právní ochraně dětí ustanoveny orgánem sociálně-právní ochrany dětí, kde vykonávají činnost základního poradenství, příp. mají zprostředkovat kontakt na potřebnou sociální nebo jinou službu, a to i v oblasti pomoci rodinám s dětmi, aby nedocházelo ke svěření dítěte do péče zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc či k umístění dítěte do pobytového zařízení pouze z důvodů nedostatečných bytových poměrů nebo majetkových poměrů rodičů, jestliže jsou rodiče jinak způsobilí zabezpečit řádnou výchovu dítěte.

Sociální bydlení je realizováno na místní úrovni, v návrhu zákona o sociálním bydlení je tedy logicky i zřejmé posílení postavení a role obce v oblasti sociálního bydlení. Podle návrhu zákona má obec zřizovat sociální bytový fond, rozhodovat o vazbě k obci a formě podpory ze systému, poskytovat do Rejstříku sociálního bytového fondu, zajišťovat sociální bydlení na

⁹ Návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení, MPSV 2016.

svém území, zpracovávat Plán sociálního bydlení obce a spolupracovat s poskytovateli sociálních služeb. Na podporu těchto aktivit může obec žádat o finanční podporu z veřejných zdrojů, měla by uzavírat smlouvy o poskytnutí bytu do systému sociálního bydlení podle občanského zákoníku s jinou osobou nebo právnickou osobou, popřípadě veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí bytu do systému sociálního bydlení s jinou obcí.

Obecní úřad by podle návrhu zákona měl poskytovat sociální poradenství v nepříznivých životních situacích spojených s potřebou zajištění sociálního bydlení a k jejich předcházení, zajišťovat sociální práci s nájemci sociálních bytů, příp. dostupných bytů. Prostřednictvím sociálního pracovníka obecního úřadu by měl obecní úřad provádět místní šetření za účelem ověření minimálního standardu sociálního bydlení a za účelem doporučení formy podpory v bytové nouzi.

Na místní úrovni má své kompetence i **Úřad práce ČR**, který zabezpečuje pomoc nízkopříjmovým skupinám občanů poskytováním nepojistných sociálních dávek spojených s úhradou bydlení, poskytuje odborného poradenství a vykonává činnosti v rámci sociální práce. Podle návrhu zákona o sociálním bydlení má krajská pobočka Úřadu práce rozhodovat o uznání osoby osobou v bytové nouzi a nároku na podporu z tohoto systému a ověřuje trvání podmínek, na jejichž základě bylo rozhodnutí vydáno, dává podněty k zahájení řízení za účelem ověření minimálních stavebně-technických, požárních a hygienických standardů sociálního bydlení, má-li pochybnosti o naplnění těchto standardů. Při výkonu této kontrolní činnosti spolupracuje s obecními úřady a s ostatními orgány státní správy, především s Českou správou sociálního zabezpečení a finančními úřady. Pokud obec nezajistila nebo odmítla zajistit konkrétní formu podpory žadateli, zajišťuje ji právě Úřad práce, který za tímto účelem dostává neinvestiční podporu na provoz a správu sociálních bytů.

Z výše zmíněného vyplývá, že mezi další důležité aktéry sociálního bydlení samozřejmě spadají poskytovatelé sociálních služeb, nestátní neziskové organizace, církevní organizace nebo příspěvkové organizace, majitelé, pronajímatelé a správci nemovitostí, Odbor sociálně právní ochrany dětí, mohou zde figurovat i zdravotnické služby (psychiatrické léčebny, léčebny dlouhodobě nemocných, apod.), Policie, Vězeňská služba, soudy, apod.

2.3. Modely sociálního bydlení

Vymezení pojmu sociální bydlení není jednotně definováno ani u nás ani v zahraničí. Podle Evropského parlamentu se za sociální bydlení považuje především státem dotované bydlení, zahrnuje se i bydlení družstevní, bydlení zajištěné politickými a neziskovými organizacemi či pronájem vypočítaný podle příjmů.¹⁰

Většina států má svůj systém sociálního bydlení, který je odlišný v závislosti např. na ekonomické situaci nebo politice vlády. Jak již bylo uvedeno v předešlém textu, ve všech systémech se však objevují tři základní charakteristiky:

- Bydlení vzniklo nebo je provozováno za využití veřejných prostředků.
- Výše nájemného je omezena na nižší než tržní úroveň.
- Přidělení bydlení závisí na úřadech a na splnění určitých sociálních kritérií, trh nehraje roli.¹¹

Ani samotný pojem sociální bydlení není využíván ve všech 27 členských státech Evropské unie. Například Rakousko používá výrazy „bydlení s omezeným ziskem“ nebo „lidové bydlení“; Dánsko používá výrazy „společné bydlení“ nebo „neziskové bydlení“; Francie používá výraz „bydlení za mírný nájem“; Německo využívá výraz „podpora bydlení“, Španělsko „chráněné bydlení“ a Švédsko „bydlení formou veřejné služby“.

Přestože neexistuje jednotná definice sociálního bydlení napříč státy Evropské unie, většina členských států se při jeho vymezení shoduje na třech základních prvcích: smyslem sociálního bydlení je obecný zájem, jeho účelem je zvýšení nabídky cenově dostupného sociálního bydlení výstavbou, správou či nákupem sociálního bydlení a cílem je definování cílových skupin na základě sociálně-ekonomického statusu nebo přítomnosti rizikových faktorů (Braga, Palvarini, 2013). Koncepce sociálního bydlení v podmínkách ČR nijak výrazně nevybočuje.

Značná rozmanitost přístupů se zrcadlí v podílu sociálního bydlení v jednotlivých zemích. Tuto odlišnost je možné určit pomocí čtyř faktorů: forma vlastnictví, poskytovatel služby, příjemce a způsob financování.

Vlastnictví bydlení je ve většině případů řešeno pronájmem, ale vyskytují se i země, kde je možné bydlení odkoupit – to je možné hned nebo formou částečného vlastnictví, kdy zájemce zaplatí část bytu a zbytek splácí nájemným. Ve většině zemí se poskytuje nájemní bydlení. V některých zemích je však možný i prodej bytů nebo přechodová možnost sdíleného vlastnictví, kdy si nájemníci zakoupí podíl na bytu a platí nájem za zbývající část. Tento přístup je stále více uplatňován ve Spojeném království. Jiné země poskytují sociální bydlení jako bydlení prodávané za nízkou cenu, jsou to např. Kypr, Řecko a Španělsko. Nájemní sociální bydlení je zastoupeno ve všech členských státech kromě Řecka, vlastnictví bytových jednotek není zastoupeno v severní Evropě ani ve většině zemí východní Evropy. V některých zemích, nicméně bez konkrétních geografických tendencí, lze narazit na sdílené vlastnictví.

Poskytovatelem sociálního bydlení jsou různé zúčastněné osoby, jako místní orgány veřejné správy, veřejné korporace, neziskové asociace a společnosti, případně asociace a společnosti s omezeným ziskem, družstva a v některých případech dokonce i soukromí developři a investoři.

Význam a důležitost zúčastněných osob se v průběhu historie měnil. Např. na přelomu 19. a 20. století bylo sociální bydlení vytvořeno soukromým sektorem v souvislosti s industrializací a potažmo urbanizací, které vedly ke zvýšeným potřebám v oblasti bydlení. Byty pro chudé budují zpočátku filantropové a továrníci. Vlády a neziskové organizace se začínají v oblasti sociálního bydlení angažovat zejména v důsledku nárůstu bytové nouze po první světové válce. Po druhé světové válce role mnoha národních států ještě vzrůstá. Státy silně zasahují do trhu s byty. Sociální bydlení vnímají jako důležitý prostředek obnovy hospodářství a podpory industrializace. V mnoha státech nastává boom výstavby sociálních bytů a trvá téměř do konce 60. let. Masivní výstavba s sebou přináší ovšem i řadu negativních jevů a v 70. letech naopak dochází v oblasti sociálního bydlení k úpadku. V 90. letech minulého století se odpovědnost přesunula na regionální a místní úroveň a docházelo ke snižování odpovědnosti veřejného sektoru. V současné době se v důsledku udělování dotací v oblasti pohybují ve velké míře soukromé a neziskové organizace, přičemž orgány místní veřejné správy spravují stávající bytový fond sociálního bydlení, zatímco soukromý sektor odpovídá za vznik nového sociálního bydlení. V některých zemích také hrají klíčovou

úlohu družstva, především v Rakousku, Belgii, Estonsku, Německu, Maďarsku, Itálii, Polsku, Portugalsku, Španělsku a Švédsku. V Dánsku a v Nizozemsku je poskytování sociálního bydlení doménou soukromého neziskového sektoru (Braga, Palvarini, 2013).

Z hlediska **příjemců sociálního bydlení** nalezneme rovněž značné odlišnosti na základě sociální bytové politiky jednotlivých států. V některých státech mají přístup k sociálnímu bydlení takřka všechny domácnosti, jinde je poskytování sociálních bytů zacíleno na nejzranitelnější domácnosti, které nemohou získat bydlení na trhu. Nejčastějším kritériem pro získání sociálního bydlení je obvykle výše příjmů cílové skupiny. Příjmové limity jsou v některých zemích nastaveny vcelku vysoko (Rakousko, Francie, Německo) a na sociální bydlení tedy dosáhne široká vrstva obyvatel (Braga, Palvarini, 2013). Například Vídeňský systém sociálního bydlení je založen na vizi dostupných sociálních bytů nejen pro nejchudší, ale i vyšší střední třídu. Aby systém fungoval, musí být výhodný nejen pro ty nejchudší. V sociálních bytech ve Vídni (obecních a družstevních) žije zhruba 45 % obyvatel. Skutečnost, že každý dosáhne na regulované nájemné, brzdí i růst komerčních činží.¹²

Dalšími kritérii pro přidělování bydlení jsou například bytové podmínky domácností, bezdomovectví, nezdravé či přelidněné bydlení nebo nucené soužití. Někde jsou stanoveni prioritní příjemci sociálního bydlení. Jedná se většinou o mladé osoby opouštějící náhradní rodinnou péči, seniory, zdravotně či mentálně postižené, rodiny s dětmi, etnické menšiny a uprchlíky. Nabídka sociálního bydlení širší kategorii příjemců pozitivně ovlivňuje tvorbu sociálně vyloučených lokalit a míru sociálního vyloučení.

Posledním důležitým faktorem je nastavení **financování systému sociálního bydlení**. Některé státy téměř výhradně financují sociální bydlení ze svého rozpočtu, jinde je poskytovatelem soukromý sektor, který je do značné míry závislý na bankovních půjčkách, hypotékách, veřejných grantech či půjčkách, nabídce vhodných obecních pozemků za pobídkové ceny, daňovém zvýhodněním poskytovatelům. Bytové projekty se financují rovněž ze soukromých prostředků bytových organizací či příspěvků nájemníků. Stěžejní roli hraje také případná regulace nájemného či nastavení systému příspěvků na bydlení.

Různé přístupy jednotlivých členských zemí lze také vyvodit na základě aplikace různých modelů a politik sociálního bydlení. Z hlediska přístupu domácností k sociálnímu bydlení, identifikujeme model univerzální, model (Ghekiere, 2007).

Podle **univerzálního přístupu** (též veřejně prospěšné bydlení) je bydlení primární veřejnou záležitostí a cílem sociálního bydlení je poskytovat celé populaci státu bydlení slušné kvality za dostupnou cenu. Bydlení může být poskytováno buď prostřednictvím obecních bytových korporací (např. ve Švédsku) nebo pomocí neziskových organizací (jako v Nizozemsku či Dánsku). V tomto kontextu je předpokladem sociálního bydlení regulace trhu (např. formou regulace nájmů), sociální bydlení se pak obvykle přiděluje na základě pořadníků. V některých zemích si však místní orgány veřejné správy vyhrazují možnost přidělit sociální bydlení přednostně domácnostem s naléhavou bytovou potřebou, u nás prioritním skupinám. Nájem za bydlení vychází z nákladů, pro znevýhodněné domácnosti existují dávky na bydlení. Cílem poskytování bydlení je i prevence sociálního vyloučení, univerzální model totiž svým nastavením vede v oblasti sociálního bydlení k sociální rozmanitosti z hlediska etnických i příjmových skupin, což by mělo zamezit vzniku sociálně vyloučených lokalit a posílit sociální soudržnost. Z teoretického hlediska představuje univerzální model přirozený

¹² https://ekonomika.idnes.cz/socialni-bydleni-viden-gemeindebau-dts/-eko-zahranicni.aspx?c=A161015_154104_eko-zahranicni_san

vývoj tradičního sociálního bydlení v západní Evropě, které se zaměřovalo všeobecně na dělníky a skupiny se středními příjmy.

Na druhé straně, **cílený přístup** je zaměřen pouze na ty osoby a domácnosti, jejichž poptávku po bydlení slušné kvality za dostupnou cenu nedokáže uspokojit trh. V cíleném modelu jsou potenciální příjemci mnohem přesněji vymezeni a obvykle odpovídají mimořádně rizikovým domácnostem, které jsou závislé na různých státních sociálních dávkách (například nezaměstnaní, postižené osoby, důchodci, matky samoživitelky či otcové samoživitelé). V rámci tohoto modelu lze identifikovat dva dílčí modely rozlišované podle typu, velikosti a kritérií přidělování bydlení v sektoru sociálního bydlení: jde o model všeobecný a reziduální.

Ve všeobecném dílčím modelu se bydlení přiděluje na základě specifických pravidel domácnostem s příjmy nižšími, než je definovaný limit. Nájem za sociální bydlení má stanovený strop a domácnosti v sociálním bydlení mohou část nájemného pokrýt využitím příspěvku na bydlení.

Reziduální model se pak zaměřuje na nejrizikovější skupiny a bydlení je přidělováno na základě potřeby. Nájemné je určeno na základě nákladů nebo příjmů.

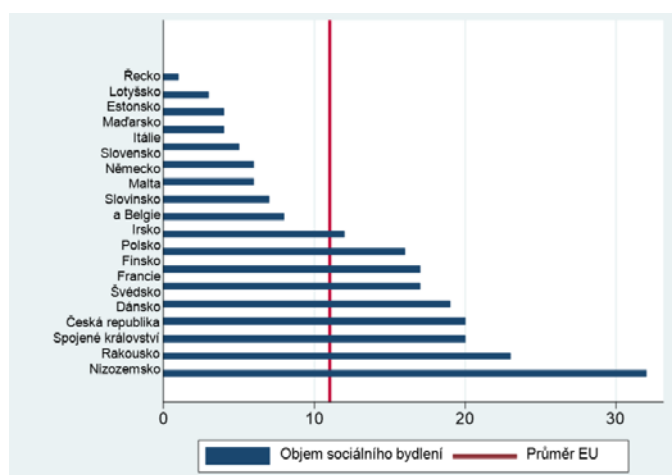
3. SOCIÁLNÍ BYDLENÍ V ČÍSLECH

Navzdory neexistenci jednotné definice sociálního bydlení je možné na základě kombinace informací o kritériích přidělování a velikosti sektoru vytvořit skupiny evropských zemí podle jejich modelů sociálního bydlení. Existuje nepřímá úměra mezi mírou cílení a velikostí: cílenější systémy sociálního bydlení se vyznačují relativně malou velikostí, zatímco méně cílené systémy sociálního bydlení se vyznačují relativně větším rozměrem. Univerzální modely jsou charakterizovány velkým podílem fondu sociálních bytů, všeobecné modely velkým až středním podílem fondu a reziduální modely malým až velmi malým podílem (Braga, Palvarini, 2013).

3.1. Ekonomické vyjádření v evropském kontextu

Hlavním aspektem při určování sektoru sociálního bydlení je jeho objem ve vztahu k celkovému bytovému fondu (Social housing in the EU, 2013). Pokud míra dosahuje více než 19 %, jedná se o velký bytový fond (př. Švédsko, Británie), 11 – 19 % střední bytový fond (Česká republika), 5 – 10 % malý bytový fond (Německo), 0 – 4 % velmi malý bytový fond.

Graf 1: Podíl sociálního bydlení k celkovému bytovému fondu

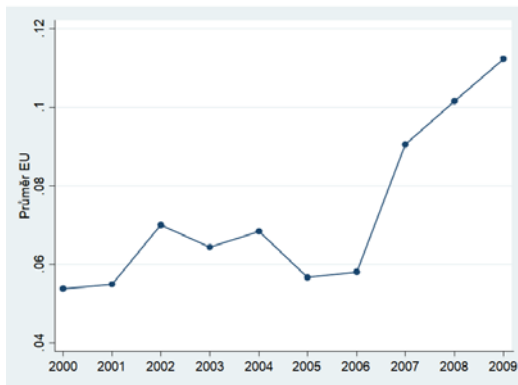


Zdroj: CECODHAS 2012

Podíl bytového fondu sociálního bydlení na celkovém bytovém fondu dosahuje v zemích jako Nizozemsko nebo Rakousko nejvyšších hodnot (32 %, 23 %), průměr EU činí 8,3 %, podíl Řecka a Lotyšsko na sociálním bydlení je dokonce nulový. Podle zjištění organizace CECODHAS – Housing Europe má Česká republika podíl 20 %.

Jelikož se jedná o data z roku 2009, hraje v tak vysokém podílu sociálního bydlení ČR ještě existence regulovaného nájemného, které ve většině obcí skončilo k 31. 12. 2012. Do té doby se Česká republika společně s Polskem svým podílem na sociálním nájemném bydlení díky regulaci nájemného vymykaly ostatním zemím střední a východní Evropy (viz graf č. 1).

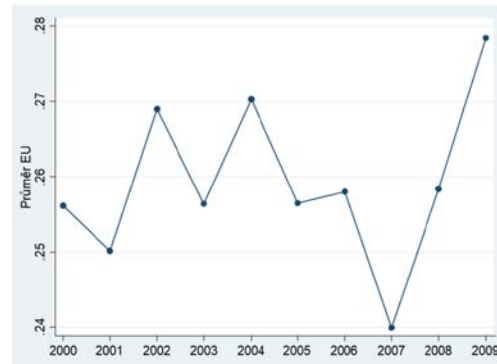
Graf 2: Výdaje na sociální bydlení jako procento HDP – EU27



Zdroj: Eurostat.

Poznámka: Pro Bulharsko, Maďarsko, Itálii, Slovensko a Španělsko nemáme údaje k dispozici.

Graf 3: Dávky na nájemné jako procento HDP – EU27



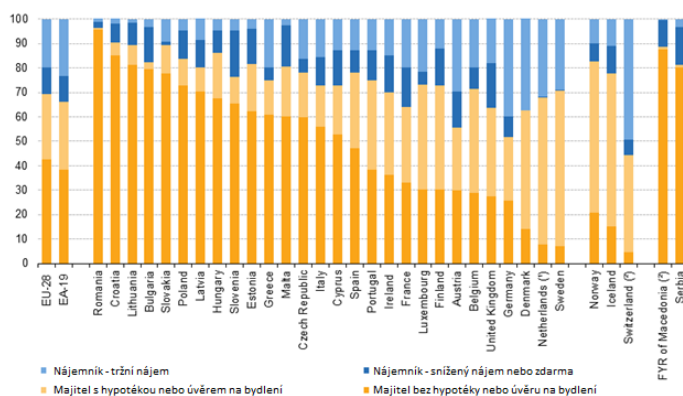
Zdroj: Eurostat.

Poznámka: Pro Bulharsko, Maďarsko, Itálii, Slovensko a Španělsko nemáme údaje k dispozici.

Téměř 20% podílu dosahovala Česká republika v roce 2009 v rozložení obyvatel podle právního důvodu užívání bytu (vlastnictví bytu nebo nájem bytu za tržní cenu a cenu sníženou či nulovou). Po ukončení regulace nájemného podíl nájemníků v bytech se sníženou nebo nulovou sazbou v České republice výrazně klesl na zhruba 5% míru (viz graf č. 4, data z roku 2015). Průměr Evropské unie zůstal přibližně na stejné úrovni.

Jelikož rozhodná 40% hranice příjmů vynaložených na bydlení uvedená mj. v Koncepti sociálního bydlení koresponduje s indikátorem „míra přetížení náklady na bydlení“¹³ doporučeným Evropskou komisí v dokumentu „Portfolio of indicators for the monitoring of the European strategy for social and social inclusion“, je zajímavé i srovnání situací České republiky s ostatními členskými státy Evropské unie a jejím průměrem.

Graf 4: Rozložení obyvatel podle typu vlastnictví bytu (v % obyvatel), 2015



Poznámka: Země jsou seřazeny podle typu vlastnictví *Majitel bez hypotéky nebo úvěru na bydlení*
 (1) Předběžná data
 (2) data z roku 2014

Zdroj: EUROSTAT 2017

¹³ Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion, 2015 Update, Belgium, European Union, 2015, ISBN 978-92-79-44109-7. Dostupné na: <file:///C:/Users/Uzivatel/Downloads/KE-06-14-163-EN-N.pdf>

Česká republika se z hlediska tohoto indexu pohybuje kolem průměru Evropské unie (EU-28). Výrazně horší situaci ohledně přetížení náklady na bydlení ve všech sledovaných oblastech dle typu vlastnictví bytu čelí např. obyvatelé Řecka a Rumunska.

Naopak mnohem nižších hodnot v porovnání s průměrem EU-28 dosahuje indikátor ve Finsku, Francii, Irsku, Lucembursku, Rakousku a na Kypru a Maltě (viz tabulku č. 1).

Tabulka 1: Míra přetížení náklady na bydlení podle typu vlastnictví bytu, 2015 (v % obyvatel)

	Celkem	Majitel s hypotékou nebo úvěrem na bydlení	Majitel bez hypotéky nebo úvěru na bydlení	Nájemník - tržní cena nájmu	Nájemník - snížený nájem nebo zdarma
EU-28	11.3	6.7	6.8	27.0	12.4
Euro area (EA-19)	11.2	7.2	5.6	25.5	11.4
Belgium	9.4	2.4	1.8	33.7	14.2
Bulgaria	14.8	10.4	14.1	30.8	16.6
Czech Republic	10.4	6.0	6.0	31.0	10.7
Denmark (*)	15.1	5.3	4.3	31.9	.
Germany	15.6	10.7	9.2	22.8	16.1
Estonia	6.8	4.3	4.5	42.3	11.0
Ireland	4.6	2.7	1.5	18.0	3.7
Greece	40.9	31.5	37.9	54.4	49.8
Spain	10.3	8.7	2.7	43.3	9.9
France	5.7	1.9	1.7	14.9	9.7
Croatia	7.2	3.4	6.3	36.4	11.6
Italy	8.6	4.8	2.8	32.7	9.9
Cyprus	3.9	4.7	0.4	19.7	1.1
Latvia	8.1	15.5	6.2	13.6	9.4
Lithuania	9.1	7.7	8.3	30.3	13.4
Luxembourg	6.0	1.4	0.7	23.2	4.0
Hungary	8.5	11.9	5.4	32.4	12.7
Malta	1.1	1.0	0.5	14.2	1.5
Netherlands	14.9	11.3	2.2	25.0	13.0
Austria	6.4	1.4	1.6	15.3	6.8
Poland	8.7	12.6	7.1	26.3	10.9
Portugal	9.1	6.6	3.2	35.4	7.6
Romania (*)	15.9	21.7	15.5	45.7	.
Slovenia	6.1	11.5	3.2	25.9	8.2
Slovakia	9.1	30.9	6.0	8.4	9.1
Finland	4.9	1.6	2.0	16.7	10.6
Sweden (*)	7.5	2.5	5.5	18.3	53.9
United Kingdom	12.5	5.0	3.9	37.3	15.4
Iceland	9.6	7.4	7.2	20.7	15.9
Norway	9.4	6.3	3.8	37.0	16.2
Switzerland (*)	11.7	5.3	7.2	17.3	12.8
FYR of Macedonia	12.3	13.2	11.8	43.8	15.0
Serbia	29.1	20.7	27.4	57.7	32.6
Turkey (*)	11.7	17.3	1.5	44.4	2.2

(1) Nájemníci - snížený nájem nebo zdarma: nespolehlivé

(2) 2014

(3) 2013

Zdroj: Eurostat, 2017¹⁴

Poptávka po sociálním bydlení ve členských státech Evropské unie roste. Zranitelnost na trhu s bydlením již nepostihuje pouze nejvíce znevýhodněné. V bytové nouzi se ocitají také domácnosti s nízkými a středními příjmy. Stále důležitější roli hrají také problémy ekologické udržitelnosti a úspory energií. Omezení tradičních zdrojů financování sociálního bydlení vede k vyhledávání alternativních zdrojů financování jiných než zdrojů veřejných. Spolupráce se soukromými stranami a neziskovým sektorem nabývá na významu. Z výše uvedených důvodů musí členské státy přijmout nové přístupy a originální opatření, která by reagovala na tyto výzvy.

3.2. Ekonomické vyjádření v českém kontextu

Státní podpora směřující do oblasti sociálního bydlení musí zohledňovat několik faktorů, kterými jsou ekonomické možnosti České republiky, právní úpravy finanční pomoci, právo na ochranu hospodářské soutěže a nesmí potlačovat motivační význam příjmů z pracovních činností. Sociální bydlení je netržním segmentem nájemního bydlení, který je přiměřený

¹⁴ Housing cost overburden rate by tenure status, 2015. Dostupné na adrese: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Housing_cost_overburden_rate_by_tenure_status,_2015_\(%25_of_population\)_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Housing_cost_overburden_rate_by_tenure_status,_2015_(%25_of_population)_YB17.png)

finančním možností a oprávněným potřebám konkrétních rodin nebo domácností (Křížková, 2016).

Podpora nabídky

Za podporu nabídky v oblasti sociálního bydlení lze považovat subvence na přímou bytovou výstavbu, na rekonstrukci či modernizaci stávajícího bytového fondu. Tato podpora směřuje k pronajímatelům či developerům s cílem podpořit je při poskytování bydlení za nižší než tržní ceny. Přímá kapitálová podpora má podobu úrokových dotací, kvalifikovaných úvěrů nebo nevratných dotací. Danou subvencí je pokryta část pořizovacích nákladů, což snižuje podíl, který je nutný dofinancovat. Podle Trýbové (2016) jsou různými autory zmiňovány následující výhody podpory nabídkové strany: stát může reagovat na očekávané změny flexibilněji než trh, nabídka nájemního bydlení může být omezená a bez podpory nabídky by nedošlo k potřebné bytové výstavbě ani k zajištění bydlení pro příjmově či sociálně slabé rodiny, stát či obec má možnost relativně rychle zajistit nízké náklady bytové výstavby (v podobě poskytnutí pozemku zdarma, pomocí dotačních titulů aj.), zvyšuje nabídku bydlení na trhu a vytváří tak tlak na snížení či stagnaci nájemného v soukromém sektoru.

Přestože je daný způsob podpory sociálního bydlení velmi masivně využíván, je často kritizován zejm. pro jeho nízkou efektivnost v zajištění bydlení pro nízkopříjmové domácnosti (provozovatelé sociálních bytů mohou upřednostňovat určitou skupinu obyvatel a přidělování může být spojeno s korupcí, pro jeho nízkou efektivnost z dlouhodobého hlediska – zpravidla domácnost v průběhu času zvýší svoji životní úroveň, ale přidělený byt není nucena opustit, u výstavby celých bytových domů hrozí nebezpečí sociálního vyloučení (ghettoizaci) příjmově a sociálně slabších obyvatel, příjemce je omezen výběrem nabídnutých sociálních bytů a nemůže plně uplatnit své preference, hrozí nízká efektivita výstavby z důvodu chybějícího konkurenčního prostředí, snížení mobility domácností z důvodu „upoutání se“ k přidělenému bytu, vytvoření „umělého“ nedostatku bytů, pokud se rodiny snaží zajistit si výhodný sociální byt, přestože by si mohly dovolit zajistit byt na volném trhu aj.

Investiční podporou sociálního bydlení je státní podpora vzniku sociálních bytů a domů pro sociální bydlení z veřejných zdrojů. Dosavadní investiční podpora vzniku sociálních bytů není dle Zprávy o plnění Koncepce sociálního bydlení (2017) dostatečně účinná z důvodu nejednoznačně deklarované potřeby sociálních bytů v lokalitě a nedostatečně definované cílové skupině. Jiné zdroje (Matoušek, 2014) zase poukazují na roztržitost dotačních programů podpory bydlení, která je způsobena různými programy podpory bytové výstavby od více poskytovatelů (MMR, SFRB) k různým příjemcům (obce, neziskové organizace, podnikatelé) s měnícími se podmínkami. Programy jsou široce zacílené, příjemce je u řady programů vázán podmínkami jen po určitou dobu, poté může byt využívat libovolně.

Mezi základní investiční nástroje zaměřené na sociální bydlení můžeme zahrnout následující podpory z tuzemských, či zahraničních zdrojů.:

Podpora poskytovaná z rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj

Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) je ústředním orgánem státní správy ve věcech politiky bydlení. MMR každoročně poskytuje dotace na vznik nájemních bytů pro sociální bydlení podle programu Podpora bydlení. Cílem podpory je vznik nájemních bytů sloužících k poskytování sociálního bydlení pro osoby, které mají ztížený přístup k bydlení v důsledku zvláštních potřeb vyplývajících z jejich nepříznivé sociální situace - věk, zdravotní stav nebo

sociální okolnosti jejich života. Dotace umožňují jak vznik nových nájemních bytů prostřednictvím výstavby (novostavby, stavební úpravy stávajících nebytových objektů, které dosud nesloužily k bydlení, rekonstrukce bytových domů, v nichž žádný byt není vhodný k užívání a pronajmutí), tak vznik nájemních bytů prostřednictvím pořízení (koupě nebo dražba bytu), což umožňuje využití stávajícího bytového fondu. Následující tabulka č. 2 ukazuje počty bytů, na jejichž výstavbu byla v roce 2016 poskytnuta dotace z kapitoly MMR, podprogram Podpora výstavby podporovaných bytů.

Tabulka 2: Počet bytů podpořených v roce 2016 z kapitoly MMR

Podprogram byty	Podporované	Počet zahájených bytů v roce 2016	Celkové finanční prostředky na zahájené byty v Kč
Pečovatelské byty		164	98 400 000,-
Vstupní byty		79	43 350 000,-
Komunitní dům seniorů		334	198 830 000,-
CELKEM		577	340 580 000,-

Zdroj: Zpráva o plnění Koncepce sociálního bydlení (2017)

Podpora poskytovaná z rozpočtu Státního fondu rozvoje bydlení

Vláda České republiky na svém jednání dne 17. 8. 2009 schválila podmínky pro poskytování podpory na výstavbu sociálních bytů (nařízení vlády č. 333/2009 Sb. bylo vydáno ve Sbírce zákonů dne 29. září 2009). Smyslem přijatého opatření bylo podpořit výstavbu dostupných bytů pro „skupinu obyvatel, která si není schopna pořídit nebo udržet bydlení v tržním sektoru pro svůj nízký příjem, popř. sníženou soběstačnost z důvodů zdravotního postižení nebo vysokého věku“. Tento podpůrný program je realizován Státním fondem rozvoje bydlení (SFRB). Na rozdíl od všech dosavadních dotačních programů není adresován pouze obcím. Je určen všem investorům bez ohledu na jejich právní charakter. O dotaci na výstavbu těchto nájemních bytů může tedy požádat nejen obec, ale i družstvo, soukromá fyzická nebo právnická osoba, která se zaváže nakládat s nájemními byty postavenými s dotací podle pravidel stanovených nařízením vlády. Tím se vytváří prostor k tomu, aby se i soukromé osoby mohly podílet na nabídce vhodných dostupných nájemních bytů pro uvedené skupiny obyvatel.

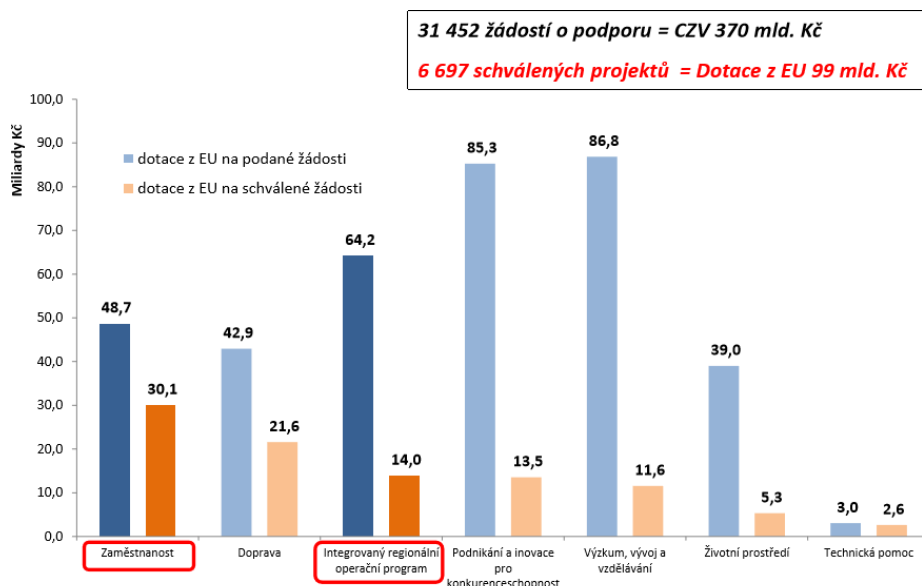
Cílovou skupinu nájemců státem podporovaných sociálních nájemních bytů tvoří příjemci opakovaných dávek v hmotné nouzi nebo osoby vymezené limitem čistého příjmu v závislosti na velikosti domácnosti a dále osoby s případnými dalšími sociálními handicap, které je znevýhodňují v přístupu k bydlení, např. seniory nebo osoby zdravotně postižené – jedná se o domácnosti, které nejsou schopny se o svou bytovou potřebu postarat na trhu. Nájemní byty postavené z dotací budou sloužit osobám z cílové skupiny po dobu nejméně 10 let v období 15 let od dokončení stavby. Dotace je poskytována nejen na zcela novou výstavbu, ale i na pořízení bytů změnou existujících staveb (např. nástavbou, přístavbou či přeměnou nebytového objektu na bytový), která znamená efektivnější využití bytového fondu a je v mnoha případech finančně méně nákladná.

Podpora financovaná z EU: Integrovaný regionální operační program (IROP)

Aktuální stav čerpání prostředků ze zdrojů EU je zachycen v následujícím grafu. Na

prostředky na podporu sociálního bydlení lze dosáhnout zejména ve dvou oblastech – Zaměstnanost a IROP. Graf zachycuje celkovou hodnotu podaných a schválených žádostí o podporu v OP v České republice v mld. Kč (k 1. 3. 2017).

Graf 5: Aktuální stav čerpání prostředků EU v ČR



Zdroj: Regionální stálá konference Královéhradeckého kraje (2017)

Stěžejní oblast pro podporu bydlení je Integrovaný regionální operační program IROP. Problematika bydlení je řešena v rámci Specifického cíle 2.1 – Zvýšení kvality a dostupnosti služeb vedoucí k sociální inkluzi. V rámci programu je možné dobudovat infrastrukturu k poskytování sociálních služeb a doprovodných programů na podporu sociálního začleňování. Celková alokace vyčleněna pro programové období 2014+ je v aktivitě sociálního bydlení 7,5 mld. Kč.

V rámci výzvy 34. výzvy – Sociální bydlení a 35. výzvy - Sociální bydlení pro sociálně vyloučené lokality byly předloženy a schváleny následující počty projektů.

Tabulka 3: Čerpání finančních prostředků z výzvy č. 34 a výzvy č. 35

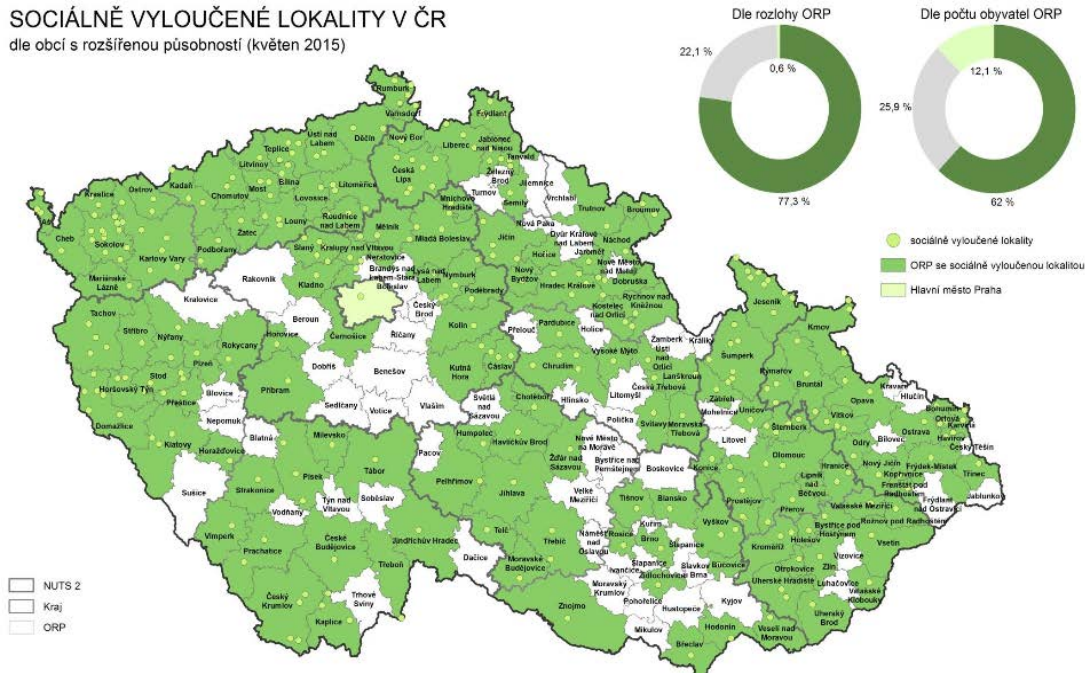
Výzva č. 34	Výzva č. 35
- datum ukončení 27. 12. 2016	- datum ukončení 27. 12. 2016
- alokace 272,25 mil. Kč (příspěvek EU)	- alokace 635,25 mil. Kč (příspěvek EU)
- k 16. 3. 2017 podány žádosti za 63,66 % alokace výzvy	- k 16. 3. 2017 podány žádosti za 118,22 % alokace výzvy
- předloženo 25 žádostí v ČR – 173,32 mil. Kč (pouze příspěvek EU)	- předloženo 119 žádostí v ČR – 750,98 mil. Kč (pouze příspěvek EU)
- k 23. 3. 2017 byly v ČR schváleny 3 žádosti o podporu – finanční objem 25,81 mil. Kč (pouze příspěvek EU)	- k 23. 3. 2017 nebyla v ČR schválena žádná žádost o podporu

Zdroj: Regionální stálá konference Královéhradeckého kraje (2017)

Projekty ve výzvě č. 34 mohly podávat obce s rozšířenou působností, na jejichž území se nenachází sociálně vyloučené lokality, mimo hl. m. Prahu. Projekty ve výzvě č. 34 mohly podávat Obce s rozšířenou působností, na jejichž území se nachází sociálně vyloučené lokality, mimo hl. m. Prahu. Sociálně vyloučené lokality v České republice jsou uvedeny na následujícím obrázku.

Obrázek 1: Sociálně vyloučené lokality v ČR

SOCIÁLNĚ VYLOUČENÉ LOKALITY V ČR
dle obcí s rozšířenou působností (květen 2015)

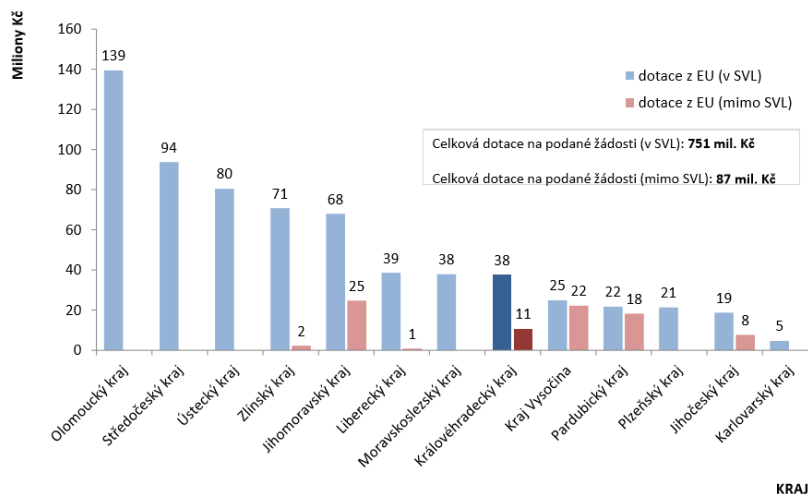


Zdroj: Centrum pro regionální rozvoj České republiky, 2016

Vývoj počtu a objemu dotací na projekty s podanou žádostí o podporu v rámci IROP SC 2.1 v krajích České republiky je znázorněn v následujícím grafu č. 6.

Graf 6: Dotace na projekty v rámci IROP SC 2.1 (v mil. Kč) k 1. 3. 2017

- 34. výzva – Sociální bydlení
- 35. výzva – Sociální bydlení pro sociálně vyloučené lokality



Zdroj: Regionální stálá konference Královéhradeckého kraje (2017)

V rámci čerpání finančních prostředků z IROP pro oblast sociálního bydlení byly Královéhradeckým krajem identifikovány následující nedostatky:

- Nedostatek kvalitních informací.
- Obce nemají dostatek financí, lidí ani prostor na realizaci sociálního bydlení.
- Obava z nepřizpůsobivých občanů na úkor místních.
- Nevyhovující nastavení cílových skupin (chybí lidé s nízkými příjmy - rodiny, matky samoživitelky - které ale nejsou součástí cílových skupin, senioři atd.).
- Pokud bude žadatel projektu sociálního bydlení úspěšný již v 34. výzvě IROP, tak vzhledem k veřejné podpoře bude moci podat další žádost až po uplynutí 3 let.
- Preferovaný režim podpory – dotace.
- Není zájem o podporu formou finančního nástroje.

Podpora poptávky

Podpora poptávkové strany je úzce spojena s dopady různých podpůrných opatření na konkrétní cílové skupiny obyvatel. Cílem této podpory není zvýšení poptávky po lepším a dražším bydlení, ale posílení „koupěschopnosti“ potřebných skupin obyvatel, jejichž náklady na bydlení představují stěžejní podíl veškerých nákladů.

Mezi klíčové nástroje podpory poptávky lze řadit příspěvek na bydlení (nájemné), který představuje jeden z pilířů celé bytové politiky. Jedná se o příjmově testovanou dávku, která je přidělena na základě stanovení hranice příjmu, která odděluje ty, které na příspěvek mají nárok a které ne. Jednoznačnou výhodou příspěvku na bydlení je jeho adresnost, což umožňuje zacílit na konkrétní skupiny obyvatel či domácností. Správně konstruovaný model by měl domácnosti stimulovat k vyhledání bydlení, které je přiměřenější jejich možnostem. Nevýhodou je růst cen stávajícího bydlení, výše administrativních nákladů či poměrně široký okruh oprávněných osob.

Podle autorů Lux a kol. (2010) je podpora poptávky spjata zejména s následujícími výhodami: protože se jedná o příjmově testovanou dávku, jedná se minimálně v krátkém období o efektivní nástroj bytové politiky; oproti přerozdělování sociálních bytů neomezuje ve výběru ubytování (lokality i typu bydlení); příspěvek je flexibilní na měnící se situaci domácností; přispívá k mobilitě domácností (včetně mobility pracovní), neboť se jedná o přenosnou dávku, lze ji čerpat/žádat kdekoliv; stimuluje domácnosti k vyhledání přiměřeného bydlení a zabraňuje tzv. „nadspotřebě“; umožňuje majitelům nájemních bytů hospodařit s bytovým fondem i v případě, kdy nájemníci patří k sociálně slabším vrstvám. Autoři (srov. Poláková, Průša, 1993) shledávají podpoře poptávkové strany i významné limity, zejména: může vést ke zvýšení nájemného a inflačním tlakům z důvodu nízké cenové elasticity nabídky; jako i jiné příjmově testované dávky sebou nese stigmatizaci a osobní deprivaci při žádání o dávku; vysoké přímé i nepřímé administrativní náklady; může být využito i pro jiné formy spotřeby; může mít antistimulační efekt na pracovní trh; může vést k akceleraci procesu sociálního vyloučení.

Listina základních práv a svobod (čl. 30, odst. 2) říká, že „Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.“ Přístřeší nebo ubytování mezi takové základní životní potřeby člověka bezesporu patří. Pokud člověk nemá odpovídající bydlení, nemá žádný subjekt, ať už stát, nebo obec, stanovenou žádnou zákonnou povinností, zajistit v takovém případě bydlení. Tato situace je

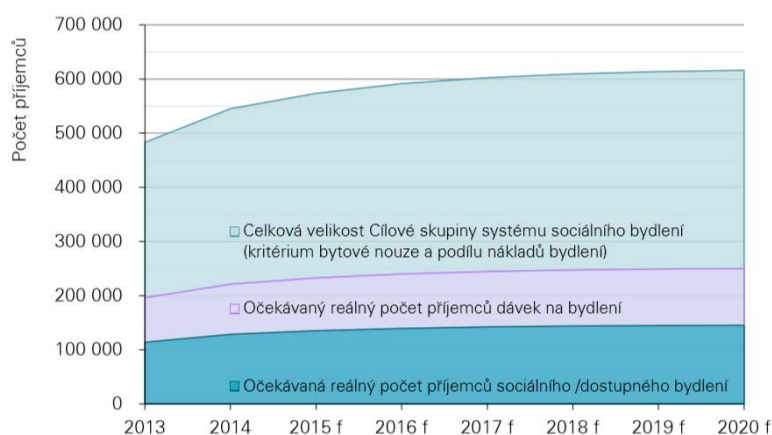
ošetřena pouze v případě, že člověk nějaké bydlení má, ale jeho finanční situace mu neumožňuje jeho plnou úhradu. V této situaci je dostatečný příjem na úhradu nákladů spojených s bydlením zajištěn dávkami státní sociální podpory a v návaznosti na ně dávkami pomoci v hmotné nouzi. Hruška (2013) ve své studii uvádí, že další prohlubování sociálních rizik povede k neustálému nárůstu osob v bytové nouzi do úrovně, kdy nebude situace dále udržitelná a povede k nárůstu nákladů na vyplácení dávek spojených s bydlením. V případě nedostatečného příjmu je možné získat nárok na dávky na podporu bydlení ze systému nepojistných sociálních dávek, jedná se o *Příspěvek na bydlení* ze systému státní sociální podpory a dále dávky *Doplatek na bydlení*, případně *Mimořádná okamžitá pomoc* ze systému hmotné nouze. Dávka příspěvek na bydlení je v některých odůvodněných případech poskytována současně s dávkou doplatek na bydlení.

Zpracovaná Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025 předkládá následující kritéria vymezující cílovou skupinu:

- Bytová nouze dle typologie ETHOS
- Podíl nákladů na bydlení větší než 40 % celkových příjmů a současně reziduální příjem nepřesahující 1,6 násobek životního minima (posuzovaná skrze majetkový a příjmový test).

Předpokládaný vývoj velikosti cílové skupiny vymezený v Koncepci je zachycený na grafu 7. Vývoj očekává růst počtu příjemců dávek až na 250 tisíc domácností v roce 2020, od tohoto roku je očekávána stagnace. Potřeba poskytnutí sociálního, či dostupného bydlení je odhadována ve výši 145 tisíc domácností. U zbývající části domácností (105 tisíc) se očekává využití stávajícího systému dávek na bydlení.

Graf 7: Vývoj velikosti cílové skupiny a odhad reálné poptávky po podpoře v systému sociálního bydlení



Zdroj: KPMG, 2016

Pro budoucí vývoj cílové skupiny predikuje KPMG (2016) zpomalování tempa růstu s postupnou stabilizací. Odhad vychází z následujících pozorovatelných faktorů:

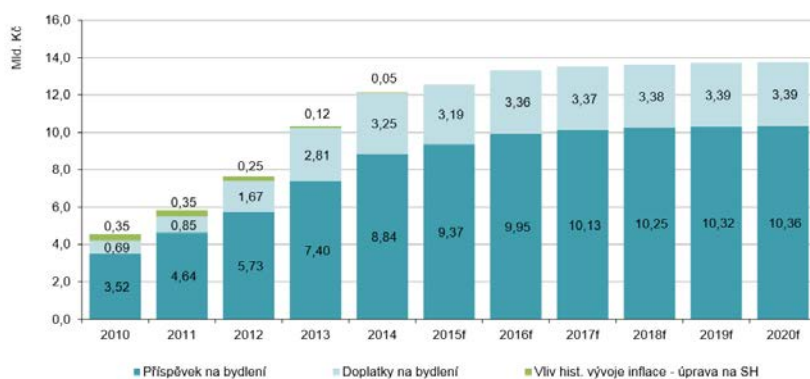
- Stagnace velikosti celkové populace
- Zpomalování tempa růstu vyplácených dávek v posledních letech
- Vyrovnávání rozdílů ve vývoji inflace a vývoje nákladů na bydlení (díky které očekáváme stejný růst celkových nákladů na bydlení a růst inflace).

Jak již bylo uvedeno, jednou z orientací při řešení sociálního bydlení je podpora strany poptávky, a to v podobě poskytování dávek na bydlení (Příspěvek a Doplatek na bydlení). Přestože v letech 2008 – 2014 došlo k patrnému nárůstu výše poskytovaných dávek. Dle odhadů (data KPMG, MPSV, ČSÚ – SILC) lze očekávat zpomalení tohoto růstového trendu a jeho stabilizaci v roce 2020. K růstu nákladů přispívá postupný rostoucí počet příjemců dávek, rostoucí průměrná výše vyplacené dávky, deregulace nájemného probíhající v letech 2007-2013. Od roku 2013 dochází v České republice k ekonomickému růstu, tedy růstu HDP, poklesu nezaměstnanosti a růstu reálných mezd.

Dle KPMG (2016) působí na růst dávek i následující faktory:

- Ekonomická krize, která poznamenala vývoj hospodářství mezi lety 2008 a 2012, zřejmě způsobila silný nárůst potřeby dávek na bydlení a i přes ekonomické oživení poslední doby je zde patrná „setrvačnost“.
- Pokračující trend „rozevírání nůžek“, kdy se situace chudých lidí, navzdory ekonomickému oživení, nezlepšuje, zatímco majetek bohatých roste.
- Dochází k zneužívání dávek, zejména pak Doplatku na bydlení, kdy tzv. podnikatelé s chudobou stěhují početné rodiny do ubytoven a stát jim prostřednictvím dávek platí nepřiměřeně vysoké nájemné.

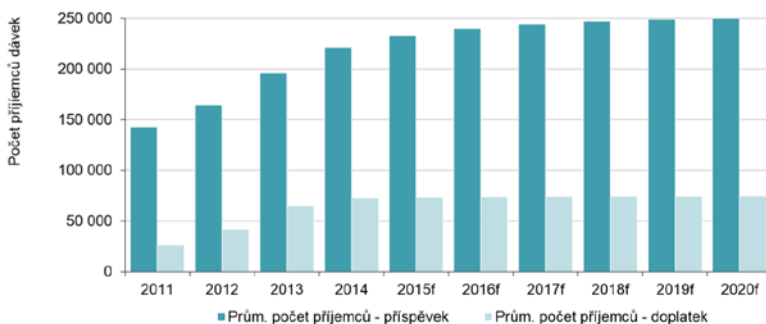
Graf 8: Vývoj celkových nákladů na dávky bydlení včetně odhadu budoucího vývoje



Zdroj: KPMG, 2016.

V návaznosti na prudký nárůst celkové výše poskytnutých financí na tyto dávky lze zachytit i nárůst ve vývoji počtu příjemců, který je zachycen v grafu 9.

Graf 9: Historický a očekávaný vývoj počtu příjemců dávek na bydlení



Zdroj: KPMG, 2016.

4. DOPADY NA KVALITU ŽIVOTA: VYBRANÉ KONCEPTY

Bydlení a jeho kvalitativní úroveň determinují většinu lidských potřeb, postavení bydlení je v preferenčním systému potřeb a aktivit občanů nezastupitelné. Nemožnost nebo omezenost v uspokojení této potřeby proto negativně ovlivňuje všechny lidské aktivity a nelze ji vykompenzovat žádnou jinou spotřebou (Poláková, Průša, 1993). Základní podstatu sociálního bydlení lze spatřovat v opětovné integraci sociálně vyloučených domácností na normální trh s bydlením, a to do standardního a přiměřeného bydlení mimo sociálně a prostorově vyloučené lokality (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010). Existuje mnoho příčin, kvůli kterým se lidé ocitají na ulici, dle autorů Marek, Strnad, Hotovcová (2012) se jedná například o nezaměstnanost, závislost na drogách či alkoholu, rozpad rodiny, duševní či jiné zdravotní potíže, propuštění z vězení nebo jiná tíživá sociální situace. Život na ulici a jeho důsledky jsou spojeny s pocitem osamění a ztrátou soukromí. Člověk se ocitá na okraji společnosti, izolován od rodiny, přátel, kolegů. Je dezorientován a cítí se v cizím otevřeném prostředí ohrožený, obává se o svou bezpečnost. Tyto nepříjemné pocity se snaží lidé bez přístřeší potlačovat nadužíváním alkoholu či jiných drog. Časem se naučí v nepříznivých podmínkách přežívat. Zjistí, kde se může najíst, kde přespat. Toleruje ostatní bezdomovce, na které se dříve díval spatra. Nyní se jedinec sám stává tím odsuzovaným a musí se s touto skutečností nějak vyrovnat. Aktivují tzv. *strategie nezbytné k přežití*. Jako první musí člověk zredukovat svoje potřeby, uvědomit si možná rizika a zajistit si základní bezpečí. Většinou se tomu učí od bezdomovců, kteří již přežívají venku delší dobu. Někdy se přiřadí do jisté skupiny lidí, učí se od nich. Na druhé straně však musí respektovat jejich pravidla. Tak platí, že dobré je to, co považuje za dobré skupina. Často se stává, že zkušenější bezdomovci využijí nejistého nováčka k páčání trestné činnosti – krádežím, prodeji drog a podobně. Časem se takový způsob přežití stane i pro nové jedince samozřejmostí. Komunita bezdomovců tak poskytuje útočiště jedinci vyloučenému z majoritní společnosti, ale současně v něm rozvíjí rizikové chování. Tak dochází u nově příchozích postupně ke změnám osobnosti, návyků a postojů, což si tito lidé ani neuvědomují. A tak úměrně s dobou, po kterou se bezdomovec pohybuje na ulici, se snižují šance na jeho návrat zpět do společnosti (Vágnerová, Csémy a Marek, 2013). Dle vládního materiálu (Agentura pro sociální začleňování, 2016) představuje dlouhodobé narušení sociální soudržnosti to, když sociálně vyloučená či ohrožená domácnost nedokáže z různých příčin dostát svým závazkům a dodržovat všechny normy, které od ní okolí očekává, což vede k destabilizaci sousedských vztahů, vztahů k lokalitě, a v konečném důsledku k sociálním nepokojům. Je-li touto rodinou rodina romská či rodina cizinců, je radikalismus majority motivován i rasovými a národnostními pohnutkami a může vést k extremistickým postojům.

Lux a Kostecký (2001) ve své knize uvádějí, že nástroje sloužící k naplňování cílů bytové politiky státu mají být vhodně zacílené a současně z hlediska finanční náročnosti odpovídat významnosti stanovených cílů (tzv. pravidlo „value for money“), jedná se o efektivitu a efektivnost nástrojů bytové politiky. Efektivitou se v tomto kontextu chápe rozumná výše veřejných výdajů vzhledem významu cíle, k jehož naplnění jsou výdaje určeny, a efektivností pak míra naplnění stanovených cílů (úspěch při realizaci). Uvedenou efektivitou se zabývá i tato část dokumentu, která ji analyzuje v kontextu konkrétních přístupů při řešení problematiky sociálního bydlení.

V posledních letech se hojně diskutuje, na jakém principu by programy sociálního bydlení měly být založeny. Existují dva hlavní přístupy pro řešení problematiky bytové nouze stavějící

na odlišných předpokladech. Jeden z přístupů chápe naplnění potřeby bydlení jako věc, kterou je nutné si zasloužit. Jedná se o koncept prostupného bydlení *Housing Ready* vycházející z principu zásluhovosti, kdy uživatelé musí splnit náročné podmínky a až poté je naplněna jejich potřeba samostatného bydlení. Druhý koncept, zvaný *Housing First* (bydlení především), představuje právo, které by mělo být dostupné všem. Koncept staví na filosofii, že bydlení je právo, jež si zaslouží každý, a proto by mělo být zajištěno jako první. Striktní rozlišování těchto dvou konceptů je však velmi zjednodušující, jelikož jejich praktické naplnění často spočívá v jejich kombinaci. U mnohých programů řazených do konceptu *Housing First* jsou stanoveny dopředu podmínky¹⁵ (např. absolvovat před nastěhováním do bytu přípravu a trénink sociálních dovedností a kompetencí k samostatnému bydlení) (Mikeszova, Lux, 2013).

U obou přístupů se předpokládá odlišný zdroj motivace klientů. U přístupu *Housing Ready* motivuje myšlenka, že když budou klienti spolupracovat a přizpůsobí se tomu, co se od nich očekává, jednou budou moci samostatně bydlet. V rámci přístupu *Housing First* klienty motivuje fakt, že dostali druhou šanci, mají svůj domov, a teď se budou snažit si své bydlení udržet tím, že budou plnit své povinnosti. Podle Luxe (2011) ale v praxi často není zřejmá hranice mezi těmito modely a dochází tak k jejich různým podobám a mixům.

4.1. Koncept *Housing Ready*

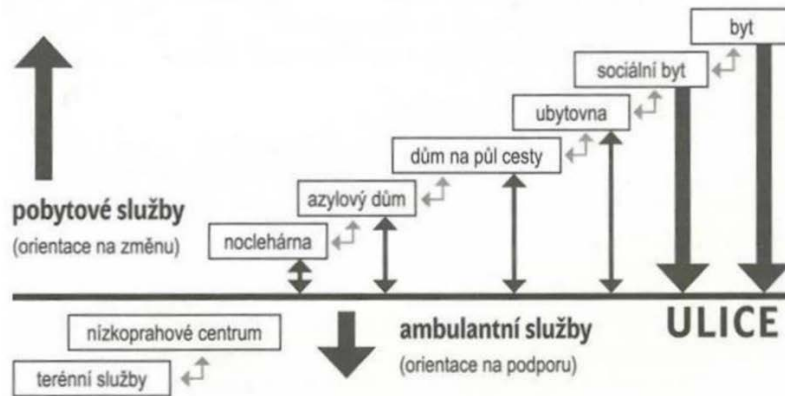
Poskytování sociálních služeb je pevně stanoveno zákonem o sociálních službách č. 108/2006 Sb. Člení se na sociální poradenství, sociální péči a sociální prevenci. Jiné dělení rozlišuje služby pobytové, ambulantní nebo terénní. Obce s rozšířenou působností jsou ze zákona povinny koordinovat poskytování sociálních služeb (MPVS, 2014). Jako nejnižší stupeň sociálních služeb jsou označovány *služby terénní*. Jedná se o poskytování služeb sociálním pracovníkem v přirozeném prostředí bezdomovců. Označují se také jako *streetwork*, práce na ulici. Jsou namířeny k těm klientům, kteří nechtějí nebo nemohou docházet do kamenných zařízení. Na tyto služby navazuje *činnost nízkoprahových center*. Jedná se zejména o centra denní. Noční centra poskytují služby většinou pouze v zimních měsících. Lidé se zde mohou najíst, osprchovat, odpočinout si, vyhledat pomoc sociálního pracovníka, psychologa či lékaře. Pobytové služby poskytují bezdomovcům nejen zázemí, ale připravují je také k samostatnému životu ve společnosti. Na rozdíl od *nocleháren*, kde člověk zůstává pouze přes noc a ráno musí odejít, nabízejí *azylové domy* celodenní ubytování. Podmínkou přijetí jsou platné doklady a stálý příjem. Bydlí v nich více lidí na jednom pokoji a jsou vázáni dodržováním řady pravidel. Azylové domy provozují organizace jako například Armáda spásy, Naděje, Charita a jiné. *Domy na půl cesty* představují následné bydlení pro klienty, kteří opouštějí dětské domovy, dlouhodobé léčebny a podobně. Zde již obývají samostatný pokoj. Další možností jsou *komerční ubytovny*, které však nejsou zahrnuty do reintegračního procesu. Může se zde ubytovat každý, kdo má potřebné peníze. Vyšším stupněm bydlení je *sociální byt*. Za ideálního stavu se klient postupně dostává na vyšší a vyšší stupeň bydlení (Vágnerová, Csémy a Marek, 2013).

Tento základní přístup, který pomáhá lidem bez domova k návratu do stálého bydlení, se nazývá model *prostupného bydlení* (*Housing First*, dále také HF). Systém prostupného

¹⁵ Což je případ například Německa, kde koncept *Housing First* obsahuje určité prvky vícestupňového bydlení v podobě půlročního azylového bydlení a následného ročního tréninkového bydlení. Tyto atributy jsou také charakteristické pro provázaný model uplatňovaný v Dánsku, ve kterém je pobyt v sociálních bytech provázan s osobní podporou a asistencí a přípravnou fází je nutné absolvovat v azylových zařízeních a obdobných formách dočasného bydlení (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010).

bydlení (vícestupňový model) definoval např. Snopek (2012), podle něž se jedná o komplexní, hierarchicky uspořádaný systém různých forem sociálního bydlení, jehož jednotlivé stupně se liší komfortem, režimem, podmínkami přidělení, typem smlouvy a jsou provázány s doprovodnými sociálními službami.

Obrázek 2: Schéma prostupného bydlení



Zdroj: Marek, Strnad, Hotovcová, 2012

Model je často přirovnáván k pomyslným schodům, po nichž lidé stoupají vzhůru, čím výše jsou, tím lepší podmínky životního standardu a nezávislosti dosahují. V tomto procesu stoupání výše se s pomocí sociálních pracovníků snaží vyřešit své problémy, což je předpokladem úspěšného získání samostatného bydlení (Sahlin, 2007). Systém prostupného bydlení je tvořen několika stupni, s každým krokem přibývají výhody, ale i povinnosti. Cesta v prostupném bydlení začíná v noclehárnách, v případě splnění nastavených pravidel jsou uživatelé odměněni a postupují do ubytoven či azylových domů, vrcholem pyramidy je bytová jednotka se sociální intervencí, která slouží k nácviku samostatného bydlení. Koncept je tak založen na myšlence, že klienta je potřeba na bydlení nejprve připravit a že si ho musí zasloužit (Snopek, 2012). Sociální problémy, které brání klientům samostatně a bez pomoci bydlet, by se měly nejprve odstranit. Výhodou tohoto přístupu jsou předem daná jasná pravidla. Systém je obousměrně prostupný (za dobré chování poskytuje lepší bydlení, za porušení pravidel vrací klienty o stupeň níž). Každý stupeň se vyznačuje určitým standardem kvality a jistoty bydlení, monitorování, podpory a kontroly (Mikeszová, Lux, 2013). Nejvyšší a cílový stupeň programu v podobě přiměřeného, standardního, dlouhodobého a samostatného bydlení, je v tomto přístupu až na konci cesty jako „odměna“. Cílem prostupného systému je tedy doprovod lidí, kteří přišli o střechu nad hlavou, na cestě zpět k přiměřenému, kvalitativně standardnímu a prostorově nevyloženému bydlení, které nemohou získat za tržních podmínek. Snopek (2012) přitom rozlišuje mezi dvěma kategoriemi klientů. Těch, kteří mají dostatek kompetencí k bezproblémovému využívání nájemního bydlení a těmi, kterým tyto kompetence chybí.

Tento *vícestupňový model* je hojně využíván například ve Švédsku. V posledních letech je však podrobován kritice, neboť zavedení modelu je statisticky spojováno s nárůstem počtu bezdomovců. Jako zdůvodnění bývá označena nepružná hierarchická struktura s příliš přísnými pravidly pro postup do vyšších stupňů. Autoři uvádí (Lux, Mikeszová, Sunega, 2010), že základní problém švédského modelu tkví ve skutečnosti, že pouze velmi omezený počet osob dosahuje vrcholu vícestupňového bydlení a většina klientů zůstává na nižších stupních a jsou proto na volném trhu označovány za rizikové nájemníky. Daný koncept tak vede ke stigmatizaci cílové skupiny, snižuje důvěru jak klientů, tak sociálních pracovníků (Lux,

Mikeszová, Sunega, 2010). Odlišných výsledků dosahuje využívání modelu například na Slovensku, kde je tento model zaměřený na specifickou cílovou skupinu – Romy, považován za funkční.

Tento koncept je spojován s řadou neduhů, kterými například jsou:

- Nepokrytí potřeb části klientů: systém opomíjí klienty s komplexními potřebami (např. závislostmi, psychickým či fyzickým postižením, duálními diagnózami), kteří systémem propadávají. Právě tito lidé jsou však znevýhodňováni při hledání bydlení na volném trhu (Koncepce sociálního bydlení ČR 2015-2025).
- Nastavení prostupného bydlení: podmínky, které musí klienti splňovat pro setrvání či vystoupení do dalšího stupně prostupného bydlení, mohou být nastaveny tak, že uživatelům jen více stěžují cestu k sociálnímu začlenění.
- Vysoké náklady: Analytické dokumenty (např. Koncepce sociálního bydlení ČR 2015-2025:99) upozorňují na vysoké přímé i nepřímé náklady spojené se systémem. Současný stav vytváří řadu nákladů pro státní rozpočet, obecní rozpočty.
- Neefektivnost při navrácení uživatelů do standardního bydlení.

V rámci evaluace prostupného bydlení (Kocman, Klepal, 2016) je zřejmý problém efektivity těchto programů, který je v přímém kontrastu s tím, jak bývá prostupné bydlení prezentováno. Statistické výkazy ukazují, že počet osob v běžných bytech je velmi nízký ve srovnání s počty osob, které i nadále zůstávají v tzv. „nižších stupních“ bydlení (noclehárny, ubytovny, azylové domy), případně ve srovnání s počty žadatelů o bydlení v pořadnících. Statistiky tak tvůrcům prostupného bydlení napovídají, že v jejich programech dochází k efektu tzv. „zúženého hrdla“¹⁶. Naznačují, že i přes kombinaci nabídky běžného bydlení a sociální práce s lidmi v nižších stupních bydlení nemají systémy prostupného bydlení předpokládanou podpurnou sílu a nefungují jako efektivní „výťah, který by stále narůstající počet lidí v dočasném ubytování posouval směrem k běžnému bydlení. Statistiky dále ukazují, že prostupné bydlení dokáže pomoci v nejlepším případě dvěma uživatelům z deseti.

Projekt Garantovaného bydlení

Systém prostupného bydlení představují několikeroformy sociálního bydlení, které jsou propojené do komplexního systému. Jedná se o krizové ubytování (azylové domy, ubytovny), tréninkové bydlení (bydlení a asistencí) a dlouhodobé sociální bydlení (obecní byty či soukromé nájemní bydlení). Cílovou skupinou pro poslední stupeň jsou domácnosti diskriminované na trhu bydlení z důvodu etnického původu či proto, že jsou vnímány jako rizikové, avšak mající dostatek kompetencí k bezproblémovému využívání nájemního bydlení. Zvláštním typem tohoto stupně je tzv. *garantované bydlení*, které využívá segment soukromého nájemního bydlení pro sociální účely, kdy soukromý pronajímatel výměnou za garantování sanace rizik přistupuje na podmínky provozovatele systému.

V dokumentu autorů Snopek, Matoušek (2014) *„Certifikovaná metodika: Garantované (sociální) bydlení“* lze zachytit testování tohoto pilotního projektu v letech 2011-2014. V současné době je projekt realizován v Brně, Chebu, Kadani, Kolíně aj. Na základě této

¹⁶ Prostupné bydlení pomáhá menší skupině lidí, kteří se snaží překonat znevýhodnění na trhu s bydlením. Mezi mechanismy, které spoluvytvářejí efekt „úzkého hrdla“, patří nedostatek vhodných bytů, zásluhovost a sociální práce pojatá jako sociální poradenství. Tyto prvky prostupného bydlení představují bariéru pro dosažení ideálu běžného nájemního bydlení pro osoby ohrožené sociálním vyloučením (Kocman, Klepal, 2016).

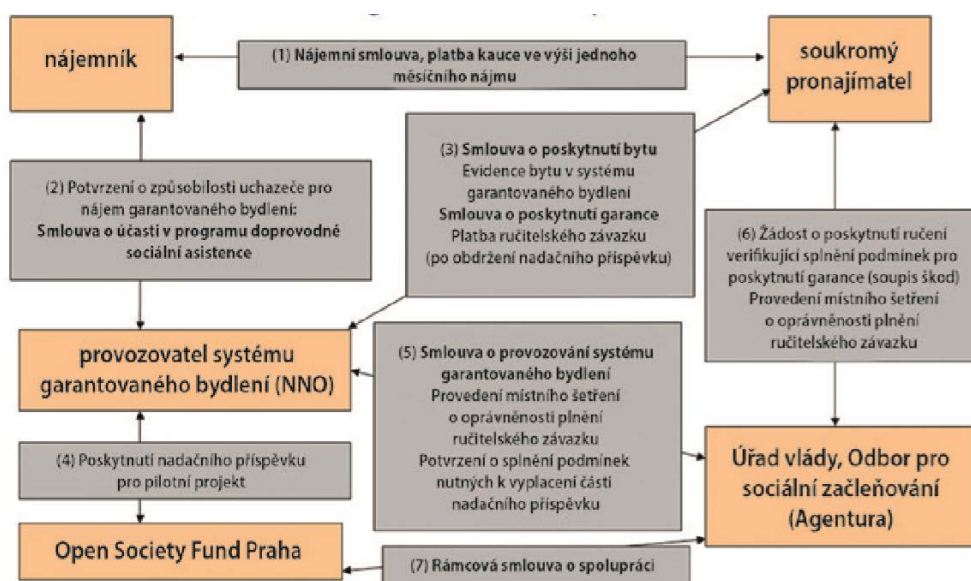
metodiky byly navrženy kroky pro Agenturu pro sociální začleňování (odbor Úřadu vlády ČR) pro realizaci projektu. Agentura vybrala ke spolupráci neziskové organizace, které se staly provozovateli garantovaného bydlení, získaly byty od soukromých pronajímatelů, do kterých vybíraly vhodné nájemníky. Všechny byty jsou umístěné mimo sociálně vyloučené lokality, musí splňovat minimální kvalitativní standardy a nájemné nesmí převyšovat průměrné nájemní bydlení, nájemní smlouva je uzavírána na dobu 6 měsíců.

Daná metodika upravuje podmínky fungování tréninkového bydlení a zejména vkládá mezi tréninkové a dlouhodobé nájemní bydlení nový článek – garantované bydlení. Tento přístup by měl významně zvýšit míru reintegrace domácností ohrožených sociálním vyloučením. Garantované bydlení je v České republice relativně novým postupem, který dostatečně bere v potaz specifický právní i institucionální kontext České republiky i aktuální limity veřejných financí. Metodika předkládá následující inovativní přínosy garantovaného bydlení:

- Vede k výchově kompetencí k udržení dlouhodobého nájemního bydlení.
- Zapojuje soukromý kapitál (a soukromé nájemní bydlení obecně) do řešení problému sociálního bydlení.
- Posiluje roli nájemního bydlení v bytovém systému země.
- Zavádí dosud zcela nevyužívané modely „prostřednictví“ a „garancí“, které vedou ke snížení znevýhodnění cílových skupin domácností a snížení rizik soukromých pronajímatelů bytů.
- Zvyšuje roli a odpovědnost neziskových organizací.
- Dává cílovým domácnostem možnost rychlého získání dlouhodobého, kvalitativně standardního, velikostně přiměřeného a prostorově nevyloučeného nájemního bydlení.

Oproti standardnímu modelu garantovaného bydlení nahrazuje v pilotním testování roli pojišťovny garanční fond a v souvislosti s tím se i mění právní vztahy, které platí pro standardní model garantovaného bydlení. Základní smluvní vztahy v pilotním projektu garantovaného bydlení jsou znázorněny v následujícím obrázku č. 3.

Obrázek 3: Smluvní vztahy v pilotním projektu garantovaného bydlení



Zdroj: Metodika „garantované (sociální) bydlení“ (Autorský tým: oddělení Socioekonomie bydlení, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2011)

4.2. Koncept Housing First

Koncept Housing First je založen na myšlence, že řešení v oblasti bydlení zajištěním standardního bydlení by mělo být dosaženo co nejdříve a mělo by předcházet řešení ostatních problémů. Tento přístup nevyklučuje sociální asistenci či terapii po poskytnutí standardního bydlení, ale nejedná se o nutnou podmínku předcházející nabídnutí bydlení. Pro účinnou pomoc při řešení dalších klientových problémů je klíčová jeho stabilizace v systému bydlení (Snopek, Matoušek, 2014), lidé bez domova jsou schopni lépe řešit svoje životní situace (nalezení zaměstnání, zlepšení fyzického a psychického zdraví, zajištění vzdělání, zlepšení společenských vztahů aj.), pokud nejprve mají kde bydlet.

Za hlavní zdroj úspěchu tohoto konceptu je považována rychlá nabídka bydlení a podpůrných služeb, které si klienti vybírají proto, že jim to dává smysl a jsou pro ně atraktivní, nikoli proto, že by jim byly vnucovány. Výzkum v behaviorální ekonomii ukázal, že lidé jsou ochotni vyvinout daleko větší úsilí k tomu, aby si udrželi něco, co již mají, než aby získali nějaký vzdálenější příslib. Toto zjištění funguje i u bydlení především (Pleace, 2017). Housing First poskytuje lidem bez domova vysokou míru možnosti volby a kontroly. Klienti jsou aktivně povzbuzováni k minimalizaci újmy způsobené užíváním drog a alkoholu (přístup *harm reduction*¹⁷) a k léčení, avšak není to od nich vyžadováno.

Metoda ukončování bezdomovectví prostřednictvím Housing First vykazuje již od počátků svého zavedení v 90. letech v organizaci Pathway to Housing v New Yorku velmi vysokou úspěšnost při zajištění a udržení bydlení v různých zemích světa, a to i u jednotlivců, kteří mají tzv. duální diagnózy. Tento přístup tak bývá označován za jednu z největších inovací v sociální politice posledních desetiletí (Pleace, 2017). Daný koncept se v zahraniční praxi ukázal jako velmi efektivní, zejména u osob vyloučených z bydlení, jejichž problémy jsou závažnějšího rázu. Základní výzkum porovnávající efektivnost přístupu Housing Ready a Housing First provedl v roce 2007 psycholog z Kolumbijské univerzity Sam Tsembers. Přístup Housing First se ukázal jako výrazně úspěšnější (pokud jde o schopnost klienta udržet si své bydlení). Po dvou letech bydlelo v původním bytě 88 % klientů, oproti 47 % klientům z programu Housing Ready. Po čtyřech letech zůstal poměr zachován (Snopek, Matoušek, 2014). V letech 2011 – 2013 probíhal projekt HFE (*Housing First Europe*), jehož cílem bylo zhodnotit zkušenosti pěti evropských měst (Amsterdam, Budapešť, Kodaň, Glasgow, Lisabon), ve kterých byl projekt uveden do praxe. Výsledky byly pozitivní u 4 z 5 měst a byla tak potvrzena vysoce účinná cesta k ukončování bezdomovectví.

Bush-Geertsema (2012) uvádí tři hlavní modifikace systému Housing First. První, originální přístup uplatňovaný organizací Pathways, *Pathways Housing First*, se zaměřuje na chronické bezdomovce, potýkající se s alkoholovou či drogovou závislostí nebo psychickými nemocemi. Druhý přístup, *Communal Housing First*, se taktéž zaměřuje na chronické bezdomovce, a bydlení poskytuje pouze společně v jednom domě, kde často bývají dostupné i zdravotní či sociální služby. Opět zde využívání sociálních služeb není podmínkou bydlení. Poslední druh, *Housing First „Light“* nabízí samostatné byty, neposkytuje psychiatrické, zdravotní nebo odvykávací služby, a může působit i jako prevence bezdomovectví. Ve všech třech typech je použit příklad oddělování oblasti bydlení a služeb. Klienti, využívající toto bydlení mohou odmítnout sociální pomoc a dále například užívat návykové látky, aniž by o bydlení přišli. Dle některých autorů byl původní koncept HF vymyšlen pro rodiny s dětmi nikoli pro jednotlivce.

¹⁷ Podpůrné služby minimalizují rizika související s duševním onemocněním či závislostí, ale léčení či abstinence není po vstup do programu nutná.

Pokud se jedná o podporu rodinám, které se nachází v bytové nouzi, jsou programy nazývány *Rapid Re-housing*. Přístup HF zaměřený na jednotlivce s nižší potřebou podpory se nazývají *Housing First Light*.

Dle Bush-Geertsemy¹⁸ funguje koncept většinou v rámci pilotních, kapacitně omezených projektů. V Dánsku a Finsku jsou aplikovány národní strategie řešení bezdomovectví založené na přístupu HF, pilotní projekty těchto politik existují např. ve Francii, Belgii, Skotsku. V obecné rovině je však rozšiřování konceptu HF na národní úroveň velmi pomalý proces. Jak uvádí Ripka (Pleace, 2017) výsledky programů Housing First především v Holandsku, Dánsku, Finsku, Skotsku či USA, Kanadě a Austrálii jsou dobrým důvodem, proč dát šanci tomuto přístupu i v České republice. Počet lidí v bytové nouzi dlouhodobě stoupá, a tento negativní trend je zapotřebí zastavit. Tradiční přístupy k řešení bytové nouze v České republice selhávají, jsou zoufale neefektivní a k celkovému řešení situace nevedou. To rovněž dokládají výsledky evaluace programů dostupného bydlení, kdy ke standardnímu, samostatnému bydlení se dostávají pouze 2 z 10 klientů.

Projekt Rapid Re-housing, Brno

Statutární město Brno patří mezi města, které považují problém bezdomovectví za mimořádně důležitý a na jeho řešení přizvalo řadu odborníků, či čerpalo pozitivní zkušenosti ze zahraničí. Dosavadní systém dostupného bydlení v Brně nevykazuje velkou úspěšnost a slibným se proto jeví započaté projekty Housing First (1. Pilotní testování rychlého zabydlení rodin s dětmi Rapid Re-housing pro 50 rodin s dětmi, 2. Pilotní testování Housing First – 65 jednotlivců bez domova). Jak bude uvedeno v následující části textu, představují tyto projekty významnou úsporu finančních prostředků, neboť náklady na přidělení bytu jsou výrazně nižší než financování azylových bytů apod. Město Brno je charakteristické opatřeními preventivního charakteru (spočívající ve spolupráci města a městských částí při mapování dlužníků na nájemném, tedy potenciálních osob přicházejících často o nájemní byty). Opatření dále zahrnují vytvoření Sociální nájemní agentury, která zajišťuje komunikaci mezi lidmi bez domova a soukromými pronajímateli. Dále se uvažuje o stanovení povinnosti soukromým developerům vytvořit v nově vystavěných domech určitý podíl sociálních bytů. Pozitivně lze hodnotit i následná opatření v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti. Město vytváří spolu s úřadem práce databázi podniků, u kterých se budou moci jednotlivci z patřičné cílové skupiny ucházet o práci.

V městě Brně žije dle posledního sčítání odhadem 300 – 400 rodin s dětmi v situaci akutní bytové nouze (Projektový záměr pilotního projektu), tedy v ubytovnách, azylových domech aj. Pro rodiny, které v těchto zařízeních žijí, existuje velmi malá reálná šance vymanit se ze stávající situace. Město se tedy rozhodlo pro započetí projektu *Pilotní testování rychlého zabydlení rodin s dětmi (Rapid Re-Housing)*, jehož cílem je ukončit v rámci 2 letého projektu bezdomovectví 50 rodinám s dětmi v bytové nouzi.¹⁹ Tyto rodiny jsou nastěhovány do bytů

¹⁸ Rozhovor Jana Snopka a Štěpána Ripky z Platformy pro sociální bydlení s Volkerem Bush-Geertsemou. Deník Referendum 28. 11. 2014, dostupné na: <http://denikreferendum.cz/clanek/19248-socialni-bydleni-a-model-housing-first>.

¹⁹ Příprava projektu byla zahájena v roce 2015 pozváním dvou špičkových světových odborníků na bezdomovectví rodin a jednotlivců – Katherine Gale z USA a profesora Volkera Bush-Geertsemu z Německa. Na základě obsáhlých konzultací a rešerší všech dostupných zahraničních i českých přístupů dospěli zástupci města k názoru, že poskytování sociálního bydlení ve formě HF a HRR má potenciál být efektivním řešením bytové nouze v zahraničí, ale také v Brně (Vokřál, in Kanioková, Ripka, Snopek, 2016).

v majetku města Brna a jsou podpořeny intenzivní sociální službou.²⁰ Hlavní předpokládané dopady projektu jsou: stabilita bydlení a vyšší kvalita života u většiny podpořených rodin, návrat dětí z ústavní péče, zlepšení školní docházky dětí, zvýšená zaměstnatelnost, snižování zadluženosti, úspora veřejných prostředků, zvýšení zkušenosti a kapacity pracovníků sociálního odboru.

Hrubý rozpočet na tento inovační projekt je 9,8 mil. Kč při participaci tříčlenného realizačního týmu: Statutární město Brno (4 mil Kč), IQ Roma servis (2,95 mil Kč), Ostravská univerzita (2,85 mil Kč). Projekt je podpořen výzvou 024 OPZ – Sociální inovace v oblasti sociálního začleňování a přístupu na trh práce pro nejohroženější skupiny. Letošní podzim již 16 rodin bydlí v bytech již rok, patnácti z nich byla smlouva prodloužena. Po roce fungování si tak projekt drží 94% úspěšnost (Gardoňová, mluvčí MMB).

Na podzim 2017 získal projekt ocenění RegioStars Awards od Evropské komise a Evropské federace národních organizací pracujících s lidmi bez domova (FEANTSA) jako nejlepší projekt v Evropě, který řeší bytovou nouzi.²¹ První výsledky fokusních skupin v květnu 2017 ukazují, že příjemci nachází v novém bydlení své místo a soukromí, nalézají bezpečnost, klid a stálost. Děti jsou šťastné a vyrovnané. Projekt již aktivizoval několik stabilizovaných rodin k pracovním příležitostem (Platforma pro sociální bydlení)²². Realizaci a výsledky projektu sledují média, volení představitelé i odborníci z celé země. Pokud bude realizace úspěšná, reálně se očekává, že tento přístup k řešení bytové nouze přijmou další města a národní činitelé. Představitelé několika měst (Kadaň, Liberec, Vsetín, Chomutov, Ostrava) už Brno kvůli projektu navštívili, aby se o tomto přístupu dověděli více. Liberec již na základě této návštěvy spustil vlastní projekt bydlení především.

Prostřednictvím randomizovaného kontrolovaného experimentu lze vhodnými metodami sledovat a měřit dopad projektu, který je/bude měřen po 6 a 12 měsících po nastěhování v porovnání s kontrolní skupinou lze očekávat:

- Rodiny dosáhnou vyššího poměru sjednocení rodin v domácnosti. 41 % rodin bez domova v Brně žilo odděleně od některého člena nejužší rodiny, v mnoha případech proto, že neměly kde společně bydlet. Děti jsou umístěny do péče ústavů, pěstounů či juvenilní justice, 23 % rodičů nemůže žít společně v jedné domácnosti. Očekává se, že přidělení bytu a sledování případu tuto situaci změní.
- Školní docházka dětí selepší v krátkodobém horizontu a školní výsledky selepší ve střednědobém horizontu. Děti v rodinách bez domova mají slabou školní docházku a následně špatné známky kvůli vysoké míře nemocnosti, dopravním nákladům, nedostatku zdrojů a dalším příčinám spojeným s vyloučením z bydlení.
- Fyzické i psychické zdraví rodin selepší. 39 % matek mělo velmi vysokou míru psychologického stresu (Kessler skóre K-6, které indikuje vážné duševní onemocnění), kvůli

²⁰ Systémová změna a přijetí konceptu HRR v Brně umožnila řada podmínek, mezi které patří: 1) zájem ze strany vedení města a jeho odborů o potřeby rodin bez domova, 2) bytový fond ve vlastnictví města, 3) doplatky na bydlení a příspěvky na bydlení, podporující základní potřeby rodin s velmi nízkými příjmy, pro které by jinak nájem představoval více než 30 % vlastního příjmu, 4) neziskové organizace poskytující sociální služby, které mají zkušenost s podporou rodin s dětmi (Kanioková, Ripka, Snopek, 2016).

²¹ Do soutěže byly přihlášeny projekty z celé Evropy, které byly realizovány v letech 2010-2017 a byly hrazeny z prostředků Evropské unie. Pětičlenná mezinárodní porota vybrala tři nejlepší z nich. (Deník Referendum, 11. 10. 2017, dostupné na: <http://denikreferendum.cz/clanek/tisk/26243-brno-ziskalo-evropskou-cenu-za-boj-s-bezdomovectvim>).

²² Informace dostupné na <https://hf.socialnibydeni.org/rapid-re-housing-brno>.

kterému je pro ně složité soustředit se na výchovu. Po nastěhování by se měl psychologický stres snížit. Vedle toho se očekává snížení výskytu nemocí spojených s nevhodným bydlením, tj. astma, chronický kašel, žloutenka.

- Rodinné rozpočty budou předvídatelnější, a hospodaření s penězi obecně se v intervenční skupině zlepší. Pouze 20 % rodin bez domova vyjde s penězi po celý měsíc tak, že mají hotovost až do výplaty, 35 % jeden týden v měsíci chybí peníze, 28 % se nedostává peněz 1–2 týdny každý měsíc.

- Kvalita života se u intervenčních rodin zlepší.

- U intervenčních rodin se sníží anomie.

- Průměrné veřejné výdaje na intervenční rodiny budou nižší než u rodin z kontrolní skupiny.

Dle Gale (in Kanioková, Ripka, Snopek, 2016) je bezdomovectví rodin v Brně složitým problémem, který se v současné době řeší především dočasnými opatřeními z hlediska přístupu k bydlení. Zástupci města a partnerské neziskové organizace mají zájem na změně přístupu k bezdomovectví s cílem zlepšení situace rodin, snížení výdajů a dalších sociálních problémů, které se s bezdomovectvím pojí. Vědomosti vyplývající ze zkušeností s programem RRH a systémovými přístupy mohou být využity i v Brně. Jejich konkrétní podoba a cíle musí vycházet z lokálních podmínek. Město má v této chvíli zásadní příležitost přijmout strategickou vizi ukončování bezdomovectví a ověřit model RRH v praxi. Skrze kombinaci přístupu založeného na poskytnutí bydlení a souvisejících sociálních služeb s cílem si jej udržet přistoupit k cíli ukončení bezdomovectví rodin s dětmi.

Zhodnocení efektivity využívaných modelů ve městě Brně

Jakákoliv nákladová analýza řešení bezdomovectví není snadná. Důvodů je více: není stanovena konkrétní částka z veřejných rozpočtů, která je určena na řešení problematiky lidí bez domova, pracovníci patřičných odborů tak čerpají finanční prostředky z celkové sumy určené pro sociální oblast. Stejně tak úřady práce nevedou statistiku týkající se dané cílové skupiny. Není proto možné vyčíslit celkové náklady na služby pro bezdomovce ve městě Brně. Lze pouze vyčíslit a porovnat náklady na služby v některých stávajících zařízeních a porovnat je s předpokládanými náklady na jednoho klienta v inovačních projektech.

Tabulka 4: Srovnání nákladů různých přístupů k bezdomovectví ve městě Brně v roce 2016

	Náklady na klienta za měsíc	Náklady na klienta za půl roku	Náklady na klienta za půl roku	Náklady na klienta za půl roku	Náklady na klienta za dva roky	Náklady celkem na klienta za tři a půl roku
Terénní služba	752 Kč	4 512 Kč				
MSKSP Masná	7 551 Kč		45 306 Kč			256 194 Kč
Noclehárna Masná	4 084 Kč			24 504 Kč		
AD Křenová	7 578 Kč				181 872 Kč	

Zdroj: Vlastní zpracování dle Hradecký a kol (2012) a Centrum sociálních služeb (2016)

Současný systém dostupného bydlení (nejen) v městě Brně je velmi nákladný. Následující tabulka zachycuje přibližnou výši nákladů v jednotlivých typech zařízení a odhad nákladů,

kteře by pŕipadly na 1 klienta ěi rodinu v systĕmu HF. Pŕi uplatnĕnĕi modelu Prostupnĕho bydlenĕi je uvaŕována situace, kdy klient vyuŕívá pŕl roku terĕnnĕi pĕěi, nĕslednĕ pŕl roku navŕtĕvuje dennĕi centrum, pŕl roku pŕespává v noclehárnĕ a dva roky pobývá v azylovĕm domĕ. Pŕepoětenĕ náklady na 1 klienta jsou zĕskány z celkovĕch nákladŕ rŕznĕch zaŕízení v Brnĕ.

Náklady vynaloŕenĕ na bydlenĕi v projektu Housing First zatĕm v Brnĕ nelze vyĕslit, jelikoŕ koneĕnĕ vĕsledky budou znĕmy aŕ v nĕsledujĕcích letech. Budou tedy pouŕity náklady pŕedpokládanĕ. Systĕm HF je nastaven nĕsledujĕcĕm zpŕsobem: pokud je klient nezamĕstnanĕ, dostává bydlenĕi s podporou a stará se o nĕj sociálnĕi pracovník. Prvnĕi 3 mĕsĕce bydlĕi klient zdarma, dalŕĕi 3 mĕsĕce se podĕlĕi 25 %, v nĕsledujĕcĕm ětvrtletĕi 50 %, 75 % a 100 %. Po 12 mĕsĕcĕch dostává pouze asistenci sociálnĕiho pracovníka a náklady na bydlenĕi si hradĕi sám (Mlĕochovĕ, 2016).

Odhad finanĕnĕi podpory na ŕhradu nĕjemnĕho a sluŕby, kterĕ souvisĕi s nĕjmem v systĕmu HF (jednopokojovĕ byt + sluŕby), vychĕzĕi z nĕsledujĕcĕch propoĕtŕ:

Prvnĕi 3 mĕsĕce	100 %	5 000 Kĕ
4 – 6 mĕsĕc	75 %	3 750 Kĕ
7 – 9 mĕsĕc	50 %	2 500 Kĕ
10 – 12 mĕsĕc	25 %	1 250 Kĕ

Promĕtneme-li tento vĕvoj do nĕjemnĕho po dobu 3,5 roku, zĕskáme nĕsledujĕcĕi odhad celkovĕch nákladŕ na podporu nezamĕstnanĕho klienta v systĕmu HF.

Tabulka 5: Odhad nákladŕ na podporu nezamĕstnanĕho klienta v systĕmu HF po dobu 3,5 roku

	v Kĕ
Náklady na pŕáci s klientem ²³	82 000 Kĕ
Náklady na finanĕnĕi podporu bydlenĕi	37 500 Kĕ/rok
Celkem za 3,5 roku podpory	119 500 Kĕ

Zdroj: vlastnĕi zpracovĕnĕi dle Mlĕochovĕ (2016) a Hradeckĕi (2012)

Srovnĕme-li náklady po dobu 3, 5 roku prostupnĕho bydlenĕi (256 194 Kĕ) a HF – nezamĕstnanĕi klient (119 500 Kĕ), je potvrzena domnĕnka o niŕŕĕi nákladovosti systĕmu HF.

Pokusĕme-li se porovnat nákladovĕi varianty prostupnĕho bydlenĕi a konceptu Rapid-Re housing (RRH) - (tj. pro pŕĕpad rodiny: otec, matka a 2 dĕti), nikoli jednotlivce, vychĕzĕi efektivnost systĕmu RRH jeŕtĕ vĕraznĕjŕĕi (Mlĕochovĕ, 2016; Snopek, 2015). Nĕsledujĕcĕi tabulka uvĕdĕi pŕedpokládanĕ náklady na rodinu v komerĕnĕi ubytovnĕ, a azylovĕm domĕ a ve standardnĕm bytĕ se sluŕbou sociálnĕiho pracovníka.

²³ Āástka je vypoĕtána jako odhad nákladŕ na sociálnĕi pŕáci na jednoho klienta. Zahrnuje náklady na superhrubou mzdu 1 sociálnĕiho pracovníka ve vĕŕĕi 35 000,- Kĕ/mĕsĕc, provoznĕi náklady na 1 sociálnĕiho pracovníka 15 000,- Kĕ/mĕsĕc, sprĕva 8 300,-Kĕ/mĕsĕc (dle Hradeckĕi a kol., 2012).

Tabulka 6: Porovnání nákladů v Brně u různých typů zařízení za rok

Komerční ubytovna (otec a matka), obě děti v dětském domově	Azylový dům (otec, matka, 2 děti)	Standardní bydlení (otec, matka, 2 děti) + služba sociálního pracovníka
KU = 5 000x2 = 10 000/měsíc, 120 000 Kč/rok	AD = 12 737/klienta/měsíc 4 klienti za rok = 611 376 Kč	Byt = 13 000/měsíc, 156 000 Kč/rok
DD = 2x30 000 = 60 000/měsíc, 720 000 Kč/rok		+ Služby sociálního pracovníka
		+ Provozní náklady
Celkem 840 000 Kč	Celkem 611 376 Kč	Celkem 156 000 Kč

Zdroj: Mlčochová (2016), Snopek (2015)

Z tabulky vyplývá, že nejlevnějším způsobem bydlení rodin je standardní byt. Pokud bychom k ročním nákladům ve výši 156 000 Kč připočítali provozní náklady v řádu tisíc korun a služby sociálních pracovníků rovněž řádově v tisíci korunách, stále je celkový roční náklad několikanásobně nižší v porovnání s ostatními způsoby bydlení.

4.3. Koncept sdíleného bydlení

V posledních letech se ve společnosti stává trendem sdílení životních nákladů. Sdílet se tak díky nejrůznějším službám dá celá škála potřeb, služeb nebo věcí. Je patrně jen otázka času, kdy k nám plně dorazí ještě sofistikovanější forma „sdílení“, tzv. cohousing. Lidé zapojení do cohousingu sice mají soukromé domy nebo byty se standardním základním vybavením, ale navíc ještě dohromady vlastní a sdílí společné prostory. Ve městě Brně byly v posledních letech zahájeny několikero projekty tzv. sdíleného bydlení. Jedná se např. o projekt Symbios, či projekt města Sdílené bydlení pro seniory na ulici Zámečnická. Vzhledem k tomu, že uvedené koncepty jsou úzce spojeny s problematikou sociálního bydlení a bytové nouze, budou v následujícím textu uvedeny základní charakteristiky těchto projektů.

Projekt Symbios, Brno

Projekt Symbios chce umožnit sdílet byt studentů Masarykovy univerzity s lidmi ze znevýhodněného prostředí. Konkrétně se jedná o mladé lidi vycházející z dětských domovů, mladé lidi opouštějící azylové domy anebo lidi bez domova. Studenti jim budou partnery a budou pomáhat ve zvládnutí běžných situací, budou je inspirovat. Cílem projektu je vybudovat zázemí, kde budou tyto dvě skupiny spolu žít, pracovat a učit se pod jednou střechou, v bytě 2+1²⁴. Projektový nápad, který je motivovaný projektem VinziRast²⁵ z Vídně (zakladatelka projektu Cecily Corti), pochází z dílny Katedry environmentálních studií Masarykovy univerzity, byl zahájen crowdfundingovou kampaní, aby se první sdílené bydlení mohlo uskutečnit co nejdříve.

Projekt Symbios si stanovil následující cíle:

- Dát mladé lidi bez domova a studenty dohromady pod jednu střechu (formou spolubydlení).

²⁴ Více informací na webových stránkách: <http://www.munimedia.cz/prispevek/fakulta-socialnich-studii-spousti-unikatni-projekt-sdileneho-bydleni-na-podporu-lidi-s-detskych-domovu-9804/>

²⁵ VinziRast je budova přímo v centru Vídně a funguje už od roku 2009. Jedná se o patnáct bytových jednotek, 2+1. Byt má společnou kuchyňku, sociální zařízení a dva pokoje. Zároveň je v budově restaurace a dvě dílny, kde mají lidé bez domova možnost získat první pracovní zkušenost dříve, než se osamostatní (Časopis Halas, 10. 12. 2015).

- Poskytnout těm, co nemají střechu nad hlavou, práci v kavárně nebo restauraci.
- Umožnit jim získat doplňkové vzdělání.
- Poskytnout jim profesionální sociální služby.
- Umožnit jim si uvědomit, že mají šanci věci ve svém životě změnit.

Bydlení nebude poskytováno zdarma, studenti i mladí lidé z dětských domovů budou platit nájem. Zakladatelé projektu proto vytipovávají kavárny, restaurace a obchody, kde mladým lidem bez domova mohou poskytnout "chráněnou" práci, aby získali svoje první pracovní zkušenosti a lépe se začlenili do společnosti. V rámci budovy se sdílenými byty je plánováno rovněž bistro, ve kterém by byla zajištěna práce pro 4 mladé lidi bez domova. Projekt také plánuje poskytovat i vzdělávací kurzy, přípravné kurzy na VŠ, zapojeni jsou dobrovolníci a veřejnost.²⁶

Na konci roku 2015 byla zorganizována na podporu projektu crowdfundingová kampaň na portálu Hithit.cz (8. 12. 2015 – 21. 1. 2016, vybráno 103 603 Kč, tj. 207 %).²⁷ V polovině roku 2015, kdy byly zahájeny projektové práce, se jednalo o první projekt obdobného zaměření v České republice. Projekt je ve fázi plánování, koordinátoři jsou v kontaktu s vedoucím kurátorem v Brně a s některými politiky městských částí. Dle původního záměru bylo plánováno zprovoznit první sdílené byty v lednu 2017. Projekt má však zpoždění.²⁸ Byty plánované v budově na ulici Křenová (Brno-střed) vyžadují v současnosti generální rekonstrukci, která je odhadována na 50 mil Kč. Jedná se o 7 bytů o velikosti 2+1. V polovině roku 2017 byla stavba ve fázi čekání na stavební povolení, zahájení rekonstrukce lze očekávat na přelomu roku 2017/2018.

Projekt Sdílené bydlení pro seniory Zámečnická, Brno

Další ojedinělý projekt sdíleného bydlení, tentokrát pro seniory, kteří se mohou v oblasti bydlení ocitnout v ekonomické nouzi a kteří současně chtějí žít ve společnosti dalších lidí, připravilo město Brno v roce 2016. Jedná se o pilotní projekt tzv. *sdíleného seniorského bydlení*²⁹, které by mohlo být alternativou k domům s pečovatelskou službou. Princip spočívá ve společném bydlení více osob seniorského věku ve speciálně upraveném a vybaveném bytě, který je součástí běžné zástavby a bude doplněn dalšími službami. První projekt sdíleného bydlení se nachází v objektu Zámečnická 2. Jedná se o novou bytovou jednotku o rozloze cca 405 m², která byla vybudována z nebytových prostor ve 2. NP, dříve využívaných jako kanceláře. V bytové jednotce vzniklo celkem 9 pokojů, společné prostory a sociální zařízení. Cílovou skupinou projektu jsou senioři, kteří hledají cenově i fyzicky dostupné bydlení a kteří současně chtějí sdílet část společných prostor společně s několika dalšími lidmi obdobného věku. Sdílené bydlení je určeno občanům ve věku od 60 let s nevyhovujícím nebo nejistým bydlením, případně uvolňující byt v majetku města Brna,

²⁶ Děti vycházejících z dětských domovů je mnoho a většina nemá kam jít. „Pokud se dostanou do bytu, který se pro ně stane domovem, je to ta nejlepší možnost, jak jim ulehčit start do nového života a skvělá prevence bezdomovectví," vyjádřil se ředitel projektu Prevence bezdomovectví Armády spásy Pavel Kosorin. Zdroj: https://brnensky.denik.cz/zpravy_region/studenti-pomohou-odchovancum-detskych-domovu-se-zaclenenim-do-bezneho-zivota-20151217.html

²⁷ Peníze z HitHitu budou sloužit na zaplacení člověka, který pro projekt bude zařizovat žádosti o dotace, nebo na zaplacení lidí, kteří doteď pracovali zadarmo.

²⁸ Události v regionech, Brno, 28. 7. 2017.

²⁹ Informace čerpaný na portále www.brno.cz, dále z Výroční zprávy 2016 Centra sociálních služeb, p. o.

s narušenými rodinnými vztahy nebo žijící v osamělosti. Pilotní projekt „sdíleného bydlení“ jim umožní zůstat v městském prostředí, na něž jsou zvyklí, a současně využívat v případě potřeby sociální služby, které budou na bytovou jednotku sdíleného bydlení napojeny.

Projekt společného bydlení více seniorů již funguje v různých formách řadu let v mnoha evropských zemích (Dánsko, Rakousko, Holandsko aj.). V České republice jde o pilotní projekt. Jeho úspěšná realizace v Brně by se mohla stát zdrojem inspirace pro další obce, případně neziskové organizace.

Cílem realizace projektů sdíleného seniorského bydlení je vyvážené nastavení míry soukromí na jedné straně a sdílení prostoru a společných aktivit na straně druhé tak, aby byla zachována nutná míra soukromí každého jedince a zároveň aby byl zmírněn pocit osamělosti, snížily se finanční náklady na bydlení a zvýšil se celkový pocit bezpečí a spokojenost seniorů s bydlením. Každý senior bude mít k dispozici svůj vlastní, pronajímatelem již částečně zařízený pokoj.

Investorem projektu je město Brno, zastoupené Bytovým odborem MMB. Celkové náklady stavby byly 7,214 mil Kč. Byt je pronajat Centru sociálních služeb, p. o., které dále pronajímá jednotlivé pokoje vybraným žadatelům. Nájemné je stanoveno ve výši 57,20,- Kč, tj. ve výši sazby vyhlášené MMR ČR pro podporované a sociální byty. První nájemní smlouvy s 5 podnájemníky byly podepsány na konci roku 2016. Podle zájmu obyvatel města Brna o tento typ bydlení bude Bytový odbor MMB připravovat další obdobné projekty formou stavebních úprav stávajícího bytového fondu v majetku města.

Tabulka 7: Náklady a výnosy sdíleného bydlení „Zámečnická“ v roce 2016

	v Kč
Roční neinvestiční náklady	1 216 813
Kapacita zařízení v roce 2016	11
Neinvestiční náklady na jednotku výkonu/jeden měsíc	18 437
Roční výnosy za služby	6 604
Výnosy na jednotku výkonu/jeden měsíc	2 201
Příspěvek města na jednotku výkonu/jeden měsíc	16 236

Zdroj: vlastní zpracování dle Výroční zprávy Centra sociálních služeb, p. o. pro rok 2016

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Vezmeme-li v úvahu období po roce 1989, otázka sociálního bydlení byla v naší společnosti do nedávna okrajovým tématem. Z legislativního hlediska je řešení problémů spojených se sociálním bydlením roztržštěno do mnoha právních předpisů, které řeší jen jeho dílčí části. Aktuálně spočívá stěžejní zodpovědnost a rozhodování o bytové politice v rukou obcí. Ty rozhodují o přidělování obecních bytů nebo o zřízení a podmínkách užívání sociálních bytů. Kvůli absenci jednotné definice sociálního bydlení, cílových skupin nebo aktérů realizujících sociální bydlení používají obce pro tuto problematiku různé výklady a dalo by se říci, že poskytování dávek občanům se liší dle trvalého bydliště a je značně neprůhledné. Zejména ve statutárních městech, kde mívají bytový fond jak magistráty, tak městské části, se situace často liší ulici od ulice. V posledních letech navíc převažoval trend privatizace městských bytů, tudíž se městské bytové fondy zmenšily. Některá města jsou zároveň v nesrovnatelně horší situaci než jiná, někde dochází ke koncentraci znevýhodněných lidí do vyloučených lokalit, dochází ke shlukování problémů spojených s následným sociálním vyloučením. Chybí rovněž jednotná a efektivní podpora státu při financování tvorby fondu sociálního bydlení, které je nezbytné pro systematickou podporu měst a obcí.

Důsledky nekoncepčního a zúženého přístupu k bytové politice se projevují nedocenením důsledků bydlení na rozvoj lidského kapitálu, v potlačení rozvojových funkcí bytové politiky. Současná bytová politika nedokáže dostatečně efektivně napomáhat strukturálním změnám, brzdí mobilitu pracovní síly a zvyšuje riziko nezaměstnanosti. Nedokáže tak ve svých důsledcích účinněji bránit procesům, které mohou vést k chudobě a sociálnímu vyloučení. Intervence do oblasti bydlení u nízkopříjmových skupin by měly nejenom zajistit možnost bydlení, ale také v souladu s prevencí a ochranou před sociálním vyloučením a chudobou umožnit dotčeným osobám takovou míru intervencí, která by jim pomohla změnit využívanou nestandardní formu bydlení, na formu standardní. Právě skutečnost, že se osoba, nebo rodina vyskytuje na tzv. „špatné adrese“, často přispívá ke skutečnosti, že je důsledkem slabé ochrany v oblasti bydlení ohrožena sociálním vyloučením, a současně s tím také chudobou. V naší společnosti narůstá počet domácností v bytové nouzi, které jsou nuceny využívat některé z nestandardních forem bydlení, jako jsou například byty ve vyloučených lokalitách, azylové domy, sociální ubytovny aj. Základní důsledky bytové nouze lze spatřovat ve vzniku ghett, bezdomovectví, chudoby.

Z hlediska vykonavatelů veřejné správy je důležitá otázka působnosti, tzn., zda a které úkoly v oblasti sociálního bydlení plní výlučně stát anebo samosprávný celek a které úkoly jsou sdílené. Klíčovou podotázkou pak je, zda úkoly kraje, ale především obce, jsou úkoly v přenesené působnosti (úkoly státu přenesené na samosprávný celek) nebo v působnosti samostatné, jichž se obec nemůže zprostit. Od toho se pak odvíjí otázka politické odpovědnosti, ale také financování nástrojů bytové politiky v této oblasti.

K zajištění co nejširší dostupnosti a udržitelnosti bydlení pro obyvatele je nezbytná podpora státu, avšak pouze v případech tržního selhání v oblasti bydlení. Legislativní nástroje státu jsou jednak soukromoprávní (úprava nájemního vztahu), jednak veřejnoprávní (např. nástroje finanční podpory domácností k udržení bydlení). Podpora výstavby sociálních bytů, územní plánování a stavební řád, daňové a další nástroje jsou pouze podpůrnými a motivačními instrumenty.

Jak již bylo uvedeno dříve, na základě zákona o obcích je bytová politika v současné době soustředěna v rukou obecních rad. Koncepce o sociálním bydlení uvádí, že bytová politika musí být prováděna ve vzájemné součinnosti na úrovni státu a územních samosprávných celků, jinak nemůže být efektivní. Funkční legislativní prostředí, koordinaci bytové politiky a agendu dávek musí zajistit stát. Jelikož je však stát vzdálen specifickým místním podmínkám, konkrétní úkoly bytové politiky musí dle potřeb obyvatel zajistit samosprávní celek. Obce pod pojem „sociální bydlení“ zahrnují různé druhy bydlení pro různorodé cílové skupiny a možnosti občanů pro získání sociálního bydlení v České republice se tak odvíjejí od jejich trvalého bydliště. Následkem je koncentrace sociálně znevýhodněných osob ve vybraných lokalitách, v nichž následně bobtnají problémy spojené se sociálním vyloučením. Na dané obce je rovněž kladena nepřiměřená administrativní a finanční zátěž. V praxi nadále přetrvává parciální přístup k řešení celé problematiky; patrná je zejména nedostatečná provázanost mezi nástroji státních a municipálních politik a nejednotnost výkladů při samotném provádění sociálního bydlení.

Bytová politika by měla být založena na principech sociální politiky státu. Princip solidarity je základním z nich a jde o fakt, že intervence státu jsou směřovány k potřebným osobám, což upevňuje sociální smír ve společnosti. Princip rovnosti a nediskriminace je důležitou prevencí sociálního vyloučení. Je posuzována individuální situace a nárok osoby na vstup do systému bez ohledu na rasu, věk, pohlaví, sexuální orientaci. Princip subsidiarity znamená konkrétní výběr a aplikaci nástrojů sociální bytové politiky v závislosti na místních podmínkách volí příslušná úroveň veřejné správy a samosprávy. Dalším cílem založeným na principu bydlení v bytě (nikoli) ubytovněch je preference domácností, jejichž bytová nouze je nejnaléhavější, např. rodiny s dětmi. Mezi další principy uveďme princip dostupnosti (místní, faktická i informační), dobrovolnosti, nesegregace (prevence sociálně vyloučených lokalit), princip posilování kompetencí k vlastní odpovědnosti a ke schopnosti udržení standardního bydlení (pomocí sociální práce), princip sociální adaptace na podmínky bydlení (učení se obvyklému způsobu života, potřeba plnit podmínky stanovené na základě sociální práce s uživatelem), princip prevence (předcházení vzniku bytové nouze – dluhové poradenství, bydlení s podporou, sociální dávky, apod.).

Velmi podstatné pro funkční sociální bytovou politiku je rovněž efektivní vynakládání veřejných prostředků a nastavení pravidel v oblasti sociálního bydlení takovým způsobem, aby systém nevytvářel jednoduše a systematicky zneužitelné mechanismy. To se u nás projevuje v tzv. byznysu s chudobou, který odčerpává značné prostředky ze státního rozpočtu. Zásadní pro úspěch systému sociálního bydlení je rovněž souběžné poskytování takové podpory a po tak dlouhou dobu, kterou ten který člověk potřebuje (zejm. podpora sociální práce).

POUŽITÉ PRAMENY

1. Agentura pro sociální začleňování: Problémy související s bydlením sociálně vyloučených obyvatel a návrh jejich řešení. 2016. Materiál schválený vládou usnesením č. 659-713 dne 27. července 2016.
2. BRAGA, M., PALVARINI, P. 2013. *Social Housing in the European Union*. Brussels, European Union. 61 pages. ISBN: 978-92-823-4082-0. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/studies>
3. BUSCH-GEERTSEMA, V. 2012. *The Potential of Housing First from a European Perspective*. In Responses to European Journal of Homelessness, 6, No. 2.
4. BUSCH-GEERTSEMA, V. 2014. Feantsaresearch.org. In: *Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project*.
5. BURDOVÁ, P., LUX, M. 2000. *Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením (mezinárodní komparace a polistopadový vývoj v ČR)*. Praha: Sociologické nakladatelství.
6. Centrum pro regionální rozvoj České republiky, Výzvy IROP, 2016.
7. Centrum sociálních služeb Brno: oficiální stránky organizace. Dostupné z: <http://www.css.brno.cz/>
8. CVEČEK, D., a kol. 2007. *Návrh udržitelného rozvoje sociálních služeb pro bezdomovce*. Vyd. 1. Praha: Grada Publishing, 104 s. ISBN 978-80-247-2348-8.
9. EUROSTAT: <http://ec.europa.eu/eurostat>
10. GHEKIERE, L. 2007. *The development of social housing in the European Union - When general interest meets Community interest*. Paris: Dexia Editions. 384 pages. ISBN: 978-2-911065-64-4.
11. HRADECKÝ, I. a kol. 2012. *Souhrnný materiál pro tvorbu Koncepce práce s bezdomovci v ČR na období do roku 2020: (verze po 2. kole připomínek)*. Praha.
12. HRUŠKA, L. a kol. 2013. *Analýza a řešení problematiky ubytoven na území SMO v krátkodobém a dlouhodobém horizontu*. Ostrava: Proces – Centrum pro rozvoj obcí a regionů.
13. Informační bulletin. *Jak to dělají jinde 4 / 2009*. Beta Control s.r.o. 2009.
14. KANIOKOVÁ, M., RIPKA, Š., SNOPEK, J. 2016. *Ukončování bytové nouze rodin a jednotlivců: Východiska, zahraniční praxe, doporučení a strategie*. Platforma pro sociální bydlení.
15. KEMP, P. 2007. *Housing allowances in comparative perspective*. 1. vyd. Bristol: Policy Press. 295 s. ISBN 978-1-86134-754-5.
16. KOČMAN, D., KLEPAL, J. 2016. *Prostupné bydlení: evaluace*. Úřad vlády ČR – Sekce pro lidská práva. Praha. ISBN: 978-80-7440-153-4.
17. Kolektiv autorů MEPCO s.r.o. 2015. *Analýza potřeb / priorit měst a obcí. Sociální bydlení*. MEPCO s.r.o.
18. KPMG. 2016. *Kvantifikace Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025*.
19. KŘÍŽKOVÁ, Z. 2016. *Budování sociálního bydlení na příkladu hlavního města Prahy ve srovnání s městem Tábor z pohledu místní správy a nevládních neziskových organizací*. České Budějovice, Diplomová práce.

20. LEITKEP, M. 2012. *Problematika sociálního bydlení v ČR*. Brno: Masarykova univerzita. Diplomová práce.
21. LUX, M. 2002. *Finanční dostupnost bydlení v ČR a zemích EU*. Praha: Sociologické nakladatelství.
22. LUX, M. a kol. 2010. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR. 65 s. ISBN 978-80-7330-176-7.
23. LUX, M. 2011. *Certifikovaná metodika: garantované (sociální) bydlení*. Oddělení Socioekonomie bydlení. Sociologický ústav AV ČR.
24. LUX, M., SUNEKA, P. 2011. Bydlení a stát. In Lux, M., Kostecký, T. eds. *Bytová politika – teorie a inovace pro praxi*. Praha: SLON, SOÚ AV ČR.
25. LUX, M., MIKESZOVÁ, M., SUNEKA, P. 2010. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. Praha: SOÚ AV ČR, s. 50.
26. MAREK, J., STRNAD, A., HOTOVCOVÁ, L. 2012. *Bezdomovectví: v kontextu ambulantních sociálních služeb*. 2012. Praha: Portál, s.r.o., 176 s. ISBN 978-80-262-0090-1.
27. MATOUŠEK, R. 2014. *Současná situace sociálního bydlení v ČR*. Agentura pro sociální začleňování.
28. MLČOCHOVÁ, J. 2016. *Řešení problematiky lidí bez domova ve městě Brně*. Brno: Diplomová práce.
29. MIKESZOVÁ, M., LUX, M. 2013. *Faktory úspěšné reintegrace bezdomovců a nástroje bytové politiky pro řešení bezdomovství v ČR*. In: Sociologický časopis, roč. 49, č. 1/2013, s. 29-52.
30. MMR. 2017. *Vybrané údaje o bydlení 2016*. Ministerstvo pro místní rozvoj.
31. MMR. 2016. *Koncepce bydlení České republiky do roku 2020 (revidovaná)*. Ministerstvo pro místní rozvoj. ISBN 978-80-7538-106-4.
32. MPSV. 2015. *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025*. Ministerstvo práce a sociálních věcí
33. MPSV. 2014. *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v České republice do roku 2020*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 70 s. ISBN 978-80-7421072-3.
34. MPSV. 2017. *Zprávy o plnění Koncepce sociálního bydlení*.
35. MPSV. 2016. *Návrh zákona pro mezirezortní připomínkové řízení. Zákon o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení*. Ministerstvo práce a sociálních věcí.
36. Návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení. Sněmovní tisk 1065. Dostupný z <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=1065>>
37. NOVÁKOVÁ, H. 1996. *Abeceda bydlení – díl I*. 1. vyd. Praha: Polygon. 352 s. ISBN 80-85967-26-X.
38. Odbor sociálních služeb a Odbor bytový. 2015. *Koncepce sociálního a dostupného bydlení statutárního města Plzně na roky 2016 – 2020*. Magistrát města Plzně. Plzeň.
39. PITTINI, A., LAINO, E. 2011. *Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems*. CECODHAS Housing Europe's Observatory, Brussels.

40. PITTINI, A., GHEKIERE, L., DIJOL, J., KISS, I. 2015. *The State of Housing in the EU 2015*. Housing Europe, the European Federation for Public, Cooperative and Social Housing. Brussels.
41. Platforma pro sociální bydlení. 2014. *Systém sociálního bydlení v České republice: Poziční dokument Platformy pro sociální bydlení*. Praha: Platforma pro sociální bydlení, 34 s.
42. POLÁKOVÁ, O. 2006. *Bydlení a bytová politika*. 1. vyd. Praha: Ekopress. 294 s. ISBN 80-86929-03-5.
43. POLÁKOVÁ O., PRŮŠA L.. 1993. *Vybrané otázky z rodinné a bytové politiky*. Praha: VŠE.
44. *Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion, 2015 Update*, Belgium, European Union, 2015, ISBN 978-92-79-44109-7.
45. Regionální stálá konference Královéhradeckého kraje. Sekretariát RSK KHK. Jednání pracovní skupiny Sociální oblast, 2017.
46. RYBKOWSKA, A., SCHNEIDER, M. 2011. *Housing conditions in Europe in 2009*. Statistics in Focus. Eurostat, 4/2011. ISSN 1977-0316
47. SAHLIN, I. 2007. *Staircase of transition*. Pp. 115-136. Innovation: The European Journal of Social Science Research.
48. SCANLON, K., FERNÁNDEZ ARRIGOITIA, M., WHITEHEAD, Ch. 2015. *Social housing in Europe*. European Policy Analysis 2015/17. Swedish Institute for European Policy Studies. 12 pages. Dostupné na: <http://eprints.lse.ac.uk/62938/>
49. SNOPEK, J. 2012. *Systém dostupného bydlení*. Agentura pro sociální začleňování.
50. SNOPEK, J. 2015. *Počet a základní charakteristika ubytovacích zařízení v Brně*. Praha: Agentura pro sociální začleňování.
51. SNOPEK, J., MATOUŠEK, R. 2014. *Metodika dostupné bydlení*. 1. vydání. Praha: Agentura pro sociální začleňování.
52. *Social Housing in the EU*. 2013. Generální ředitelství pro vnitřní politiku, Evropský Parlament, Brusel.
53. Social Protection Committee Indicators Sub-group. *Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion, 2015 Update*. Belgium, European Union, 2015, ISBN 978-92-79-44109-7.
54. TRÝBOVÁ, M. 2016. *Možnosti řešení nepříznivé situace v oblasti bydlení u nízkopříjmových skupin obyvatel*. Brno: Masarykova univerzita. Diplomová práce.
55. TSEMBERIS, S. 2010. *Housing first manual: The Pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction*. New York: Hazelden.
56. VÁGNEROVÁ, M., CSÉMY, L., MAREK, J. 2013. *Bezdomovectví jako alternativní existence mladých lidí*. Praha: Karolinum, 339 s. ISBN 978-80-246-2209-5.
57. VROELANT, C., REINPRECHT, Ch. 2009. *Is social housing still social?* ENHR Conference in Prague.

