

## **Pohled na současné sociální bydlení v České republice**

**Ing. Hana Janáčková, Ph.D.**

Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta

hana.janackova@vsb.cz

### **Abstrakt**

Jak již bylo mnohokrát řečeno, bydlení patří mezi nejvýznamnější lidské potřeby. Zajištění přiměřeného bydlení představuje pro většinu domácností nejvýznamnější životní investici, a proto jsou finanční úvahy domácností v tomto směru silně závislé na aktivitách státu (veřejné správy) v oblasti bydlení – na politice bydlení. Tržní systém rozdělování bydlení, ať už vlastnického nebo nájemního, vychází ze skutečnosti, že bydlení je zbožím. Jeho alokace probíhá na základě nabídky a poptávky. Dopady působení tržního systému v oblasti bydlení mohou být v sociální sféře silně negativní, kdy trh není schopen uspokojit některé skupiny obyvatelstva, které nejsou ochotny či schopny akceptovat tržní cenu. Z těchto důvodů prakticky existuje více či méně regulovaný trh bydlení. Zásahy státu na tomto trhu by však měly být realizovány tak, aby nepoškozovaly jeho fungování. Cílem článku je pohled na současnou českou oblast sociálního bydlení a zhodnocení strategií současných podpor bydlení a jejich efektivity.

### **Klíčová slova**

Sociální bydlení, nabídková strategie podpory, poptávková strategie podpory

**JEL klasifikace:** H 32, H 31, H 44

### **Abstract**

As has been said many times, housing is one of the most important human needs. Ensuring adequate housing for most households is the most important investment in their life, and therefore are financial considerations of households in this direction strongly dependent on the activities of the state (government) in housing - the housing policy. Market system of distribution housing, whether rental or ownership, based on the fact that housing is a good.

The its allocation is based on supply and demand. Impact of the market system in housing may be in the social sphere strongly negative when the market is not able to satisfy some groups that are not willing or able to accept the market price. For these reasons, practically, there are more or less regulated market housing. State intervention in the market should, however, be realized in a way that will not harm its functioning. This article aims to look at the current Czech social housing and evaluation strategies of the current housing support their effectiveness.

## Key words

Social housing, supply support strategy, demand support strategy

**JEL Classification:** H 32, H 31, H 44

## 1 Úvod

Jak již bylo mnohokrát řečeno, bydlení patří mezi nejvýznamnější lidské potřeby, protože vytváří základní podmínky pro celoživotní realizaci každého člověka. Zajištění přiměřeného bydlení představuje pro většinu domácností nejvýznamnější životní investici, a proto jsou finanční úvahy domácností v tomto směru silně závislé na aktivitách státu (veřejné správy) v oblasti bydlení – na politice bydlení. Cílem mnoha tržních ekonomik a konkrétně politik bydlení je za prvé vytvoření stabilizovaného, rozvinutějšího a především účinnějšího bytového systému, kdy si každá domácnost bude moci nalézt bydlení odpovídající její sociálně ekonomické situaci. A za druhé zvýšení celkové a finanční dostupnosti bydlení pro domácnosti.

Tržní systém rozdělování bydlení, ať už vlastnického nebo nájemního, vychází ze skutečnosti, že bydlení je zbožím. Jeho alokace probíhá na základě nabídky a poptávky. V čistě tržním systému by měly výdaje domácností na bydlení odrážet skutečné náklady na pořízení, údržbu a správu bytů. Dopady působení tržního systému ve sféře bydlení mohou být v sociální sféře silně negativní, kdy trh není schopen uspokojit některé skupiny obyvatelstva, které nejsou ochotny či schopny akceptovat tržní cenu, a proto se ocitají bez, pro ně finančně dostupného, bydlení. Hovoříme o tržním selhání. Mezi další celospolečenské problémy může patřit odkládání založení rodin či snižování počtu narozených dětí na jednu ženu či koncentrace určitých domácností a také popřípadě snižování obvyklých cen nemovitostí v problematickém okolí.

Z těchto důvodů prakticky existuje ve všech průmyslově vyspělých zemích (i v České republice) více či méně regulovaný trh bydlení. Zásahy státu na tomto trhu by však měly být realizovány tak, aby nepoškozovaly jeho fungování.

V principu existují dva způsoby, jak může stát prostřednictvím redistribuce bohatství a důchodů zajistit větší rovnost na trhu bydlení, a tím zajistit zvýšení dostupnosti bydlení pro nízko a středně příjmové skupiny domácností: poptávková strategie – individuální adresná subvence zvyšující příjem potřebných domácností nebo nabídková strategie – příspěvek snižující cenu bydlení a snižující tak následně náklady potřebných domácností – dotace na výstavbu, modernizaci či provoz sociálního bydlení vedoucí ke stanovení výše nájemného pod úrovní jeho tržní hodnoty). Zvýšení či snížení společenského blahobytu.

Z úhlu pohledu efektivity obou způsobů redistribuce bohatství se ukazuje, že poptávková strategie je efektivnější než podpora zaměřená na snížení ceny bydlení, jelikož je „odměněná“ domácnost schopna dosáhnout vyššího užítku ze spotřeby všech statků, než je tomu v případě stejně nákladné podpory snižující cenu. V praxi však nemusí být situace tak jednoduchá. Smyslem redistribuce není zpravidla pouze dosažení co nejvyšší efektivity státního zásahu, ale rovněž dosažení co nejvyšší efektivity intervence; tj. prostředky určené na zvýšení spotřeby bydlení musí být užity skutečně na bydlení. Je-li úkolem intervence státu zvýšit spotřebu bydlení a nikoliv už tolik zvýšit spotřebu i všech ostatních statků (tj. zvýšit životní úroveň jako takovou), pak by stát volil spíše formu intervence snižující cenu bydlení. Ta může být preferována i z důvodů politických, jelikož je mnohdy jednodušší a průchodnější zajistit minimální úroveň spotřeby bydlení prostřednictvím podpory nabídky než podpory poptávky.

Programy a koncepce bydlení ve většině průmyslově vyspělých zemích nejsou uniformní. Je však možné vytipovat pět základních okruhů státní podpory bytové výstavby. Jsou jimi opatření ve sféře politiky hospodaření s pozemky, financování, subvencování, daňové úlevy, dostatek informací pro všechny účastníky trhu.

Diskuse o tom, zdali je tento trend skutečně „správný“ a zdali odklon od podpory nabídky, a tedy od přímé podpory výstavby nebo provozu sociálního bydlení je hoden k následování, je velmi široká a v mnoha ohledech se vyznačuje relativně velkou obecností. Stoupenci angažovanosti státu výhradně v oblasti podpory poptávky zpravidla argumentují, že v případě podpory nabídky:

- produkce sociálních bytů je neefektivní – náklady na výstavbu z důvodů chybějících tržních vyrovnávacích procesů jsou vyšší než v případě působení volného trhu;
- alokace sociálních bytů je neefektivní – veřejná instituce nikdy nemůže mít adekvátní informace k tomu, aby uspokojila nejrozmanitější spotřebitelské preference dotýkající se velikosti bytu a jeho finanční dostupnosti;
- je nebezpečí zneužití pro politické účely;
- netržní určování výše nájemného nejen vede k nižší sociální mobilitě, ale zvláště k další neoptimální alokaci bydlení projevující se například tím, že mladé rodiny jsou nuceny žít v nevyhovujících malých bytech, zatímco domácnosti důchodců bydlí ve velkých bytech i poté, co jejich děti domácnost opustily;
- vytěsnění soukromých investic („crowding out effect“).

Zastánci nabídkové strategie podpory výstavby bydlení naopak argumentují, že:

- volný trh bydlení vede vždy k vytvoření monopolu, jakkoliv skrytého ve spletech vlastnických vztahů soukromých společností; monopolní pozice má pak za následek zvyšování nájemného, záměrné snížení nabídky;
- stát má, na rozdíl od trhu, k dispozici větší množství relevantních informací týkající se převisu poptávky po sociálním bydlení a má navíc možnost zajistit nízké náklady výstavby (dotační politikou, darováním pozemků pro výstavbu) pro rychlou a rozsáhlou produkci bydlení;
- vyrovnání nabídky a poptávky na volném trhu je minimálně v krátkém období pomalé; jestliže se zpozdí zvýšení nabídky bydlení za růstem poptávky v krátkém období, mohou vlastníci bydlení (je míněno i provozovatelé nájemního bydlení) obdržet vysoký ekonomický zisk, na rozdíl od neziskové organizace nebo veřejných provozovatelů sociálního bydlení;
- soukromým investorům v nájemním sektoru výstavby bydlení se vracejí vložené prostředky pouze z investice do výstavby nebo rekonstrukce nadstandardního a luxusního bydlení;
- nabídková forma podpory je spojena s nižšími administrativními náklady než v případě adresných subvencí vyplácených na základě zkoumání příjmu a majetkových poměrů žádající domácnosti (podpora poptávky) a s nižší pravděpodobností stigmatizace uživatelů tohoto druhu státní pomoci.

## 2 Podpora bydlení v České republice

Trend, který pozorujeme v poslední době v České republice (ale i ostatních tržních ekonomikách), je pozvolný ústup od plošných podpor k nástrojům individuálním – cíleně zaměřeným. Při stanovení rozsahu odpovědnosti státu za úroveň bydlení jsou příslušné instituce postaveny před základní rozhodnutí – zda omezit podporu bydlení pouze na ty

domácnosti, které nejsou samy schopny zajistit si alespoň minimálně přijatelné bydlení na trhu, nebo intervenovat na trhu bydlení v širším rozsahu.

Mezi nástroje nabídkové strategie v České republice lze považovat programy podporující výstavbu nájemního bydlení a technické infrastruktury ve vlastnictví municipalit, které jsou určeny nižším a středně příjmovým skupinám domácností. Dále je sem možno zařadit programy podpory výstavby domů s pečovatelskou službou, programy podpory modernizace bytového fondu, programy podpory oprav bytového fondu a regenerace panelových sídlišť. Patří sem i podpora soukromých ziskových i neziskových investorů. Rozsáhlé používání těchto nástrojů je často kritizováno pro svou malou efektivnost při zajišťování potřeb bydlení speciálně pro domácnosti s nejnižšími příjmy.

K nejvíce používaným nástrojům poptávkové strategie v České republice patří individuální subvence pro zajištění sociální potřebnosti domácností. Účelem těchto subvencí poptávky je snížit výdaje na bydlení z disponibilního příjmu domácností a zajistit potřebné relace ve vývoji spotřebitelských výdajů jednotlivých příjmových skupin domácností. K hlavním nástrojům v této oblasti patří majetkové subvence, příspěvky a doplatky na bydlení a daňové úlevy.

1. *Majetkové subvence* se týkají především pořízení vlastnického bydlení. Jedná se o dotace úroku z hypotečního úvěru poskytnuté domácnostem a podporu stavebního spoření.

2. S *daňovými úlevami* existujícími v oblasti bydlení se můžeme setkat v různých formách. Nejobvyklejší základní postup představuje odpočítávání úroků ze sjednaných půjček na pořízení obydlí ze základu pro vyměření daně z příjmů. A dále je to daň z majetku (v České republice je to daň z nemovitosti). Mohou existovat i dočasná osvobození od některých daní (po určitou dobu od kolaudace).

3. Mezi nástroje podpory poptávkové strany bydlení v České republice patří také *příspěvek na bydlení* a od roku 2007 *doplatek na bydlení*.

Tyto podpory neboli dávky nepojistné (jsou placeny z daní a vyplácí je úřady práce) všeobecně nemají za cíl podpořit bytovou výstavbu, avšak řeší jen dostupnost bytů pro nízko-příjmové skupiny domácností. Výsledkem využití je tedy úprava poměru mezi příjmy domácnosti a jejími výdaji na bydlení. Se značným nárůstem významu příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení je spojeno především období, kdy hlavním problémem přestává být bytová nouze a stává se jím finanční dostupnost bydlení – zvláště pro sociálně slabší domácnosti. Rozvoj těchto podpor bydlení je spojen především:

- se změnami zaměřenými na snižování rozpočtových výdajů do všech oblastí a tedy i do sféry bydlení,
- se zlepšením celkové situace v oblasti bydlení a se zvyšující se životní úrovní obyvatelstva, umožňující zaměřit pomoc státu především na skutečně potřebné domácnosti,
- se změnou politiky, spočívající v odklonu od převažujících programů podpory nabídky a v příklonu k podpoře poptávky a k upřednostňování výběrových principů v poskytování podpor,
- s větším využitím tržního mechanismu v bydlení a se souběžným nárůstem veškerých nákladů na bydlení.

Systém *příspěvku na bydlení* a doplatku má, zvláště ve srovnání s plošnými a objektovými subvencemi, své výhody: adresnost, jeho poskytování umožňuje majitelům nájemních domů normálně hospodařit s bytovým fondem, a to i v případě že jeho nájemníci patří k sociálně slabším domácnostem a může být, pokud je správně nadefinovaný, pružný – jeho vyplácení

může rychle reagovat jak na změnu finanční situace jednotlivých domácností, tak na rozsáhlejší změny životní úrovně ve společnosti.

Záporné rysy těchto podpor bydlení mohou být: vytváří dlouhodobé rozpočtové závazky, vyplácení může zapříčinit zvýšenou poptávku na trhu s byty a na trhu nájmu, neboť se jeho prostřednictvím zvyšuje koupěschopnost obyvatelstva. Tato zvýšená poptávka může vést po nějaké době ke zvýšení cen bydlení (v závislosti na elasticitě poptávky). Značnou nevýhodou je velká administrativní náročnost celého systému. Problémy mohou být spojeny také s nutnou koordinací s celkovým systémem sociálního zabezpečení na jedné straně a s ostatními podpůrnými opatřeními ve sféře bydlení na druhé straně. Nedostatkem může být protistimulační efekt, vznikající tehdy, když konstrukce dávky nenutí její příjemce hledat si odpovídající bydlení nebo je odrazuje od zvýšení příjmu. Pokud není výše příspěvku omezena, může jeho poskytování způsobit, že majitelé bytových domů budou „beztrestně“ zvyšovat nájemné, aniž by to vyvolalo mobilitu obyvatelstva směrem k nalezení finančně dostupného bydlení. A poslední nevýhoda může plynout z kombinace a synergie výše uvedených nevýhod.

Podmínky nároku na příspěvek na bydlení se v České republice řídí podle § 24 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře v platném znění.

Současný systém příspěvku na bydlení v České republice bere v úvahu příjem domácnosti a nebere už v úvahu bohatství domácnosti, zohledňuje náklady na bydlení přesahující částku součinnu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30.<sup>1</sup>

Výše příspěvku na bydlení se stanoví jako rozdíl mezi náklady na bydlení (normativními náklady na bydlení) a násobkem rozhodného příjmu a koeficientu 0,30 (v Praze 0,35). Výplata příspěvku na bydlení je časově omezena na 84 měsíce v období posledních 10 kalendářních let. Příspěvek na bydlení, ten je navázán na trvalý pobyt a nájemní smlouvu.

*Doplatek na bydlení* je vyplácen na základě zákona 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi, který začal platit s počátkem deregulace nájmu v České republice, která skončila až na výjimky k 31. 12. 2010. Za dobu od roku 2007 do roku 2011 došlo k poklesu sektoru nájemního bydlení z 24,2 % na 18,7 %. Doplatek na bydlení je dávkou nepojistnou.

Tato dávka pomoci v hmotné nouzi má řešit nedostatek příjmu k uhrazení nákladů na bydlení tam, kde nestačí vlastní příjmy osoby či rodiny včetně příspěvku na bydlení ze systému státní sociální podpory. Dávka je poskytována nájemci nebo vlastníku bytu, který má nárok na příspěvek na živobytí. Výše doplatku na bydlení je stanovena tak, aby po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení (tj. nájmu, služeb s bydlením spojených a nákladů za dodávky energií) zůstala osobě či rodině částka živobytí. Výplata doplatku na bydlení je časově omezena stejně jako příspěvek na bydlení.

Doplatek na bydlení je poskytován nájemci celého bytu ale i dle par. 33, odst. 2 zákona 111/2006 Sb. nájemci obytné místnosti v zařízeních určených k trvalému bydlení. Toto ustanovení zapříčinilo vznik a rozšíření tzv. „ubytoven“ v České republice se všemi důsledky, viz níže. Doplatek na bydlení není vázán na trvalý pobyt.

Prvním krokem pro případné hodnocení efektivity a efektivnosti podpory bydlení je přirozeně jejich vyčíslení. Veškeré programy podpor, se kterými se můžeme setkat v České

---

<sup>1</sup> Náklady na bydlení tvoří u nájemních bytů nájemné a náklady za plnění poskytované v souvislosti s užíváním bytu, u družstevních a bytů vlastníků srovnatelné náklady, vyčíslené v zákoně o SSP. Plus u všech bytů náklady za energie, vodné a stočné, odpady, vytápění. Pro nárok a výši příspěvku se berou v úvahu průměrné náklady zaplacené za předchozí kalendářní čtvrtletí.

Normativní náklady na bydlení jsou stanoveny jako průměrné náklady na bydlení podle velikosti obce a počtu členů domácnosti. Zahnují pro nájemní byty částky nájemného v souladu se zákonem o nájemném a pro družstevní byty a byty vlastníků obdobné náklady. Dále jsou do nich zahrnuty ceny služeb a energií. Normativní náklady na bydlení jsou propočítány na přiměřené velikosti bytů pro daný počet osob v nich trvale bydlících. Výše částek normativních nákladů na bydlení viz § 26 odst. 1 písm. a) a b) zákona.

republiky, a finanční částky plynoucí z rozpočtů státních institucí od roku 2005 do roku 2012. Programy podpor jsou rozděleny podle toho, zda jsou určeny na podporu nabídkové strany či na podporu poptávkové strany. Z přílohy je patrná skutečnost, že ačkoliv politika bydlení v České republice spadá v zásadě do kompetence ministerstva pro místní rozvoj, jeho role z hlediska alokací státních financí je marginální. Zcela neefektivní rozdělení kompetencí mezi tři sektory (ministerstvo financí, ministerstvo práce a sociálních věcí, ministerstvo pro místní rozvoj) a Státní fond pro rozvoj bydlení, je završeno upřednostněním „silových“ resortů ve výdajové oblasti do bydlení. Dle uvedených statistik dosáhly výdaje na bydlení přes 23 mld. CZK v roce 2012, tj. zhruba 2,3% výdajů ze státního rozpočtu a zhruba 0,67% hrubého domácího produktu (nominálního). Nejvíce stát vydává příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení, je to téměř třetina celkových výdajů státu do oblasti bydlení za rok 2012 to bylo 7,5 mld. Kč (roce 2007 tyto výdaje činily 2,09 mld Kč). Podpora stavebního spoření činila v roce 2007 téměř 15 mld. Kč a klesla postupně na 5,229 mld. Kč v roce 2012. Podpora hypotečních úvěrů činila 40 mil. Kč v roce 2012 a tato úroveň podpory je v podstatě letech na stejné hladině. Daňové úlevy ve vlastnickém sektoru bydlení se zatím v České republice nevyšší. Ve skutečnosti jsou tyto výdaje vyšší: po započítání ztrát z nepřímých fiskálních podpor (daňové odpočty, vyloučení zdanění). Programy podpory bydlení se často mění v České republice a nedá se hovořit o ustáleném stavu těchto podpor do budoucna.

Jak už tedy bylo řečeno, významnou formou nepřímé subvence, která je v oblasti vlastnického bydlení aplikována v České republice, je snížení daně z příjmu prostřednictvím úroků ze spláceného hypotečního úvěru. Objem takto poskytovaných daňových úlev je skutečně velký, viz výše. Otázkou však je, nakolik tyto úlevy rozvoj vlastnického bydlení opravdu stimulují a komu pomáhají. Z výzkumů, které byly na toto téma realizovány, celkem jednoznačně plyne, že daňové úlevy směřované do vlastnického sektoru, favorizují vyšší příjmové vrstvy obyvatelstva; jejich distributivní efekt je tedy spíše negativní, protože zvyšují mezeru mezi sociálními vrstvami společnosti. A pokud jsou jednou zavedeny, obtížně se odstraňují, neboť jsou spojeny se silnou skupinou potenciálních voličů. Omezení těchto negativních důsledků, které jsou zvláště citelné v kombinaci se silně progresivním daňovým systémem, je ovšem možné prostřednictvím stanovení příjmového stropu, od jehož úrovně se již daňové úlevy neposkytují; tento přístup je již v některých evropských zemích aplikován.

### 3 Současné sociálního bydlení v České republice

Vlastníky a provozovateli sociálního nájemního bydlení jsou v České republice municipality (obce a města), které poskytují nájemní bydlení v rámci své politiky bydlení, čímž napomáhají řešit na svém území bytové problémy. Ve vztahu k nim hovoříme o tzv. veřejném nájemním sektoru. Vedle nich v menší míře provozují sociální bydlení v České republice též nejrozličnější neziskové, tj. veřejně prospěšné organizace, jejichž cílem je poskytovat kvalitní, finančně dostupné bydlení (s přiměřeným, nejčastěji ekonomickým nájemným) a rovnovážným způsobem hospodařit (často se státní podporou) se svým majetkem. Dále sem patří různé charitativní organizace, spolky apod.<sup>2</sup> A v neposlední řadě v

---

<sup>2</sup> Zde je však třeba připomenout, že neziskové nájemní bydlení může být poskytováno i ryze podnikatelským subjektem, jehož aktivita je zaměřena na dosahování zisku. Jedná se o sociální bydlení v širokém pojetí. Je tomu tak především v případě, kdy soukromý majitel, působící v soukromém nájemním sektoru, využije při výstavbě nebo provozu nájemního domu veřejné prostředky, které ho zavazují provozovat toto bydlení po určitou předem stanovenou dobu jako bydlení sociální, tj. určené pro nižší příjmové skupiny obyvatelstva, s regulovaným nájemným. Nebo

posledních letech rozšířili velmi poskytování sociálního bydlení soukromé fyzické nebo právnické osoby podnikající za účelem zisku.

Jak už bylo výše poznamenáno, sociální bydlení v nejužším pojetí má nejčastěji formu veřejného nájemního bydlení. Jedná se o takový segment trhu, který by měl být určen pro domácnosti s nejnižšími příjmy nebo o bydlení určené pro řešení bytové nouze v různých vyhocených sociálních situacích. Alokace je prováděna nikoli na tržním principu, ale podle administrativního systému, který si instituce určí svým vnitřním předpisem. Cena nájmu pokrývá pouze část nákladů, přičemž zisk odpadá. Vzniklá ztráta se pokrývá ze zdrojů veřejných rozpočtů určených na sociální účely.

- V nejužším slova smyslu je sociální bydlení ztotožňováno s veřejným nájemním sektorem, jímž se rozumí nájemní bytový fond, který je ve vlastnictví obcí či jiných veřejnoprávních subjektů.
- V širším slova smyslu zahrnuje sociální bydlení i nájemní bytový fond, vlastněný neziskovými organizacemi (tj. soukromoprávními subjekty) a různé formy družstevního bydlení.

Konečně široce pojatá definice odvíjející se od způsobu financování, chápe sociální bydlení jako jakékoli bydlení, k jehož výstavbě či provozu bylo v nějaké míře použito veřejných prostředků (patří sem tedy i vlastnické a soukromé nájemní bydlení, využívající za stanovených podmínek podporu z veřejných prostředků). Při takovém spoluinvestování se většinou obce (veřejné instituce) zřikají možnosti ovlivnit výběr nájemníků a výši nájmu.

Typologie sociálního bydlení M. Harloa, který rozlišuje dva základní modely sociálního bydlení (Harloe, 1995).

První je model masového sociálního bydlení, charakterizovaný rozsáhlými programy sociálního nájemního bydlení, které je určeno pro relativně široké vrstvy populace. Tento model je podle autora spojen se zvyšováním veřejných výdajů a s vysokou mírou zásahů státu do sféry bydlení.

Druhý model je nazýván reziduální a je charakterizován užšími programy, zaměřenými na domácnosti s nižšími příjmy. Aplikován je v období zvýrazněné role soukromého sektoru ve sféře bydlení a v období snižování rozpočtových výdajů do sféry bydlení.

Takto uvedená pojetí je třeba chápat jako krajní meze spektra, v němž se přístupy jednotlivých zemí pohybují.<sup>3</sup> Bez ohledu na tyto různé přístupy však platí, že pomoc v podobě neziskového nájemního bydlení by měla být vždy zaměřena na znevýhodněné skupiny obyvatelstva, jejichž dočasně nebo trvale ztížená ekonomická situace je spojena s některými fázemi životního nebo rodinného cyklu, se zdravotními problémy apod. Z tohoto pohledu se sociální pomoc (nejen ve sféře bydlení) obvykle týká mladých rodin s malými dětmi, mládeže, občanů v důchodovém věku a lidí se zdravotním postižením. Kromě těchto skupin je pomoc obvykle zaměřena na příslušníky různých minoritních skupin obyvatelstva a pochopitelně na všechny domácnosti s nízkými příjmy.

Další otázkou, která s předchozí úzce souvisí, je rozsah a význam sociálního nájemního bydlení na trhu bydlení. Tato otázka je spojena s celkovou skladbou trhu s byty, tedy s rozsahem a významem základních forem bydlení, které zde existují (bydlení ve vlastnictví

---

Iza tam také zahrnout případ, kdy je provozováno nájemní bydlení a na nájem (celé nebo část) přispívá stát.

<sup>3</sup> Jako příklad užšího pojetí lze uvést sociální nájemní sektor v Belgii; příkladem spíše širšího pojetí může být bydlení poskytované neziskovými bytovými asociacemi v Nizozemí nebo nájemní sektor v některých severských zemích - především ve Švédsku.

uživatelů, soukromý nájemní sektor); promítá se v ní však i již zmíněná míra angažovanosti státu ve vztahu k sociálnímu aspektu bydlení. Je zřejmé, že rozsáhlý bytový fond tohoto typu je obvykle spojen se snahou státu podporovat bydlení co nejširších vrstev obyvatelstva, zatímco malý, spíše izolovaný, neziskový nájemní sektor je logickým doplňkem takové bytové politiky, která bývá označována jako reziduální. Od pozice, kterou má neziskový čili sociální nájemní sektor na trhu bydlení, se odvíjí také již zmíněná duální nebo unitární podoba celého nájemního sektoru.

Dalším aspektem, který podobu tohoto nájemního bydlení definuje, je způsob, kterým je neziskové nájemní bydlení financováno (ať už ve fázi výstavby či v průběhu užívání). V zásadě lze říci, že existují dva základní způsoby financování výstavby (včetně oprav a modernizací) neziskového nájemního bydlení. V prvním, velmi častém, případě jsou prostředky získány na kapitálovém trhu a stát (příp. jiný veřejnoprávní subjekt) přispívá ke snížení investičních nákladů pouze prostřednictvím nejrůznějších subvencí (např. subvencování úrokových sazeb, poskytování jednorázových grantů apod.). Ve druhém případě pocházejí investiční prostředky převážně z rozpočtových zdrojů a mají formu nevratné dotace, zvýhodněné půjčky apod. Mezi těmito variantami existuje větší počet dalších možností, důležité však je, že se vždy jedná o tzv. smíšené financování, jehož podstata spočívá v různém poměru mezi financemi z veřejných prostředků a z kapitálového trhu. Obvyklý je např. postup, kdy vládní fond pro bydlení získává co nejvýhodněji peníze na kapitálovém trhu a obratem poskytuje výhodné půjčky těm, kdo realizují sociální bytovou výstavbu; půjčky jsou většinou určitým způsobem subvencované.

Dalším charakteristickým rysem veřejného nájemního bydlení je typ výstavby a standard bydlení. Z toho, co již bylo řečeno, je zřejmé, že sociální bytovou výstavbu tvoří především bytové domy. Standard sociálního bydlení (tj. kvalita) i pravidla, jimiž se sociální bytová výstavba řídí, se často liší od ostatního bytového fondu. Jedná se především o omezení maximální velikosti bytů a o udržení nákladů na výstavbu pod určitým limitem s tím, že nadstandardní řešení nejsou přípustná. Je tomu tak proto, že sociální bydlení je téměř vždy podporováno z veřejných prostředků, u nichž je žádoucí, aby byly vynaloženy efektivně, k účelu, ke kterému byly určeny. Druhým důvodem je snaha zachovat princip, podle něhož by si každý měl vyhledat bydlení odpovídající nejen jeho potřebám, ale také finančním možnostem. V důsledku těchto omezení bývá nová sociální bytová výstavba obvykle o něco "skromnější" než výstavba ostatní. Skutečnost však může být někde odlišná, porovnáme-li celý bytový fond, nejen novou výstavbu; např. neziskové organizace, provozující sociální nájemní byty, poskytují mnohdy kvalitnější bydlení než např. soukromý nájemní sektor, protože disponují novějším bytovým fondem, nebo proto, že uplatňované ekonomické nástroje utvářejí pro bydlení výhodnější podmínky.

Posledním aspektem, od něhož se odvíjí konkrétní podoba sociálního bydlení, je způsob výběru uživatelů, neboli alokace tohoto typu bydlení. Tato otázka je řešena mimo jiné v závislosti na tom, jak široká koncepce sociálního bydlení je uplatňována např. municipalitou. Je-li aplikováno úzké pojetí sociálního bydlení, tedy takové, kdy rozsahem velmi malý sociální bytový fond je určen skutečně jen nejnižším příjmovým skupinám obyvatelstva, bývá zcela běžně stanovena příjmová hranice, jejíž překročení neumožňuje domácnostem získat byt v rámci neziskového nájemního sektoru. Smyslem těchto opatření je zajistit co nejefektivnější využití tohoto typu bydlení ke stanoveným účelům. Kromě příjmu, který je samozřejmě hlavním kritériem, mohou být využita kritéria další: skladba domácnosti, fáze životního cyklu, zdravotní situace uchazeče apod.; v tomto smyslu jsou upřednostňovány rodiny s malými dětmi, lidé v důchodovém věku, zdravotně postižení lidé apod.



V současné době je podoba sociálního bydlení v České republice na základě široké definice sociálního bydlení, viz výše.

Například municipality MS kraji poskytují nájemní bydlení ve svém vlastnictví v rámci tzv. aukcí, kdy zájemci nabízejí nájemné za 1 m<sup>2</sup> za měsíc na vybraný byt. Municipality si nechali velmi malý počet bytů, které slouží k řešení nouzových situací občanů. Podporována je spíše poptávková strana v podobě vyplácení příspěvku a od roku 2007 doplatku na bydlení. Současná legislativa umožnila vznik a rozšíření tzv. ubytoven, kde jsou k pronájmu k trvalému bydlení nabízeny pouze místnosti, nebo je nabízeno ubytování za částku za jednu osobu na měsíc. Lidé ubytovaní většinou veškeré tyto nájemní získávají v podobě příspěvku a převážně doplatku na bydlení. Na Ostravsku je v současné době téměř 50 ubytoven, hotelových a bytových domů a ostatních ubytovacích zařízení, které jsou ubytovnám podobné. Statutární město Ostrava se podílí na celkové výši doplatků na bydlení v rámci celé republiky jedenácti procenty. V ubytovnách bydlí lidé s velmi nízkými příjmy či žádnými nebo jsou velmi zadlužení, většinou bez zaměstnání, popřípadě pracují na černo. Dochází ke koncentraci problematického obyvatelstva na jednom místě. Na 33 ubytovnách, které monitoruje ostravská městská policie, je kapacita 7243 míst, z toho využito je 5359 lůžek. Příspěvky na bydlení v Ostravě (srpen 2013) se pohybují kolem 3700 korun, průměr v České republice je zhruba 3550 korun. Stavebně technický stav ubytoven je také velmi zanedbaný a mnohdy chybí jakákoliv záchovná údržba. V neposlední řadě je nutno dodat, že příspěvek na bydlení, ten je navázán na trvalý pobyt a nájemní smlouvu, kdežto doplatek na bydlení na trvalý pobyt vázán není.

Dopady současného sociálního bydlení:

- Koncentrace obyvatelstva;
- Zvýšená kriminalita v okolí ubytoven a zároveň zvýšená nutnost pohybu a zásahů policie v oblasti (narušování veřejného pořádku, občanského soužití, kriminalita, drogová problematika);
- Zvyšování nájmů;
- Příliv poskytovatelů inferiorních služeb a statků (bazary, zastavárny, herny, sázkové kanceláře)
- Velmi rychlý odliv firem z oblasti (firmy jsou oprati domácnostem velmi mobilní a dochází k jejich rychlému odlivu z obavy možných krádeží či obavy o ztrátu klientů, kteří nechtějí za nimi do oblasti se zvýšenou kriminalitou a výskytem problematického obyvatelstva jezdit);
- Nepokoje stálých (původních – trvale žijících) obyvatel;
- V delším časovém období odliv obyvatelstva – zvyšování nabídky nemovitostí;
- A snižování obvyklých cen rezidenčních nemovitostí v okolí.

Může být pak vedena diskuse, jestli toto poslední pojetí sociálního bydlení plní svůj účel, tj. poskytování nájemního bydlení pro sociálně potřebné domácnosti či zda nedochází k přelévání bohatství k soukromým poskytovatelům tohoto bydlení z veřejného rozpočtu a zda není nejvyšší čas na změnu dotčené legislativy.

## 4 Závěr

Cílem článku byl pohled na současnou českou oblast sociálního bydlení a zhodnocení strategií současných podpor bydlení a jejich efektivity. Článek se nejprve věnoval strategiím podpory bydlení. Byly diskutovány klady a zápory jednotlivých strategií. V druhé části byla

popsány a analyzovány současné nástroje podpory bydlení v České republice a závěr článku byl věnován problematice sociálního bydlení a důsledkům jeho financování.

## Literatura

- [1] HARLOE, M. *The People's Home? Social Rented Housing in Europe* Oxford: Basil Blackwell, 1995.
- [2] JANÁČKOVÁ, H. *Vybrané mikroekonomické charakteristiky trhu bydlení v České republice*. Frýdek-Místek: SLU – OPF v Karviné, 2004. ISBN 80-7248-258-0
- [3] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Vybrané údaje o bydlení*. Duben 2012. Citováno 09. 09. 2013. Přístupné: <http://www.mmr.cz/getmedia/6035d611-ac2b-4de4-9e4b-580d1f6e10cf/vybrane-udaje-bydleni-2012.pdf>
- [4] MĚSTSKÁ POLICIE OSTRAVA. *Zpráva o činnosti Městské policie Ostrava za rok 2012*. Citováno 09. 09. 2013. Přístupné: [http://www.mpostrava.cz/Fotogalerie/2013322102450415\\_Vyrocní\\_zpráva\\_2012.pdf](http://www.mpostrava.cz/Fotogalerie/2013322102450415_Vyrocní_zpráva_2012.pdf)

Zákony:

Zákon 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

Zákon 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře