

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Obor veřejná správa

Katedra pracovního práva a sociálního zabezpečení



Diplomová práce

Role a vztah obce k problematice sociálního bydlení

Martin Sliwka

Akademický rok: 2015/2016

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem svou diplomovou práci na téma: „Role a vztah obce k problematice sociálního bydlení“ zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.“

30. 3. 2016

.....

Martin Sliwka

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval prof. JUDr. Zdeňce Gregorové, CSc. a doc. JUDr. Milanu Galvasovi, CSc. za odborné vedení, pomoc a cenné rady při tvorbě diplomové práce, včetně tvůrčí atmosféry na seminářích.

Anotace:

Diplomová práce zpracovává aktuální problematiku sociálního bydlení a roli územně samosprávného celku, obce. Po úvodní charakteristice a základních znaků obce je dále vymezeno postavení obce jako subjektu sociální politiky a následné podstaty sociální politiky státu. Hlavní část práce je věnována bytové politice a připravovaném návrhu zákona o sociálním bydlení vycházející z koncepce sociálního bydlení. Následně jsou uvedeny příklady řešení a podpory bytové a sociální politiky v některých členských státech Evropské unie. Práce se též zabývá otázkou právního ukotvení bydlení a připravovaného legislativního režimu sociálního bydlení. V diplomové práci jsou autorem vyjádřeny návrhy a řešení v oblasti sociálního bydlení.

Abstrakt:

The thesis deals with current issues of shelter services and the role of a municipality – an administrative unit. The term municipality, its status as the subject of social policy and main features are characterized as well as the principles of state social policy. The main part is focused on housing policy and forthcoming law concerning the shelter services based on the concept shelter services. The thesis also submits the solutions and examples of support of the housing and social policy in some member states of the EU. The following part concerns the legislation of housing and forthcoming legislative regime of shelter services.

Klíčová slova:

obec, stát, samospráva, státní správa, veřejná správa, sociální politika, sociální služby, sociální bydlení,

Keywords:

municipality, state, local authority, state administrativ, public administrativ, social policy, social services, shelter services

Obsah

Úvod.....	7
1 Ústavní zakotvení obce.....	9
2 Obec a její základní znaky.....	11
2. 1 Území obce.....	11
2. 1. 1 Druhy obcí.....	12
2. 2 Občané obce	13
2. 3 Samospráva	14
2. 3. 1 Samostatná působnost	14
2. 3. 2 Přenesená působnost	15
2. 4 Obec – základní územní samosprávný celek.....	16
3 Obec jako subjekt sociální politiky.....	18
4 Stát jako subjekt sociální politiky.....	22
5 Bydlení.....	26
5. 1 Právní rámec bydlení.....	27
5. 2 Politika bydlení státní a místní správy	30
6 Sociální bydlení.....	33
6. 1 Základní principy sociálního bydlení	34
6. 2 Anticipace zákona o sociálním bydlení.....	36
7 Bytová politika v Evropské unii.....	40
7. 1 Sociální bydlení v Evropské unii	42
8 Role a vztah obce k bydlení	46
8. 1 Udržitelný rozvoj a obce	48
8. 2 Domovské právo	49
9 Role a vztah obce k sociálnímu bydlení.....	51

9. 1 Schválená koncepce sociálního bydlení a budoucí problémy obcí	52
9. 2 Příklady řešení sociálního bydlení	55
10 Závěr	59
Seznam použitých pramenů a literatury	61

Úvod

Obec je současnou zákonnou právní úpravou koncipována jako základní územní samosprávné společenství občanů, s povahou veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek, tvoří územní celek, a který je vymezen hranicí území obce. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a vyplývá ji tak odpovědnost z těchto vztahů.¹ Svou nezastupitelnou roli obec vykonává především díky svým kompetencím. Tyto kompetence vykonávají hlavně vůči občanům a dalším subjektům na svých katastrálních územích prostřednictvím svých orgánů.

Obec vytváří určitý životní prostor pro obyvatele a také vytváří tu nejzákladnější možnost reálně ovlivnit záležitosti, nebo se i vyjádřit k rozhodovacím procesům, které se odehrávají v blízkosti života obyvatele.

Moderní veřejná správa by se měla řídit politickou zásadou principu subsidiarity. Tento princip subsidiarity formuluje zásady, že zodpovědnost a rozhodování se odehrávají na tom nejnižším stupni veřejné správy. Veřejná správa je tak blíže k občanům, dochází tím k prohlubování demokracie. Je opakem centralismu a zdůrazňuje decentralizaci. Významně se subsidiaritou posiluje úloha samospráv.

K tomu abychom pochopili organizaci veřejného života a především rozhodovací procesy, které by měly být v blízkosti těch, jež se bezprostředně dotýkají, musíme nejdříve pochopit a vymezit pojem obec v systému veřejné správy, definovat její základní znaky a taktéž působnost a pravomoc obcí.

Tématem této diplomové práce je „Role a vztah obce k problematice sociálního bydlení“. Sociální oblast je bezpochyby jednou z aktivních působností většiny obcí, i když nejvýznamnější roli v oblasti sociální politiky by měl zajistit stát. Problematika bydlení se postupem doby stala v hospodářsky vyspělých zemích nejen záležitostí hospodářského statku, ale především identifikací základní lidské potřeby, která přerostla do oblasti sociálních práv. Tato skutečnost v sobě vyvolává různé přístupy řešení. Současný stav problematiky sociálního bydlení v České republice vyvolává potřebu přijetí právních norem, které mají umožnit reagovat nejen na potřeby obyvatel, ale také zajistit a vymezit zásadní role státu, obce a dalších subjektů v dané oblasti.

¹ PRŮCHA. P. Veřejná správa a správní právo, 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, s.r.o., 2014, cit. s. 60-61

Obec, jako základní jednotka územní samosprávy je prvotním místem, kde se mnohdy střetává samospráva s výkonem státní moci. Kde v určitém protikladu působí centrální moc a práva občanů daného územního útvaru. Při tom může dojít k různým obecným paradoxům. Jsou aktivity, a mezi tyto aktivity bezesporu patří i sociální bydlení, kdy k prosazování zájmů společnosti prostřednictvím státu je potřeba k výkonu dané aktivity i aktivní účast obce. Tato aktivní účast obce se předpokládá s přijetím nového zákona o sociálním bydlení, který by měl vstoupit v účinnost od 1. ledna 2017.

Téma diplomové práce jsem si zvolil zcela záměrně, neboť o problematiku územní samosprávy se zajímám několik let. A to jako bývalý člen zastupitelstva města v pozici místostarosty a člena krajského zastupitelstva. Obci jako subjektu sociální politiky nejspíše vznikne povinnost aktivně řešit problematiku sociálního bydlení a proto hlavní pozornost v této práci soustředím na budoucí připravovanou roli obcí v kontextu dosavadních zásad sociální politiky. Mezi další cíle diplomové práce je zmapovat reprodukcí popisnou metodou oblast bydlení v širším kontextu práva. Tento kontext je podpořen zkušenostmi a příklady některých členských států Evropské unie, kde je otázka sociálního bydlení určitými způsoby realizována. V úvodních stranách diplomové práce však nejdřív vymezím obec jako základní subjekt samosprávy se všemi jejími charakteristickými rysy, aby bylo zřejmé, na čem je základní samosprávná jednotka a samosprávné společenství občanů obce fakticky založeno. Diplomová práce by měla přispět k názorové pluralitě, která je v souvislosti s připravovanou právní úpravou sociálního bydlení připravována.

Diplomová práce je rozčleněna do osmi kapitol. První kapitola vymezuje ústavní zakotvení obce. Druhá kapitola je věnována základním znakům obce s vymezením pojmů samostatné a přenesené působnosti. Třetí kapitola je zaměřena na sociální politiku obce. Čtvrtá kapitola vymezuje stát jako subjekt sociální politiky. Pátá kapitola přibližuje bydlení a jeho právní rámec. V šesté kapitole se zabývám otázkou sociálního bydlení, základními principy sociálního bydlení a popisem konceptu přípravy zákona o sociálním bydlení. Sedmá kapitola pojednává o bytové a sociální politice zemí Evropské unie. V osmé kapitole rozebírám roli a vztah obce k bydlení s pohledem na zásady udržitelného rozvoje a institutem domovského práva, který byl v minulosti v naší zemi využíván. Následná devátá kapitola shrnuje roli a vztah obce k sociálnímu bydlení a identifikuje některé možné budoucí problémy obcí se zavedením nových úkolů a povinností při realizaci zákonného vymezení sociálního bydlení. V této kapitole jsou uvedeny příklady aktivního přístupu obcí k sociálnímu bydlení.

1 Ústavní zakotvení obce

Zcela významné postavení obcí v systému veřejné správy dává samotné zakotvení v ústavním pořádku České republiky. Základ samosprávy je upraven v Ústavě České republiky a částečně v Listině základních práv a svobod. Ústava České republiky zaručuje samosprávu územních samosprávných celků². Ústava územní samosprávu blíže vymezuje³. Člení stát na obce, jako základní územní samosprávné celky, a kraje jako vyšší územní samosprávné celky⁴. Je tedy zcela zjevné a nepochybné, že právo na samosprávu je jedním z pilířů demokratického právního státu. „*Ústavně právní úprava územní samosprávy souvisí s dělbou moci, s úpravou vztahu jednotlivce a státní moci (právo na samosprávu) a se zakotvením cílů státu a hodnot, kterými je moderní stát vázán (samosprávné tradice).*“⁵

Je nutné se však zmínit, že zakotvení obcí v ústavním pořádku České republiky předcházelo dlouhodobý dějinný vývoj. Prvním právním aktem, který existenci obcí předvídal a také se o nich zmiňoval, byla tzv. Stadionova ústava nebo též Březnová ústava z roku 1849, která znamenala pro samosprávu v českých zemích po revolučním roku 1848 zlomové období. Ústava nenabyla účinnosti a formálně byla zrušena Silvestrovskými patenty 31. 12. 1851. Některé její principy, kde můžeme zahrnout obecní samosprávu, však zůstaly. Obce získaly právo volit své zástupce, samostatně spravovat své záležitosti a povinnost uveřejňovat výsledky svého hospodaření a pořádat veřejná jednání obecního zastupitelstva. Počítalo se zřízením obcí třech typů – místní, okresní a krajské. Fakticky začaly fungovat pouze obce místního typu. Výše uvedená materie představuje hodně vzdálený prazáklad samosprávy. Skutečný základ moderní samosprávy na našem území se rodí v rakouské monarchii. Vývoj je pak završen obdobím první československé republiky a následnými obdobími dějin Československa resp. České republiky.

Vrátíme-li se do dnešního právního systému pak právem na samosprávu jako takovým je vymezen v čl. 8 Ústavy České republiky a dále se územní samosprávou zabývá článek 100 Ústavy, který uvádí, že: „*Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu.*“ Problematika územní samosprávy je v Ústavě České republiky upravena v sedmi člancích (99 -105) hlavy VII. Nicméně ústavní pořádek České republiky řeší problematiku územní samosprávy jen zcela v obecné rovině a nezabývá se

² Čl. 8 ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

³ Hlava VII. ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁴ Čl. 99 ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁵ PRŮCHA, P. K otázkám organizace místní a regionální samosprávy. In Dny práva-2008 Days of Law. Brno: MU, 2008. pp. 1582-1595

činností nebo organizací. Tyto záležitosti jsou ponechány na zákonodárci, aby je vytýčil v právním předpise nižší právní síly. Zákonodárce danou problematiku po pádu komunistického režimu v roce 1989 upravil pro obce nejprve zákonem č. 367/1990 Sb. a následně zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů, a pro Prahu zákonem č. 418/1990 Sb. a následně zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Obec je ústavně pojata jako veřejnoprávní korporace, která může mít vlastní majetek, tedy i vlastní příjmy a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Na těchto záležitostech mají občané dané obce právo se podílet svobodnou volbou svých zástupců nebo se na správě věcí veřejných podílet přímo. Tato oblast je vymezena v Ústavě České republiky, hlavě VII čl. 101-105 a také v Listině základních práv a svobod č. 2/1993 Sb., čl. 21. Dále v listině jsou zakotveny práva občanů vůči samosprávnému celku, jako je právo na informace nebo petiční právo.

Role obce ve veřejné správě je stále významnější, což je výsledkem dlouhodobě uskutečňované decentralizace kompetencí a odpovědnosti za zabezpečení stále více druhů veřejných statků ze státu na územní samosprávu pro obyvatele. Je zde nutno podotknout, že stát může zasahovat do činnosti územně samosprávného celku, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem tak jak uvádí čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky. Při nerespektování této ochrany má územní samospráva možnost podat ústavní stížnost, kterou lze vyvodit z čl. 87 odst. 1 pís. c. Ústavy České republiky. Obce tedy spadají do systému státní správy, při výkonu přenesené působnosti, což znamená, že stát přenesl na základě zákona některé pravomoci na obce⁶, aby je pro stát vykonávaly orgány obce, neboť jsou občanům nejbližší.

„Český ústavní standard místní samosprávy je doplněn a obohacen standardem, který vyplývá z mezinárodních závazků České republiky, jmenovitě Charty místní samosprávy sjednané 15. 10. 1985, jež vstoupila v účinnost pro Českou republiku 1. 9. 1999, publikované v Radě Evropy pod č. 122 ETS a v České republice pod č. 181/1999 Sb. a č. 369/1999 Sb.“⁷

⁶ § 7 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 2. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 34/02 (N 18/29 SbNU 141)

2 Obec a její základní znaky

Obec jako veřejnoprávní korporace má svůj fundament v právu veřejném. Veřejné právo stanovuje vnitřní strukturu této korporace, působnost jejích orgánů a v neposlední řadě i tvorbu právně relevantní vůle této korporace.⁸

Podle Ústavy České republiky je obec tvořena základními znaky, a to

- územím, na kterém je samospráva vykonávána – *územní základ*
- občany podřazenými územnímu samosprávnému celku – *osobní základ*
- samosprávou – existencí územního samosprávného celku jako právnické osoby

veřejného práva se soustavou samosprávných orgánů – *samosprávný základ*

Základní prvky obce pak ještě doplňuje čl. 101 odst. 3 Ústavy o právní a ekonomický základ obce jak již bylo zmíněno v předcházející kapitole. V soudobé společnosti představuje ekonomické hledisko tj. veškeré vztahy týkající se finančních prostředků a hospodaření s nimi velmi významný atribut pro samosprávu. Možnost mít vlastní finanční zdroje je pro fungování obcí zcela nepostradatelnou součástí. Pokud by obec nedisponovala finanční zdroji a vlastním majetkem, nemohlo by se o samosprávě v pravém slova smyslu hovořit.

2.1 Území obce

Zcela nezbytným a nepostradatelným znakem každé obce je její území. V § 1 zákona o obcích vymezuje zákon obec, jako základní územní samosprávné společenství občanů a tvoří územní celek, který je vymezen hranicí. Jedná se tedy o přesně stanovený prostor, na kterém obec vykonává svoji působnost. Území České republiky, každá jeho část, je tak součástí území některé obce. Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu stanoví, že území republiky se dělí na kraje, kraje se dělí na okresy a okresy se dělí na obce. Tento stále platný zákon má však výjimku, které tvoří vojenské újezdy, jejichž území není součástí území žádné obce, a které jsou vyňaty z klasického územně správního i územně samosprávného členění. Obyvatelé vojenských újezdů nemají právo na samosprávu a nemohou volit zastupitelstvo.

⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 4. 2001 sp. zn. IV.ÚS 576/2000 (N 61/22 SbNU 49)

Výkon státní správy zajišťuje újezdni úřad, v jehož čele stojí přednosta, kterým je voják z povolání.

Změny v území obcí mohou nastat pouze v případě sloučení obcí, připojení jedné obce k druhé, oddělení části obce nebo dohodou obcí o změně hranic a zrušením nebo změnou vojenského újezdu.

Sloučení dvou nebo více obcí nebo o připojení jedné obce k jiné rozhoduje dohoda zastupitelstev obcí za předpokladu, že do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí není podán návrh na konání místního referenda o této záležitosti. Právním nástupcem všech sloučených obcí se stává obec, která vznikla jejich sloučením. Na ni přechází veškerý majetek a závazky slučovaných obcí jakož i všechna ostatní práva. Podstatou sloučení je tedy zánik dosavadních obcí a vznik obce nové. Nová obec však nevzniká, pokud nejde o sloučení obcí, ale o připojení obce k jiné obci. Sloučení obcí nepodléhá žádnému autoritativnímu rozhodnutí státní správy.

Část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a po oddělení mít alespoň 1000 občanů. V předcházející právní úpravě postačovalo 300 občanů. Referendum o oddělení je povinností.⁹ O oddělení části obce rozhoduje krajský úřad. Zákon také upravuje přesné vymezení dohody o majetkovém vyrovnání a úkony přípravného výboru v minimálním rozsahu tří občanů.¹⁰

2. 1. 1 Druhy obcí

Rozlišujeme níže uvedené druhy obcí.

Obce, které nejsou městy.

Město - obec, která má alespoň 3000 obyvatel, je městem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Dalším druhem je *městys*. Toto druhové označení nese obec s určitými prvky městského charakteru a má historickou souvislost. Podmínky pro užívání tohoto označení jsou stejné, jako v případě města. Jak město, tak i městys mohou také používat své označení, pokud tak činily před datem 17. května 1954

⁹ §19 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

¹⁰ §21 zákona č. 128/2000 Sb., obcích (obecní zřízení)

a požádají o to předsedu Poslanecké sněmovny. V daném případě tak nemusí splňovat podmínku výše počtu obyvatel.

Kvalitativně odlišný druh obce je *statutární město*. Území statutárního města se může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy. Zákodárce tak reagoval na existenci „velkých měst“, kdy jejich rozloha a lidnatost by nedovolovaly efektivní výkon samosprávy na území takovéto obce. Praxe je však od úmyslu zákonodárce odlišná a některá statutární města svůj „statut“ nevyužila a území měst nerozčlenila na městské části, městské obvody anebo nezavedla orgány samospráv. U statutárních měst je zákonně užíván pojem primátor a úřad pojmenováváme magistrát, a to již bez ohledu, zda je statutární město členěno či nikoliv. Výčet jednotlivých statutárních měst nalezneme v § 4 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zvláštní postavení má hlavní město Praha, a to je upraveno, jak je zmíněno již výše samostatným zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů a je také přiznáno i postavení tzv. vyššího územního samosprávného celku – „kraje“.

2. 2 Občané obce

Ústava České republiky v čl. 100 odst. 1 a zákon o obcích v ustanovení § 1 definují obec jako společenství *občanů*. Nehovoří se o lidech či jednotlivcích, obec tedy není nahodilým společenství individuí, ale je zde navozen přímý vztah mezi jednotlivcem a obcí vyjádřený v občanství. Na jehož základě jsou pak občanovi umožněná určitá práva, ale také povinnosti.

Občany obce jsou všechny fyzické osoby, které jsou státními občany České republiky a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu.¹¹

Občané starší 18 let mají právo: volit a být voleni do zastupitelstva obce, hlasovat v místním referendu, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a k závěrečnému účtu obce, nahlížet do rozpočtu obce, závěrečného účtu, usnesení a zápisu z jednání zastupitelstva, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva, komisí rady obce a požívat si z nich výpisy. Dále požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti obce radou obce nebo zastupitelstvem, vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva obce. Kromě práva volit, být volen a hlasovat v místním referendu mají stejná práva i fyzické osoby starší 18 let, které vlastní na území

¹¹ § 16 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

obce nemovitost. Stejná oprávnění jako občané obce mají i občané Evropské unie starší 18 let s trvalým pobytem v obci, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv.

Další skupinou, zajímavou, ale méně četnou jsou čestní občané obce. Zastupitelstvo obce může udělit čestné občanství obce v rámci své samostatné působnosti kterékoliv fyzické osobě, tedy i cizinci, kteří se významným způsobem zasloužili o obec nebo přispěli k rozvoji demokracie, humanity, vědy, kultury a sportu, k ochraně lidských práv a mezinárodní spolupráce. Udělené čestné občanství lze i zastupitelstvem odejmout. Čestný občan obce má právo vyjadřovat svá stanoviska na zasedání zastupitelstva.

2. 3 Samospráva

Obec je veřejnoprávní korporací. Je tak zákonnou úpravou nadána způsobilostí svým jménem a svou odpovědností vystupovat v právních vztazích. Právní subjektivita se však vždy pojí s územními samosprávnými celky jako takovými, nikoliv s jejími orgány. V právních jednáních tak vždy vystupuje obec. Orgány obce samy o sobě právní subjektivitou nadány nejsou.

Přestože je obec veřejnoprávní korporací, zabezpečuje výkon veřejné správy (samosprávy i státní správy), je současně v postavení právnické osoby soukromého práva.

2. 3. 1 Samostatná působnost

Právo na samosprávu je zaručeno Ústavou a stát může do samosprávy zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a to v zákonem stanovených mezích.¹² Obec má právo se bránit ústavní stížností, pokud dojde k nezákonnému zásahu státu do samosprávy.¹³ Právo obce na vlastní majetek a na hospodaření podle vlastního rozpočtu je stěžejním právem vyplývající ze samostatné působnosti. Neexistuje podřízenost obce jinému orgánu. Samostatná působnost obce je jedním ze základních pilířů demokracie pro samosprávu. Právo na místní samosprávu obcí je též zakotveno v Evropské chartě místní správy.

¹² čl. 101 odst. 4 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

¹³ čl. 87 odst. 1 písm. c) zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavou a zákony zaručený rozsah samosprávy je právem všech obcí bez ohledu na velikost. Rozsah samotné samosprávy závisí na výši finančních prostředků, která obec ve svém rozpočtu spravuje, celkovém počtu obyvatel a jejich potřeb, ve spojení se silou a schopnostmi zastupitelstva.

Samostatnou působnost vymezuje zákon o obcích v § 35 odst. 1 zákona o obcích. Zde patří náležitosti, které nejsou svěřeny krajům, ale hlavně jsou v zájmu obce a v zájmu občanů. Což je velmi složité někdy stanovit. Dále zde patří náležitosti, které jsou do samostatné působnosti svěřeny zákonem, typickým příkladem je vydávání obecně závazných vyhlášek nebo zřízení obecní policie.

Samostatná působnost tedy v zásadě představuje decentralizaci státní moci na nestátní subjekty.

2. 3. 2 Přenesená působnost

Výkon státní správy, kterou stát přenesl na obec, nazýváme přenesenou působnost a její rozsah vždy určují zákony. Přenesená působnost je výrazem dekoncentrace státní správy, přičemž obec je nejnižším článkem v hierarchii. Při výkonu přenesené působnosti se obec řídí nejenom právním řádem, ale i směrnicemi ústředních správních orgánů. Z logiky věci vyplývá, že výkon přenesené působnosti pro obce není právem obce, ale její povinností.

Mezi příklady výkonu státní správy, které plní obce v zastoupení státu patří: úsek vedení evidence, vedení matrik, územní a stavební řízení, požární ochrana nebo projednání přestupků. Míra přenesení výkonu státní správy může být pro jednotlivé obce rozdílná.

Rozlišujeme tři typy obcí dle rozsahu státní správy, která jim byla svěřena, a to:

- *obec I. typu* – minimální rozsah státní správy
- *obec II. typu* – pověřené obecní úřady
- *obec III. typu* – obce s rozšířenou působností.

Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností stanoví zákon.¹⁴ Dozor nad orgány obcí v přenesené působnosti vykonávají krajské orgány.¹⁵

Pro úplnost je třeba zmínit, že existují obce, které jsou vymezeny zvláštními předpisy s matričním nebo stavebním úřadem a obce, kde lze ověřovat shodu opisu nebo kopie s listinou a ověřovat pravost podpisu.

Předmětná kategorizace obcí souvisí pouze s obsahem a rozsahem přenesené působnosti obcí. Na samostatnou působnost obcí nemá kategorizace žádný vliv. Rozdělování obcí nelze považovat za prvek nadřízenosti a podřízenosti mezi jednotlivými kategoriemi obcí a to platí i v případě správního řízení, kdy je odvolací instancí vždy krajský úřad, pokud není zvláštním zákonem stanoveno jinak.

2. 4 Obec – základní územní samosprávný celek

Z výše uvedených kapitol můžeme charakterizovat obec v následujících vymezeních:

- je veřejnoprávní korporace, tedy společenství občanů s trvalým pobytem, kteří se účastní na samosprávě
- je reprezentantem veřejných zájmů, zohledňuje místní zvláštnosti
- pečuje o všestranný sociálně ekonomický rozvoj svého území
- je samostatným ekonomickým subjektem, právnickou osobou s právní subjektivitou
- zabezpečuje veřejné statky pro své občany
- může zřizovat neziskové organizace – organizační složky obce, příspěvkové organizace a obecně prospěšné společnosti
- může zakládat obecní podniky nebo vkládat svůj majetek do společných podniků

¹⁴ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, příloha č. 1 a 2

¹⁵ § 125 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

- má svou finanční suverenitu, je zčásti nezávislá na státu, hospodaří dle vlastního rozpočtu
- je nositelem veřejné moci, veřejné záležitosti může upravovat obecně závaznými vyhláškami, může zřídit obecní policii
- má právo i povinnost pečovat řádně o svůj majetek
- může spolupracovat s jinými obcemi, s krajem, státem nebo realizovat mezinárodní spolupráci.

Uvedené činnosti a kompetence financuje obec z výdajů rozpočtu obce, který je na straně příjmů naplňován z rozpočtového určení daní, vlastních příjmů obce, dotací a příspěvků. Obec při zabezpečování činností musí vynakládat finanční prostředky hospodárně s principy dobrého hospodáře a účelného využití pro společenství občanů v dané obci.

3 Obec jako subjekt sociální politiky

Sociální politika je významnou a důležitou složkou veřejného života. Hlavní úlohu v dnešní společnosti hraje v oblasti sociální politiky většinou stát, který je především konceptor sociální politiky (určuje pravidla v podobě právní legislativy, dbá na dodržování) a je také vykonavatelem a realizátorem sociálně politických opatření (ve formě pomoci, finančních podpor a dávek).¹⁶ Mezi významné aktéry sociální politiky patří obec. Je subjektem, který má předpoklady, možnosti i prostředky k vykonávání sociální politiky a je také velmi blízko k objektům, tedy těm aktérům sociální politiky, kterým je sociální politika určena, především občanům a sociálním skupinám. Základní společenství občanů žijících na území obce nazýváme v souvislosti se sociální politikou, komunitou.

Jednotlivé kompetence v rámci sociální politiky v České republice jsou legislativně rozděleny mezi stát, kraje a obce a to konkrétně v zákoně o sociálních službách č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Dle § 94 výše uvedeného zákona obec:

- *zjišťuje potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území,*
- *zajišťuje dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území,*
- *spolupracuje s dalšími obcemi, kraji a s poskytovateli sociálních služeb při zprostředkování pomoci osobám, popřípadě zprostředkování kontaktu mezi poskytovatelem a osobou,*
- *může zpracovat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s krajem, poskytovateli sociálních služeb na území obce a za účasti osob, kterým jsou poskytovány sociální služby,*
- *spolupracuje s krajem při přípravě a realizaci střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje, za tím účelem sděluje kraji informace o potřebách poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na území obce, o možnostech uspokojování těchto potřeb prostřednictvím sociálních služeb a o jejich dostupných zdrojích,*
- *spolupracuje s krajem při určování sítě sociálních služeb na území kraje, za tím účelem sděluje kraji informace o kapacitě sociálních služeb, které jsou potřebné pro zajištění potřeb osob na území obce a spoluvytváří podmínky pro zajištění potřeb těchto osob.*

¹⁶ KREBS, V. a kol. Sociální politika: Praha, 2. vyd. ASPI Publishing, s.r.o. cit. s. 57 -59

Další příslušnou legislativní normou je právní základ povinností obcí vymezen v zákoně o obcích,¹⁷ a to tak, že „*obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů.*“ Výše uvedené právní vymezení je často interpretováno jako povinnost obcí sociální služby zřizovat nebo minimálně se na financování sociálních služeb podílet. Na podporu poskytování sociálních služeb ze strany obce však není žádný právní nárok, s výjimkou těch sociálních služeb, které obec zřizuje. Pokud tedy obce projeví vůli zřídit v rámci své samostatné působnosti sociální služby, mohou tak učinit zřízením příspěvkové organizace, která má svou právní subjektivitu nebo organizační složky obce bez právní subjektivity. V praxi se tak setkáváme se službami, které jsou ve formě pečovatelských služeb, denních stacionářů, azylových domů, chráněných bydlení či terénních programů. Nástrojem obcí pro určení potřeb v sociální oblasti je „*metoda komunitního plánování*“, které stanovuje postupy a techniky pro přípravu strategických rozhodnutí a je paralelou pojmu „*plánování rozvoje sociálních služeb*“, který je zakotven v zákonu o sociálních službách.¹⁸ Vytvoření komunitního plánu zajišťuje obcím přehled a určitou mapu služeb ve svém katastrálním území, kterou pak mohou aktivně využít pro zajištění potřeb poskytování sociálních služeb. Obec tak zajistí zákonnou povinnost vyplývající ze zákona o sociálních službách. Zjišťováním potřeb s komparací vložených prostředků na jedné straně a požadavky stávajících a potencionálních uživatelů na straně druhé tak vytváří potřebný princip triády, který deklaruje aktivní přístup obce k vzájemné spolupráci mezi uživateli, zadavateli a poskytovateli sociálních služeb. Takto vzniklý partnerský dialog vytváří velmi dobré předpoklady, že v dané obci budou zajištěny tři základní druhy sociálních služeb, které zákon o sociálních službách dělí do níže uvedených skupin:¹⁹

- služby sociální prevence
- služby sociální péče
- služby základního a odborného sociálního poradenství.

Na jejich zajištění se kromě obce a jejich zřízených organizací mohou podílet neziskové organizace, charity, církve, spolky nebo také právnické či fyzické osoby podnikající v dané

¹⁷ § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

¹⁸ § 3 odst. h zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

¹⁹ § 32 zákona č. 108/2006 sb., o sociálních službách

oblasti. Úlohou obce pak je v samostatné působnosti vytvářet podmínky pro vznik služeb a možnosti podporovat i veřejnými prostředky činnost těchto poskytovaných služeb.

Mimo úkoly v samostatné působnosti mají především obecní úřady obcí s rozšířenou působností (obce III, stupně) a určitou měrou i pověřené obecní úřady (obce II. stupně) kompetence v poskytování služeb, které ze systému sociální prevence na ně přenesl stát. Do těchto kompetencí řadíme prevenci, poradenství, sociálně právní ochranu dětí.

Vymezení úkolů a působnost při zajišťování sociálních služeb pro obecní úřad s rozšířenou působností vymezuje § 92 zákona o sociálních službách č. 108/2006 Sb., ve znění:

- *zajišťuje osobě, která není poskytována sociální služba, a je v takové situaci, kdy neposkytnutí okamžité pomoci by ohrozilo její život nebo zdraví, poskytnutí sociální služby nebo jiné formy pomoci, a to v nezbytném rozsahu, místní příslušnost se řídí místem trvalého nebo hlášeného pobytu,*
- *koordinuje poskytování sociálních služeb a poskytuje odborné sociální poradenství osobám ohroženým sociálním vyloučením z důvodu předchozí ústavní nebo ochranné výchovy nebo výkonu trestu, osobám, jejichž práva a zájmy jsou ohroženy trestnou činností jiné osoby, a osobám, jejichž způsob života může vést ke konfliktu se společností, přitom spolupracuje se zařízeními pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, s Vězeňskou službou České republiky, Probační a mediální službou České republiky, správními úřady a územními samosprávnými celky,*
- *na základě oznámení poskytovatele zdravotních služeb zjišťuje, zda je nezbytné poskytnout osobě umístěné ve zdravotnickém zařízení služby sociální péče a zprostředkovává možnost jejich poskytnutí, v případě, že nelze služby sociální péče osobě poskytnout, sděluje neprodleně tuto skutečnost poskytovateli zdravotních služeb, v jehož zdravotnickém zařízení je osoba umístěna,*
- *na území svého správního obvodu koordinuje poskytování sociálních služeb a realizuje činnosti sociální práce vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování osob, přitom spolupracuje s krajskou pobočkou Úřadu práce a krajským úřadem.*

Obec s rozšířenou působností je nápomocna příslušnému krajskému úřadu pokud dojde k situaci, kdy některý z poskytovatelů sociálních služeb ukončil činnost nebo pozbyl platnost registrace poskytovaných služeb a osoby, kterým byla daná služba poskytována, se nacházejí

v bezprostředním ohrožení jejich práv.²⁰ Ke koordinaci s krajským úřadem také dojde, pokud osoby, kterým jsou poskytovány sociální služby, čelí ohrožení trestné činnosti jiné osoby.²¹

Hlavním účelem sociálních služeb na úrovni obcí je pomoc potřebným občanům a chránit veřejné zájmy, kterou jsou definované v legislativě, především Ústavě České republiky, Základní listině práv a svobod, ale i zákoně o sociálních službách.

Sociální službou se dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších právních předpisů, § 3, písm. a) *„rozumí činnost nebo soubor činností zajišťujících pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění nebo prevence sociálního vyloučení.“*

Z výše uvedených skutečností je zřejmé, že podle platné právní úpravy v oblasti sociální politiky a jejich služeb patří obcím s rozšířenou působností největší podíl a zodpovědnost. Samostatnou otázkou by byl pohled na zabezpečení financování uvedených zákonných povinností.

²⁰ § 93 odst. a., zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

²¹ § 93 odst. b., zákona č. 108/2006 sb., o sociálních službách

4 Stát jako subjekt sociální politiky

Sociální politika je jednou ze stěžejních a nezastupitelných součástí politiky státu. Aktivity a zásahy státu do sociální oblasti jsou v současné společnosti považovány za integrální skutečnosti, které jsou zabezpečovány státem jako institucí, a také právními nástroji, které mají všeobecný dosah na každého obyvatele. Sociálněpolitická opatření státu jsou právními normami se všeobecným dosahem. K tomuto dosahu rovněž přispívá, že stát disponuje poměrně značnými zdroji a svou fiskální politikou významně ovlivňuje a určuje rámec působnosti sociální politiky jako takové. Stát má tu nezastupitelnou roli, že určuje kdo a za jakých podmínek, se podílí na sociální politice, což je subjekt sociální politiky a působí na objekty sociální politiky, což jsou obyvatelé, jednotlivci nebo sociální skupiny, kterým jsou opatření sociální politiky určeny.

Podoba účasti státu v sociální politice je závislá na politických, ekonomických a kulturně společenských podmínkách země. Je však politikou, která se primárně orientuje na člověka, jeho životní podmínky, kvalitu života a na rozvoj a kultivaci jedince a společnosti. Snaží se čelit ekonomicko-sociálnímu ohrožením a eliminovat tvrdost tržních mechanismů. Stát tak svými koncepčními záměry a následně zákonodárnými akty formuje všeobecné sociální postoje ve společnosti a prostřednictvím svých praktických opatření zajišťuje naplnění svého politického a ideového rámce.

Sociální politika je velmi široký a složitý pojem a jako taková je v teorii a praxi různě interpretována. Je různě chápána, kdy její složitost a spletnost vztahů s jinými společenskými sférami předurčuje neexistenci jednoznačné definice. V „užším slova smyslu“ můžeme sociální politiku chápat jako eliminaci nepříznivých sociálních rizik (nemoc, zdravotní postižení) nebo nouzových sociálních situací (nezaměstnanost). V „širším slova smyslu“ je sociální politika chápána jako konkrétní jednání subjektů, především státu, které svými koncepčními vizemi sociální politiky a doktrínami formuje směr k zlepšení životních podmínek občanů.²²

Sociální politika se tak stává soustavnou a cílevědomou činností sociálních subjektů se snahou o udržení a fungování daného sociálního systému, které reagují na již vzniklé problémy nebo se snaží o předcházení, prevenci vzniku sociálních problémů. Úsilí sociální politiky je tedy jednoznačně soustavné a cílené.

²² KREBS V. a kol. Sociální politika. Praha: 2. vyd. ASPI Publishing, s.r.o. cit. s. 11 - 17

Dle hlediska filozofického myšlení uplatňovaného v politice daného státu se setkáváme s následujícími základními principy:

- *liberalizmus* – směr, který staví na osobní svobodě jednotlivce a jeho individuální odpovědnosti. Blahobyt člověka je závislý na něm samém, včetně všech případných rizik. Funkčnost sociální politiky je posuzována podle vztahu k ekonomické efektivnosti. Nejsou podporovány redistribuční procesy.
- *křesťansky konzervativní* – vychází z křesťanské filozofie, jedinec není zodpovědný za sociální situaci, v určité míře je to i společenský systém, který předurčuje postavení jedince. Principem je osobní svoboda, díl odpovědnosti za sociální situaci nesou bohatí a mocní. Vzorem je křesťanské milosrdenství, založené na dobročinné a charitativní aktivitě. Charita je zdroj ctnosti, individuální svoboda musí být podřízena obecnému dobru.
- *demokratický socializmus* – usiluje o zajištění důstojných podmínek života všem ve společnosti cestou zavedení pravidel a podmínek se značnou mírou přerozdělování a převzetí sociální odpovědnosti státem. Je v protikladu k liberálnímu směru. Je zdůrazňována sociální i občanská rovnost.²³

Podle míry účasti státu na tvorbě sociální politiky, intenzity hospodářského přerozdělování a politické ideologii se rozlišují následující typy sociální politiky:

- *redistributivní* – stát je hlavní sociální subjekt, kdy sociální ochrana je určena celé populaci bez sledování efektivity, vyznačuje se značnou mírou přerozdělování.
- *výkonový* – sociální potřeby jsou uspokojovány na základě pracovních výkonů, stát garantuje definované minimum sociálních dávek, je zapojen systém sociálního pojištění.
- *reziduální* – stát má velmi malou roli v sociální politice, distributorem sociálního uspokojení je trh. Jako subjekt sociální politiky je významně zastoupena rodina.²⁴

V závislosti na míře vlivu státu a jeho role v sociální politice jsou v praxi i literatuře běžně používané pojmy jako:

²³ MITCHELL, E. Typologizace sociálního státu v díle G. Esping-Andersena. Socoweb 2010

²⁴ KREBS, V. a kol. Sociální politika. Praha: 2. vyd. ASPI Publishing, s.r.o. cit 40-41

- welfare state²⁵
- sociální stát
- stát veřejných sociálních služeb.

Jednotlivé definiční vymezení výše uvedených pojmů je relativně neurčité a velmi obtížné přičemž v uvedeném smyslu jsou i pojmy synonymické. Originální anglický termín „welfare state“ byl použit v koncepci systému sociálního zabezpečení Spojeného království Velké Británie na sklonku druhé světové války, který se realizoval v praxi mnoha zemí a ovlivnil sociální politiku a životní standard. Vhodný doslovný termín není v českém jazyce ustálen. Nejčastěji bývá překládán jako „stát blahobytu“, kde blahobytnost není vnímán ve smyslu luxusu života, ale vytváření nadstandardních sociálních politik a jejich podmínek. Hlavní myšlenkou welfare státu je zajistit dlouhodobou prosperitu společnosti na základě přerozdělování vytvořeného národního produktu. Systém je provázán s vyspělou tržní ekonomikou a demokratickými principy. Je však velmi náročný na ekonomické zdroje a vysoké ekonomické zatížení aktivních subjektů.

V posledních letech jsme svědky toho, co bychom mohli nazvat jako období soustavného hledání míry účasti státu v sociální politice. Otázkou vůbec není, zda má stát v sociální politice angažovat, či nikoliv, ale především jaká má být „míra“ účasti státu v sociální politice a v čem se má jeho role prvotně projevit. Jistá role angažovanosti ve fungování sociálního státu je spojována s rostoucím rozsahem veřejného sektoru a s jeho sklonem k neefektivnímu chování a k nedostatečně účinnému vynakládání sociálních výdajů.

Taktéž řada faktorů, jako je stárnutí populace, nezaměstnanost, rozpad funkce rodiny zneužívání sociální politiky, růst příjmové diference, vede státní sociální politiku k novým formulacím a tvorbě cílů sociální politiky. Upouští se od realizace státu jako štědrého finančního poskytovatele.

Soudobý charakter státní sociální politiky v České republice je dán snahou posilovat roli a úlohu místních samospráv, aktivnějšího zapojení neziskových organizací a vytváření podmínek pro soukromý sektor. Je otázkou, zda tyto procesy v sociální politice jsou kroky k postupnému snižování úlohy státu jako vykonavatele, realizátora nebo také jako konceptora sociální politiky. Významný atribut, který se podílí na změně role státu, představuje celková

²⁵ FRANCOVÁ, H. NOVOTNÝ, A. Sociální politika v základech. Praha: Triton, 2008. cit. 111

finanční nákladovost sociálního systému. Sociální politika se pro stát stává velmi nákladnou a přirozeně tak stát hledá možnosti u jiných subjektů, včetně zapojení tržních mechanismů a finančních prostředků soukromého sektoru. Úroveň bydlení různých sociálních skupin i jednotlivců však patří mezi důležité ukazatele sociální i kulturní úrovně nejen jich samotných, ale také daného státu.

Zkušenosti ze všech hospodářsky vyspělých zemí ukázaly, že intervence do bytové politiky potažmo i sociálního bydlení jsou nevyhnutelné k dosažení uspokojivého stavu bydlení v příslušné lokalitě.²⁶

²⁶ PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha: ASPI, a.s., 2005, cit. s. 453

5 Bydlení

Bydlení má pro člověka zvláštní a specifické postavení. Patří mezi základní lidské potřeby a obydlí je místo, kde je tato potřeba naplňována. Obydlí, byt je tedy místem, kde člověk nejen žije svůj život, ale kde především vytváří obsah určitého způsobu života, svého sebenaplnění, svou svobodu. V něm také člověk vytváří předpoklady pro realizaci svých různorodých činností. Je místem pro soukromí, péči o rodinu, pro obnovu duševních a fyzických sil a místem, kde jsou uplatňovány základní sociální vazby a mezilidské vztahy. Význam bydlení a s tím spojené uskutečňované procesy předurčují vliv na život člověka, na jeho životní styl a do značné míry spoluvytvářejí a formují jeho osobnost a charakter.

Bydlení je vždy fixováno v určitém prostoru. Bydlení v dané lokalitě je vždy svázáno s určitými možnostmi vzdělávání se a následnými pracovními příležitostmi a celkovou vybaveností prostředí spojenou též s dopravní obslužností, která je většinou dána velikostí sídla. Případný bytový deficit v lokalitě lze jen velmi obtížně řešit nabídkou bytů v jiné lokalitě. Obydlí je, vzhledem ke své dlouhé životnosti, obtížně přizpůsobitelné měnícím se potřebám daného jednotlivce či rodiny nebo měnícím se hospodářským a pracovním trendům společnosti. Případné stěhování je tak spojeno s vysokými transakčními náklady, které mnohdy snižují ochotu domácnosti si hledat nové vhodné bydlení. Bydlení má charakter heterogenního zboží, jehož nabídka je velmi rozmanitá co do ceny, kvality a umístění daného bytu. Oproti jiným běžně užívaným komoditám vykazuje určitá specifika. Trh s byty je ve skutečnosti tvořen soustavou místních lokálních trhů, většinou příslušné obce, města, které se významně liší. Trh s byty neodpovídá klasickému modelu ideálního trhu, kde v určitém období dochází k nalezení rovnováhy mezi poptávkou a nabídkou. Pro trh s byty je naopak typická cenová elasticita poptávky a nabídky. Byt, případně dům patří k nejdražším spotřebním předmětům. Vlastní bydlení je investicí, která nebývá dostupná pro každého člověka, rodinu.²⁷

Způsob a úroveň bydlení člověka patří mezi ukazatele sociální a kulturní úrovně nejen jedince samotného, ale také celkové vyspělosti dané společnosti. Přesto, že bydlení patří mezi základní lidské potřeby a je ho nutné pokládat za soukromý statek, je jeho spotřeba důležitá pro společnost a důležitým faktorem ekonomického růstu. Někdy ekonomická teorie chápe bydlení jako statek veřejný. Tato teorie vychází především ze skutečnosti období socialistického zřízení před rokem 1989, kdy stát zajišťoval výstavbu tzv. státních bytů

²⁷ LUX, M., KOSTELECKÝ, T., Bytová politika teorie a inovace pro praxi, Praha: 1. vyd. Sociologické nakladatelství (Slon), 2011. cit. 7-17

(komunálních, podnikových, vojenských) z veřejných rozpočtů a také z dnešních finančních podpůrných programů a finančních dotací jako např. ze Státního fondu rozvoje bydlení,²⁸ kdy jsou poskytovány finanční prostředky pro podporu výstavby nájemních bytů, technické infrastruktury nebo na opravy a modernizaci současného bytového fondu. Bydlení však nemůže být považováno za veřejný statek. Veřejný statek je totiž definován nedělitelností spotřeby a nemožností vyloučit ze spotřeby daného statku ostatní spotřebitele a bydlet v určitém bytě znamená mít právo vyloučit ostatní lidi z jeho užívání. Tím se bydlení nepřibližuje veřejnému statku, ale je spíše jeho opakem.

5. 1 Právní rámec bydlení

Právo na bydlení je od roku 1948 zakotveno v Všeobecné deklaraci lidských práv a to konkrétně v čl. 25, odst. 1²⁹ zmíněného dokumentu, který uvádí, že *„Každý má právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, byt a lékařskou péči, jakož i nezbytná sociální opatření, má právo na zabezpečení v nezaměstnanosti, v nemoci, při nezpůsobilosti k práci, při ovdovění, ve stáří nebo ostatních případech ztráty výdělečných možností, nastalé v důsledku okolností nezávislých na jeho vůli.“*

Přestože je Všeobecná deklarace lidských práv přijata na valném shromáždění Organizace spojených národů spíše doporučujícím dokumentem, nález Ústavního soudu zdůraznil, že *„má nesporně značný právně interpretační význam i význam pro formulaci univerzálních standardů lidských práv.“*³⁰

Následně v roce 1966 Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) přebírá ustanovení z Všeobecné deklarace lidských práv a deklaruje ho ve svém čl. 11 odst. 1³¹ ve znění: *„Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění*

²⁸ Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení

²⁹ Koncepce sociálního bydlení ČR 2015-2025, Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2015 cit. 12

³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 21. června 2000 sp. zn. Pl ÚS 3/2000 (N 93/18 SbNU 287)

³¹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

tohoto práva uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce založené na svobodném souhlasu“.

Výbor Organizace spojených národů pro lidská práva vypracoval četná doporučení a komentáře. Právo na „přiměřené bydlení“ je předmětem mnohých odborných mezinárodních jednání a komisí. Organizace spojených národů se tématu bydlení věnovala v mezinárodním paktu „Fact Sheet No. 21,³² ve kterém formulovala jednotlivé aspekty práva na přiměřené bydlení:

- právní jistota vlastnictví
- dostupnost služeb
- cenově dostupné bydlení
- obyvatelné obydlí
- dostupné obydlí
- dostupnost pracovních míst
- kulturně přiměřené bydlení.

Hospodářská, sociální a kulturní práva můžeme nalézt v Listině základních práv a svobod č. 2/1993 Sb., v Hlavě čtvrté, která je součástí ústavního pořádku České republiky. Právo na bydlení není sice výslovně upraveno, ale čl. 30 odst. 1 uvádí: „*Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.*“ Následně odst. 2: „*Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.*“ Odst. 3: „*Podrobnosti stanoví zákon.*“ Z výše uvedených citací je zřejmé, že ztrátu dostupnosti bydlení může vyvolat stav hmotné nouze, v tomto důsledku pak státu vzniká povinnost poskytnout pomoc každému, kdo se v takové situaci ocitne.

³² The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [online] Geneva: Dostupné z: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf

Právo na bydlení je zakotveno v mezinárodních dokumentech, jichž je Česká republika signatářským státem. Na mezinárodní úrovni je právo na bydlení součástí práva obvykle označovaného jako právo na přiměřenou životní úroveň.

Významným nástrojem ochrany sociálních práv na úrovni Evropské unie je Evropská sociální charta publikována pod číslem 14/2000 Sb. m. s. Je to mezinárodní smlouva o sociálních a hospodářských právech ratifikována členskými státy Rady Evropy. První verze Charty byla přijata v roce 1961 a v platnost vstoupila až v roce 1965. Pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 3. Prosince 1999. Evropská sociální charta upravuje právo rodiny na sociální, hospodářskou a právní ochranu následovně: „*S cílem zajistit nezbytné podmínky pro plný rozvoj rodiny, která je základní jednotkou společnosti, se smluvními strany zavazují podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života takovými prostředky jako jsou rodinné dávky, daňová opatření, poskytování bydlení pro rodiny, dávek novomanželům a jinými vhodnými prostředky.*“ V dodatkovém protokolu Charty publikovaném pod číslem 15/2000 Sb. m. s. je pak právo na bydlení stanoveno pro seniory.

V I. části Evropské sociální charty je stanoveno 19 zásad, jež smluvní strany uznávají za cíl, o který budou usilovat při realizaci této mezinárodní smlouvy. Část II. definuje jednotlivá sociální a hospodářská práva, jež jsou nastavena tak, že smluvní strany mají povinnost přijmout nejméně pět ze sedmi článků II. části Evropské sociální charty. Posléze smluvní strany přijímají další ustanovení smlouvy tak, aby jejich počet nebyl nižší než deset článků nebo čtyřicet pět číslovaných odstavců. Kontrolním mechanismem u této smlouvy jsou pravidelné zprávy signatářů podávané generálnímu tajemníkovi Rady Evropy. Výbor nezávislých expertů zprávy vyhodnotí a následně Výbor ministrů předkládá státům připomínky a doporučení.³³

Česká republika výslovně ve svých právních dokumentech právo na ochranu bydlení či ochranu přiměřené životní úrovně neuvedla, přesto dle judikatury Ústavního soudu publikovaného pod sp. zn. Pl.ÚS 3/2000 vyplývá: „*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*

³³ Evropská sociální charta, [online] Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. Dostupné z: www.mpsv.cz/files/clanky/1218/esch.pdf

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 jednatelce zaručeno „příznivější zacházení“ (v tomto případě podle mezinárodní smlouvy).“³⁴

Právní aspekt bydlení nalezneme v mnoha dalších zákonech a souvisejících předpisech, ale vždy se však jedná o zákony, které například určují vlastnictví, výši nájemného, sociální podporu vztahující se k bydlení, daňových předpisů, finanční výpomoc, či dotační programy.

Právo na bydlení tak jednoznačně představuje právo požívající ochrany ze strany státu. Je však nutné zmínit, že toto právo není absolutní. Ve výše uvedených právních dokumentech je vždy spojováno s určitou skupinou (rodina, senioři). Nikdy také nemůže být právo na bydlení vykládáno tak, že je povinností státu zajistit osobě určité sociální skupiny přiměřené bydlení nebo přiměřenou životní úroveň. Úkolem a cílem státu je vytvářet takové podmínky, které umožní právní relevanci daného termínu - přiměřené životní úrovně a bydlení.

5. 2 Politika bydlení státní a místní správy

Přestože je bydlení primárně odpovědností jednotlivce, tak téma bydlení jako celku je sdílenou odpovědností společnosti, a úloha a role státu tím nezastupitelná. Primárním působením státu by měla být motivace občanů k tomu, aby si dokázali zajistit bydlení vlastními silami. Tam, kde jednatelce nedokáže z objektivního důvodu svoji odpovědnost naplnit, je v zájmu společnosti, danému jedinci pomoci. Pomoc jedinci, rodině by měla spočívat v kombinaci nástrojů, které především působí preventivně a motivačně. Z pohledu vynaložených veřejných prostředků by nemělo docházet k narušení trhu s byty a využití by mělo být vždy efektivní, racionální, přiměřené a udržitelné.

Stát je v otázce bydlení zastoupen svými ústředními orgány, a to především - Ministerstvem financí, Ministerstvem práce a sociálních věcí, Ministerstvem pro místní rozvoj, Ministerstvem vnitra, Ministerstvem životního prostředí, Ministerstvem průmyslu a obchodu a místními orgány územní samosprávy, které by dle svých vymezených

³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 21. června 2000 sp. zn. Pl.ÚS 3/2000 (N 93/18 SbNU 287)

kompetencí měli ovlivňovat bytovou politiku a vytvářet koncepci bytové politiky - a následně její:

- dostupnost - realizovanou v zajištění přiměřeného bydlení ve všech formách
- stabilitu - v prostředí oblasti financí, legislativy a institucí, které jsou účastníky trhu s bydlením
- kvalitu – utvářením udržitelného rozvoje se zájmem o životní prostředí.

Národní působnost v oblasti bytové politiky má jednoznačně Ministerstvo pro místní rozvoj. Dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je na základě § 14 odst. 1 „*ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky, včetně regionální podpory podnikání, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu, investiční politiky a cestovního ruchu*“ a dále dle odst. 2.pis. a) „*spravuje finanční prostředky určené k zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu*“ a následně jak popisuje článek b) „*koordinuje činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu, včetně koordinace financování těchto činností, pokud tyto prostředky přímo nespravuje.*“

Ministerstvo práce a sociálních věcí má v kompetenci především péči o občany v oblasti sociální politiky, do které spadají oblasti zdravotně postižených občanů, sociální služby, rodinná politika a sociální dávky, kde nalezneme i dávky na bydlení.

Ministerstvo financí má kompetence v oblasti státní správy pro státní rozpočet České republiky a daňové politiky (rozpočtového určení daní pro obce a kraje, výběru daně z nemovitostí).

Mezi další kompetence jednotlivých ministerstev, které ovlivňují sektor bydlení, můžeme zařadit kompetence v oblasti občanského zákoníku – Ministerstvo spravedlnosti, v oblasti živnostenského zákoníku – Ministerstvo průmyslu a obchodu, v oblasti zákona o obcích a dohledu nad výkonem samostatné a přenesené působnosti – Ministerstvo vnitra.

Usnesením vlády č. 524 vláda České republiky v roce 2011 schválila Koncepci bydlení České republiky do roku 2020. V této koncepci je provedena analýza bytové politiky v letech 2005-2010, vytýčeny problémové oblasti bytové politiky, provedena SWOT analýza a jsou

nastoleny vize a koncepce bydlení do roku 2020. Zásadním naplněním role státu v oblasti bydlení je zabezpečení finančního prostředí pro podporu bydlení, vytvoření stabilního legislativního rámce a posílení stability institucí nesoucích odpovědnost za naplňování politiky státu v oblasti bydlení. Jako hlavní nástroj podpory bydlení státu je v této pozici Státního fondu rozvoje bydlení.

Vedle ústředního orgánu státní správy nezastupitelnou roli hrají obce. Stát však nesmí do samostatné působnosti zasahovat. Dle zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů, v §35 odst. 2 „*obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany zdraví...*“ K tomuto paragrafu můžeme také připojit i § 38, ve kterém se uvádí: „*Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Obec vede evidenci svého majetku.*“

Od obcí se tedy očekává, že budou vytvářet podmínky pro uspokojování potřeb svých občanů, včetně potřeb bydlení. Zároveň se však obce musí starat o svůj majetek s péčí řádného hospodáře. Tyto souběžné požadavky se však mnohdy mohou stavět proti sobě a je jen na dané obci zda upřednostní uspokojování potřeb svých obyvatel nebo se bude chovat účelně a především hospodárně, protože ne vždy jde například v pronájmu bytových prostor snížit nájem pro nízkopříjmové obyvatele a zároveň investovat do tohoto bytového prostoru.

Jak jsem již uvedl na začátku této kapitoly, základní cílení státu v oblasti bydlení je motivace občanů k tomu, aby si dokázali zajistit bydlení vlastními silami. Jsou však skupiny obyvatel, které si z objektivních důvodů bydlení nezajistí sami. Zvýšení dostupnosti bydlení pro skupiny obyvatel ohrožené sociálním a prostorovým vyloučením musí řešit stát. Je to aktuální úkol doby. Hovoříme o tzv. „sociálním bydlení“.

6 Sociální bydlení

Housing first, bydlení především, je užívané a známé pravidlo, které sociální odborníci doporučují aplikovat při pomoci osobám sociálně vyloučeným či osobám ohroženým sociálním vyloučením nebo jak definuje osobu v nepříznivé situaci § 3, odst. b) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, se jedná o osobu v situaci, kdy dojde „*nepříznivou sociální situaci oslabení nebo ztráta schopnosti z důvodu věku, nepříznivého zdravotního stavu, pro krizovou sociální situaci, životní návyky a způsob života vedoucí ke konfliktu se společností, sociálně znevýhodňující prostředí, ohrožení práv a zájmů trestnou činností jiné fyzické osoby nebo z jiných závažných důvodů nemohou řešit vzniklou situaci tak, aby toto řešení podporovalo sociální začlenění a ochranu před sociálním vyloučením.*“ Téma „sociální bydlení“ v české odborné i laické veřejnosti rezonuje již mnoho let. Sociální bydlení představuje nyní obecný termín pro bydlení osob, které se ocitly v nepříznivé sociální situaci. Takové bydlení je zpravidla poskytováno za zvýhodněných nájemních podmínek a obvykle na dobu určitou. Cílem by měla být motivace lidí spojená se sociální prací, která umožní získat osobám zpět standardní bydlení. Mnohdy je však situace taková, že z daného sociálního bytu se stává byt trvalý.

Skutečnosti, jakými jsou například aktuální stav sociálně vyloučených lokalit, narůstající bezdomovectví, obchodování s lidskou chudobou, negativní tendence demografického vývoje - nárůst počtu seniorů, přináší akutní výzvy hledat a nalézt systémové řešení, která míru uvedených negativních problémů budou snižovat především ve vztahu zajištění potřeb bydlení lidem z ohrožených a rizikových skupin obyvatelstva. Neřešení situace by bylo agonií, která by mohla přinést rizika nejen do společnosti jako takové, ale také by mohla více atakovat potřeby finančního rázu, kdy bezpochyby již dnes vytvářejí problémy veřejných rozpočtů.

V současné době v České republice neexistuje zákon upravující otázku sociálního bydlení. Neexistuje jednoznačné právní ukotvení daného pojmu. Je také problémem jednoznačně interpretovat definici sociálního bydlení. Východiskem může být použití některých charakteristik:

- 1) bydlení zcela vzniklo z veřejných prostředků
- 2) bydlení je provozováno z veřejných prostředků

- 3) výše nájemného je nižší než tržní úroveň (nákladové nájemné nebo odvozené od výše příjmů nájemce)
- 4) přidělení bytu závisí na sociálních kritériích žadatele
- 5) přidělení bytu provádí orgán veřejné správy, případně neziskové organizace
- 6) bydlení nepodléhá trhu³⁵

Z výše uvedených premis se tak můžu pokusit interpretovat definici sociálního bydlení a to v následující rovině:

„typ bydlení, který vznikl nebo byl pořízen z veřejných prostředků pro sociální účely a je využíván pro sociálně ohrožené cílové skupiny obyvatel, přičemž nájemné je dotováno a s daným druhem bydlení nelze volně nakládat“.

S pojmem sociální bydlení se také vážou pojmy:

- chráněné bydlení – je pobytová služba poskytovaná osobám, které mají sníženou soběstačnost z důvodu zdravotního postižení nebo chronického onemocnění, včetně duševního onemocnění a jejichž situace vyžaduje pomoc jiné fyzické osob³⁶
- azylové řízení – jedná se o pobytovou službu poskytovanou na přechodnou dobu osobám v nepříznivé sociální situaci spojené se ztrátou bydlení³⁷

6. 1 Základní principy sociálního bydlení

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

³⁵ LUX, M. et. al. Bydlení věc veřejná Sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie. Praha: 1. vyd. Sociologické nakladatelství (Slon) cit. 73-77

³⁶ § 51 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

³⁷ § 57 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

Princip rovnosti a nediskriminace – systém sociálního bydlení nesmí podporovat diskriminaci v přístupu ke konkrétním složkám sociálního bydlení. Vždy je nutné posuzovat individuální situaci každé osoby, které vzniká nárok do systému, zejména ve vztahu k sociální situaci a bytové nouzi.

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

Individuální a diferencovaný přístup – nástroje sociálního bydlení musí být schopny reagovat na různé potřeby různých osob, a to již od okamžiku ohrožení ztrátou bydlení.

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

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

Princip posilování kompetencí – k vlastní odpovědnosti a ke schopnosti udržení standardního bydlení. Naplnění tohoto principu musí být zajištěno sociální práci nebo sociálními službami.

Princip sociální adaptace na podmínky bydlení – učení se obvyklému způsobu života. K naplnění tohoto principu bude zajištěna sociální práce nebo sociální služby a současně různé formy sociálního bydlení.

Princip prevence – předcházení vzniku bytové nouze nebo jejího zhoršení až do situace, kdy bude k jejímu řešení nutné využít mechanismy krizových, sociálních a dostupných bytů. Preventivní aktivity jsou primárně realizovány v rámci systému sociálních služeb, ale sekundárně také v resortu školství, zdravotnictví, bezpečnosti.

Efektivní vynakládání veřejných prostředků – nastavení pravidel v oblasti sociálního bydlení takovým způsobem, aby nevytvářel jednoduše a systematicky zneužitelné prostředí.³⁸

Mezi nejdůležitější a primární princip patří *princip subsidiarity*, kdy je každý povinen si nejdříve pomoci sám sobě, následně pomáhá rodina a pokud ani rodina není schopna pomoci svými silami tak přichází stát. Tento princip respektuje skutečnost, že lidé nežijí v izolaci a každý je součástí určitého celku.

³⁸ Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. Cit. 23

6. 2 Anticipace zákona o sociálním bydlení

V roce 2011 vláda schválila Koncepti bydlení České republiky do roku 2020,³⁹ kde byly identifikovány hlavní problémy v oblasti bydlení. Koncepte konstatovala, že mezi hlavní problémy v oblasti bydlení patří:

- rostoucí počet osob ohrožených ztrátou bydlení
- rostoucí počet osob bez domova
- rostoucí počet sociálně vyloučených lokalit
- vysoké zatížení některých domácností výdaji na bydlení
- roztržitá spolupráce veřejného sektoru.

Výše uvedené dlouhodobé problémy v oblasti bydlení vyvolaly reakci vlády a ta pověřila v roce 2014 Ministerstvo práce a sociálních věcí k vytvoření koncepčního řešení problematiky sociálního bydlení. Ministerstvo práce a sociálních věcí zřídilo pracovní skupiny složené s odborníků z oblasti sociálních a právních, ze zástupců Úřadu vlády, ministerstev financí, průmyslu, úřadů práce, odborů, občanského sektoru a dalších. Vzniklá Koncepte sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025 byla přijata vládou v říjnu roku 2015 (společně s dokumentem RIA, který hodnotí budoucí dopady regulace). Byl tak vytvořen dokument, který je základem k přípravě zákona o sociálním bydlení. Návrh znění zákona předpokládá Ministerstvo práce a sociálních věcí předložit vládě v polovině roku 2016 tak, aby jeho účinnost nastala v roce 2017.

Cílem systému sociálního bydlení, kdy současný stav je dlouhodobě neudržitelný bez přijetí příslušných právních úprav, je zajistit osobám důstojné podmínky pro bydlení včetně řešení jejich sociálních problémů. Dostupnost bydlení se má zabezpečit pro osoby, které jsou bez přístřeší, žijí v nevyhovujících podmínkách nebo hrozí ztráta stávajícího bydlení. Výrazným způsobem by se měl snížit počet obyvatel, kteří vynakládají nepřiměřeně vysoké částky svých disponibilních příjmů na zabezpečení bydlení.

³⁹ Usnesení vlády č. 524 ze dne 13. července 2011

Z Koncepce sociálního bydlení je možné predikovat, jak stát zamýšlí řešit oblast sociálního bydlení.

1) Systém sociálního bydlení sestává prioritně z nástrojů sociální a bytové politiky.

Současná finanční podpora státu, která je ve formě příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení bude zachována avšak zcela modifikována tak, aby byla efektivnější a významněji posílila roli sociální práce a poskytovaných služeb. Modifikace řešení však nesmí mít negativní dopad na obyvatele, kteří využívají současné podpory dávkových systémů.

2) Sociální bydlení má být uceleným systémem, předpokládá se vznik tří forem sociálního bydlení podpořenou příslušnou právní úpravou, a to:

- *dostupný byt* – šlo by o zkolaudovaný, standardní bytový prostor určený k trvalému bydlení, kde bude odebrání sociální práce dobrovolné a bude primárně zaměřeno pouze na osoby, které mají dostatečné kompetence bydlet bez podpory

- *sociální byt* – měl by být součástí bytového fondu na úrovni obcí nebo jej může poskytnout pro tyto účely nestátní nezisková organizace, církevní organizace nebo soukromý majitel, s klientem bytu bude systémově zajištěna povinná sociální práce

- *krizové bydlení* – měla by to být nová sociální služba vycházející ze stávající sociální služby typu azylový dům, nájem by byl časově omezen na dobu šesti měsíců a měl by být určen jen pro nejzávažnější sociální případy, kdy je zapotřebí velmi rychle reagovat na tíživou sociální situaci klienta nebo při ohrožení života či zdraví

3) Cílová skupina pro vstup do systému sociálního bydlení bude vymezena prostřednictvím definice bytové nouze, anebo prostřednictvím poměru příjmů osob a jejich výdajů spojených s bydlením.

V Koncepci byla použita v Evropě akceptovaná kategorizační tabulka – ETHOS, kterou vyvinula Evropská federace organizací pracujících v oblasti bezdomovectví FEANTSA, která hovoří o bytové nouzi jako o stavu, kdy dochází u osoby k absenci bydlení, k ohrožení ztrátou současného bydlení nebo má bydlení nevhodné. Lze tak konstatovat, že nárok do systému bude mít ta osoba, která se ocitne ve stavu nebydlení, v nevyhovujícím bydlení či v ohrožení nebydlením, včetně těch osob či domácností, které vynakládají na bydlení nepřiměřeně vysokou část svých disponibilních příjmů, a to více než 40 %, respektive s hranicí 1,6 násobku životního minima.

Dle Koncepce budou mít tedy nárok na bydlení skupiny obyvatel, jako jsou senioři, zdravotně postižení, etnické menšiny, rodiče samoživitelé, oběti domácího násilí, osoby opouštějící instituce (dětský domov), ohrožené domácnosti s dětmi nebo případy, kde je nutné zajistit sloučení rodiny. Každý jednotlivý případ bude posuzován individuálně s příjmovým a majetkovým testem, který bude opakován i během samotného nájmu bytu.

4) V systému sociálního bydlení budou klíčovou roli sehrávat obce.

Poskytovateli sociálních a dostupných bytů budou obce. Vyšším územně samosprávným celkům, krajům, zůstanou v kompetenci azylové domy. Předpokládá se, že většina obcí bude mít zákonnou povinnost zajistit určité procento sociálních a dostupných bytů z celkového počtu bytů na území obce a dle demografické struktury obyvatel. Zohledněná má rovněž být příslušná sociální situace v dané obci. Za tímto účelem bude muset obec zřídit Obecní fond rozvoje sociálního bydlení, který bude představovat byty vyhrazené pro sociální bydlení a následně bytové jednotky, které vzniknou rekonstrukcí nebo případnou budoucí výstavbou. Jestliže obec nebude v době účinnosti zákona disponovat potřebným bytovým fondem, bude moci příslušná obec uzavřít smlouvy o spolupráci s jinými okolními obcemi (tzv. veřejnoprávní smlouvou meziobecní spolupráce) nebo bude moci smluvně využívat i bytový fond nestátních neziskových organizací, družstev, církví či soukromých vlastníků. V ojedinělých případech bude muset obec s rozšířenou působností uspokojit nárok pro obce ve svém územně správním obvodu.

Dojde-li k situaci, že obec nebude schopná z objektivně stanovených důvodů uspokojit potřebu sociálního bydlení dle výše popsaných mechanismů, obec doloží tržní selhání příslušné pobočce úřadu práce, která provede vyhodnocení situace. Neučiní-li tak obec, může být obci stanovena sankce. Jsou-li vyhodnoceny důvody nemožnosti nalezení bytů pro Obecní fond rozvoje sociálního bydlení, může obec požádat o investiční prostředky ze státního rozpočtu.

Osoba, která bude usilovat o získání sociálního bydlení, podá žádost na příslušné obci s rozšířenou působností. Žádost bude individuálně posouzena a při splnění všech podmínek bude žadateli vydáno osvědčení, které bude nárokem ke vstupu do systému sociálního bydlení.

5) Hlavní gestor sociálního bydlení – Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Ministerstvo práce a sociálních věcí povede rejstřík sociálních a dostupných bytů, realizovat komunikaci s jednotlivými obcemi, úřady práce, zajišťovat dotace na sociální práci a sociální služby. V oblasti investic do bydlení má spolupracovat s Ministerstvem pro místní rozvoj.⁴⁰

⁴⁰ Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. Cit 21, 25-47

7 Bytová politika v Evropské unii

Evropská unie dnes především reprezentuje koncentraci ekonomické-politické moci, která z historického hlediska byla především založena na vytvoření společného trhu, měnového trhu a hospodářské spolupráci s cílem realizovat svobodu v oblasti pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu. Tržní hospodářství, konkurenceschopnost, udržitelný rozvoj, rozvíjení hospodářské spolupráce a mnohé další, především ekonomické pojmy, jsou zdůrazňovány s principy sjednocující se Evropy. Stále více je dnes vedle ekonomické integrace zdůrazňována a posilována i oblast sociální politiky. Oblast evropské sociální politiky není zcela novým pojmem, ale mnohem více je zdůrazňována její role a vliv na další ekonomický rozvoj. Pojetí evropské sociální politiky se postupně vyvíjí, tak jak se vyvíjí Evropská unie, ale také jak se vyvíjí evropská společnost. V souvislosti se sociální politikou je oblast bytové politiky pokládána za velmi důležitý aspekt, neboť sféra bydlení přispívá k vyváženému a udržitelnému rozvoji ekonomického a sociálního pokroku včetně posílení soudržnosti, což je jeden z pěti základních cílů Evropské unie vyjádřených v Maastrichtské smlouvě z roku 1991. V mnohých národních ústavách je zajištění bydlení zahrnuto mezi univerzální práva. Většina Evropských států souhlasí s tím, že kvalitní a dostupné bydlení představuje základní lidskou potřebu a právo.

Bytová politika do kompetence Evropské unie nespadá. Pro členské země je zachován princip subsidiarity a proporcionality. Realizovaná bytová politika v jednotlivých členských zemích Evropské unie je vzájemně respektována, i když vliv na sféru bydlení se čím dál tím více zvyšuje. Existují vzájemné rozdíly plynoucí z demografických, geografických, ekonomických, kulturních a politických aspektů. Mezi významná kritéria, kde se rozdílnost jednotlivých politik členských zemí projevuje, patří rozsah intervence, především státu nebo též regionů či obcí.

Přes rozmanitost bytových politik jednotlivých členských států, lze vysledovat a identifikovat jisté trendy v zemích Evropské unie:

- 1) bytová politika je zcela ponechána na občanech a stát se angažuje jen minimálně (Řecko, Portugalsko)
- 2) bytová politika je ponechána na aktivitě jednotlivce, ale zájmem státu je pomoci těm, kteří v oblasti bydlení svou situaci nemohou řešit sami (Velká Británie)

3) bytová politika je zaměřena na podporu všech forem bydlení včetně intervence státu do trhu s byty (Německo, Rakousko, Nizozemí, Francie)

4) bytová politika je silně podporována ve všech formách bydlení, hlavně družstevního a nájemního charakteru (Švédsko)⁴¹

Mezi aktuální tendence a trendy v bytové politice členských zemí Evropské unie je řešení financování výstavby, především nájemního bydlení. Výstavba je financována ze soukromých nebo kombinací soukromých a veřejných finančních prostředků. Mnohé země přizpůsobují svou bytovou politiku vzniku soukromých společností fungujících na neziskové bázi, tzv. bytovým asociacím (Nizozemí, Irsko). Dochází tak k nezávislosti na státní nebo obecní správě.

Další tendencí ve vývoji bytových politik je decentralizace. Pravomoc bytové politiky státu doprovází proces sdílení pravomocí s nižšími stupni státní správy (obzvláště regiony, kraje). Nejdůležitějším faktorem je přirozeně charakter kompetencí ve státní správě v dané zemi. Zatímco výkonné pravomoci státní správy jsou v některých zemích obecně decentralizované (Itálie, Španělsko, Belgie), v jiných, zvláště unitárních a menších zemích, je počet úrovní nižších samosprávních celků menší a výkonná moc je soustředěna v rukou ministrů centrální vlády (Portugalsko, Dánsko, Holandsko). Tato skutečnost se pak odráží i do způsobu řízení bytové politiky. V Belgii jsou veškeré pravomoci související s definicí i výkonem bytové politiky výsadním právem regionů. Ve Španělsku, Německu a Itálii jsou jednotlivé pravomoci rozložena dle specifických klíčů mezi jednotlivé regiony a centrální vládu. Naopak v Portugalsku nebo Lucembursku jsou pravomoci zcela v rukou centrálních vlád.⁴²

Co dnes velmi rezonuje ve všech zemích Evropské unie, je tendence individualizace bytové politiky, která je charakterizována mírou sociální potřeby konkrétních žadatelů v konkrétní zemi. Státy ustupují od plošných dotací jednotlivým sociálním skupinám, ale mnohem častěji podporují dotacemi konkrétního jedince, rodinu. Sociální bydlení (nebo též používané pojmy jako podporované, dotované, subvencované) se stává velmi zřetelné

⁴¹ LUX, M. et. al. Bydlení věc veřejná Sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie. Praha: 1. vyd. Sociologické nakladatelství (Slon) cit. 18-29

⁴² LUX, M., KOSTELECKÝ, T. Bytová politika teorie a inovace pro praxi. Praha: 1.vyd. Sociologické nakladatelství (Slon) 2011 cit. 88-89

i v skandinávských zemích, kde již tak bylo toto bydlení podporováno ve velmi vysoké míře veřejnými prostředky.⁴³

7. 1 Sociální bydlení v Evropské unii

Sociální bydlení představuje ve většině zemí Evropské unie dlouhodobý sociální nástroj uplatňovaný v řešení bytových potřeb pro mnohé obyvatele jednotlivých zemí. Nenalezneme však žádnou ustálenou či jednotnou definici tohoto výrazu, která by byla platná pro celou Evropskou unii a také samotný výraz „sociální bydlení“ není ve všech zemích používán stejně (např. Německo – „podpora bydlení“, Francie – „bydlení za mírný nájem“, Španělsko – „chráněné bydlení“) Přes různorodost používání rozdílných výrazů je patrný jednotný pohled, kterým se snaží orgány jednotlivých zemí umožnit potřebným skupinám obyvatel zajistit dostupné bydlení.

Počátky vzniku sociálního bydlení v tom nejširším slova smyslu jsou ve většině zemí spojeny se zásahy států do trhu s byty počátkem 20. Století. Záměrem bylo nejen zlepšit bytový fond, ale také zapojit mimo státní správu různé investory, včetně neziskových organizací. Značný rozvoj sociálního bydlení byl uskutečňován po druhé světové válce, kdy sociální bydlení představovalo krátkodobý nástroj k odstranění bytové nouze. Postupem doby a vzrůstem životní úrovně začala poptávka po sociálním bydlení klesat a naopak vzrůstal rozvoj vlastnického bydlení. Se změnou nepříznivých hospodářských poměrů v západních zemích v polovině 70 let minulého století, došlo k opětovnému zájmu o sociální bydlení. Narostla sociální diference mezi obyvateli. Státní politiky byly zaměřeny k rychlé výstavbě poměrně nízké úrovně bytů. Tato nepříznivá hospodářská situace tehdejší doby, s dalšími negativními jevy – imigrace, nečekané hospodářské růsty i poklesy, změny cen nemovitostí byla doprovázena koncentrací nejnižších sociálních vrstev do určitých částí bytového fondu, které se mnohé země snažily řešit změnou sociální politiky zaměřenou na podporu jednotlivců, rodin a sociálních skupin. Následkem této změny došlo v mnohých zemích k utlumení sociální bytové politiky.

Sociální aspekt bydlení byl v zemích Evropské unie dále více směřován k otázkám disponibilních příjmů rodin a nalezením vhodného bydlení k výši příjmům. Státy ve větší

⁴³ LUX, M., KOSTELECKÝ, T. Bytová politika teorie a inovace pro praxi. Praha: 1.vyd. Sociologické nakladatelství (Slon) 2011 cit. 81-87

míře hledaly takové způsoby podpory, kdy by nebylo porušeno fungování trhu s byty, a byla zajištěna nezbytná míra sociální spravedlnosti. Začaly fungovat tzv. adresné dávky, které jsou individuální přímou podporou a zaručují příjemci bydlet bez nutnosti změny bytového fondu.

Dnešní politika sociálního bydlení v jednotlivých členských zemích je ovlivněna přístupem ke skutečnosti, pro koho má být sociální bydlení určeno. Je také značná rozdílnost v objemu sociálního bydlení v jednotlivých zemích Evropské unie. Nejvyšší podíl bytového fondu sociálního bydlení na celkovém bytovém fondu je v Nizozemsku – 32 %. Naopak nejnižší je v Lotyšsku a Řecku – 0 %. Průměr zemí evropské unie je 8 %.

V zemích, kde je prosazován a zdůrazňován poměrně silný sociální aspekt, jsou vytvářeny státní a místní správou podmínky pro sociální pomoc, včetně bydlení, ohroženým skupinám obyvatel mezi které především patří rodiny s malými dětmi, senioři, občané se zdravotním postižením, domácnosti s nízkými příjmy a imigranti. V zemích, kde je prosazována politika tržního přístupu, je pomoc v oblasti sociálního bydlení zaměřena jen na nejslabší skupinu obyvatelstva, která nemá dostatek finančních prostředků k úhradě nájemního bydlení.

Provozovateli sociálního bydlení jsou veřejnoprávní subjekty, kantony, regiony, obce nebo také nejrůznější neziskové organizace, církve, charitativní organizace. V některých zemích (např. Spolková republika Německo, Dánsko) je zapojen i soukromý sektor. Významnou a zvyšující se roli zastávají bytová družstva (Belgie, Polsko, Maďarsko, Itálie, Rakousko). Tyto subjekty vytvářejí veřejný nájemní sektor a dostávají na tento nájemní sektor (výstavbu, rekonstrukci) dotace, zvýhodněné půjčky a granty. Povinností těchto subjektů je pak ubytovávat osoby, které jsou místní úřady identifikovány jako osoby s nárokem na sociální bydlení. U sociálního nájemního bydlení převažuje nákladové nájemné, které plně pokrývá provoz a údržbu. Většinou provozovateli, případně majiteli neposkytuje výše nájemného zisk.

Ve většině zemí je stanoven standard sociálního bydlení, které především omezuje velikost bytů, vybavení a výši provozních nákladů. Smyslem stanovení standardů je nejen obrana proti nadměrným nákladům pořízení bytů, ale také obrana proti nedůstojnému a nekvalitnímu bydlení.

Velmi zajímavou otázkou, je výběr uživatelů sociálního bydlení v jednotlivých zemích. Zjednodušeně by se dalo říct, že to záleží od uplatňované koncepce sociálního bydlení a politicko-ekonomické situace příslušné země. Jsou země (Norsko, Švédsko), kde není uplatňováno žádné rozhodující kritérium pro užívání sociálního bydlení. Je to většinou

dobrovolná vůle využití nebo skutečná sociální potřebnost daného obyvatele. Na druhé straně jsou země (Francie), kde kritériem poskytnutí sociálního bydlení je stanovení výše příjmové hranice nájemce. Svůj finanční příjem musí žadatel prokazovat nejen při žádosti o sociální bydlení, ale také v průběhu nájmu. Většinou s výši finančního příjmu je spojeno i kritérium zdravotního stavu, věku, případně nastalou životní situaci. V roce 2012 bylo např. v Itálii 630 tisíc žadatelů, ve Francii 1,2 milionu žadatelů, v Anglii 1,8 milionu domácností.

Kromě výběru uživatelů sociálního bydlení existuje také různý systém příspěvků na bydlení. Jsou to buď adresné sociální dávky, které mají své zákonné podmínky a jsou většinou součástí sociálního zabezpečení nebo se v řadě zemí můžeme potkat s jednorázovou sociální pomocí, která nemívá nárokový charakter a jsou většinou poskytovány místně příslušnými úřady, většinou obcemi. V některých zemích (Německo, Finsko) je možná kombinace obou výše uvedených sociálních finančních příspěvků. Také existují země (Švýcarsko, Itálie), kde neexistuje nárokový systém příspěvků na bydlení, ale pomoc je realizována přesně vymezeným skupinám obyvatel, prostřednictvím vymezeného sociálního bydlení.⁴⁴

Různorodý typ subvencí v jednotlivých členských zemích Evropské unie je využíván dlouhodobě a většinou přispívá k zlepšení bytové situace i životní úrovně obyvatel. Jejich charakter určuje hospodářská politika, životní úroveň obyvatelstva, charakter podpory bytové politiky. Výhody systému přímých sociálních subvencí na bydlení lze spatřovat v:

- adresnosti - dávky jsou poskytovány jen potřebným
- pružnosti - vyplácení může proběhnout rychle s ohledem na změnu životní úrovně
- garanci – majitelé domů a bytů mohou hospodařit bez větších obav v případě nájmu slabším sociálním vrstvám

Přímé sociální subvence mají i své zápory:

- administrativní náročnost systému
- koordinace systému s dalšími sociálními dávkami

⁴⁴ Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. Cit. s. 49-52

- konstrukce dávky nesmí odrazovat od budoucího zvýšení příjmu, nebo hledání si nového bydlení
- nepatřičné zvýšení nájmu majiteli nemovitostí
- narušení trhu s byty.

Sociální bydlení zaznamenalo ve všech zemích Evropské unie řadu proměn. Nejedná se o jeden univerzální systém, který by platil a fungoval pro všechny země. Sociální bydlení je cíleno na různé sociální skupiny obyvatel, jsou používány různé typy bydlení a také jsou předmětem různého vlastnictví. Přes všechny uvedené rozdílné přístupy je soudobým znakem zacílení sociálního bydlení na skutečně potřebné a snaha zemí o racionální využití veřejných finančních prostředků.

8 Role a vztah obce k bydlení

Bydlení patří mezi základní potřeby člověka, má celou řadu specifických funkcí a potřeb. Lidská obydlí vytvářejí základní funkci obcí. Města a obce jsou formou lidského osídlení, kde probíhají společenské procesy. Jsou určující pro rozvoj i sociální aspekty jednotlivých sídel. Je to organismus, který se vyvíjí a proměňuje.

Bez uspokojivého řešení bydlení, se obec může ocitnout v kolizi svého vývoje a rozvoje. Zanedbání rozvoje infrastruktur pro novou bytovou výstavbu, nedostatečná údržba stávajících bytů, nereflektování potřeb obyvatel se změnou demografického vývoje může velmi oslabit atraktivitu dané obce. Bydlení a péče o bytové potřeby občanů, mnohdy spolu se zaměstnaností, patří k velmi aktuálním problémům obcí.

Problematice bydlení se především věnují orgány obce (starosta, rada obce, zastupitelstvo, obecní úřad) a také zřízené komise rady, zastupitelstva (bytová, strategická, sociální a další) a to především v oblasti samostatné působnosti. Ve smyslu zákona 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jsou však zastupitelstvu obce vyhrazeny nejdůležitější rozhodovací kompetence, které mohou významně ovlivnit obecní bytovou politiku. Vytvářejí se různé strategické dokumenty, koordinují se potřeby v této a navazujících oblastech (doprava, služby, bezpečnost, školská zařízení), vznikají územní plány. Přístup, způsob a rozsah se však v jednotlivých obcích České republiky velmi různí. Neexistují obecné návody či metodické příručky, které by napomáhaly orgánům obcí vytvářet strategické dokumenty pro místní bytové koncepce. V prostředí velkých měst jsou tyto dokumenty většinou vytvářeny specializovanými odbory úřadů nebo jsou zadávány externím poradcům, architektům či jiným specializovaným společnostem. U malých obcí je většinou koordinace v otázkách bydlení ponechána nahodilým rozhodnutím samospráv bez podpory strategických dokumentů. Zájmem každé obce by mělo být hledat řešení v oblasti bydlení. Výkon přenesené působnosti státní správy je v obcích v oblasti bydlení zcela v kompetenci pověřených odborů (územního plánování, stavebního úřadu atd.), které se bezpodmínečně řídí platnou právní legislativou, která však neurčuje směr, ale většinou dohlíží na určitou etapu v otázce bydlení.

Obce patří mezi významné subjekty, které působí na trhu s byty, i když se mnoho obcí v minulosti vydalo cestou privatizace svého bytového fondu. Aby byla bytová politika obce uplatňována efektivně a racionálně, musí obec jednoznačně znát bytovou situaci a mít k ní jistý koncepční přístup. Přinášet návrhy a vyvozovat důsledky. Strategie a koncepce bydlení

jsou ovlivněny řadou společenských, ekonomických, ekologických a především politických skutečností. Důvodem pro to je zejména skutečnost, že bydlení není jen a pouze základní potřebou člověka, ale z pohledu místních samospráv je to rovněž významné politikum.

Strategické plánování respektive strategický plán je zmíněn v různých právních předpisech většinou nepřímě. Hlavní legislativní oporu strategického plánování nalezneme v zákoně č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje v obecné rovině problematiku regionálního plánování a definuje dokumenty regionálního rozvoje. V zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (o obecním zřízení) je v § 84 odst. 2 vyhrazeno zastupitelstvu obce „schvalovat program rozvoje obce“. Významnou skupinou dokumentů, které jsou nezbytné pro tvorbu strategického plánování a bytové politiky je územně plánovací dokumentace, kterou vymezuje zákon č. 186/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, který především řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace, zabývá se stavbami a upravuje výkon veřejné správy. Klíčová strategická rozhodnutí obcí musí však také být v souladu s rozpočtem obce a dostatkem vlastních nebo cizích finančních zdrojů.

Jednoznačným cílem místní bytové politiky obce by mělo být zavedení a realizace takových nástrojů a opatření, které by řešily bytovou politiku a oblast bydlení pro své občany z hlediska:

- včasné, kvalitní a řádné péče o bytový fond obce včetně modernizace
- optimálního využití z hlediska společenských, sociálních a místních potřeb
- podpory nové výstavby
- spolupráce s vlastníky ostatního bytového fondu
- koordinace pro působení jiných subjektů v oblasti bydlení
- spolupráce se všemi zainteresovanými aktéry bytové politiky včetně veřejnosti.

Obecní bytová politika se většinou odvíjí od státní bytové politiky, a proto vzniklé koncepce v obcích jsou do určité míry touto státní politikou ovlivněny, především se souvisejícími právními a ekonomickými aspekty. Přes toto všechno, je velký potenciál na obcích, kdy pomocí svých vlastních a podpůrných nástrojů – kvalitních územních plánů,

dotací, finančních podpor, studií a obecně závazných vyhlášek by se měli snažit vytvářet kvalitní podmínky bytové politiky.

8. 1 Udržitelný rozvoj a obce

V otázce bydlení a udržitelného rozvoje by mohl mnohé obce inspirovat dokument Agendy 21. Tento dokument vznikl v roce 1992 v brazilském Rio de Janeiru, kde se konala Konference Spojených národů. Výsledkem konference vznikl dokument, který řeší otázku rozvoje a životního prostředí a k tématu bydlení se vztahuje podpora udržitelného rozvoje sídel. Místní Agenda 21 je strategie udržitelnosti, dotýkající se všech oblastí života, sociálních, kulturních, ekonomických, environmentálních v dané vymezené lokalitě, obci, regionu. Celkovým úsilím je docílit zlepšení kvality života a prostředí v obcích. Zlepšení by mělo být založeno na partnerství a spolupráci mezi státním, komunitním a soukromým sektorem a účast všech sociálních skupin v procesu rozhodování.⁴⁵

Sada kritérií Místní agendy 21 je přizpůsobena pro všechny typy municipalit a je oficiálně zastřešena Radou vlády pro udržitelný rozvoj. Kapitola 28 Agendy 21 uvádí: „*Velké množství problémů a řešení obsažených v Agendě 21 má své kořeny na úrovni místních aktivit, participace a spolupráce místních úřadů bude proto faktorem určující úspěšnost realizace jejich cílů. Místní úřady vytvářejí, řídí a udržují ekonomickou, sociální a environmentální politiky. Protože jsou úrovní správy nejbližší lidem, sehrávají důležitou roli ve výchově, mobilizaci i při reakci na podněty veřejnosti a napomáhají tak dosažení udržitelného rozvoje.*“⁴⁶

Místní agenda je nástroj k zlepšení kvality strategického řízení, budování místního partnerství, zapojování veřejnosti včetně zlepšení veřejné správy s cílem podpořit systematický rozvoj místní, obecní a regionální úrovně. Cílem pro lidská sídla je zlepšit sociální a environmentální kvalitu, která by se měla odrazit na vzájemném partnerství mezi státním, soukromým a komunitním sektorem.

⁴⁵ Sustainable Development Knowledge Platform, [online], New York: Dostupné z: <https://sustainabledevelopment.un.org/about>

⁴⁶ Místní agenda 21, [online], Praha: Dostupné z: <http://ma21.cenia.cz/Zakladniinformace/Agenda21/tabid/101/language/cs-CZ/Default.aspx>

Mimo inspirace v různých mezinárodních nebo domácích dokumentech a strategiích je v oblasti bydlení na úrovni obcí žádoucí vytvářet vize. Dlouhodobé záměry a cíle bývají velmi náročné a problematické v souvislosti se změnami hospodářského cyklu, ekonomickými a sociálními změnami ve společnosti či politických náladami. Ale právě proto by dlouhodobé vize měly být koncepcemi, které tyto různorodé „anomálie“ dokážou překonat. Vytvořené vize nemohou být pouze obecné nebo deklaratorní. Musí jasně a zcela pregnantně definovat současný stav a charakterizovat stav budoucí a dlouhodobý. Tato role především přísluší polické části spektra jednotlivých obcí, která by v konsensu se svými občany měla stanovit v oblasti bytové politiky priority a kam chce daná obec směřovat a to vše propojeno s ekonomickou rozvahou.

8. 2 Domovské právo

Domovské právo z českého právního řádu bylo k 1. lednu 1949 zrušeno, kdy nabyl účinnosti zákon č. 174/1948 Sb., o zrušení domovského práva. Obsah institutu domovského práva však může být pro dnešní dobu velmi inspirativní.

Právní úprava domovského práva byla upravena zákonem č. 105/1863 ř. z., o domovském právu, kdy podstata domovského práva spočívala v nerušeném právu občana zdržovat se ve své domovské obci. Podstata spočívala v tom, že každý občan musel mít v některé obci své domovské právo. Dané právo však mohlo být uplatňováno jen u jedné konkrétní obce. Domovskou obcí mohla být jen obec, které zákon udělil samostatnou a přenesenou působnost. Důkazním prostředkem domovského práva byl domovský list. Občan domovské právo mohl nabýt několika způsoby:

- dětmi narozením (domovskou obcí byla obec, kde měl domovské právo otec)
- sňatkem (domovské právo bylo v místě domovského práva manžela)
- udělením obce (podnikání)
- pracovním zařazením ve státní sféře (četník)
- vydržením (občan se nepřetržitě v obci zdržoval více jak 10 let).

Domovské právo udělovalo zastupitelstvo. Tato kompetence spadala do samostatné působnosti obce.

Domovské právo rozlišovalo občany do obce příslušné a občany do obce nepřislušné. Nepříslušní občané obce mohli být tzv. společníky obce. Společníci obce buďto vlastnili nemovitosti v obci nebo zde platili daně z provozované živnosti. Ostatní občané byli tzv. „přespolní“. Obec měla právo vypovědět osobu z obce, ale to bylo jen možné u osoby „přespolní“ nebo na „společníka obce“. Právo obce nemohlo být uplatněno na osoby s domovským právem. Odůvodnění vypovězení muselo být projednáno na zastupitelstvu a zastupitelstvo rozhodovalo, zda k němu dojde. Vypovězení mělo dočasnou povahu, smělo trvat nejdéle tři roky a osoba musela být poučena o svých odvolacích právech. Tehdejší policejní orgány byly pověřeny výkonem rozhodnutí.

Pozoruhodnou a v mnohém pro dnešní dobu inspirativní součástí zákona o domovském právu, byla rovněž povinnost obce, postarat se o svého občana, který se ocitl ve vážné zdravotní nebo sociální situaci anebo zchudl. Tato povinnost obce nastala, pokud k dané osobě v tíživé situaci neměla vyživovací povinnost jiná osoba (manžel, děti) a pokud si osoby nemohly vlastním přičiněním pomoci samy. Jestliže existovaly pochybnosti, obec iniciovala soudní spor o vyživovací povinnost. Do rozhodnutí soudu byla obec povinna poskytovat péči příslušné osobě. Jestliže došlo k rozhodnutí v neprospěch osoby, musela daná osoba uhradit vynaložené náklady příslušné obci. V případě, že osoba v nouzi mohla pracovat, obec mohla pomoc podmínit vykonáním prací pro obec.⁴⁷

⁴⁷ Svaz měst a obcí České republiky, Domovské právo[online], Praha: Dostupné z: www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/bezpecnost/domovské-pravo.aspx

9 Role a vztah obce k sociálnímu bydlení

Na definici pojmu sociálního bydlení a potažmo i na příslušný zákon o sociálním bydlení čekají obce i občané České republiky již několik let. Od jednotlivých vlád v minulosti i současnosti, přes parlament, představitele obcí a další zainteresované organizace a instituce si všichni uvědomují, že role obce v bydlení, sociální politice, a dnes i v sociálním bydlení je zcela zřejmá a nezastupitelná. To, že chybí jasné vymezení pojmu sociálního bydlení včetně jednoznačného zaměření na tento segment bydlení má za následek jeho nejednotné chápání z jeho obsahu i rozsahu. Je pak jen na politickém uvážení a rozhodnutí, zda jednotlivá města existenci sociálního bydlení podporují či ignorují. Z důvodu značného počtu malých měst v České republice však nelze předpokládat, že i města s počtem do 1000 obyvatel budou problematiku sociálních bytů řešit. Důležitým faktorem je i vlastnictví bytového fondu dané obce.

V oblasti bydlení dnes stát pomáhá osobám na jeho zajištění finančními dávkami. Dávky jsou určeny k pokrytí výdajů na bydlení. Tato pomoc v oblasti bydlení je řešena v rámci systému státní sociální podpory poskytováním příspěvku na bydlení a v systému pomoci v hmotné nouzi tzv. doplatkem na bydlení.

- příspěvek na bydlení – příspěvek přispívá na krytí nákladů na bydlení rodinám či jednotlivcům s nízkými příjmy, podléhá testováním příjmů rodiny a nákladů za rozhodné období
- doplatek na bydlení – je dávka v hmotné nouzi, která společně s vlastními příjmy občana a příspěvkem na bydlení ze systému sociální podpory pomáhá uhradit odůvodněné náklady na bydlení.⁴⁸

Od 1. 1. 2012 spadá posouzení sociální situace včetně odborného poradenství každé osoby do kompetence Úřadu práce České republiky, který zabezpečuje pomoc občanům s poskytováním nepojistných sociálních dávek spojených s úhradou bydlení a řídí se především zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ Integrovaný portál MPSV [online], Praha: Dostupné z: <https://portal.mpsv.cz/soc>

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, pamatuje i na specifické situace spojené s bydlením. V případě hodných zvláštního zřetele může orgán pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení poskytnout do části bytu, po splnění hygienických podmínek a udělení souhlasu obce do ubytovacího zařízení a po splnění stavebně technických standardů kvality bydlení do jiného než obytného prostoru. Jako případ hodný zvláštního zřetele se vždy považuje ubytování v pobytových sociálních službách (azylový dům, chráněné bydlení, domov pro seniory).

Od roku 2003 stát poskytuje obcím dotace na výstavbu bytů pro osoby s nízkými příjmy. Dotace jsou realizovány Ministerstvem pro místní rozvoj prostřednictvím⁴⁹ Státního fondu rozvoje bydlení. Tyto instituce poskytují obcím nejen finanční, ale také metodickou pomoc. Cílem podpory výstavby podporovaných bytů pro rok 2016 je vznik podporovaných bytů sloužících k poskytování sociálního bydlení pro osoby v ekonomicky neaktivním věku (seniory) a pro osoby, které mají ztížený přístup k bydlení v důsledku zvláštních potřeb vyplývajících z jejich nepříznivé sociální situace. Pod pojmem podporované byty se rozumí:

- byt určený k sociálnímu bydlení
- pečovatelský byt
- komunitní dům seniorů.

Přes dlouhé období podpor v oblasti bytů je dosavadní investiční podpora vzniku sociálních bytů málo účinná. Nejednoznačně deklarované potřeby sociálního bydlení a plošně stanovená kritéria pro nájem sociálních bytů nevytvářejí na straně obcí dostatečnou realizaci sociálního bydlení. Vhodně nastavená investiční kritéria pro realizaci sociálního bydlení by mohla omezit stávající spekulativní chování na trhu se sociálními byty včetně zneužívání příspěvků na bydlení a sociálních dávek.

9. 1 Schválená koncepce sociálního bydlení a budoucí problémy obcí

Řešením sociálního bydlení se zabývá Ministerstvo práce a sociálních věcí, které zpracovalo Koncepci sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025, kterou vláda v roce

⁴⁹ Ministerstvo pro místní rozvoj, Územní a bytová politika [online], Praha: Dostupné z.: www.mmr.cz/Stavebni-rad-a-bytova-politika

2015 schválila. Následně by měl vzniknout zákon o sociálním bydlení, který by měl vstoupit v účinnost v roce 2017. Je trochu s podivem, že usnesením vlády ze dne 12. 03. 2014 č. 153 bylo vypracováním Koncepce sociálního bydlení pověřeno právě Ministerstvo práce a sociálních věcí, když do působnosti Ministerstva pro místní rozvoj patří politika bydlení, domovního a bytového fondu a regionální rozvoj. Mimo tuto působnost má také Ministerstvo pro místní rozvoj za příslušná ministerstva úkol spravovat financování těchto činností včetně koordinovat jednotlivé ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy v otázkách bydlení.

Právě za účelem poskytování podpory bydlení byl v minulosti zřízen Státní fond rozvoje bydlení, který je právnickou osobou v působnosti Ministerstva pro místní rozvoj. Většina obcí komunikuje s Ministerstvem pro místní rozvoj v otázkách bydlení, v minulosti mnohé obce využívaly mnohé dotační programy na obnovu bytového fondu a ministerstvo má dobrou znalost jednotlivých potřeb obcí v dané problematice.

Z mého pohledu je systémovou chybou, že s přívlastkem „sociální“ byla problematika sociálního bydlení v přípravě legislativního řešení dána do kompetence Ministerstva práce a sociálních věcí.

Velmi problematickou skutečností se jeví požadavek vzešlý z Koncepce sociálního bydlení, aby obce nad tisíc obyvatel si zajistily 5 % bytového fondu pro sociálně slabé. Jestliže to neudělají, mohou je postihnout sankce. Povinnost vytvořit sociální bytový fond obce budou nejspíš mít i obce, které bytový fond v minulosti rozprodaly. Těmto obcím nezbude nic jiného než pronajmout potřebné bytové jednotky nebo postavit nové. Veškerá budoucí rizika s tímto spojená ponesou obce, ať již se jedná o příslušnou agendu potřebných osob včetně veškeré agendy s pronájmem, výstavbou nebo všech finančních podmínek nutných k takovému zabezpečení. Pak následné nastavení budoucích parametrů pro ubytování osob nemusí tyto osoby motivovat takový sociální byt opustit a hledat si bytovou potřebu v základním tržním segmentu bytů.

Ministerstvo sociálních věcí v Koncepci sociálního bydlení uvádí, že až 300 000⁵⁰ osob je ohroženo ztrátou bydlení nebo se již v bytové nouzi nachází. Při tak velkém počtu osob může mít pronájem sociálních bytů těmto osobám negativní vliv na celý trh s byty včetně dopadu na ceny nového rezidenčního bydlení.

⁵⁰ Koncepce sociálního bydlení ČR 2015-2025. Domácnosti v nájemních bytech, jejichž podíl nákladů na bydlení na čistých příjmech přesahoval 40% - 273 tis., 50% - 156 tis., 60% - 101 tis. Údaje za rok 2013. Cit. s. 57

Dále není zcela jasné, proč by některé obce měly v míře pěti procent tyto byty zřizovat. Mnohé malé obce, respektive vedení těchto obcí velmi dobře zná své obyvatele a dobře vědí, kteří pomoc potřebují, v jaké míře a co je příčinou potíží jejich obyvatel. Navíc se domnívám, že zde jde o překročení pravomocí státu a zásadní zásah do případného rozhodování jak má obec hospodařit s finančními prostředky, které mají ve svém rozpočtu k dispozici.

Předpokládaný nový zákon o sociálním bydlení bude mít největší dopad na obce, které ponесou všechna rizika a zodpovědnost. Stát snad poskytne určité finanční prostředky obcím, ale zcela přenáší rizika na samosprávy obcí. Obec musí mít umožněno, aby si nastavila taková pravidla, která jsou ve prospěch většiny, nikoliv ve prospěch menšiny. Přijmout jasnou definici co je sociální bydlení a co bude systémem sociálního bydlení je jednoznačně úkolem státu. A tento úkol by měl stát jednoznačně vyřešit co nejdříve.

Sociální bydlení není určeno jen pro obyvatelstvo, které dnes žije v ubytovnách nebo se nachází bez přístřeší. Sociální bydlení by mělo odrážet i potřeby lidí se zdravotním postižením, seniorů, mladých rodin a dalších skupin obyvatel, kteří mají problém s nalezením nebo udržením stávajícího bydlení. Způsob naplňování definice je pak ve vzájemném souladu mezi státem a územně samosprávnými celky a zainteresovanými institucemi.

Dosavadní systém vyplácení dávek spojený s bydlením má nesporné klady:

- příspěvek či doplatek na bydlení je součástí komplexního systému sociální pomoci
- vyplácené sociální podpory jsou u jednotlivých osob pravidelně kontrolovány s ohledem na životní a finanční podmínky
- výše finanční podpory na bydlení odráží skutečné náklady na bydlení a má určeny maximální finanční hodnoty vycházející z reálných životních nákladů a stavu národního hospodářství
- příjemci mají povinnost se o své bydlení starat sami a nemusí být vázáni k okolnostem, které by jim mohly bránit ke zlepšení své sociální situace.

Systém doplatku na bydlení by však mohl být změněn v tom smyslu, že příjemcem bude obec, pokud osoba pobírající doplatek je v nájmu bytové jednotky patřící obci.

Předpokládaný systém sociálního bydlení má i negativa ve finančních nákladech potřebných pro zajištění fungování systému. Více jak 280 mil. Kč ročně mají stát náklady na pracovní místa k zajištění agendy sociálního bydlení na jednotlivých pobočkách Úřadu práce a další desítky miliónu korun pro zajištění odvolacích, metodických a podpůrných agend včetně nákladů na softwaru a hardwaru pro nově vzniklý Rejstřík sociálního bydlení.

Samostatnou finanční kapitolou je podpora výstavby nových sociálních bytů nebo podpora pro rekonstrukci bytových jednotek, která je odhadována na 3 – 7 mld. Kč.

Zcela bez povšimnutí zůstává otázka budoucí sociální práce s nájemníky sociálních bytů. Z textu koncepce nevyplývá, kdo za ní bude přímo zodpovědný. Pokud tato zodpovědnost připadne na obec, dojde nejen k nárůstu počtu pracovníků příslušných obecních a městských úřadů, ale také ke značným finančním nákladům obcí a možné nekoordinovanosti, když systém bude převážně zajišťován příslušnou pobočkou Úřadu práce České republiky.

9. 2 Příklady řešení sociálního bydlení

Zastupitelé města Plzeň schválili v lednu roku 2016 svou koncepci sociálního bydlení s názvem „*Koncepce sociálního a dostupného bydlení statutárního města Plzně na roky 2016 – 2020*“ jako první město v České republice.⁵¹ Dokument podrobně analyzuje situaci v oblasti bydlení a stanovuje jednotlivé cíle a opatření. Jednotlivé cíle jsou zaměřeny na osoby, jež nemohou za tržních podmínek získat standardní bydlení a dále jsou vytipovány nejohroženější sociální skupiny pro, které jsou navrženy různá opatření. Jednotlivé dílčí opatření budou rozpracována v akčních plánech.

Mezi hlavní priority patří:

- péče o urbanistický rozvoj města včetně rozrušování sociálně vyloučených lokalit
- odpovědnou správu bytového fondu
- zavedení včasné reakce na prodlevy s platbou nájemného

⁵¹ Koncepce sociálního a dostupného bydlení statutárního města Plzně na roky 2016 -2020, Magistrát města Plzně, Odbor sociálních služeb a Odbor bytový [online] Plzeň. Dostupné z: www.plzen.eu/Files/MestoPlzen/web2013/Obcan/urad/verejne_dokumenty/160129_Koncepce_socialniho_dostupneho_bydleni.pdf

- provázání sociální a bytové politiky města.

Město Plzeň je čtvrtým největším městem v České republice. Je tak významným sídelním útvarem v západní části Čech s více jak 187 tis. obyvateli. Z hlediska tvorby koncepce města byly důležité údaje demografického vývoje spolu s charakteristikou obyvatel žijících ve městě a okolí včetně analýzy kapacit bydlení v majetku města.

Město Plzeň má dlouhodobě nízkou nezaměstnanost v porovnání s průměrnou nezaměstnaností v České republice. Ve městě není problém sehnat práci, ale je zde otázka výše mzdy a z pozice města také koncentrace obyvatel z jiných obcí, kteří z důvodu svého zaměstnání se koncentrují na ubytovnách.

Početně významnou sociální skupinou jsou senioři, kteří v dalších letech budou početně velmi narůstat. Město se snaží, za podpory terénních sociálních služeb, aby senioři zůstali co nejdéle doma, ve svém přirozeném prostředí. Pokud již senior nemůže zůstat ve svém domácím prostředí, město disponuje pobytovými zařízeními – domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem.

Z hlediska bytového fondu ve vlastnictví města Plzně, která činí 3390 bytů, byla provedena jeho analýza a zaměřila se především na kvalitu domu a energetické náročnosti. Největší pozornost byla věnována sociálnímu bydlení, které v městě Plzni reprezentují:

- byty zvláštního určení
- bezbariérové byty
- chráněné bydlení
- podporované bydlení
- ubytovny
- azylové domy
- sociální byty (převážně byty v tzv. „vyloučených lokalitách“).

V jednotlivých výše uvedených skupinách sociálního bydlení byly identifikovány problémové oblasti (stavebně technický stav, využití a naplněnost bytů, výše nájemného, počet žádostí, výše pohledávek a problémy s úhrady nájemného, sociální struktura obyvatel).

V rámci analýzy byla také provedena anketa mezi uživateli s otázkami, zda se pokoušeli hledat jiné prostory pro své bydlení a zda jsou ochotni změnit svou bytovou a sociální situaci.

Z provedených analýz chce město Plzeň:

- vytvořit program prevence ztráty bydlení pro nájemce městských bytů
- provádět informační kampaně cílené na všechny obyvatele města na prevenci ztráty bydlení
- zajistit dostupné bydlení pro seniory
- zvýšit kapacitu domu zvláštního určení, bezbariérových bytů a bydlení pro osoby se zdravotním postižením včetně rodin pečujících o postižené dítě
- realizace cohousingu 55+ (*blízké sousedské bydlení / spolu-bydlení, druhem komunitního bydlení*).⁵²

Nejzajímavější přístup města je v zavedení prostupného bydlení. Systém by měl sloužit pro obyvatele, kteří jsou v ubytovnách nebo přespávají v noclehárnách či nemají žádné bydlení. Takový člověk by získal takzvaný tréninkový byt, kde by byla zajištěna sociální služba se zaměřením na opětovném zařazení se do normálního bytového prostředí včetně nalezení práce. Výsledkem by mělo být získání dlouhodobého nájemního bydlení.

Z příkladu města Plzně je patrné, že ač není doposud upravena otázka sociálního bydlení, je město ochotno tuto problematiku řešit i vlastními prostředky a metodami. Nespornou výhodou je zachování si části bytového fondu, který může použít pro tyto potřeby. Další podstatnou výhodou je, že mají zkušenosti se sociální prací, která se zaměřuje na řešení problémů s bydlením.

Dalším městem kde přišli s radikální myšlenkou, jak řešit bydlení pro bezdomovce je město Brno. Na základě konceptu „Housing First“ (bydlení především)⁵³ a zkušeností z amerického města Houstonu je městem Brno připravováno pronajmutí padesáti bytů rodinám s dětmi, které nemají kde bydlet způsobem „prostě dáme lidem bez domova byty“.

⁵² Cohousing CZ, Co je cohousing [online]. Praha: Dostupné z: www.cohousing.cz

⁵³ Platforma pro sociální bydlení, V Brně se nelekli nových věcí [online] Praha: Dostupné z: www.socialnibydeni.org.

Princip přidělení je založen na myšlence, že se poskytne bydlení jako základní potřeba a spontánně bude nájemník dále řešit své záležitosti (především zaměstnání). Je opakem zásady „nejdřív se přizpůsob a pak budeme řešit tvé problémy“.

Je otázkou, jestli takovýto přístup bude fungovat, když se pronajmou byty lidem, kteří žili dlouhou dobu „na ulici“.

10 Závěr

Lidské potřeby jsou různorodé, ale mezi významné potřeby pro každého člověka patří bydlení, které je v hierarchii hodnot na předním místě. Uspokojování bytových potřeb souvisí s celkovým ekonomicko-hospodářským a sociálním rozvojem každé moderní společnosti. Většina zemí se ve svých vládních programech věnuje otázce zabezpečení bydlení pro své obyvatele patřičnou pozornost. I přes rozličné formy naplnění bytových potřeb obyvatel se vyspělé země v maximální míře snaží vytvářet takové podmínky, které by naplňovaly právo na bydlení. Právo na bydlení je chápáno především v rovině umožnit všem občanům obstarat si bydlení pomocí své vlastní aktivity případně ve spolupráci s různými nevládními organizacemi nebo družstvy. Právo na bydlení nespočívá v povinnosti státu každému zabezpečit bydlení, ale má vytvářet podmínky pro obyvatele tak, aby jim umožnily si svobodně zvolit přiměřené bydlení dle svého způsobu života a životní úrovně. Právo na bydlení je právem požívající ochrany ze strany státu, není však právem absolutním.

Bytová politika ze strany státu by měla vytvářet komplexní celek, který je vytvářen různými právními a ekonomickými opatřeními, které podporují fungování bytového trhu, vytvářejí pravidla poptávky a nabídky na trhu a jsou stimulačními faktory pro individuální výstavbu, nájemní politiku a taktéž vytvářejí podmínky pro případné řešení sociálního bydlení.

Sociální bydlení je především určeno obyvatelům, kteří v prostředí tržních podmínek bytového segmentu nemohou takové bydlení získat nebo jsou svou sociální situací do takové míry ohroženi, že mohou o bydlení přijít. Přístupy států k sociálnímu bydlení v posledních letech zaznamenaly řadu změn. Tyto změny probíhají nejen v České republice, ale též v zemích Evropské unie. Pro řešení daného problému jsou vytvářeny různé typy bydlení s celou řadou nástrojů, které jsou používány pro jednotlivé cílové skupiny. Mnohé země mění své systémy, pod vlivem ekonomicko-hospodářských situací posledních let, náročností financování a změn demografického vývoje. Nové systémy podpory sociálního bydlení jsou více zaměřeny na individuální potřeby jednotlivců, rodin.

Sociální bydlení se více dostává do popředí v oblasti bytové politiky. Nejenže vzrůstá počet obyvatel, kteří hledají bydlení s co nejmenšími náklady, ale také státy vynakládají stále více a více finančních prostředků za svých rozpočtů pro dotace na sociální bydlení. Pokud odhlédneme od vzrůstajícího počtu seniorů v České republice a v zemích Evropské unie

a budeme brát v úvahu, že zdravotně postižení občané mají mít zajištěnu podporu v bydlení, zůstává otázkou proč, dochází ke zvyšování počtu obyvatel, kteří si nemohou udržet nebo získat standardní bydlení bez přívlastku „sociální“. Důvodem mohou být také tyto aspekty: finančních příjmy obyvatel, jejich uplatnění na trhu práce, pojetí soudržnosti či nesoudržnosti a postavení rodiny, celkovém zneužívání poskytovaných dávek a přebujelos úřednického aparátu, ale také nepřijetí zodpovědnosti jednotlivce či rodiny za vlastní způsob života. To však nejsou otázky pro právníky, ale pro sociology, politology a ekonomy. Přinejmenším dopady těchto výše popsanych skutečností potom vytvářejí potřebu veřejné správy řešit tyto situace a uchýlit se k právu, aby tyto skutečnosti byly zahrnuty do právně relevantních norem.

Jednoznačně je tedy nutné sociální bydlení právně stanovit a vymezit. Vymezení by mělo být směrem k roli a úkolu státu, obce a občanů, případně i dalším subjektům, především neziskovým organizacím. Role obce k sociálnímu bydlení by však neměl být ze strany státu postavena na přenesené působnosti a tím dána za povinnost obci tuto oblast řešit, ale postaven na aktivní účasti obce, kdy aktivita bude státem podpořena různými pobídkami (přímými či nepřímými, daňovými a finančními).

Úkolem státu v této oblasti by nemělo být rozšiřovat řady nájemníků sociálního bydlení, ale pomáhat dostávat nájemníky ze sociálního bydlení. A to takovým působením a sociální práci, aby občané v maximální možné míře přijali zodpovědnost za svůj způsob života a aktivně řešili otázku svého bydlení. V rámci pravidel daných státem by pak obce řešily sociální bydlení především potřebných a lidí skutečné, nezaviněné nouzi. Úkol je to složitý a choulostivý, ale je v zájmu všech o jeho optimální řešení stále usilovat.

Seznam použitých pramenů a literatury

Monografie:

- 1) HENDRYCH, D. Správní věda – Teorie veřejné správy. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, 232 s
- 2) HLAVAČKA, M., CIBULKA, P., e talii, Chudinství a chudoba jako sociálně historický
- 3) Fenomén. Praha: Historický ústav AV ČR, v. v. i., 2013, 623 s., ISBN 978-80-7286-225-2
- 4) FRACOVÁ, H., NOVOTNÝ, A., Sociální politika v základech. Praha. Triton 2008. 185 s ISBN 978-80-7387-346-2
- 5) FILIP. J. Ústavní právo: učební text pro bakalářské studium. 4., aktualiz. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 167 s. Edice Učebnice Právnické Fakulty MU, sv. č. 519. ISBN 978-80-210-7845-1
- 6) FILIP. J., SVATONĚ, J. Státověda. 5. Vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, 400 s. ISBN 978-80-7357-685-1
- 7) KELLER, J., Soumrak sociálního státu, Praha: Sociologické nakladatelství (Slon), 2009, 196 s., ISBN 978-80-7419-017-9
- 8) KREBS, V., Sociální politika, Praha: ASPI Publishing, s.r.o., 2002, s. 376, ISBN 80-86395-33-2
- 9) LUX, M., et al., Bydlení - věc veřejná, Sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie, Praha: Sociologické nakladatelství (Slon), 2002, 288 s., ISBN 80-86429-12-1
- 10) LUX, M., KOSTELECKÝ, T., Bytová politika teorie a inovace pro praxi, Praha: Sociologické nakladatelství (Slon), 2011, 229 s., ISBN 978-80-7419-068-1
- 11) PAVLÍČEK, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. 1. Díl Obecná státověda Praha: Leges, 2014, 368 s. ISBN 978-80-7502-053-6
- 12) PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M., Veřejná správa a finance veřejného sektoru Praha: ASPI, a.s., 2005 s. 556, ISBN 80-7357-052-1
- 13) PRUDKÁ, Š., Sociální služby pro seniory v kontextu sociální politiky. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer. 2015. 236 s.
- 14) PRŮCHA, P. Místní správa. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 1. vyd. 276 s. ISBN 978-80-210-5590-2

- 15) PRŮCHA, P. Správní právo, obecná část. 7. dopl. a aktual. vyd. Brno: Nakladatelství Doplněk Masarykova univerzita, 2007, s. 418 ISBN 978-80-210-4276-6
- 16) PRŮCHA, P. Veřejná správa a správní právo. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, s.r.o., 1. vyd. 303 s. ISBN 978-80-86775-29-6
- 17) PRŮCHA, P. K otázkám organizací místní a regionální samosprávy. In. Dny práva 2008 Days of law, Brno: MU 2008. Pp. 1582 – 1595 ISBN 978-80-210-4733-4
- 18) TOMEŠ, I. a kolektiv, Sociální právo České republiky. 1. Vydání, Praha: Linde Praha a.s., 2014, s. 320, ISBN 978-80-7201-938-0
- 19) VESELÝ, J. Právo sociálního zabezpečení, Praha: Linde, 2013, 311 s. ISBN 978-80-7201-915-1

Právní předpisy:

- 1) Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 4. 12. 2015]
- 2) Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 5. 12. 2015]
- 3) Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 11. 12. 2015]
- 4) Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 11. 12. 2015]
- 5) Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 1. 2016]
- 6) Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 1. 2016]

- 7) Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 9. 1. 2016]
- 8) Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 16. 1. 2016]
- 9) Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 9. 1. 2016]
- 10) Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém] Wolters Kluwer ČR [cit. 9. 1. 2016]
- 11) Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém] Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 01. 2016]
- 12) Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. In *ASPI* [právní informační servis] Wolters Kluwer ČR [29. 01. 2016]
- 13) Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb. m. s., o Evropské charty místní samosprávy. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 1. 2016]
- 14) Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s., o Evropské sociální chartě. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 1. 2016]
- 15) Sdělení federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [17. 1. 2016]
- 16) Listina základních práv Evropské unie. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 1. 2016]

Elektronické prameny:

- 1) Analýza potřeb/priorit měst a obcí, Sociální bydlení [online] kolektiv autorů MEPCO s.r.o. [cit. 16. 01. 2016] Dostupné z: www.odpovednyzastupitel.cz/odpovedny-zastupitel/poradenstvi.aspx
- 2) Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025 [online] Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015 [cit. 16. 01. 2016] Dostupné z: www.mpsv.cz/files/clanky/22514/Koncepce_soc_bydleni_2015pdf.
- 3) Koncepce sociálního a dostupného bydlení statutárního města Plzně na roky 2016 -2020 [online] Magistrát města Plzně, Odbor sociálních služeb a Odbor bytový, Plzeň. 2015 [cit. 02. 02. 2016] Dostupné z: www.plzen.eu/Files/MestoPlzen/web2013/Obcan/urad/verejne_dokumenty/16012_9_Koncepce_socialniho_dostupneho_bydleni.pdf
- 4) Cohousing CZ, Co je cohousing [online]. Praha: [cit. 02. 04. 2016] Dostupné z: www.cohousing.cz
- 5) Platforma pro sociální bydlení, V Brně se nelekli nových věcí [online] Praha: [cit. 05. 02. 2016] Dostupné z: www.socialnibydeni.org.
- 6) Ministerstvo pro místní rozvoj, Územní a bytová politika [online], Praha: [cit. 05. 02. 2016] Dostupné z.: www.mmr.cz/Stavebni-rad-a-bytova-politika
- 7) Integrovaný portál MPSV [online], Praha: [cit. 02. 02. 2016] Dostupné z: <https://portal.mpsv.cz/soc>
- 8) Svaz měst a obcí České republiky, Domovské právo[online], Praha: [cit. 02. 02. 2016] Dostupné z: www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/bezpecnost/domovske-pravo.aspx
- 9) Sustainable Development Knowledge Platform, [online], New York: [cit. 05. 02. 2016] Dostupné z: <https://sustainabledevelopment.un.org/about>
- 10) Místní agenda 21, [online], Praha: [cit. 06. 02. 2016] Dostupné z: <http://ma21.cenia.cz/Zakladniinformace/Agenda21/tabid/101/language/cs-CZ/Default.aspx>
- 11) Evropská sociální charta, [online] Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. [cit. 02. 02. 2016] Dostupné z: www.mpsv.cz/files/clanky/1218/esch.pdf

- 12) The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [online] Geneva: [cit. 05. 02. 2016] Dostupné z: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf
- 13) Mitchell, E., Typologizace sociálního státu v díle G. Esping-Andersena. [online] Socioweb 2010 ISSN 1214-1720 [cit. 02. 02. 2016] Dostupné z: http://www.socioweb.cz/upl/editorial/download/174_soc.web_01-2010.pdf

Soudní rozhodnutí

- 1) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 2. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 34/02 *Ústavní soud* [online] Ústavní soud 2003 [cit. 01. 02. 2016] Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=120&pos=2&cnt=2&typ=result>
- 2) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21. 6. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 *Ústavní soud* [online] Ústavní soud 2000 [cit. 02. 01. 2016] Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=37959&pos=3&cnt=3&typ=result>
- 3) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 04. 2001. IV ÚS 576/2000 *Ústavní soud* [online] Ústavní soud 2001 [cit. 29. 01. 2016] Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=37748&pos=7&cnt=7&typ=result>

Kvalifikační práce

- 1) SLIWKA, M., Obec – základní prvek veřejné správy, Brno 2014, 10 s. seminární práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta