



ombudsman

už 20 let pomáháme bez rozdílu

Obecní bydlení z pohledu práva na rovné zacházení a role obcí při řešení bytové nouze

Výzkum veřejného ochránce práv 2020



Obsah

Poslání ochránce.....	4
Seznam použitých zkratk5	5
Úvodní slovo.....6	6
Shrnutí.....9	9
Doporučení..... 11	11
1. Doporučení obcím v oblasti samosprávy..... 11	11
1.1 V oblasti přidělování bytů obcím doporučuji..... 11	11
1.2 Při nastavení bytové politiky obcím doporučuji..... 12	12
2. Obecním úřadům při výkonů sociální práce..... 13	13
3. Vládě doporučuji..... 13	13
Obecní bydlení z pohledu práva na rovné zacházení a role obcí při řešení bytové nouze .. 14	14
1. Právní úprava obecního bydlení..... 14	14
1.1 Zákon o obcích..... 14	14
1.2 Forma zásad pro přidělování obecních bytů a jejich zveřejnění..... 14	14
1.3 Dozor nad zákonností zásad..... 15	15
1.4 Specifické typy obecních bytů..... 15	15
2. Zákaz diskriminace v obecním bydlení..... 17	17
2.1 Přímá diskriminace..... 18	18
2.2 Nepřímá diskriminace..... 18	18
2.3 Segregace..... 19	19
3. Obecní bydlení z pohledu práva na rovné zacházení..... 21	21
3.1 Výše příjmu žadatele..... 21	21
3.2 Zdroj příjmů..... 22	22
3.3 Věk..... 23	23
3.4 Zdravotní postižení..... 24	24
3.5 Sexuální orientace..... 27	27
3.6 Občanství a národnost..... 28	28
3.7 Vstupní náklady..... 30	30
3.8 Segregace..... 31	31
3.9 Další pochybení zjištěná veřejným ochráncem práv..... 31	31
4. Závěry z dozorové působnosti Ministerstva vnitra..... 32	32
5. Překážky v přístupu k obecnímu bydlení podle neziskových organizací..... 33	33



6.	Sociální práce v situaci bytové nouze a role obcí.....	34
6.1	Bytová nouze a sociální práce	34
6.2	Role obcí v oblasti samosprávy	36
6.3	Bytová nouze rodin s dětmi.....	37
6.4	Zadluženost	38
6.5	Krizové situace – větší počet osob ohrožených ztrátou domova.....	39
	Výzkumná část.....	40
1.	Dotazníkové šetření	41
1.1	Přehled obecních bytových fondů a nabídka bytů.....	41
1.2	Neobydlené byty	46
1.3	Výše nájmu	48
1.4	Rozmístění obecního bytového fondu	49
1.5	Výběr zájemců o obecní byt	51
1.6	Dostupnost obecních bytů	54
1.7	Sociální práce se žadateli o obecní byt.....	57
1.8	Vývoj stavu obecního bytového fondu a jeho potřeba	65
1.9	Připravenost obce na nenadálé situace – ukončení činnosti komerční ubytovny.....	69
1.10	Názory obcí na obecní bydlení	71
2.	Analýza zásad pro přidělování obecních bytů.....	77
2.1	Zásady pro přidělování bytů dle typů bytů	77
2.2	Výše a zdroj příjmu.....	79
2.3	Zadlužení žadatelů.....	86
2.4	Složení a situace domácnosti	89
2.5	Špatný zdravotní stav	93
2.6	Trvalý pobyt na území obce	95
2.7	Potvrzení.....	98
2.8	Vstupní náklady	99
2.9	Další posuzované oblasti	103
2.10	Specifické kategorie bytů	110
	Shrnutí analýzy	115
1.	Hlavní zjištění z dotazníkového šetření.....	115
2.	Hlavní zjištění z analýzy zásad pro přidělení obecního bytu	117



Poslání ochránce

Již od roku 2001 ochránce chrání osoby před nezákonným či jinak nesprávným jednáním nebo nečinnostmi správních úřadů a dalších institucí. Tehdy má právo nahlížet do úředních či soudních spisů, žádat úřady o vysvětlení a může bez ohlášení provádět místní šetření. Shledá-li pochybení úřadu a nepodaří se mu dosáhnout nápravy, může informovat nadřízený úřad či veřejnost.

Od roku 2006 ochránce plní úkoly národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Systematicky navštěvuje zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, a to jak z moci úřední, tak v důsledku závislosti na poskytované péči. Cílem návštěv je posílit ochranu před špatným zacházením. Svá zjištění a doporučení ochránce zobecňuje v souhrnných zprávách z návštěv a na jejich základě formuluje standardy zacházení. Návrhy na zlepšení zjištěného stavu a odstranění případného špatného zacházení ochránce směřuje jak k samotným zařízením a jejich zřizovatelům, tak k ústředním orgánům státní správy.

V roce 2009 byl ochránce pověřen rolí národního tělesa pro rovné zacházení a ochrany před diskriminací (equality body). Přispívá tedy k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor. Za tím účelem poskytuje pomoc obětem diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení

k otázkám souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.

Od roku 2011 ochránce rovněž sleduje zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění.

Počínaje lednem 2018 zastává ochránce také funkci monitorovacího orgánu pro naplňování práv zakotvených Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením a pomáhá také cizincům-občanům Evropské unie, kteří žijí nebo pracují v České republice. Poskytuje jim informace o jejich právech a pomoc při podezření na diskriminaci z důvodu státní příslušnosti.

Ke zvláštním oprávněním ochránce patří právo podávat Ústavnímu soudu návrhy na zrušení podzákoných právních předpisů, právo vedlejšího účastenství před Ústavním soudem v řízení o zrušení zákona či jeho části, právo podat správní žalobu k ochraně veřejného zájmu či návrh na zahájení kárného řízení s předsedou či místopředsedou soudu. Ochránce také může příslušnému úřadu doporučit vydání, změnu či zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Doporučení ke změně zákona podává vládě.

Ochránce je nezávislý a nestranný, z výkonu své funkce je odpovědný Poslanecké sněmovně, která ho zvolila. Má jednoho voleného zástupce, kterého může pověřit výkonem části své působnosti. Se svými poznatky ochránce průběžně seznamuje veřejnost prostřednictvím médií, internetu, sociálních sítí, odborných seminářů, kulatých stolů a konferencí. Nejdůležitější zjištění a doporučení shrnuje zpráva o činnosti veřejného ochránce práv předkládaná každoročně Poslanecké sněmovně.

Seznam použitých zkratek

ČR – Česká republika

ČSÚ – Český statistický úřad

DPS – dům s pečovatelskou službou

EU – Evropská unie

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí

OSPOD – orgány sociálně-právní ochrany dětí

OSVČ – osoba samostatně výdělečně činná

OZP – osoby se zdravotním postižením

ZTP – průkaz člověka se zdravotním postižením – zvláště těžké postižení

ZTP/P – průkaz člověka se zdravotním postižením – zvláště těžké postižení/průvodce



Úvodní slovo

Bytová nouze a nedostupnost bydlení se v poslední době dostává do popředí veřejného zájmu. To odráží skutečnost, že přístup k samostatnému a důstojnému bydlení je čím dál těžší pro stále širší vrstvy obyvatel. Zvláště ve větších městech se v souvislosti s růstem nájmu a cen nemovitostí bytová nouze již zdaleka nedotýká jen těch nejchudších. Bydlení je přitom základní životní potřeba. Bez dostupného kvalitního bydlení mají lidé horší přístup ke všem dalším statkům od zdravotní péče přes vzdělávání po pracovní uplatnění. Nejzávažnější jsou pak dopady na děti, u nichž může život v nevyhovujících podmínkách velmi negativně ovlivnit budoucí životní dráhu.

Bytová nouze má bezpochyby také vliv na míru stresu a životní spokojenost. Její neřešení tak může mít velmi negativní důsledky pro celou společnost. Ostatně i předseda Ústavního soudu ČR Pavel Rychetský upozorňuje na nebezpečí sociální úzkosti a strachu z budoucnosti. Naše politická reprezentace si podle něj neuvědomuje, jak výrazný a nebezpečný fenomén je skutečnost, že velká část mladé a střední populace nemá vůbec v životě šanci dosáhnout na samostatné bydlení.¹

Jednou z příčin bytové nouze je také omezený přístup k obecnímu bydlení. Téma obecního bydlení se v činnosti veřejného ochránce práv objevuje opakovaně. Byť se jedná o oblast samostatné působnosti obcí, jejíž výkon veřejný ochránce práv šetřit nemůže, prolíná se obecní bydlení a jeho dostupnost s jinými tématy, kterými se ochránce zabývat má, a také tak činí.

Prvním z nich je právo na rovné zacházení v přístupu k obecnímu bydlení. To vyplývá z antidiskriminačního zákona, který zakazuje diskriminaci v přístupu k bydlení, je-li nabízeno veřejnosti nebo při jeho poskytování.² Zákon tedy zakazuje také diskriminaci v přístupu k obecnímu bydlení. Ochránce má přitom přispívat k prosazování práva na rovné zacházení a za tím účelem poskytuje metodickou pomoc obětem diskriminace, provádí výzkum nebo vydává doporučení.³

Již v minulosti se na ochránce obraceli lidé, kteří poukazovali na to, že s nimi obec nezachází v souladu s tímto právem. Proto v roce 2010 vydal ochránce doporučení k naplňování práva na rovné zacházení se žadateli o pronájem obecního bytu⁴. V tomto doporučení ochránce

1 Rozhovor s předsedou Ústavního soudu Pavlem Rychetským. www.denikn.cz [online]. Praha: N Media a.s., 2019 [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: <https://denikn.cz/215262/hrad-bere-smrt-osobnosti-jako-politiku-doufam-ze-netrucuje-rika-rychetsky/>.

2 Ustanovení § 1 odst. 1 písm. j) zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

3 Ustanovení § 21b ve spojení s ustanovením § 1 odst. 5 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

4 Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení s žadateli o pronájem obecního bytu ze dne 9. března 2010, sp. zn. 22/2010/DIS. Veřejný ochránce práv - ombudsman [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Doporučení/Obecni_byty.pdf.



vyhodnotil nejčastěji používaná kritéria, která obce používají k výběru žadatelů o nájem obecního bytu, právě z pohledu práva na rovné zacházení a zákazu diskriminace.

I po vydání zmíněného doporučení však stěžovatelé v podáních veřejnému ochránci práv namítají diskriminační postup obcí při přidělování bytů. V některých případech poukazují na to, že obec jim přímo odmítla přidělit byt na základě některého ze zakázaných důvodů (například zdravotního postižení). Často se však jedná o diskriminaci, ke které dochází na základě kritérií pro přidělování obecních bytů tak, že znevýhodňují určité skupiny obyvatel.

Veřejný ochránce práv se dosud kritérii pro přidělování obecního bydlení věnoval pouze na základě podaných podnětů, a hodnotil tedy jen přístup jednotlivých obcí.

Přístupy jednotlivých obcí k otázce obecního bydlení se od sebe navíc velmi liší. Neexistuje totiž právní úprava, která by obcím v oblasti bydlení stanovovala jednoznačné a konkrétní povinnosti.

Rozhodla jsem se proto realizovat výzkum, jehož cílem bylo získat ucelenější přehled o stavu obecního bydlení, zejména pak o pravidlech obcí pro přidělování obecních bytů a jejich vyhodnocení z pohledu práva na rovné zacházení.

Omezený přístup k obecnímu bydlení úzce souvisí se stavem bytové nouze části obyvatel. V té se přitom v České republice ocitá přes 50 000 domácností.⁵ To považuji za alarmující. Lidé v bytové nouzi jsou často v nepříznivé sociální situaci, se kterou by jim měli pomoci sociální pracovníci. Vykonává-li obecní úřad sociální práci, náleží mu také úkoly v této oblasti.

Právě výkon sociální práce je další z oblastí, kterou se ochránce může zabývat, neboť může šetřit postup úřadů při jejím výkonu.⁶ Praxe přitom ukazuje, že nejsou výjimečné případy, kdy sociální práce s lidmi v závažné bytové nouzi není vykonávána tak, aby směřovala ke skutečné pomoci ohroženým lidem.

Současně si uvědomuji, že možnosti sociálních pracovníků, jak řešit nepříznivou bytovou situaci svých klientů, do značné míry limitují podmínky, které jim k výkonu sociální práce vytváří právě samosprávné obce, ať už jde o dostupnost obecních bytů či výběr osob, kterým chce obec byty přidělovat.

V uplynulých letech jsem se zabývala také několika případy, které souvisely s postupem obcí při řešení bytové nouze lidí žijících na komerčních ubytovnách v situaci, kdy hrozilo uzavření ubytovny. Z mých poznatků vyplývá, že pokud obce nejsou na takovou situaci připraveny a nemohou osobám ohroženým ztrátou bydlení nabídnout dostupné bydlení, je pozice sociálních pracovníků, kteří by měli lidem v takové nouzi pomoci, velmi obtížná.

5 Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018, Platforma pro sociální bydlení a LUMOS, dostupná z: <https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2019/04/Zpr%C3%A1va-o-vylou%C4%8Den%C3%AD-z-bydlen%C3%AD-za-rok-2018.pdf>.

6 Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.



Část výzkumu se proto zaměřuje také na výkon sociální práce, na podmínky, které obce pro řešení bytové nouze vytvářejí, a na připravenost obcí řešit krizové situace.

Výzkumná část se skládá ze dvou hlavních analytických kapitol: z dotazníkového šetření mezi obcemi a analýzy zásad pro přidělování obecních bytů. Cílem první části bylo prozkoumat pohled obcí na obecní bydlení, stav bytové nouze a výkon sociální práce při jejím řešení. Cílem druhé části bylo zjistit, jaké podmínky pro přidělení obecního bytu obce využívají, a vyhodnotit je z pohledu práva na rovné zacházení. Také jsme zjišťovali, zda pravidla neznevýhodňují lidi, kterým by získání obecního bytu mohlo zlepšit sociální situaci či pomoci překonat bytovou nouzi.

Na základě zjištění z tohoto výzkumu pak formuluji několik doporučení pro relevantní aktéry. Věřím, že jejich naplňování může přispět k férovějšímu nastavení bytové politiky obcí a ke zmírnění bytové nouze alespoň těch nejohroženějších členů naší společnosti.

Závěrem bych chtěla poděkovat všem obcím, které se na realizaci výzkumu podílely. Většina z těch, které jsem oslovila, se do výzkumu zapojila. Vážím si toho, že zástupci obcí byli ochotni věnovat výzkumu svůj čas.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv



Shrnutí

Obecní bydlení a právo na rovné zacházení:

- Obec v samostatné působnosti pečuje o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů, včetně potřeby bydlení. Za tím účelem může obec svým občanům pronajímat byty ve svém vlastnictví, a to za podmínek, které si pro to stanoví.
- Obec však při poskytování obecního bydlení není běžným pronajímatelem, ale plní také určitou sociální roli a má zákonem určené povinnosti.
- Obcím ze zákona neplyne povinnost vydat v písemné podobě pravidla pro přidělování obecních bytů. Pokud však má obec bytový fond, zejména pokud se jedná o větší počet bytů, je z hlediska naplnění principu předvídatelnosti vhodné, aby obec stanovila jasná a přehledná pravidla pro přidělování obecních bytů a v dostupné formě je zveřejnila.
- Při vydání pravidel pro přidělování bytů se obec musí řídit zákonem a jinými právními předpisy.
- Jedním ze zákonů, které dopadají na oblast obecního bydlení, je antidiskriminační zákon. Ten zakazuje mimo jiné diskriminaci v přístupu k bydlení, pokud je nabízeno veřejnosti. Obce tak nesmí při nabízení a poskytování obecních bytů nikoho znevýhodňovat z důvodů stanovených antidiskriminačním zákonem – z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru, a dále z důvodu státní příslušnosti.
- Ministerstvo vnitra může posoudit soulad pravidel se zákonem a případně učinit další úkony dozoru.

Sociální práce na obcích a bytová nouze:

- Nedostupnost obecního bydlení je jedním z faktorů, které přispívají k bytové nouzi. Dosud nebyl přijat zákon o sociálním bydlení a někteří lidé jsou odkázáni na život v substandardních formách bydlení, jako jsou ubytovny či azylové domy.
- Bytová nouze obvykle představuje nepříznivou sociální situaci, zvláště když je spojena s dalšími tíživými okolnostmi. Lidé v bytové nouzi mají nárok na pomoc s řešením situace prostřednictvím sociální práce. Výkon státní správy v tomto ohledu zákonodárce částečně přenesl také na některé obecní úřady.

Poznatky z výzkumu:

- Poptávka po obecním bydlení výrazně převyšuje nabídku, o jeden volný obecní byt žádá průměrně 17 zájemců. Některé obecní byty zůstávají neobsazené kvůli špatnému technickému stavu vyžadujícímu rekonstrukci. Většina obcí vnímá potřebu obecního bydlení, ale jen část plánuje rozšíření bytového fondu.



- Byty pro sociální účely se v rámci jednotlivých obcí mnohem častěji než běžné byty nacházejí na jednom místě. Takový přístup může vést k sociálnímu vyloučení.
- Téměř čtvrtina obcí využívá pro výběr nájemce obálkovou metodu. Byt získává tedy ten žadatel, který nabídne nejvyšší nájemné. Některé obce také vybírají zájemce na základě toho, zda je ochoten zaplatit dluh po předchozím nájemci či rekonstruovat byt na své náklady.
- Téměř tři čtvrtiny obcí řeší situaci neúspěšných žadatelů o obecní byt, kteří se ocitnou v bytové nouzi, prostřednictvím sociální práce. Každá čtvrtá z těchto obcí se ale soustředí výhradně na bytovou nouzi neúspěšných žadatelů a jejich pomoc spočívá v prostém předání informací o možnostech řešení.
- Obce u běžných obecních bytů nejčastěji preferují příjem z výdělečné činnosti, pouze část z nich přistupuje stejně k lidem s příjmem z důchodu a rodičovského příspěvku/peněžitě pomoci v mateřství. Některé obce pak tyto druhy příjmů znevýhodňují.
- Většina obcí negativně hodnotí dluhy. Dominuje požadavek na bezdlužnost vůči obci, který pouze některé obce mírní možností splátkového kalendáře. Podmínka bezdlužnosti se objevuje i v pravidlech pro přidělování sociálních bytů. Část obcí negativně hodnotí také exekuci či insolvenční řízení žadatele.
- Některé obce umožňují podat žádost o obecní byt jen občanům ČR.
- Část obcí dopředu vylučuje žadatele, kteří jsou omezeni ve svéprávnosti.
- Přítomnost nezletilých dětí v rodině obce pozitivně hodnotí u žadatelů o běžné a sociální obecní byty.
- Téměř pětina pravidel pro přidělení bytů v domech s pečovatelskou službou uvádí, že člověk s duševním onemocněním nemůže byt získat.



Doporučení

1. Doporučení obcím v oblasti samosprávy

1.1 V oblasti přidělování bytů obcím doporučuji, aby

- stanovily přehledná a srozumitelná pravidla, kterými se při přidělování bytů řídí, a zveřejnily je. Přispějí tak k předvídatelnosti svého postupu a naplňování principů dobré správy.
- neznevýhodňovaly žadatele o byt, kteří mají příjem z rodičovského příspěvku či peněžité pomoci v mateřství. V opačném případě se mohou dopouštět diskriminace z důvodu pohlaví (mateřství nebo otcovství).
- neznevýhodňovaly žadatele o byt, kteří mají příjem z invalidního důchodu. V opačném případě se mohou dopouštět diskriminace z důvodu zdravotního postižení.
- neznevýhodňovaly žadatele o byt, kteří mají příjem ze starobního důchodu. V opačném případě se mohou dopouštět diskriminace z důvodu věku.
- neupřednostňovaly lidi výdělečně činné před jinými skupinami obyvatel. Takový postup může znevýhodňovat rodiče pečující o děti, invalidní a starobní důchodce a další skupiny obyvatel chráněné antidiskriminačním zákonem, a může být tedy diskriminační. Zajistit, aby byl žadatel schopen hradit nájemné, lze i jinými způsoby než požadavkem na příjem z výdělečné činnosti.
- plnily aktivní roli při zajišťování bydlení pro rodiny s dětmi. Mohou tím přispět ke zmírnění bytové nouze rodin s dětmi a zamezení případů, kdy děti končí v ústavní péči jen z důvodu nedostatečných bytových podmínek.
- nevyklučovaly plošně lidi s omezenou svéprávností. Opačný postup je v rozporu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením a může představovat diskriminaci z důvodu zdravotního postižení.
- pokud upřednostňují či jinak zvýhodňují lidi se zdravotním postižením (či nepříznivým zdravotním stavem), měly by zdravotní stav posuzovat individuálně (například na základě lékařské zprávy) a nepodmiňovat takové zvýhodnění přiznáním invalidního důchodu, průkazem mimořádných výhod či jiným formálním dokladem. Podstatná je fakticita postižení.
- obecní bydlení neomezovaly jen pro občany ČR – mělo by být přístupné také občanům EU a dlouhodobě pobývajícím rezidentům ze třetích zemí. Opačný postup je zpravidla diskriminační a v rozporu s právem EU.



- pokud chtějí podpořit páry v trvalém svazku, měly by tak činit nejen vůči manželským párům, ale také registrovaným partnerům. Opačný postup může představovat diskriminaci z důvodu sexuální orientace.
- při hodnocení existence dluhů posuzovaly žádosti o byt individuálně a přihlížely k tomu, zda žadatel dluhy splácí, případně k dalším okolnostem. To se týká také lidí v exekuci a insolventi. To platí zejména pro přidělování sociálních bytů. Plošné vyloučení lidí s dluhy bez individuálního posouzení je v rozporu se zákonným úkolem obce pečovat o uspokojování potřeby bydlení svých občanů.
- nevyžadovaly po žadatelích jakékoliv platby nad rámec zákona. To se týká zejména poplatků za vyřizování žádostí a darů.
- nevyžívaly pro výběr zájemců o byt takové metody, které upřednostní žadatele s vyššími příjmy či majetkem. Takový postup popírá zákonný úkol obcí a jejich sociální roli.
- v případě, že žadatelé musejí pravidelně svoji žádost obnovovat, umožnily zpětně zařazení na původní místo v pořadí žádostí alespoň u těch žadatelů, kteří doloží omluvitelné důvody pro zmeškání lhůty k prodloužení. To se týká zejména rodin s nezletilými dětmi.
- poskytly neúspěšným žadatelům o obecní byt alespoň na jejich žádost věcné odůvodnění, proč byla jejich žádost neúspěšná.
- u bytů v domech s pečovatelskou službou nevyklučovaly plošně lidi s duševním onemocněním z možnosti získání bytu. Opačný postup může být diskriminační z důvodu zdravotního postižení.
- nevyžadovaly po žadatelích doložení dokladů a potvrzení nad míru nezbytně nutnou. Požadují-li k žádosti o obecní byt doložit konkrétní dokumenty (výpis z evidence exekucí, výpis z trestního rejstříku), mělo by být v pravidlech také konkrétně uvedeno, jaký vliv mají údaje uvedené v potvrzeních na posouzení žádosti.

1.2 Při nastavení bytové politiky obcím doporučuji, aby

- spolupracovaly se sociálními pracovníky a pracovníci. Právě ti mají informace o tom, jaké osoby jsou v dané obci nejvíce ohroženy bytovou nouzí. Obec by při výkonu samosprávy měla pečovat o potřebu bydlení všech svých občanů.
- předcházely segregaci a sociálnímu vyloučení. Speciální kategorie bytů, jako jsou byty pro sociální účely či bezbariérové byty pro lidi s postižením, je vhodné poskytovat rozptýleně po celé obci, je-li to na základě místních podmínek možné.



2. Obecním úřadům při výkonů sociální práce doporučuji, aby

- naplňovaly Desatero dobré praxe sociální práce při řešení nepříznivé sociální situace⁷, a to i při řešení bytové nouze svých klientů.
- výkon sociální práce směřoval také k řešení dluhů, neboť se jedná o výraznou překážku v přístupu k bydlení.

3. Vládě doporučuji, aby

- přehodnotila postoj k přijetí zákona o sociálním bydlení. Je totiž zřejmé, že dotační a úvěrové programy, které mohou obce na pořízení či rekonstrukci obecních bytů čerpat, nejsou pro systémové řešení bytové nouze dostatečné.
- posílila sociální práci na obecních úřadech tak, aby sociální pracovníci mohli skutečně efektivně pomáhat s řešením nepříznivé sociální situace svých klientů včetně bytové nouze.

⁷ Desatero je dostupné na webových stránkách veřejného ochránce práv zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/Ochrance_letak_Desatero_dobre_praxe.pdf.



Obecní bydlení z pohledu práva na rovné zacházení a role obcí při řešení bytové nouze

1. Právní úprava obecního bydlení

1.1 Zákon o obcích

Právní rámec činnosti obcí vytyčuje zejména zákon o obcích.⁸ Pokud jde o obecní bydlení, je však právní úprava poměrně vágní. Zákon nestanovuje obcím přímo ani povinnost bydlení svým občanům zajišťovat, natož konkrétní podmínky, kterými by se obce při poskytování obecního bydlení musely řídit.

Vlastnictví nemovitostí a nakládání s nimi, tedy i pronájem obecních bytů, spadá do samostatné působnosti obcí.⁹ Obec v samostatné působnosti podle zákona pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů, včetně potřeby bydlení.¹⁰

Současně majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.¹¹

Obec tedy při poskytování obecního bydlení není běžným pronajímatelem, ale má zákonem určené povinnosti ve vztahu ke svým občanům i jiným osobám.

1.2 Forma pravidel pro přidělování obecních bytů a jejich zveřejnění

Obcím ze zákona nevyplývá povinnost zásady pro přidělování obecních bytů vydat. Má-li však obec bytový fond a rozhodne se stanovit zásady pro výběr nájemců, přijímá tyto zásady obvykle ve formě usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti.¹² Přijímá je rada obce, případně zastupitelstvo. Při jejich vydání se musí řídit zákonem i jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.¹³ Obce je zpravidla nazývají zásady nebo pravidla pro přidělování bytů.¹⁴

8 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

9 Ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích.

10 Ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích.

11 Ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích.

12 Ustanovení § 124 zákona o obcích.

13 Ustanovení § 35 odst. 3 zákona o obcích.

14 Dále v této výzkumné zprávě užíváme oba pojmy.



Obec jako územně samosprávný celek by se při své činnosti měla řídit principy dobré správy.¹⁵ To platí také pro přidělování obecních bytů. V tomto ohledu je z formulovaných principů důležitý zejména princip předvídatelnosti.

Aby byl naplněn princip předvídatelnosti, měly by orgány veřejné správy mimo jiné zveřejňovat nejvýznamnější závěry ze své činnosti a struktura důležitých dokumentů by měla být ustálená a přehledná, aby se v nich lidé mohli snadno orientovat. Povinnost obcí poskytovat informace vyplývá také přímo z Listiny základních práv a svobod¹⁶, která stanoví, že orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.¹⁷ Takový postup pak odpovídá i zákonu o obcích.¹⁸

Vztaženo na obecní bydlení to znamená, že by obce měly stanovit jasná a přehledná pravidla pro přidělování obecních bytů a v dostupné formě je zveřejnit. Rovněž Ministerstvo vnitra doporučuje obcím, které mají větší počet bytů, kvůli transparentnosti a větší informovanosti občanů bytová pravidla vydat.¹⁹

1.3 Dozor nad zákonností zásad

Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními orgánu obce v samostatné působnosti vykonává Ministerstvo vnitra, v případě městských částí či obvodů pak magistrát.

Vydá-li tedy obec zásady pro přidělování obecních bytů, může Ministerstvo vnitra posoudit jejich soulad se zákonem či jiným právním předpisem. V případě, že zjistí rozpor, vyzve ministerstvo obec k nápravě. Pokud obec zjištěný rozpor se zákonem nenapraví, může ministerstvo pozastavit výkon sporných zásad a případně také podat soudu návrh na zrušení těchto zásad.²⁰

1.4 Specifické typy obecních bytů

Určitá pravidla, kterými se obce při poskytování obecních bytů musejí řídit, pak vyplývají také z charakteristiky některých specifických kategorií bytů, které obce pro své občany mohou zřizovat. V této kapitole se proto věnujeme zvláště těmto typům bytů a podmínkám jejich poskytování, a to sociálnímu bydlení a bytům v domech s pečovatelskou službou.

15 Principy dobré správy. *Veřejný ochránce práv – ombudsman* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>.

16 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb. (dále též jen „Listina“).

17 Ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny.

18 Podle ustanovení § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích má občan právo nahlížet do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce i do usnesení rady obce a pořizovat si z nich výpisy.

19 ŠPLÍCHAL, Jan. Pravidla pro přidělování bytů ve vlastnictví obce. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, červen 2019, 2019 (12): 24. ISSN 1213-6581.

20 Ustanovení § 124 a násl. zákona o obcích.



1.4.1 Sociální bydlení a dotační programy pro obce

Sociální bydlení není v České republice upraveno zákonem. V minulosti se objevily snahy o přijetí zákona o sociálním bydlení. Počátkem roku 2018 byl dokonce připraven plán legislativních prací vlády s tím, že věcný záměr zákona o sociálním bydlení měl být vládě předložen v říjnu 2018. Vláda však nakonec na podzim roku 2018 od záměru zákona o sociálním bydlení ustoupila s tím, že Ministerstvo pro místní rozvoj připraví nařízení vlády, které zajistí obcím dotační podporu pořízení, výstavby a rekonstrukce sociálního bytového fondu.

Na základě tohoto vývoje Ministerstvo pro místní rozvoj v současnosti nabízí prostřednictvím Státního fondu rozvoje bydlení dotační a úvěrové tituly na podporu bytové výstavby, oprav a rekonstrukcí bytového fondu. Jedním z nich je také program Výstavba pro obce²¹ zaměřený na pořízení sociálních bytů.²²

Využijí-li obce těchto podpor od státu, musí se pak při poskytování bytů pořízených prostřednictvím dotace řídit jejími podmínkami. Ty stanovuje nařízení vlády. Nájemní smlouvu k bytu pořízenému za použití prostředků z dotace lze uzavřít pouze se žadatelem, který splňuje podmínky stanovené tímto nařízením. Okruh osob, kterým jsou dotované obecní byty určeny, je vymežován mimo jiné stanovením maximální výše příjmu.²³

Tyto státem stanovené podmínky jsou také podle veřejně dostupných informací jedním z důvodů, proč obce nejeví o nabízenou podporu očekávaný zájem. Z vyčleněné jedné miliardy korun pro rok 2019 zažádalo do začátku října 2019 o dotaci jen jedenáct obcí, o úvěr tři, a to v celkové částce 121 milionů korun.²⁴ Starostové kritizují právě úzké zaměření dotačních programů na osoby s velmi nízkými příjmy, ale také náročnou administrativu.²⁵

21 *Program Výstavba pro obce* [online]. Státní fond rozvoje bydlení, 2019 [cit. 2020-1-29]. Dostupné z: <http://www.sfrb.cz/programy-a-podpory/vystavba-pro-obce/>.

22 Kromě dotací z národních zdrojů administruje Ministerstvo pro místní rozvoj také dotační programy z evropských fondů, více zde: <http://socialnibydeni.mpsv.cz/cs/faq/dulezite-otazky-obce/56-2-kde-muze-obec-ziskat-penize-na-vystavbu-ci-rekonstrukci-socialniho-bydleni>.

23 Aktuálně účinné nařízení vlády č. 112/2019 Sb. stanovuje podmínky tak, že k uzavření nájemní smlouvy k bytu pořízenému využitím prostředků z dotace je způsobilá ta domácnost, která žije v nevyhovujícím bydlení a její příjem po odečtení normativních nákladů na bydlení nepřesahuje 1,6násobek životního minima. Rovněž dřívější, již neúčinné nařízení vlády č. 146/2003 Sb., upravovalo poskytnutí prostředků na výstavbu bytů vymezených příjmově – u jednotlivců nesměl příjem přesáhnout 0,8násobek průměrné měsíční mzdy, u domácnosti pak 1,5násobek. Obdobně stanovuje maximální příjem budoucího nájemce také nařízení vlády č. 284/2011 Sb., které stanoví podmínky pro poskytnutí úvěru na podporu výstavby nájemních bytů.

24 Vládní dotace na sociální byty jsou debakl. Jsou tak přísné, že na ně obce kašlou. www.novinky.cz [online]. Praha: Seznam.cz a.s., 2019 [cit. 2020-01-30]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/vladni-dotace-na-socialni-byty-jsou-debakl-jsou-tak-prisne-ze-na-ne-obce-kašlou-40300523>.

25 O dotace na sociální byty obce nestojí. Starostové si stěžují na přísné podmínky programu. www.e15.cz [online]. Praha: CZECH NEWS CENTER a.s., 2019 [cit. 2020-01-30]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/o-dotace-na-socialni-byty-obce-nejstoji-starostove-si-stezuji-na-prisne-podminky-programu-1362923>.



Kromě finanční podpory zajišťuje stát pro obce, které chtějí sociální bydlení na svém území poskytovat, také podporu metodickou.²⁶

1.4.2 Byty v domech s pečovatelskou službou

Zvláštní kategorii bytů, které obce svým občanům poskytují, jsou byty v domech s pečovatelskou službou. Jedná se o byty zvláštního určení.²⁷ Jsou charakteristické tím, že pro nájemce je zajištěno poskytování sociální služby v podobě pečovatelské služby. Byty v domech s pečovatelskou službou by tedy obce měly poskytovat těm skupinám žadatelů, pro které je pečovatelská služba určena - lidem, kteří mají sníženou soběstačnost z důvodu věku, chronického onemocnění nebo zdravotního postižení, a rodinám s dětmi, jejichž situace vyžaduje pomoc jiné fyzické osoby.²⁸

2. Zákaz diskriminace v obecním bydlení

Jedním z právních předpisů, který obce ve volném nakládání se svým majetkem usměrňuje, je antidiskriminační zákon.²⁹ Ten totiž zakazuje mimo jiné diskriminaci v přístupu ke zboží a službám, včetně bydlení, pokud jsou nabízeny veřejnosti nebo při jejich poskytování.³⁰ Vlastní-li obec byty a ty poskytuje do nájmu občanům, jedná se ze své podstaty o bydlení nabízené veřejnosti, a tato činnost tak spadá do oblasti chráněné antidiskriminačním zákonem. Znamená to, že obce nesmí při nabízení a poskytování obecních bytů nikoho znevýhodňovat z důvodů stanovených antidiskriminačním zákonem³¹ – z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru, a dále z důvodu státní příslušnosti.³² Za diskriminaci z důvodu pohlaví se považuje také diskriminace z důvodu těhotenství, mateřství nebo otcovství a z důvodu pohlavní identifikace.³³ Antidiskriminační zákon přitom rozeznává několik forem diskriminace.

26 Ministerstvo práce a sociálních věcí realizuje projekt Sociální bydlení – metodická a informační podpora v oblasti sociálních agend, jehož cílem je zavést a rozvíjet systém sociálního bydlení v ČR. Ministerstvo dále zajišťuje vzdělávání příslušných pracovníků v oblasti sociálního bydlení a přípravu analýz a metodik pro zavedení systému sociálního bydlení. *Sociální bydlení* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Praha [cit. 2020-1-29] Dostupné z: <http://www.socialnibydleni.mpsv.cz/cs/>.

27 Ustanovení § 2300 a násl. zákona č. 89/2012, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

28 Podle ustanovení § 40 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, je pečovatelská služba terénní nebo ambulantní služba poskytovaná osobám, které mají sníženou soběstačnost z důvodu věku, chronického onemocnění nebo zdravotního postižení, a rodinám s dětmi, jejichž situace vyžaduje pomoc jiné fyzické osoby.

29 Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

30 Ustanovení § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona.

31 Ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

32 Zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti se vztahuje jen na oblast právních vztahů, ve kterých se uplatní přímo použitelný předpis Evropské unie z oblasti volného pohybu pracovníků.

33 Ustanovení § 2 odst. 4 antidiskriminačního zákona.



2.1 Přímá diskriminace

Přímou diskriminací je jednání, při němž se s jednou osobou zachází méně příznivě, než s jinou ve srovnatelné situaci, a to z důvodů, které zákon zakazuje.³⁴ Může jít například o situaci, kdy obec odmítne pronajmout byt romskému zájemci kvůli jeho etnicitě. Stejně tak jde o přímou diskriminaci tehdy, pokud obec vyloučí z možnosti žádat o obecní byt osoby s duševním onemocněním. Takové jednání lze totiž považovat za diskriminaci z důvodu zdravotního postižení.³⁵

Rozdíl mezi dvěma zmíněnými případy je v tom, že pro méně příznivé zacházení z důvodu etnicity, stejně jako rasy a národnosti, při poskytování bydlení v zásadě neexistuje ospravedlnění, tedy okolnosti, za kterých by se o diskriminaci nejednalo. Naopak u zbývajících důvodů vymezených antidiskriminačním zákonem – tedy pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru, případně státní příslušnosti – zákon počítá s tím, že se o diskriminaci nejedná, pokud je toto rozdílné zacházení objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.³⁶

2.2 Nepřímá diskriminace

K diskriminaci může docházet i nepřímo, a to dokonce i bez úmyslu diskriminovat či někoho znevýhodnit. Nepřímou diskriminací se rozumí takové jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je z některého z důvodů uvedených v zákoně osoba znevýhodněna oproti ostatním.³⁷ Právě takové neutrální ustanovení, kritérium či praxi mohou představovat zásady, které si obce pro přidělování obecního bydlení stanovují.

Nepřímou diskriminací není, pokud toto ustanovení, kritérium nebo praxe jsou objektivně odůvodněny legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.³⁸ Pokud jde o obecní bydlení, měly by legitimní cíle obcí vycházet z jejich zákonných úkolů či oprávnění. Takovým legitimním cílem u obce tedy může být například snaha řádně pečovat o obecní majetek či předcházet vzniku dluhů na nájemném. Je však třeba vždy zvažovat, zda lze daného cíle dosáhnout jinými prostředky, které nebudou nepříznivě dopadat na osoby, které jsou nositelem některého z důvodů chráněných antidiskriminačním

34 Ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

35 Antidiskriminační zákon vychází z tzv. sociálního modelu zdravotního postižení. Podle ustanovení § 5 odst. 6 se zdravotním postižením rozumí tělesné, smyslové, mentální, duševní nebo jiné postižení, které brání nebo může bránit osobám v jejich právu na rovné zacházení v oblastech vymezených antidiskriminačním zákonem; přitom musí jít o dlouhodobé zdravotní postižení, které trvá nebo má podle poznatků lékařské vědy trvat alespoň jeden rok.

36 Ustanovení § 7 odst. 1 antidiskriminačního zákona. Tato výjimka se vztahuje pouze na některé oblasti chráněné antidiskriminačním zákonem, mezi které spadá také oblast bydlení nabízeného veřejnosti.

37 Ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

38 Ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.



zákonem, případně zda dosažený cíl nebude ve zjevném nepoměru k újmě, která může být takovým zásahem způsobena.³⁹

Antidiskriminační zákon upravuje také tzv. diskriminaci nepřímou speciální, která se týká lidí se zdravotním postižením. Nepřímou diskriminací se v jejich případě rozumí také odmítnutí nebo opomenutí přijmout přiměřená opatření, aby mohl člověk se zdravotním postižením mimo jiné využít služeb určených veřejnosti, tedy také bydlení, ledaže by takové opatření představovalo nepřiměřené zatížení.⁴⁰

Takovým opatřením může být například zbudování bezbariérového přístupu do bytového domu. V každém jednotlivém případě se však přiměřenost požadovaného opatření, a tedy existence povinnosti takové opatření zajistit, posuzuje mírou užitku pro osobu se zdravotním postižením, finanční náročností opatření, dostupností jiné pomoci a způsobilostí náhradních opatření zajistit potřeby člověka s postižením.⁴¹

2.3 Segregace

Segregací rozumíme prostorové oddělování osob na základě určitých kritérií. Nejčastěji bývá tento pojem spojován se segregací rasovou či etnickou, v českých podmínkách se dotýká především Romů.

Pojem segregace sice nenalezneme v antidiskriminačním zákoně, její konkrétní podoba však může rovněž naplnit znaky přímé či nepřímé diskriminace. Porušením zákazu diskriminace na základě etnického původu je například cílené sestěhování Romů do jedné lokality a vytváření ghett. Méně příznivé zacházení spočívá v nedostupnosti některých bytů pro Romy či v jejich izolaci ve vyloučené lokalitě vytvořené obcí.⁴²

Z analýzy sociálně vyloučených lokalit vyplývá, že ve více než polovině z těchto lokalit tvoří většinu Romové. Sociálně vyloučené lokality se přitom vyznačují stářím a horší kvalitou bytového fondu, přeplněností bytů, vysokými náklady na chod bytů (energetické úniky, plýtvání) či nedostatečnou právní ochranou nájemníků.⁴³

Nekvalitní či nevhodné bydlení pak negativně ovlivňuje užívání dalších ekonomických a sociálních práv. To platí obzvláště u segregace v bydlení, která může mít negativní dopad

39 Z judikatury Evropského soudního dvora vyplývá, že určité opatření může být objektivně odůvodněno snahou dosáhnout legitimního cíle pouze za podmínky, že uvedené opatření nepřekračuje meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení tohoto legitimního cíle, a že způsobené nepříznivé následky nejsou nepřiměřené vzhledem k uvedenému cíli. Tak tomu není tehdy, je-li zjištěno, že existují jiné přiměřené a méně omezující prostředky umožňující dosáhnout uvedených cílů, nebo že při neexistenci takových jiných prostředků uvedené opatření nadměrně zasahuje do oprávněného zájmu dotčených osob. In: Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 16. července 2015, č. j. C-83/14, dostupný z: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-83/14>.

40 Ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

41 Ustanovení § 3 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

42 Šamánek, J. a kol. Antidiskriminační právo v judikatuře a praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 143.

43 *Analýza sociálně vyloučených lokalit [online]*. GAC spol. s r. o., 2015 [cit. 2020-1-29]. Dostupné z: <https://www.esfcr.cz/documents/21802/791224/Anal%C3%BDza+soci%C3%A1ln%C4%9B+vylou%C4%8Den%C3%BDch+lokalit+v+%C4%8CR/65125f3c-3cd9-4591-882b-fd3935458464>.



na šance získat a udržet si zaměstnání, na zdraví a přístup ke zdravotní péči a přístup ke vzdělání.⁴⁴ Nepříznivý dopad nevhodného bydlení na školní výsledky dětí zmapovali sociologové také v České republice. Jak ukázala analýza agentury PAQ Research, studijní úspěchy českých dětí výrazně souvisejí se sociálními problémy včetně bytové nouze.⁴⁵

I z těchto důvodů se segregaci věnují také mezinárodní organizace. Podmínkami Romů v oblasti bydlení se již v minulosti zabýval například Evropský výbor pro sociální práva. V jednom ze svých rozhodnutí⁴⁶ výbor konstatoval, že v České republice došlo k porušení článku 16 Evropské sociální charty⁴⁷, a to z důvodu nedostatečného přístupu Romů k bydlení, nevyhovujících podmínek bydlení a územní segregace.⁴⁸

Na nepříznivý stav v ČR, pokud jde o situaci Romů v oblasti bydlení, již v minulosti upozorňovala například Evropská komise proti rasismu a intoleranci.⁴⁹ Rovněž komisař pro lidská práva ve zprávě z roku 2013 vyzval státní orgány, aby zvýšili úsilí při potírání praktik vedoucích k územní segregaci Romů.⁵⁰

Segregace se ale nemusí týkat pouze osob určité etnicity či rasy. Může se dotknout také lidí se zdravotním postižením. Byty určené pro lidi se zdravotním postižením totiž bývají koncentrovány do jednoho bytového domu či skupiny domů v sousedství. Ač může být takový postup pro obec jednodušší či ekonomičtější, může současně vést k izolaci lidí se zdravotním postižením a k jejich horšímu zapojení do běžného života a společnosti. Současně může dojít k rozporu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením.⁵¹

Úmluva o právech osob se zdravotním postižením totiž zakotvuje mimo jiné právo na nezávislý způsob života a zapojení do běžné společnosti.⁵² Lidé se zdravotním postižením by podle Úmluvy měli mít možnost zvolit si místo pobytu a neměli by být nuceni žít

44 Agentura Evropské unie pro základní práva (FRA). Podmínky bydlení Romů a Travellerů v Evropské unii [online]. Vídeň: FRA, 2009 [cit. 2019-12-15]. Dostupné z: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/703-roma_housing_comparative-final_cs.pdf.

45 „Nemají kde spát, natož kde se učit.“ Projděte si unikátní mapu vzdělávacích podmínek v Česku. www.irozhlas.cz [online]. Praha: Český rozhlas, 2019 [cit. 2019-12-17]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/mapa-data-skolstvi-regiony-exekuce-bytova-nouze-ubytovny-zakladni-skoly-daniel_1911270600_nkr.

46 Rozhodnutí ze dne 28. října 2016 ve věci European Roma nad Travellers Forum proti České republice, stížnost č. 104/2014, dostupné zde: <https://justice.cz/web/msp/preklady-vybranych-nazoru-vyboru1>.

47 Evropská sociální charta, sjednaná dne 18. října 1961 v Turínu, vyhlášená pod č. 14/2000 Sb. m. s.

48 Článek 16 Charty upravuje právo rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu. S cílem zajistit nezbytné podmínky pro plný rozvoj rodiny se smluvní strany zavazují podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života takovými prostředky jako je mimo jiné poskytování bydlení pro rodiny.

49 Ve zprávě Evropské komise proti rasismu a intoleranci o České republice z roku 2015 (pátý monitorovací cyklus) upozorňuje komise na růst počtu sociálně vyloučených lokalit a diskriminaci na trhu s bydlením, zpráva je dostupná zde: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-the-czech-republic-czech-translation-16808b5663>.

50 Zpráva Komisaře pro lidská práva Rady Evropy ze dne 21. února 2013, dostupná z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/aktuality/zprava_komisare_pro_lidska_prava_Rady_Evropy_2013.pdf.

51 Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, sjednaná v New Yorku dne 13. prosince 2006, vyhlášená pod č. 10/2010 Sb. m. s.

52 Čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.



ve specifickém prostředí. Aby byla Úmluva v tomto smyslu skutečně naplněna, nemělo by být bydlení pro lidi se zdravotním postižením poskytováno pouze ve specificky vymezených oblastech. Stejně tak by lidé se zdravotním postižením neměli být nuceni žít v jedné budově, bytovém komplexu či sousedství. Naopak by dostupné bydlení mělo být zajištěné v rámci celé společnosti.⁵³

Podmínku nesegregace stanoví také pravidla dotačních titulů na pořízení sociálních bytů (Sociální bydlení a dotační programy pro obce, kap. 1.4.1). Investiční záměr na pořízení sociálních bytů by totiž neměl vést k prostorovému vyloučení osob.⁵⁴

3. Obecní bydlení z pohledu práva na rovné zacházení

Vyhodnocení některých pravidel pro přidělování obecních bytů z pohledu zákazu diskriminace uvedl veřejný ochránce práv ve svém doporučení již v roce 2009 (dále jen „Doporučení“).⁵⁵ S diskriminačními pravidly či jiným postupem obcí se však veřejný ochránce práv setkával i nadále. Následující kapitola proto shrnuje některé dosavadní závěry z činnosti veřejného ochránce práv v souvislosti s obecním bydlením a posouzení některých pravidel pro přidělování obecních bytů, zejména pokud jde o naplnění práva na rovné zacházení.

3.1 Výše příjmu žadatele

Již v Doporučení bylo uvedeno, že na rozdíl od běžného pronajímatele, který může stanovit jako kritérium výběru budoucího nájemce i výši jeho příjmu v libovolné výši, musí obec zvážit i přiměřenost požadované výše příjmu budoucího nájemce tak, aby nebylo porušeno právo na rovné zacházení žadatelů.

Výše příjmu odráží majetkovou situaci žadatele. Majetek sice nepatří mezi důvody chráněné antidiskriminačním zákonem, přesto může požadavek na určitou výši příjmu v některých případech představovat diskriminaci.

V jednom z případů⁵⁶ se ochránce setkal s tím, že obec podmiňovala přidělení bytu doložením minimálního příjmu na domácnost žadatele, jehož výši však odvozovala od počtu členů domácnosti žadatele a nijak nezohledňovala skladbu domácnosti (zejména zda se jedná o dospělé osoby nebo děti). Rodinu stěžovatelů tvořili manželé se čtyřmi malými dětmi. Spadali tak do kategorie „5 a více osob“, a pro přidělení bytu by tak museli mít příjem ve výši 37 237 Kč. Otec rodiny byl přitom navíc osobou se zdravotním postižením

53 Obecný komentář k článku 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením: Žít nezávisle a být začleněn do běžné společnosti, Výbor pro práva osob se zdravotním postižením, CRPD/C/18/1, 29. srpna 2017.

54 Ustanovení § 11 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 112/2019 Sb., o podmínkách použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení na pořízení sociálních a dostupných bytů a sociálních, smíšených a dostupných domů.

55 Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení s žadatelem o pronájem obecního bytu ze dne 9. března 2010, sp. zn. 22/2010/DIS. Veřejný ochránce práv - ombudsman [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Doporučení/Obecni_byty.pdf.

56 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 4. října 2017, sp. zn. 5275/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5582>.



a poživatelé invalidního důchodu. Ochránce dospěl k závěru, že takové kritérium představuje nepřímou diskriminaci z důvodu rodičovství, neboť znevýhodňuje osoby pečující o větší počet dětí a nepředstavuje přitom přiměřený a nezbytný prostředek k dosažení legitimního cíle v podobě zajištění úhrady nájemného. Je například možné posoudit každou žádost o nájem bytu individuálně, a to ve vztahu ke konkrétnímu nabízenému bytu, výši nákladů s jeho užíváním spojených a nákladům na základní životní potřeby v porovnání s celkovým příjmem žadatele (případně členů jeho domácnosti, kteří by měli s žadatelem bydlet v pronajatém bytě).

3.2 Zdroj příjmů

V Doporučení ochránce hodnotil také postup obcí, které ve svých zásadách znevýhodňovaly žadatele pobírající rodičovský příspěvek či peněžitou pomoc v mateřství. Takový postup vyhodnotil ochránce jako přímou diskriminaci z důvodu pohlaví (rodičovství či mateřství). Za diskriminaci z důvodu pohlaví se totiž považuje také diskriminace z důvodu mateřství či otcovství.⁵⁷

K diskriminaci však může dojít i nepřímo, a to na základě zdánlivě neutrálního požadavku na doložení příjmu z výdělečné činnosti pro možnost získat do nájmu obecní byt. Takové kritérium totiž může nepříznivě dopadat na skupiny osob chráněné antidiskriminačním zákonem, které příjem z výdělečné činnosti mít nemohou – může se jednat o rodiče malých dětí na mateřské či rodičovské dovolené nebo osoby pobírající starobní či invalidní důchod. Vyžadování příjmu z výdělečné činnosti tedy může představovat nepřímou diskriminaci z důvodu pohlaví (rodičovství), věku či zdravotního postižení.

Na jiný způsob znevýhodňování osob na základě zdroje jejich příjmu narazil ochránce v jednom z podnětů v letech přijatých po vydání Doporučení. Jednalo se o situaci, kdy žadatelé o nájem obecního bytu byli rozděleni do čtyř skupin, v rámci těchto skupin jim obec přidělovala body a sestavoval se pořadník. Při rozdělování do jednotlivých skupin se však obec řídila tím, zda je uchazeč osobou výdělečně činnou, přičemž dle kritérií se za takovou osobu považuje osoba v pracovním poměru, osoba samostatně výdělečně činná, pobírající starobní důchod nebo invalidní důchod pro invaliditu 3. stupně. Pokud žadatel toto kritérium nesplňoval, byl automaticky zařazen do poslední čtvrté skupiny žadatelů, které ovšem bylo podle zjištění ochránce nabízeno podstatně méně bytů než jiným skupinám. Ochránce dospěl k závěru, že takto nastavená kritéria zvýhodňující ekonomicky aktivní skupinu žadatelů mají diskriminační povahu. Mohou nepříznivě dopadat zejména na rodiče dětí pobírající rodičovský příspěvek, tedy osoby pečující o děti, ale také na jiné skupiny obyvatel chráněné antidiskriminačním zákonem (například některé osoby se zdravotním postižením), které nemohou v důsledku své sociální situace pracovat.⁵⁸

Při hodnocení, zda takový postup nespadá pod výjimku stanovenou antidiskriminačním zákonem⁵⁹, lze uvažovat o tom, že je sledován legitimní cíl, jak na něj obce také odkazují –

57 Ustanovení § 2 odst. 4 antidiskriminačního zákona.

58 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 8. října 2018, sp. zn. 2426/2016/VOP.

59 Tedy zda je rozdílné zacházení objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.



tedy povinnost řádně pečovat o majetek obce a pronajímat jej pouze osobám, které budou schopny hradit náklady na bydlení. Plošné zvýhodnění osob výdělečně činných v rámci pronájmu obecních bytů však nelze považovat za přiměřený a nezbytný prostředek k dosažení takového cíle. Ověřit, zda bude zájemce o byt schopen hradit nájemné, lze totiž i jinými způsoby. Je například možné posoudit, zda po odečtení celkových nákladů na bydlení spojených s užíváním konkrétního bytu od celkového příjmu domácnosti žadatele bude rodině žadatele zbývat dostatečná částka na uspokojení základních životních potřeb⁶⁰ bez ohledu na to, zda příjmy pocházejí z výdělečné činnosti, či z oprávněně pobíraných sociálních dávek. Má-li žadatel příjmy ze sociálních dávek, lze k zajištění hrazení nájmu v některých případech také využít institutu zvláštního příjemce dávky⁶¹ či přímé úhrady dávky.⁶²

V dalším z případů se ochránce setkal s postupem obce, která jako podmínku pro žadatele o nájem obecního bytu stanovila, že nesmí pobírat opakující se dávky hmotné nouze, a to nepřetržitě po dobu šesti měsíců předcházejících datu podání žádosti o nájem obecního bytu. I tato podmínka může nepříznivě dopadat na některé osoby chráněné antidiskriminačním zákonem, navíc je ale podle ochránce v rozporu s Listinou.

V článku 3 odst. 3 Listiny je totiž stanoveno, že nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod. Újmu na právech je přitom podle odborné literatury⁶³ třeba vykládat široce, tj. rozumí se jí v nejobecnější rovině jakýkoliv postih či negativní dopad, ať je jakékoli povahy.

Podle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mají občané právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele. Každý, kdo je v hmotné nouzi, má podle čl. 30 odst. 2 Listiny právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Osoby pobírající dávky hmotné nouze tak často tímto způsobem realizují svá základní práva zaručená jim právě Listinou. Nemožnost účastnit se výběrového řízení o pronájem obecního bytu lze považovat za újmu ve výše uvedeném smyslu.

3.3 Věk

Jednou z charakteristik chráněnou antidiskriminačním zákonem je také věk. Se žadateli tedy nelze zacházet méně příznivě z důvodu věku. I v případě znevýhodnění na základě věku však

60 Například alespoň částka životního minima podle zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů.

61 Podle ustanovení § 59 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a podle ustanovení § 40 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

62 Podle ustanovení § 59 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, u příspěvku na bydlení, nebo podle ustanovení § 42 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, u doplatku na bydlení.

63 WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. ISBN 978-80-7357-750-6, s. 117.



platí, že se o diskriminaci nejedná, pokud je takové jednání odůvodněno legitimním cílem a k jeho dosažení obec použije přiměřené a nezbytné prostředky.

Obce někdy vyčleňují své byty či jejich část pro osoby určené také věkem, ať už jako startovací byty pro mladé do určitého věku, či naopak jako byty pro seniory určené osobám až od určitého věku.

Legitimním cílem takového rozlišování může být snaha o podporu těch skupin osob, které mohou mít obecně nižší příjmy, a tedy také ztížený přístup ke komerčním nájům (mladí lidé na začátku kariéry, starší lidé s příjmem ze starobního důchodu), ale také podpora rodin s malými dětmi tím, že obec část bytů určí právě těmto skupinám žadatelů. Aby však nevznikalo podezření na diskriminaci z důvodu věku, je třeba, aby obec takové určení bytů předem stanovila v transparentních pravidlech.⁶⁴

V této souvislosti je také nutné uvést, že za diskriminaci se nepovažují opatření, jejichž cílem je předejít nebo vyrovnat nevýhody vyplývající z příslušnosti osoby ke skupině osob vymezené některým z důvodů chráněných antidiskriminačním zákonem a zajistit jí rovné zacházení a rovné příležitosti.⁶⁵ Jedná se o pozitivní opatření, která jsou poskytována určité skupině lidí na základě objektivně existujícího znevýhodnění příslušníků této skupiny, například v podobě jejich vylučování. Příčiny mohou být historické – takovým příkladem je vylučování etnických skupin nebo osob se zdravotním postižením.⁶⁶ Vymezení určitých bytů pro osoby, které jsou nositeli některé z charakteristik vymezených antidiskriminačním zákonem, kvůli které mohou být jinak v přístupu k bydlení znevýhodněny, by mohlo představovat právě takové pozitivní opatření.

Zda přednostní určení bytů pro skupiny vymezené věkem představuje zákonem umožněné pozitivní opatření, nebo se jedná o zakázanou diskriminaci osob, které jsou z možnosti žádat o takový byt vyloučeny, je však třeba posoudit vždy individuálně se zohledněním situace v dané obci.

3.4 Zdravotní postižení

Zatímco vyčlenění některých bytů pro lidi se zdravotním postižením může představovat již zmíněné pozitivní opatření, které připouští rozdílné zacházení, setkává se ochránce také s opačným postupem – tedy vyloučení osob se zdravotním postižením z přístupu k obecnímu bydlení. Obce se tak mohou dopouštět diskriminace.

Obětí přímé diskriminace se stal podle ochránce stěžovatel, který splnil všechny podmínky výběrového řízení na přidělení obecního bytu a dokonce nabídl nejvyšší nájemné, ale obec mu byt nepřidělila, protože byl nevidomý. jednání obce tak naplnilo znaky přímé

64 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 2. září 2013, sp. zn. 150/2012/DIS, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1094>.

65 Ustanovení § 7 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

66 BOUČKOVÁ, Pavla a kol. Antidiskriminační zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 319. ISBN 978-80-7400-618-0.



diskriminace, neboť stěžovatele znevýhodnila kvůli jeho zdravotnímu postižení. Závěr o diskriminaci stěžovatele potvrdily také soudy.⁶⁷

V jiném případě shledal ochránce podezření na diskriminaci v postupu obce, která podmiňovala přidělení bytu zvláštního určení (v domě s pečovatelskou službou) předložením potvrzení o pobírání dávky sociálního zabezpečení. Obec by se totiž měla spokojit s jinými doklady prokazujícími fakticitu postižení (např. vyjádření ošetřujícího lékaře). Příjem z dávek garantovaných státem (invalidní důchod, starobní důchod, příspěvek na péči) by neměl být podmínkou přístupu k sociální službě u poskytovatelů sociálních služeb (např. domovy pro seniory). Tím spíše by neměl být podmínkou pro přidělení bytu zvláštního určení, neboť vazba mezi nájmem a sociální službou je podstatně slabší.⁶⁸

Dostupností sociální služby v podobě domovů pro seniory se věnoval výzkum veřejného ochránce práv z roku 2013.⁶⁹ Kromě toho, že by podmínkou přijetí nemělo být pobírání jakýchkoliv dávek, konstatoval ochránce na základě tohoto výzkumu další závěry. Z výzkumu mimo jiné vyplynulo, že více než dvě třetiny domovů pro seniory nepřijímají osoby s duševní poruchou a závislostí na alkoholu či jiných návykových látkách. Ochránce se proti takto plošně stanoveným podmínkám vymezil. Vyloučení lidí s duševním onemocněním je možné jen v případě osoby, jejíž stav či chování v důsledku tohoto onemocnění závažným způsobem narušuje kolektivní soužití. Odlišný postup je v rozporu se zákonem o sociálních službách.⁷⁰ Plošné vyloučení lidí s duševním onemocněním současně představuje diskriminaci z důvodu zdravotního postižení. Rovněž závislost na alkoholu sama o sobě nevylučuje poskytnutí sociální služby.

Závěry z výzkumu o dostupnosti domovů pro seniory lze v tomto ohledu vztáhnout také na byty v domech s pečovatelskou službou, u kterých se s podobně nastavenými podmínkami můžeme setkat také. To platí o to více, že v domech s pečovatelskou službou bývá využívání sociální (pečovatelské) služby fakultativní. Nelze proto plošně odmítat lidi s duševním onemocněním, vždy je třeba individuálně posoudit, zda v důsledku duševní poruchy by takový zájemce závažným způsobem narušoval soužití v domě.

Za určitých okolností se obec může dopustit také nepřímé diskriminace speciální, která spočívá v nepřijetí přiměřených opatření pro člověka se zdravotním postižením. V jednom z podnětů ochránce stěžovatel uváděl, že ze zdravotních důvodů dlouhodobě neúspěšně žádá obec o pronájem jiného bytu. Stávající byt ve druhém patře domu bez výtahu se pro něj

67 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 10. března 2015, sp. zn. 169/2013/DIS.

68 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 7. listopadu 2013, sp. zn. 5/2013/DIS, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2252>.

69 Přístup k sociální službě domov pro seniory. Výzkum veřejného ochránce práv – obsahová analýza. 2013 [online]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/DIS25-2013_vyzkum_zarizeni_pro_seniory.pdf.

70 Z ustanovení § 91 odst. 3 písm. c) zákona o sociálních službách vyplývá, že poskytnutí pobytové sociální služby lze odmítnout, pokud zdravotní stav osoby, která žádá o poskytnutí pobytové sociální služby, vylučuje poskytnutí takové sociální služby. Prováděcí vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí č. 505/2006 Sb. pak upřesňuje, že poskytnutí pobytové sociální služby se vylučuje, jestliže chování osoby by z důvodu duševní poruchy závažným způsobem narušovalo kolektivní soužití; to neplatí, jde-li o poskytnutí pobytové sociální služby v domově se zvláštním režimem.



totiž stal neobyvatelným a stěžovatel byl nucen přestěhovat se k synovi. Ochránce došel k závěru, že je město jako pronajímatel povinno přijmout přiměřené opatření způsobilé odstranit překážku v přístupu stěžovatele k bydlení. Vzhledem k tomu, že město disponovalo bezbariérovými byty v domě s pečovatelskou službou, nejschůdnějším přiměřeným opatřením se jevílo uzavření nájemní smlouvy k takovému bytu.⁷¹

3.4.1 Omezení svéprávnosti

Veřejný ochránce práv plní také roli monitorovacího orgánu pro práva lidí se zdravotním postižením, kdy systematicky sleduje, jakým způsobem naplňuje Česká republika závazky plynoucí z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (dále jen Úmluva). V rámci této své působnosti se zabývá také problematikou svéprávnosti a mapuje, do jaké míry je státem realizováno právo na plnou svéprávnost plynoucí z článku 12 Úmluvy.⁷²

V minulosti se ochránce zaměřil například na otázku výkonu volebního práva u lidí žijících v pobytových sociálních službách domov pro osoby se zdravotním postižením. Aby člověk nemohl volit nebo nemohl být volen, je třeba, aby toto právo omezil soud a omezení výslovně uvedl ve výroku rozsudku o omezení svéprávnosti.⁷³ Omezení svéprávnosti nemusí automaticky znamenat omezení volebního práva a překážku výkonu tohoto práva.

Obdobný závěr lze vztáhnout také na přístup lidí s postižením k obecnímu bydlení. Přesto se lze setkat s tím, že obce jako jednu z podmínek pro žadatele o obecní byt stanovují svéprávnost bez dalšího.

K omezení svéprávnosti lze přistoupit jen v zájmu člověka, kterého se to týká.⁷⁴ Soud může navíc omezit svéprávnost člověka jen v rozsahu, v jakém člověk není pro duševní poruchu schopen právně jednat, a vymezí rozsah, v jakém způsobilost člověka samostatně právně jednat omezil.⁷⁵ Záleží tedy vždy na konkrétním rozhodnutí soudu, do jaké míry se omezení svéprávnosti dotýká možnosti uzavřít nájemní smlouvu či následného dodržování povinností z nájemní smlouvy vyplývajících.

Navíc i v případech, kdy má omezení svéprávnosti dopad také na právní jednání související s nájemním vztahem, neznamená to nutnost úplného vyloučení člověka s omezenou svéprávností z možnosti stát se nájemcem. I v takovém případě existují možnosti podpory člověka, který určitou formu podpory potřebuje. Tu by měl poskytnout opatrovník, který by

71 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 25. února 2016, sp. zn. 1307/2014/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3702>.

72 Vedle toho se veřejný ochránce práv na základě individuálních stížností zabývá také šetřením obcí, které vykonávají veřejné opatrovnictví. O svých poznatcích informuje nejen vnitrostátní orgány odpovědné za plnění Úmluvy, ale především také Výbor OSN pro práva lidí se zdravotním postižením. Více na webových stránkách ochránce zde: <https://www.ochrance.cz/monitorovani-prav-lidi-se-zdravotnim-postizenim/>.

73 V rámci návštěv těchto domovů ochránce zjistil, že toto pravidlo není ze strany domovů a veřejných opatrovníků akceptováno (nebo je vůbec neznají). Často pak není umožněno volit ani lidem, kteří v oblasti volebního práva omezení nejsou. Více v souhrnné zprávě dostupné na webových stránkách ochránce zde: <https://www.ochrance.cz/monitorovani-prav-lidi-se-zdravotnim-postizenim/cim-se-zabyvame/>.

74 Ustanovení § 55 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

75 Ustanovení § 57 odst. 1 občanského zákoníku.



měl zajistit zejména otázky spojené s právním jednáním.⁷⁶ Podporu při zajištění chodu domácnosti, správě bydlení a dalším pak může zajistit některá z terénních služeb, jako je např. podpora samostatného bydlení⁷⁷ nebo služba osobní asistence⁷⁸, případně pečovatelská služba⁷⁹.

Vylučování lidí s omezenou svéprávností také není v souladu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením. Nemožnost využívat nájemní bydlení je totiž v rozporu s právem na nezávislý způsob života, včetně práva zvolit si místo pobytu a žít v rámci společenství.⁸⁰ Z tohoto práva také vyplývá, že omezení svéprávnosti nemůže být důvodem pro odepření nebo omezení práva lidí se zdravotním postižením být nezávislí a žít nezávisle v běžné společnosti.⁸¹ Odepření přístupu k obecnímu bydlení na základě omezení svéprávnosti je s těmito právy v rozporu.

Konečně může být plošné vyloučení osob s omezenou svéprávností z možnosti žádat o obecní bydlení také diskriminační, neboť nepříznivě dopadá na lidi s duševním onemocněním. Zákon přitom zakazuje diskriminaci v přístupu k bydlení z důvodu zdravotního postižení.⁸²

3.5 Sexuální orientace

Antidiskriminační zákon dále zakazuje diskriminaci z důvodu sexuální orientace, veřejný ochránce práv se proto zabývá také postavením LGBT+ osob. Protože se na ochránce obracují gayové a lesby a poukazují na různé obtíže, na které v životě narážejí, realizoval veřejný ochránce práv v roce 2019 výzkum, jehož cílem bylo prozkoumat, s jakými problémy a překážkami se ve svém každodenním životě potýkají. Z dotazníkového šetření vyplynulo, že LGBT+ lidé někdy pocítují diskriminaci také při hledání bydlení, byť ve srovnání s jinými oblastmi života v menší míře.⁸³

Pokud jde o obecní bydlení, a zejména zásady pro přidělování obecních bytů, stěží si lze představit, že by se v nich objevilo pravidlo, které by výslovně vylučovalo či znevýhodňovalo osoby LGBT+. Obce však někdy v zásadách zvýhodňují či upřednostňují páry, tedy osoby žijící v trvalém svazku. Pokud takové zvýhodnění míří pouze na manželské páry, nikoliv páry,

76 Ustanovení § 465 a násl. občanského zákoníku.

77 Ustanovení § 43 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

78 Ustanovení § 39 zákona o sociálních službách.

79 Ustanovení § 40 zákona o sociálních službách.

80 Zejména s čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, které osobám se zdravotním postižením zaručuje právo žít v rámci společenství a zvolit si na rovnoprávném základě s ostatními místo pobytu.

81 Obecný komentář k článku 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením: Žít nezávisle a být začleněn do komunity, Výbor pro práva osob se zdravotním postižením, CRPD/C/18/1, 29. srpna 2017.

82 Ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

83 Být LGBT+ v Česku. Zkušenosti LGBT+ lidí s předsudky, diskriminací, obtěžováním a násilím z nenávisti. Výzkum veřejného ochránce práv. 2019 [online]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/Vyzkum-LGBT.pdf.



kteří uzavřely registrované partnerství, může takové pravidlo nepříznivě dopadat na gaye a lesby, a být tedy diskriminační z důvodu sexuální orientace.

Jak manželství, tak registrované partnerství představují svazky, které lidé uzavírají, protože chtějí svůj vztah formalizovat a deklarovat, že chtějí žít společně, sdílet svůj život a vzájemně si pomáhat. Je-li cílem zvýhodnění párů v přístupu k obecnímu bydlení právě podpora osob žijících v trvalém vztahu, jsou manželé i registrovaní partneři v tomto smyslu ve srovnatelném postavení. Méně příznivé zacházení s registrovanými partnery pak za situace, kdy manželství mohou uzavřít jen muž a žena, představuje diskriminaci z důvodu sexuální orientace. Jediným rozdílem v tomto ohledu je totiž právě sexuální orientace osob v manželství a registrovaném partnerství. Tento závěr vyplývá také z judikatury Soudního dvora Evropské unie.⁸⁴

3.6 Občanství a národnost

Ochránce se setkává také s případy, kdy si o obecní bydlení mohou žádat pouze občané České republiky.

Taková podmínka je v první řadě v rozporu s unijním právem. Právo svobodného pohybu a pobytu na území Evropské unie⁸⁵ náleží všem unijním občanům. Všichni unijní občané, kteří pobývají legálně na území jiného členského státu, mohou těžit ze zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti⁸⁶ zakotveného v čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie a blíže specifikovaného v čl. 24 Směrnice o volném pohybu⁸⁷. Občané Unie proto mají při získávání obecního bydlení stejná práva jako Češi. Práva unijních pracovníků pak speciálně upravuje ještě nařízení o volném pohybu pracovníků.⁸⁸ Podle čl. 9 tohoto nařízení mají pracovníci zaměstnaní v jiném členském státě stejná práva v oblasti bydlení jako tuzemští občané. Dle tohoto ustanovení se mohou ucházet o zápis na seznam žadatelů o bydlení v místě, kde jsou seznamy vedeny, a požívat z toho plynoucí výhody a přednosti. Pracovníci, tj. jiní než čeští občané Unie zaměstnaní na území ČR, se tedy mohou ucházet

84 V rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 12. prosince 2013, *Frédéric Hay v. Crédit agricole mutuel de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres*. Věc C-267/12, se soud zabýval poskytováním zaměstnaneckých výhod v souvislosti s uzavřením manželství, bez ekvivalentních výhod v případě uzavření registrovaného partnerství. Dospěl k závěru, že instituty manželství a registrovaného partnerství jsou pro účely poskytování předmětných výhod srovnatelné. Podstatné je totiž pouze to, že jde o zákonem uznané a regulované svazky, které se zakládají na trvalosti a závazku vzájemné pomoci a podpory. Konkrétní forma či rozdíly v jiných ohledech jsou v této otázce zcela nedůležité. Pokud tedy manželství může uzavřít pouze žena a muž a předpisy váží nárok na jisté výhody pouze toliko k manželství, jedná se podle soudu o diskriminaci z důvodu sexuální orientace.

85 Čl. 21 Smlouvy o fungování Evropské unie (konsolidované znění). Úřední věstník Evropské unie, C 326, 26. října 2012.

86 Čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie.

87 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

88 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011, o volném pohybu pracovníků, přiznává unijním pracovníkům všechna práva a výhody udělované tuzemským pracovníkům v oblasti bydlení, včetně možnosti zapsat se v oblasti místa zaměstnání na seznam žadatelů o bydlení.



o obecní bydlení a nesmějí být oproti českým státním příslušníkům jakkoli znevýhodněni. Soudní dvůr Evropské unie potvrdil, že omezení dlouhodobých pronájmů, které směřuje vůči unijním pracovníkům, je v rozporu s unijním právem.⁸⁹

Obec by měla pečovat o uspokojení potřeb svých občanů, ať už jde o české občany, nebo občany jiných členských států Evropské unie. Podle zákona o obcích se za občana obce považují také cizí státní příslušníci, kteří jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu.⁹⁰

Obec samozřejmě může zvýhodnit při poskytování bydlení své občany. Zvýhodnění občanů obce je však třeba vztahovat nejen na příslušníky jiných členských států EU, kteří mají povolen trvalý pobyt⁹¹, ale také na ty, kteří mají v ČR potvrzen přechodný pobyt⁹², samozřejmě za předpokladu, že mají místo pobytu hlášeno na území obce.⁹³

Znevýhodnění občana jiného členského státu, ať už úplným vyřazením z možnosti žádat o obecní byt, tak například nižším bodovým hodnocením při posuzování žádosti, je přímou diskriminací. Pokud obec hodlá při pronájmu obecních bytů upřednostňovat občany ČR své obce, musí být takto zvýhodnění i občane jiných členských států EU s místem hlášeného pobytu na území obce.

Pokud jde o domy s pečovatelskou službou, kde se bydlení kombinuje s určitou formou sociální pomoci, je situace poněkud odlišná. V případě zaměstnaných osob by však i u těchto bytů mohlo být vyloučení občanů EU v rozporu s nařízením o volném pohybu pracovníků, v případě osob s trvalým pobytem na území ČR je tato podmínka v rozporu se směrnicí o volném pohybu. V případě unijních občanů, kteří nejsou zaměstnaní a mají na území ČR pouze přechodný pobyt, by bylo potřeba se blíže zabývat stupněm jejich integrace do české společnosti. Paušální vyřazení osob, které v ČR dlouhodobě pobývají a nejsou zátěží pro český systém sociální pomoci (typicky se může jednat o osoby pobírající důchod z jiného členského státu), z možnosti žádat o byt v domě s pečovatelskou službou by rovněž bylo možné vyhodnotit jako rozporné s unijním právem.⁹⁴

89 Soudní dvůr rozhodl, že řecký právní předpis, podle něhož měli cizí státní občane zákaz nabývat nemovitý majetek nebo pronajmout si nemovitost na dobu delší než 3 roky, je v rozporu s čl. 45 SFEU, protože omezuje volný pohyb pracovníků. Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 1989, Komise proti Řecku, 305/87, Recueil, s. 1461.

90 Ustanovení § 17 zákona o obcích.

91 Ustanovení § 87g a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů.

92 Ustanovení § 87a a násl. zákona o pobytu cizinců.

93 ŠABATOVÁ, Anna, KŘEČEK, Stanislav, BAZALOVÁ, Veronika, PALKOVSKÁ, Iva. *Občanství Evropské unie*. [online] Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017, s. 51-53, [cit.2019-11-13]. ISBN ISBN 978-80-87949-65-8. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Obcanstvi_EU.pdf.

94 ŠABATOVÁ, Anna, KŘEČEK, Stanislav, BAZALOVÁ, Veronika, PALKOVSKÁ, Iva. *Občanství Evropské unie*. [online] Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017, s. 51-53, [cit.2019-11-13]. ISBN ISBN 978-80-87949-65-8. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Obcanstvi_EU.pdf.



Právo na rovné zacházení v přístupu k bydlení přiznává evropské právo také dlouhodobě pobývajícím rezidentům ze třetích zemí.⁹⁵

Současně může být vyloučení osob s jinou státní příslušností také nepřímo diskriminační z důvodu národnosti. Státní příslušnost se totiž do jisté míry s diskriminačním důvodem národnosti překrývá. Pravidlo rozlišující žadatele o byt podle kritéria státní příslušnosti proto zároveň obvykle dopadá méně příznivě i na osoby jiné národnosti, neboť osoby s jinou státní příslušností mají zpravidla – byť ne vždy – i jinou národnost.⁹⁶

3.7 Vstupní náklady

Z podnětů v oblasti bydlení také vyplývá, že obce v některých případech požadují po žadatelích o obecní bydlení různé vstupní náklady, například poplatků za podání žádosti či uhrazení dluhu po předchozím nájemci.

Tyto podmínky nejsou přímo diskriminační, neboť nejsou spojeny s žádným důvodem chráněným antidiskriminačním zákonem. Podmínka finanční platby za možnost podání žádosti o přidělení bytu však může podle ochránce založit nepřímou diskriminaci, neboť může hůře dopadat na skupiny osob chráněné antidiskriminačním zákonem, například osoby se zdravotním postižením, seniory či matky samoživitelky, jež mohou mít nižší příjmy.⁹⁷

Pokud jde o poplatek za podání žádosti, pak platí, že daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.⁹⁸ Tak může obec zavést například některý z místních poplatků, jejichž uzavřený výčet (a další pravidla) zakotvuje zákon.⁹⁹ Zpoplatnění přijetí žádosti o nájem obecního bytu zákony nepředpokládají. K požadavku na splacení dluhu po předchozím nájemci se veřejný ochránce práv v minulosti již vyslovil tak, že jej považuje za rozporný se zákonným úkolem obcí.¹⁰⁰

Podmínka finanční platby za možnost podání žádosti o přidělení bytu může podle ochránce také založit nepřímou diskriminaci, neboť může hůře dopadat na skupiny osob chráněné

95 Směrnice Rady č. 2003/109/ES [článek 11 odst. 1 písm. f)] přiznává dlouhodobě pobývajícím rezidentům ze třetích zemí rovné zacházení v přístupu ke zboží a službám a k nabídce výrobků a služeb určených pro veřejnost a k možnostem získání bydlení.

96 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 28. února 2017, sp. zn. 3893/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4814>.

97 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 11. dubna 2017, sp. zn. 5517/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4960>. Pro závěr o nepřímé diskriminaci by však bylo nutné získat statistická data vypovídající o tom, že tato praxe skutečně dopadá méně příznivě právě na osoby chráněné antidiskriminačním zákonem.

98 Čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

99 Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

100 Ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích.



antidiskriminačním zákonem, například osoby se zdravotním postižením, seniory či matky samoživitelky.¹⁰¹

3.8 Segregace

Jako přímo diskriminační vyhodnotil ochránce také postup obce, která segregovala romské nájemce obecních bytů. Poté, co se obec rozhodla, že panelový dům s byty přestaví na dům pro seniory, ukončila stávajícím nájemcům nájemní smlouvy. Při přidělování náhradních bytů však obec podle zjištění ochránce postupovala podle etnického klíče – nájemcům z řad majoritní populace nabídla standardní byty, zatímco romským nájemcům nabídla v lepším případě malometrážní sociální byty (pokud se jednalo o platící nájemce), v horším případě Romy vystěhovala do okolních vesnic za město (v případě neplatících nájemců).¹⁰²

Předcházení vzniku sociálně vyloučených lokalit veřejný ochránce práv doporučoval také jako jedno z opatření proti vytváření etnicky segregovaných škol, neboť segregace v bydlení je jednou z příčin segregace ve vzdělávání.¹⁰³

3.9 Další pochybení zjištěná veřejným ochráncem práv

V některých případech pak veřejný ochránce práv sice nezjistil porušení zákazu diskriminace, zjistil však jiná pochybení obcí při přidělování obecních bytů.

Jednalo se například o situaci, kdy obec odmítla poskytnout veřejnosti zásady pro přidělování obecního bydlení s odůvodněním, že se jedná o duševní vlastnictví obce, a jsou tak chráněna autorským zákonem. Podle závěru veřejného ochránce práv nemohou být takové zásady chráněny jako duševní vlastnictví obce. Podmínky pro přístup k obecnímu bydlení musí být transparentní a informace o pravidlech pro přidělování bytů musí být veřejnosti volně dostupné.¹⁰⁴ Pokud pravidla nejsou předem ani stanovena a je ponecháno na zhodnocení rady, zda je žadatel pro přidělení obecního bytu vhodný, dává to obci prostor pro svévolné a netransparentní rozhodování o uzavírání nájemních smluv k obecním bytům.¹⁰⁵

Jako porušení zákonného úkolu obce přispívat k uspokojování potřeby bydlení pro všechny své občany shledal ochránce také další podmínky obcí. Jednalo se o situace, kdy obce vylučovaly z možnosti žádost o obecní byt osoby žijící na ubytovně či s adresou trvalého pobytu na ohlašovně. Rovněž podmínku bezdlužnosti nastavenou tak, že se vztahuje

101 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 11. dubna 2017, sp. zn. 5517/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4960>. Pro závěr o nepřímé diskriminaci by však bylo nutné získat statistická data vypovídající o tom, že tato praxe skutečně dopadá méně příznivě právě na osoby chráněné antidiskriminačním zákonem.

102 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 15. dubna 2015, sp. zn. 107/2013/DIS, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2940>.

103 Doporučení veřejného ochránce práv ke společnému vzdělávání romských a neromských dětí. 2018 [online]. Dostupné z: https://ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/86-2017-DIS-VB_Doporučení_desegregace.pdf.

104 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 17. května 2013, sp. zn. 73/2012/DIS, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1280>.

105 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 2. září 2013, sp. zn. 150/2012/DIS, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1094>.



i na osoby, které se žadatelem sdílí společnou domácnost, vyhodnotil ochránce jako rozpornou se zákonem o obcích. V jednom z případů nesměli o byt žádat ani lidé zapsaní v insolvenčním rejstříku – přístup k bydlení tak byl odepřen i těm osobám, které svoji finanční situaci aktivně řeší a dluhy splácí v režimu oddlužení.

4. Závěry z dozorové působnosti Ministerstva vnitra

Ministerstvo vnitra může posuzovat soulad pravidel pro přidělování obecních bytů i s dalšími zákony, nejen s antidiskriminačním zákonem. Z pravidel pro přidělování obecních bytů, se kterými se lze u obcí setkat, považuje Ministerstvo vnitra za nezákonné zejména tyto:

- žadatelem může být pouze občan České republiky (je v rozporu s mezinárodními smlouvami, pokud se o obecní byt nemohou ucházet také občané EU, jejich rodinní příslušníci a dlouhodobě pobývající rezidenti);
- žadatel může být pouze občan obce, který je v obci hlášen k trvalému pobytu po určitou dobu (obec by takto neměla rozlišovat mezi občany obce, pokud pro to nemá racionální a ospravedlnitelné důvody);
- žadatel nesmí mít dluhy vůči obci a jí zřízeným organizacím – podle ministerstva je nutné individuální posouzení včetně toho, zda žadatel své závazky hradí, byť se zpožděním;
- žadatel nesmí vlastnit byt, dům nebo jinou nemovitost určenou k bydlení – podle Ministerstva vnitra by měly obce přihlížet k situacím, kdy takový žadatel nemůže danou nemovitost z objektivních důvodů užívat k bydlení (například pro špatný technický stav);
- žadatel nesmí mít příjem ze sociálních dávek – obec podle ministerstva není oprávněna zkoumat, odkud pochází příjmy žadatele, navíc tím obec podle ministerstva rezignuje na své zákonné úkoly, zejména úkol vytvářet podmínky pro uspokojení potřeby bydlení svých občanů;¹⁰⁶
- žadatel nesmí bydlet na ubytovně nebo mít trvalý pobyt na ohlašovně – i takovou podmínkou obec podle ministerstva rezignuje na své zákonné úkoly.¹⁰⁷

Ministerstvo vnitra se dále negativně staví k plošnému znevýhodňování osob s trestní minulostí (na základě výpisu z trestního rejstříku či rejstříku přestupků) s tím, že by se mohlo jednat o institut dvojího trestání, a tedy rozpor s Listinou základních práv a svobod.¹⁰⁸ Dále by obce podle ministerstva neměly za podání žádosti o obecní bydlení vybírat žádné poplatky či vyžadovat poskytnutí daru nebo nevratného vkladu. V opačném případě se jedná

106 Ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích.

107 ŠPLÍCHAL, Jan. Pravidla pro přidělování bytů ve vlastnictví obce. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, červen 2019, 2019 (12): 24. ISSN 1213-6581.

108 Článek 39 Listiny základních práv a svobod říká, že jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.



o bezdůvodné obohacení. Ministerstvo se také vymezuje proti hodnocení všech osob, které v současnosti žijí se žadatelem ve společné domácnosti s tím, že by obce měly posuzovat pouze žadatele a případné společné nájemce.¹⁰⁹

Kromě různých charakteristik, které musí splnit žadatelé o obecní bydlení, se Ministerstvo vnitra zabývá také procesními pravidly pro přidělování obecních bytů a jejich souladem se zákonem. Podle poznatků ministerstva obce stále častěji vybírají nájemce na základě licitace, byt získává tedy ten žadatel, který nabídne nejvyšší nájemné. Takový postup sice není podle ministerstva v rozporu se zákonem, je ale opět v rozporu se zákonným úkolem obce¹¹⁰ a může navíc zneprístupňovat možnost bydlení pro sociálně a ekonomicky slabší skupiny obyvatel.¹¹¹

5. Překážky v přístupu k obecnímu bydlení podle neziskových organizací

Zaměření výzkumu jsme konzultovali také se sociálními pracovníky a pracovníci některých neziskových organizací, kteří se věnují lidem v bytové nouzi. Chtěli jsme zjistit, co u svých klientů vnímají jako největší překážky v přístupu k obecnímu bydlení.

Jednou z hlavních překážek je podle pracovníků neziskových organizací vyžadování bezdlužnosti. Osoby v bytové nouzi však bývají v takové sociální situaci, že existence dluhů je u nich častá a možnosti jejího řešení jen omezené. Obce však někdy nepřihlíží ani k tomu, že dlužníci své závazky splácejí. Dokud tedy neuhradí veškeré dluhy vůči obci, je pro ně obecní bydlení nedostupné. Přidělení obecního bytu by přitom mohlo jejich finanční situaci stabilizovat.

Další zmiňovanou bariérou je nutnost podanou žádost o obecní bydlení každoročně potvrzovat, jinak dojde k jejímu vyřazení. S bytovou nouzí se pojí také časté stěhování a materiální nedostatek. Může proto být někdy problematické termín dodržet. Podle poznatků oslovených neziskových organizací dochází k tomu, že žadatelé o obecní byt v krizové situaci (například nutnost náhlého stěhování v důsledku uzavírání ubytovny, nemoc dítěte) nestihnou včas svoji žádost prodloužit. V takovém případě si mohou sice podat žádost novou, ale někdy až po uplynutí určité doby, navíc jsou pak zařazeni opět až na konec pořadníku pro přidělení bytu, což jejich bytovou nouzi může prodloužit i o několik let. K předcházení bytové nouze by proto bylo vhodné upravit alespoň možnost opětovného zařazení na původní místo v pořadníku v případě, že žadatel doloží omluvitelné důvody, pro které nestihl svoji žádost prodloužit ve stanoveném termínu.

Dále uváděli také nutnost dodávat různá zpoplatněná potvrzení, která někdy osoby v bytové nouzi odradí od samotného podání žádosti, pokud je šance na přidělení bytu nízká. I výdaj

109 ŠPLÍCHAL, Jan. Pravidla pro přidělování bytů ve vlastnictví obce. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, červen 2019, 2019 (12): 24. ISSN 1213-6581.

110 Pečovat o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů včetně potřeby bydlení podle ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích.

111 ŠPLÍCHAL, Jan. Pravidla pro přidělování bytů ve vlastnictví obce. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, červen 2019, 2019 (12): 24. ISSN 1213-6581.



v řádu stovek korun českých (například za výpisy z katastru nemovitostí) může pro osoby ve finanční tísní představovat příliš velký výdaj.

Nevládní organizace uváděly také obtížnost situace klientů, kteří mají adresu trvalého pobytu v jiné obci. Přitom u klientů žijících na ubytovnách či v jiných formách dočasného bydlení není možné přihlásit se k trvalému pobytu v obci, ve které fakticky žijí.

Jako velkou překážku uváděli pracovníci neziskových organizací také nutnost hradit na počátku nájemního vztahu více nájmů současně, případně požadavek jistoty ve výši trojnásobku nájemného. Lidé v bytové nouzi totiž zpravidla nemají finanční prostředky na zaplacení takto vysokých částek. Podobně představuje překážku také požadavek na dar obci či zaplacení dluhu po předchozím nájemci.

Požadavek na zaplacení jistoty je alespoň v souladu s občanským zákoníkem, kterým se nájemní vztahy řídí, i když je pronajímatelem obec.¹¹² Osoby v hmotné nouzi navíc mohou žádat o mimořádnou okamžitou pomoc na uhrazení jistoty.¹¹³ Jiné vstupní náklady však mohou být v rozporu se zákonem (například poplatek za podání žádosti), případně mohou žadatele o nájem obecního bytu nepřiměřeně zatěžovat (nutnost splacení dluhu po předchozím nájemci, požadavek na zaplacení více nájmů najednou). Obce požadováním vysokých vstupních nákladů zvyhodňují pouze osoby s vyššími příjmy či finančně lépe zajištěné, což může být v rozporu se zákonným úkolem obcí – pečovat o uspokojování potřeb všech svých občanů.

V neposlední řadě zmiňovali pracovníci neziskových organizací také nízké kompetence některých klientů, zejména v porovnání se složitostí procesu žádosti o obecní byt a nepřehledností pravidel.

6. Sociální práce v situaci bytové nouze a role obcí

6.1 Bytová nouze a sociální práce

Údaje z posledních let ukazují, že se v České republice každý rok ocitá 54 000 domácností v závažné bytové nouzi. Za tu lze považovat nejen úplné bezdomovectví, ale také život v nevyhovujícím či pouze dočasném bydlení, ubytování v azylových domech a ubytovnách.¹¹⁴

Bytová nouze v tomto pojetí současně představuje nepříznivou sociální situaci. Za tu je totiž třeba považovat oslabení nebo ztrátu schopnosti mimo jiné pro krizovou sociální situaci či sociálně znevýhodňující prostředí nebo z jiných závažných důvodů řešit vzniklou situaci

112 Ustanovení § 2254 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

113 Ustanovení § 36 a násl. zákona č. 111/2006 Sb., o hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

114 Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018, Platforma pro sociální bydlení a LUMOS, dostupná z: <https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2019/04/Zpr%C3%A1va-o-vylou%C4%8Den%C3%AD-z-bydlen%C3%AD-za-rok-2018.pdf>.



tak, aby toto řešení podporovalo sociální začlenění a ochranu před sociálním vyloučením.¹¹⁵ Osoby v nejistém či nevyhovujícím bydlení, kterým se nedaří nalézt bydlení standardní, v takové situaci jsou, zvláště pokud se k tomu přidávají další tíživé okolnosti jako nedostatečné příjmy či velké zadlužení. Lidé v bytové nouzi tak mají nárok na pomoc s řešením této situace prostřednictvím sociální práce.¹¹⁶

Osoby přebývající v nevhodných podmínkách, ohrožené ztrátou domova či zcela bez přístřeší mohou současně být v hmotné nouzi.¹¹⁷ Podle zákona má pak každý nárok na základní sociální poradenství vedoucí k řešení hmotné nouze nebo jejímu předcházení.¹¹⁸

Výkon státní správy v tomto ohledu zákonodárce částečně přenesl na jiné subjekty včetně obecních úřadů obcí s rozšířenou působností¹¹⁹ a pověřených obecních úřadů.¹²⁰ Obecní úřady obcí s rozšířenou působností jsou povinny na území svého správního obvodu koordinovat poskytování sociálních služeb a také realizovat činnosti sociální práce vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace.¹²¹ U osob v hmotné nouzi pak zákon svěřuje působnost při řešení nepříznivé sociální situace formou sociální práce jak obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, tak pověřeným obecním úřadům.¹²²

Zatímco tedy v oblasti samosprávy se mohou obce do velké míry nezávisle rozhodovat, zda obecní bydlení budou vůbec poskytovat, případně za jakých podmínek, v oblasti výkonu státní správy, který jim byl svěřen, musí obecní úřady povinnosti jim stanovené plnit, jak předpokládá zákon.

K výkonu sociální práce na obcích vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí metodický pokyn, který jako jednu z nepříznivých situací, se kterými přicházejí sociální pracovníci obecních úřadů do kontaktu, uvádí právě riziko ztráty bydlení, ztrátu bydlení či bydlení nevyhovující.¹²³ Mezi hlavní náplň činnosti sociálních pracovníků obecních úřadů ministerstvo řadí mimo jiné depistáž zaměřenou na vyhledání osob ohrožených sociálním vyloučením a zajišťování sociální prevence a poskytování sociálně-právního poradenství,

115 Ustanovení § 3 písm. b) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

116 Ustanovení § 2 zákona o sociálních službách.

117 Stav hmotné nouze definuje ustanovení § 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 2 odst. 6 tohoto zákona lze za osobu v hmotné nouzi považovat též osobu, která s ohledem na neuspokojivé sociální zázemí a nedostatek finančních prostředků nemůže úspěšně řešit svoji situaci a je ohrožena sociálním vyloučením.

118 Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

119 Ustanovení § 66 zákona o obcích.

120 Ustanovení § 64 zákona o obcích.

121 Ustanovení § 92 písm. d) zákona o sociálních službách.

122 Ustanovení § 7 ve spojení s ustanovením § 63 a násl. zákona o pomoci v hmotné nouzi.

123 Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Doporučený postup č. 1/2018 k realizaci činností sociální práce na pověřených obecních úřadech, obecních úřadech obcí s rozšířenou působností a krajských úřadech.* [online] Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2018 [cit. 2019-12-10]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/DP_1_2018.pdf/bcc5621b-b0de-2103-99b9-8667d30a3546.



sociální podpory a pomoci osobám bez přístřeší, osobám v bytové nebo hmotné nouzi či osobám ohroženým bytovou nebo hmotnou nouzí.

S případy, kdy je pro řešení nepříznivé situace dotčených lidí vhodné či potřebné využít právě sociální práce, se veřejný ochránce práv v jemu adresovaných podnětech setkává opakovaně. I přes povinnosti stanovené zákonem a metodické vedení Ministerstvem práce a sociálních věcí však někdy veřejný ochránce práv dochází ke zjištění, že sociální práce není v takových situacích vykonávána tak, jak by bylo potřeba, nebo není vykonávána vůbec. Aby veřejný ochránce vyjasnil, co od sociálních pracovníků očekává, přistoupil k vydání Desatera dobré praxe sociální práce při řešení nepříznivé sociální situace.¹²⁴ V něm vytyčil hlavní principy, které by měli sociální pracovníci obecních úřadů naplňovat – od garance pomoci a proaktivního přístupu přes posílení schopností klienta a odborného výkonu sociální práce až po práci s prostředím klienta a obhajobu jeho práv.

6.2 Role obcí v oblasti samosprávy

To, jaké možnosti pro klienty sociální práce a podmínky pro samotné sociální pracovníky a pracovnice v dané obci existují, je věcí samosprávy. Rozhodnutí obcí, zda budou svůj bytový fond privatizovat či jakým skupinám obyvatel budou obecní byty přednostně přidělovat, může mít velký dopad na bytovou situaci jejich občanů a zmírnění či naopak prohloubení bytové nouze. Privatizací obecního bytového fondu mohou přispět k tomu, že jejich obyvatelé budou v nepříznivé sociální situaci v podobě bytové nouze, s jejímž řešením jsou však povinni svým klientům pomoci sociální pracovníci obecních úřadů. Prodejem bytů ve svém majetku se obce také zbavují nástrojů, které k řešení bytové nouze svých občanů mohou využít. Kromě úplné privatizace bytového fondu mohou výkon sociální práce a možnosti efektivní pomoci klientům sociální práce negativně ovlivňovat také zásady pro přidělování obecních bytů. Lze tak souhlasit se závěrem Ministerstva vnitra, které například k praxi obcí, které byty přidělují těm, kdo nabídnou nejvyšší nájemné, uvádí, že takový postup nejenže negativně dopadá na slabší skupiny obyvatel, ale degraduje sociální práci v obci a ve svém důsledku napomáhá bezdomovectví.¹²⁵

I z těchto důvodů odborná veřejnost z oblasti sociálního začleňování doporučuje lepší propojení sociální práce a bytové politiky obce, což by vedlo k účinnějšímu řešení bytové nouze.¹²⁶

124 Desatero je dostupné na webových stránkách veřejného ochránce práv zde: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/Ochrance_letak_Desatero_dobre_praxe.pdf.

125 ŠPLÍCHAL, Jan. Pravidla pro přidělování bytů ve vlastnictví obce. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, červen 2019, 2019 (12): 24. ISSN 1213-6581.

126 STANOEV, Martin. Sociální práce a bytová politika jako způsob řešení bytové nouze. In: Sociální začleňování v kontextu sociální práce. [online] Hradec Králové: Univerzita Hradec Králové, 2019, s. 24 – 28. [citováno 2020-1-28]. ISBN 978-80-7435-767-1. Dostupné z: https://www.uhk.cz/file/edee/filozoficka-fakulta/ff/katedry-a-pracoviste/ustav-socialni-prace/socialni-zaclenovani-v-kontextu-soc.-prace_2019.pdf.



6.3 Bytová nouze rodin s dětmi

Nejhorší dopady může mít bytová nouze na rodiny s dětmi. Rodinám s dětmi zaručují zvláštní ochranu jak ústavní pořádek České republiky,¹²⁷ tak mezinárodní smlouvy,¹²⁸ a to včetně práva na pomoc při zajištění péče o dítě a potřebné životní úroveň pro zdravý rozvoj dítěte, včetně bydlení. Přesto se ohrožení ztrátou domova či nevyhovující bydlení rodin s dětmi dotýká také. Údaje z posledních let uvádí, že v závažné bytové nouzi se v České republice nachází až 9 600 rodin s dětmi.¹²⁹

Chybějící či nevyhovující bydlení pro rodiny s dětmi tak může vést až k situaci, kdy děti končí v ústavní péči pouze z důvodu nedostatečných bytových podmínek. Často se tak děje i na přání rodičů, kteří věří, že v ústavním zařízení bude mít dítě lepší materiální podmínky než na ubytovně. K těmto případům dochází i přesto, že již v roce 2010 Nejvyšší soud České republiky ve svém sjednucujícím stanovisku¹³⁰ uvedl, že důvodem pro nařízení ústavní výchovy dítěte nemohou být samy o sobě materiální nedostatky rodiny, zvláště pak její špatné bytové poměry. Počítá přitom také se zapojením samosprávy při zajištění bydlení pro rodiny s dětmi.

Na ochránce se rovněž obracejí rodiny s dětmi, případně samoživitelky, kterým hrozí ztráta domova. Z poznatků z činnosti veřejného ochránce práv vyplývá, že jednou z příčin je právě chybějící či nedostupné obecní bydlení, případně skutečnost, že obecní byty jsou pro rodiny s více dětmi malé. Řešením pak nejsou ani azylové domy, které mají často plnou kapacitu, případně nejsou dostupné pro celé rodiny.¹³¹ Pokud se sociálním pracovníkům a pracovnícím nedaří rodině pomoci ani za využití všech možností sociální práce,¹³² je třeba se pokusit o změnu vnějších podmínek v obci či regionu, které efektivnímu řešení situace

127 Článek 32 Listiny základních práva a svobod uvádí, že rodičovství a rodina jsou pod ochranou zákona, zvláštní ochranu zaručuje dětem a mladistvým, rovněž zakotvuje právo rodičů pečujících o děti na pomoc státu.

128 Ochrana dětí se věnuje zejména Úmluva o právech dítěte, sjednaná v New Yorku dne 20. listopadu 1989, vyhlášená pod č. 104/1991. V čl. 27 tato úmluva zakotvuje právo každého dítěte na životní úroveň nezbytnou pro jeho tělesný, duševní, duchovní, mravní a sociální rozvoj. V čl. 27 odst. 3 pak doplňuje, že státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, v souladu s podmínkami daného státu a v rámci svých možností činí potřebná opatření pro poskytování pomoci rodičům a jiným osobám, které se o dítě starají, k uskutečňování tohoto práva a v případě potřeby poskytují materiální pomoc a podpůrné programy, zejména v oblasti zabezpečení potravin, šatstva a bydlení.

129 Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018, Platforma pro sociální bydlení a LUMOS, dostupná z: <https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2019/04/Zpr%C3%A1va-o-vylou%C4%8Den%C3%AD-z-bydlen%C3%AD-za-rok-2018.pdf>.

130 Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Cpjn 202/2010, uveřejněné pod číslem 31/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek.

131 Na nájemní bydlení na soukromém trhu s byty některé z takto ohrožených rodin také nedosáhnou, ať už kvůli vysokým vstupním nákladům v podobě jistoty (kauce) či stále rozšířené diskriminace ze strany pronajímatelů a realitních kancelářů.

132 Zejména komplexního posouzení situace rodiny a navazujících kroků vedoucích k řešení bytové nouze – např. pomoc se sjednáním splátkových kalendářů pro úhradu dluhů, aby se mohla rodina ucházet o obecní bydlení.



brání. Sociální pracovníci by měli například upozornit obec na nedostupnost obecních bytů pro ty rodiny, které je nejvíce potřebují.¹³³

Ochránce se setkává také s případy, kdy by dětem v ústavní péči nebo v zařízeních pro děti vyžadujících okamžitou pomoc chtěl poskytnout rodinné zázemí některý z členů rodiny, kvůli nevyhovujícímu bydlení to však nelze. Jednou z možností je samozřejmě požádat o obecní byt, stává se však, že i když daná obec při přidělování obecních bytů bodově zvýhodňuje či upřednostňuje rodiny s dětmi, činí tak pouze u rodin, které děti již mají ve své péči. Člen rodiny, který je teprve připraven si dítě do své péče převzít, tak zatím na toto zvýhodnění nedosáhne, a obec mu proto byt nepřidělí, na druhou stranu mu však ani soud nesvěří dítě do péče právě proto, že nemá zajištěno vhodné bydlení. Užší spolupráce mezi sociálními pracovníky a obcí při tvorbě bytové politiky by mohla pomoci těmto případům předcházet.

Je však jen na samosprávě, potažmo politické reprezentaci, zda má vůbec zájem o poznatky sociálních pracovníků o tom, jak se žije lidem v obci, příp. jestli a jak na tyto poznatky reaguje.

6.4 Zadluženost

Bytová nouze může být často provázána se zadlužeností ohrožených osob. Právě zadluženost jako jednu z bariér pro získání standardního a nesegregovaného bydlení uvádí také Strategie sociálního začleňování.¹³⁴

Rovněž z poznatků veřejného ochránce práv vyplývá, že existence dluhů či skutečnost, že je na majetek určité osoby vedeno exekuční či insolvenční řízení, může být překážkou pro přidělení obecního bytu.

Podle posledních údajů zveřejněných Českou exekutorskou komorou bylo přitom v roce 2018 exekuční řízení vedeno proti 821 337 osobám.¹³⁵ Procesem oddlužení v rámci insolvenčního řízení pak v roce 2018 procházelo 114 000 osob.¹³⁶ Z porovnání těchto údajů s počtem občanů České republiky vyplývá, že pokud by bezdlužnost jako podmínku pro přidělení obecního bytu zavedly všechny obce, byl by přístup k obecnímu bydlení odepřen téměř 10 % občanů (jejich domácnostem).

Pomoc s řešením dluhů tak představuje nezbytnou součást sociální práce s klienty v bytové nouzi. Může se jednat o pomoc s vyjednáváním splátkových kalendářů či s podáním návrhu na oddlužení. Využít lze také některé sociální služby poskytující odborné sociální poradenství

133 Tisková zpráva veřejného ochránce práv ze dne 2. května 2019, dostupná z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2019/chybejici-socialni-bydleni-stavi-rodiny-s-detmi-do-zoufale-situace/>.

134 Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020, schválená usnesením Vlády ČR ze dne 8. ledna 2014 č. 24, dostupná z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/strategie-socialniho-zaclenovani-2014-2020>.

135 Tisková zpráva Exekutorské komory ČR ze dne 13. května 2019, dostupná z: <https://www.ekcr.cz/1/aktuality-pro-media/2573-statistiky-za-rok-2018-v-exekuci-je-o-41-000-lidi-mene?w>.

136 Mapa insolvencí: V osobním bankrotu bylo loni v Česku 114 000 osob. www.ceska-justice.cz [online]. Praha: Media Network s.r.o., 2019 [cit 2020-1-29]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2019/05/mapa-insolvenci-osobnim-bankrotu-bylo-loni-cesku-114-000-lidi/>.



zaměřené na dluhovou problematiku.¹³⁷ Proti zadlužení či jeho navyšování však lze působit také preventivně. U klientů, kteří hradí náklady na bydlení prostřednictvím dávek (příspěvek na bydlení,¹³⁸ doplatek na bydlení¹³⁹) mohou sociální pracovníci tam, kde je to vhodné, například doporučit využití institutu zvláštního příjemce dávky¹⁴⁰ či přímé úhrady dávky.¹⁴¹

6.5 Krizové situace – větší počet osob ohrožených ztrátou domova

Část obyvatel České republiky je odkázána na substandardní formy bydlení, včetně ubytoven provozovaných soukromými subjekty. V posledních letech se ochránce setkal s případy, kdy došlo k uzavření takových ubytoven a jejich obyvatelům hrozila ztráta střechy nad hlavou. Obce a městské části, na jejichž území se takové ubytovny nacházejí, tak čelí situaci, kdy je ztrátou domova v jedné chvíli ohrožen velký počet osob. O takových případech referovala také média.¹⁴²

Z poznatků veřejného ochránce práv vyplývá, že pokud obce nejsou na takovou situaci připraveny a nemohou osobám ohroženým ztrátou bydlení nabídnout dostupné bydlení, je situace sociálních pracovníků, kteří by měli osobám v takové nouzi pomoci, velmi obtížná. Situaci nemohou řešit řadoví sociální pracovníci, ale je třeba pracovat systematicky na vyšší úrovni a případně zapojit do řešení také další aktéry (včetně dalších organizací vykonávajících terénní sociální práci či poradenství).

137 Ministerstvo práce a sociálních věcí vydalo doporučení pro obce k dluhovému poradenství, dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Dluhove_poradenstvi_pro_obce_-_co_a_jak_v_nekolika_krocich.pdf/8af3cb32-c3fc-6cb5-0f20-4b0c51775266.

138 Podle ustanovení § 24 a násl. zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

139 Podle ustanovení § 33 a násl. zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

140 Podle ustanovení § 59 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a podle ustanovení § 40 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

141 Podle ustanovení § 59 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, u příspěvku na bydlení, nebo podle ustanovení § 42 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, u doplatku na bydlení.

142 Například: V Ústí se zavírají ubytovny, město se obává náhlé vlny až 230 bezdomovců. www.ceskatelevize.cz [online]. Praha: Česká televize, 2018 [cit. 2020-1-29]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2506009-v-usti-se-zaviraji-dve-ubytovny-mesto-se-obava-nahle-vlny-230-bezdomovcu>; nebo: V Brně hrozí uzavření další ubytovny, provozovatel se soudí kvůli dluhům. www.idnes.cz [online]. Praha: MAFRA, a.s., 2019 [cit. 2020-1-29]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/brno/zpravy/ubytovna-olomoucka-zavreni-provozovatel-dluhy-brno.A190430_473284_brno-zpravy_krut.



Výzkumná část

Výzkumná část se skládá ze dvou hlavních analytických kapitol: z dotazníkového šetření mezi obcemi (kap. 1) a analýzy zásad pro přidělování obecních bytů (kap. 2). Cílem první části bylo prozkoumat pohled obcí na obecní bydlení. Cílem druhé části bylo prozkoumat, jak a na základě jakých podmínek obce přidělují obecní byty. Tyto podmínky jsme pak vyhodnotili z pohledu práva na rovné zacházení. Také jsme zjišťovali, zda pravidla neznevýhodňují osoby, kterým by získání obecního bytu mohlo zlepšit sociální situaci, či pomoci překonat bytovou nouzi.

V rámci výzkumného šetření jsme s žádostí o vyplnění dotazníku a zaslání zásad pro udělení obecního bytu oslovili celkem 501 obcí. Výběr respondentů se skládal ze dvou kroků. Protože se lze domnívat, že bytovým fondem disponují zejména větší obce, v první řadě jsme vybrali všechny obce s alespoň 5 000 obyvateli. V případě, že byly členěny na městské části či obvody, jsme je s žádostí o zapojení do výzkumu oslovovali samostatně. V rámci této skupiny jsme se obrátili na celkem 414 respondentů. Ve druhém kroku jsme se pak zaměřili na menší obce s méně než 5 000 obyvateli. Vzhledem k jejich počtu jsme použili kvótní výběr, ve kterém jsme zohledňovali počet obcí a jejich velikost v jednotlivých krajích. Takto jsme vybrali celkem 87 respondentů.¹⁴³ Z 501 oslovených obcí se jich do dotazníkového šetření zapojilo 395 (79 %). Sběr dotazníků probíhal v srpnu a září 2019.

Zásady pro přidělování obecních bytů jsme získali od 241 obcí. Ve velké části (239) se jednalo o obce oslovené v rámci dotazníkového šetření (respondenty jsme zároveň vyzývali k tomu, aby nám zaslali zásady pro přidělování obecních bytů). U dvou obcí jsme podmínky získali z veřejně přístupných zdrojů – jednalo se o obce, o kterých jsme z předchozí činnosti veřejného ochránce práv věděli, že mohou obsahovat sporné podmínky. Více než čtvrtina (28 %) z obcí oslovených v rámci dotazníkového šetření zásady pro přidělování obecních bytů neposlala, ale dodala alespoň odůvodnění, proč tak neučinila. Téměř polovina z nich (47 %) sdělila, že žádaný podobný dokument v obci nemají (byty přidělují pomocí pořadníku, individuálně apod.), zbylá část obcí (53 %) uvedla, že ve vlastnictví nemají žádné byty, a tedy nemají podmínky pro jejich přidělování.

Mnohé z obcí nemají pouze jedny zásady pro přidělování obecních bytů, ale mají jich více podle kategorií bytů. Tyto zásady jsme zpracovávali samostatně; celkový počet zpracovaných dokumentů je 506.

Zásady pro přidělování bytů byly zpracovány pomocí kvantitativní obsahové analýzy, výzkumné metody pro systematický a intersubjektivně ověřitelný popis obsahu.¹⁴⁴ Sledovaná kritéria jsme vybrali na základě předchozí pilotáže z několika zdrojů. Část z nich vyplývá z předchozí činnosti ochránce: jedná se o kritéria, kterými se ochránce již v minulosti zabýval a která mohou být v rozporu s právem na rovné zacházení (např. znevýhodňování

143 Pro kvótní výběr jsme zvolili dvě kategorie velikostí obcí (4 999–1 000 obyvatel a pod 1 000 obyvatel) a z nich náhodně vybrali obce dle poměrů obcí v těchto kategoriích a jednotlivých krajích.

144 SCHERER, Helmut. 2004. Úvod do metody obsahové analýzy. In: SCHULZ, Winfried, ed. *Analýza obsahu mediálních sdělení*. Ed.. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2004, s. 29–50.



osob pobírajících rodičovský příspěvek či peněžitou pomoc v mateřství, požadavek na nepřiměřeně vysoký příjem, znevýhodnění z důvodu zdravotního postižení). Druhou skupinu sledovaných kritérií tvoří pravidla pro přidělování bytů, která Ministerstvo vnitra považuje za nezákonná (např. vylučování žadatelů pobírajících sociální dávky, požadavek na určitou délku trvalého pobytu v obci). Konečně třetí část sledovaných kritérií tvoří ta, která podle zkušeností neziskových organizací pracujících s klienty v bytové nouzi tvoří největší překážku v přístupu k obecnímu bydlení (požadavky na doložení různých potvrzení, vylučování nebo znevýhodňování zájemců s dluhy, nutnost každoročně prodlužovat žádost o obecní byt). U těchto kritérií jsme sledovali jejich četnost.

1. Dotazníkové šetření

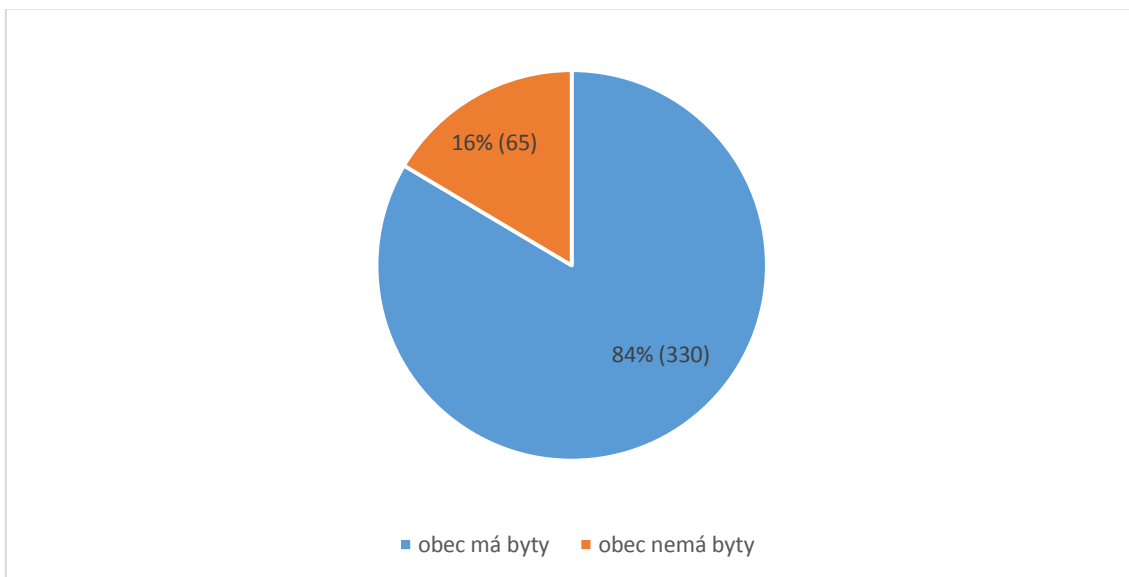
V této kapitole představujeme výsledky z dotazníkového šetření mezi obcemi, městskými obvody a městskými částmi (dále již kvůli stručnosti používáme souborné označení „obce“). Nejprve se budeme věnovat přehledu obecních bytových fondů a nabídce bytů (kap. 1.1). Pak se blíže zaměříme na neobydlené byty (kap. 1.2), výši nájmu (kap. 1.3) a rozmístění bytového fondu v obci, především ve vztahu běžných obecních bytů a bytů pro sociální účely (kap. 1.4). Následují kapitoly o tom, jak obce vybírají, komu ze zájemců obecní byt pronajmou (kap. 1.5) a jaká je dostupnost obecních bytů (jaký byl průměrný počet zájemců o jeden byt v roce 2018 a jaké skupiny obyvatel obce při přidělování bytů zvýhodňují) (kap. 1.6). Dále se budeme věnovat sociální práci se žadateli o obecní byt a tematice bytové nouze (kap. 1.7), vývoji bytového fondu a jeho potřebě (kap. 1.8) a připravenosti obcí na nenadálé situace (např. ukončení činnosti komerční ubytovny) (kap. 1.9). V závěrečné části jsou pak zpracovány postřehy, komentáře a návrhy obcí k oblasti obecního bydlení (kap. 1.10).

1.1 Přehled obecních bytových fondů a nabídka bytů

Většina obcí, která se zúčastnila výzkumného šetření, vlastní alespoň nějaké obecní byty. Z celkového počtu 395 obcí, městských částí a obvodů, jež vyplnily dotazník, jich více než čtyři pětiny (84 %) uvedlo, že disponuje obecními byty, zbylá necelá pětina (16 %) obecní byty k dispozici nemá (graf 1).

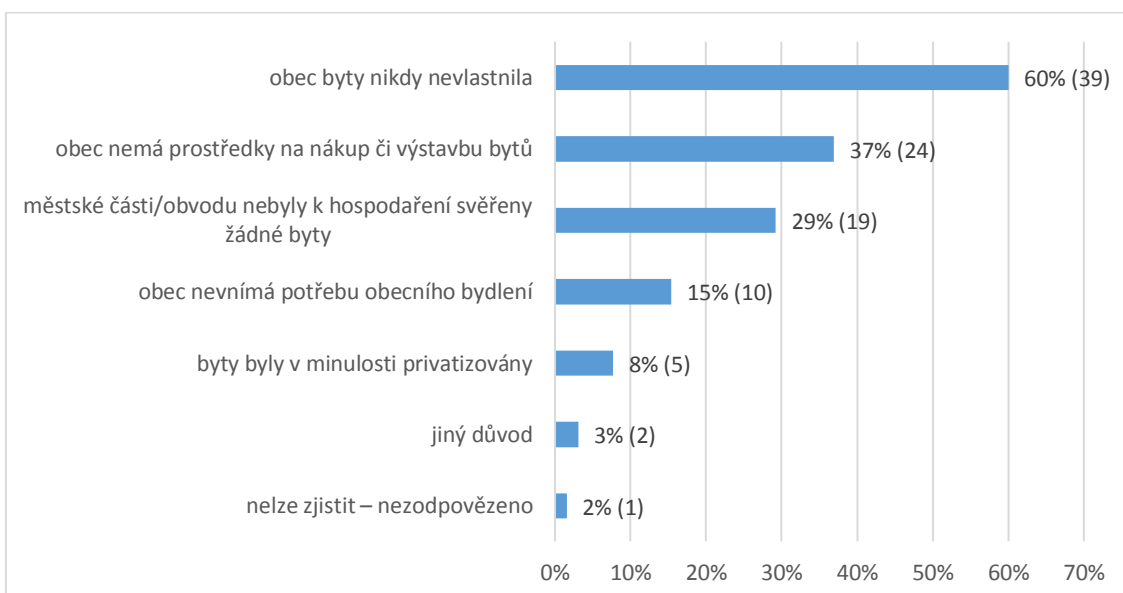


Graf 1 Přehled obcí podle toho, zda disponují obecními byty (N=395)



U obcí, které uvedly, že byty **nedisponují**, jsme zjišťovali, proč tomu tak je (graf 2). Více než polovina (60 %) z těchto obcí uvedla historické důvody: byty nevlastnila nikdy. Více než třetina (37 %) uvedla nedostatek prostředků na nákup či výstavbu bytů. Téměř třetina (29 %) vysvětlila, že se v jejich případě jedná o městské části či obvody a obec jim byty nesvěřila k hospodaření. Dalších 15 % obcí uvedlo, že nevnímá potřebu obecního bydlení a 8 % obcí své byty v minulosti zprivatizovalo. Jiný důvod uvedly pouze dvě obce. Vysvětlily, že na jejich území se obecně nevyskytují žádné bytové domy.

Graf 2 Důvody, proč obce nedisponují obecními byty (N=65)



Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož respondenti mohli volit více odpovědí.

Vedle toho, zda obce mají obecní bytový fond, jsme zjišťovali, jaké je jeho složení a o jaké typy bydlení se jedná (graf 3). Obce mají podle sdělení k dispozici celkem 206 268 obecních

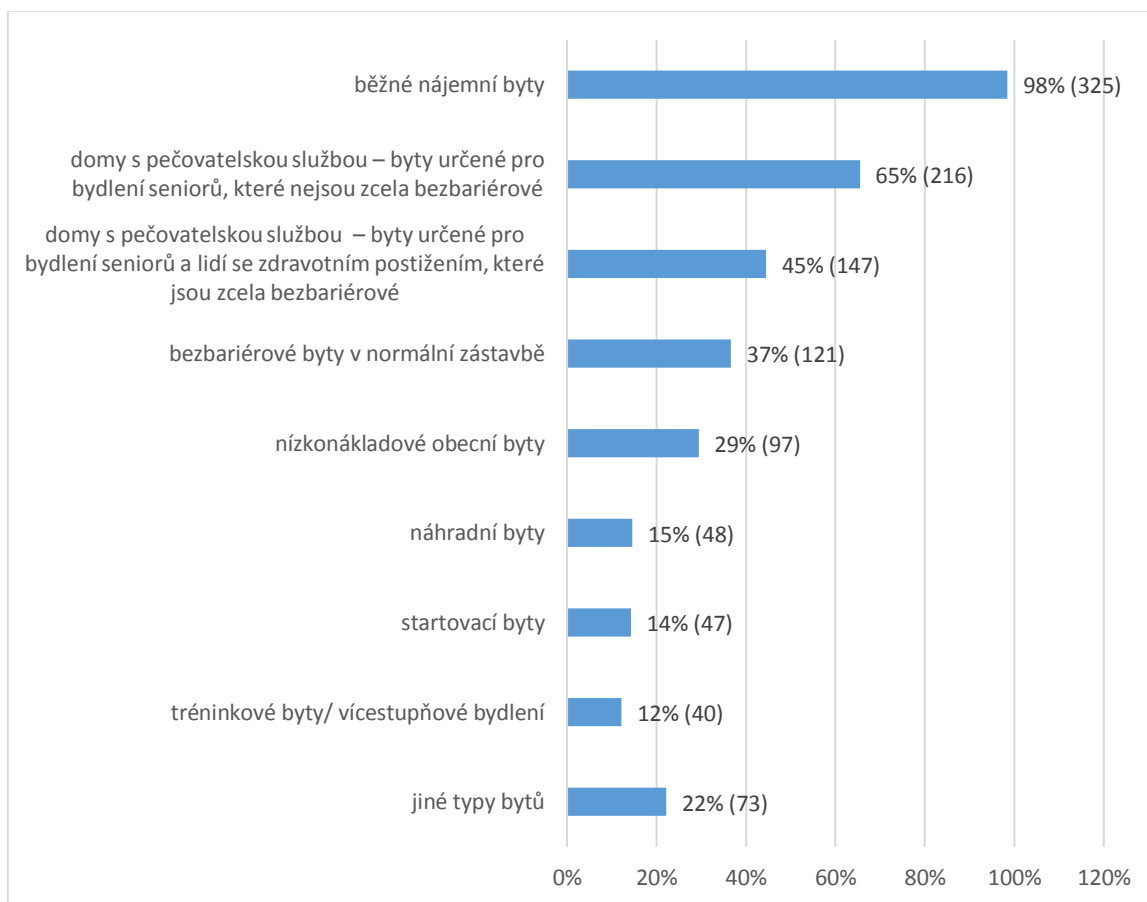


bytů. Nejvíce obcí (98 % z těch, které uvedly, že disponují obecními byty) vlastní byty, které spadají do kategorie běžných nájemních bytů. Pak následují byty v domech s pečovatelskou službou. V 65 % obcí se jedná o byty určené pro bydlení seniorů, které nejsou zcela bezbariérové, a v 45 % obcí o byty určené pro bydlení seniorů a lidí se zdravotním postižením, které jsou zcela bezbariérové. Bezbariérové byty v normální zástavbě uvedlo 37 % obcí, nízkonákladové obecní byty 29 % obcí, náhradní byty 15 % obcí, startovací byty 14 % obcí a tréninkové byty/vícestupňové bydlení 12 % obcí. Pokud tedy obce myslí na specifické skupiny obyvatel, jsou to především senioři a lidé s postižením. Nejčastěji jim nabízí domy s pečovatelskou službou, obcí nabízejících také bezbariérové byty v normální zástavbě je menšina. To může vést k izolaci zde žijících lidí s postižením a k jejich horšímu zapojení do běžného života.

Respondenti měli v dotazníku dále možnost vyplnit ostatní typy bydlení (mimo nabízené kategorie). Této možnosti využilo 18 % obcí, z nichž některé uvedly až osm dalších kategorií. Nejčastěji se jednalo o sociální byty, objevovaly se také další. Příkladem uveďme byty služební, krizové, vymezené výměrou či vybavením (bezbariérové, malometrážní, holobyty, se sníženou kvalitou) a městské ubytovny. Celkově v kategorii jiné obce uvedly 5 864 bytů.



Graf 3 Podíl obcí disponujících jednotlivými typy bytů (N=330)

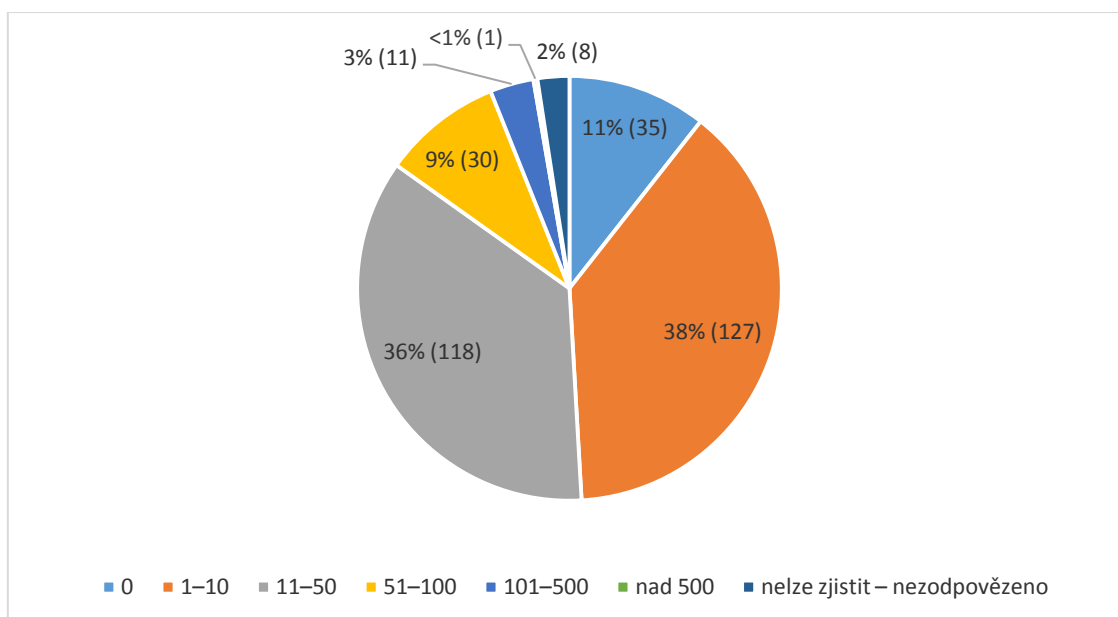


Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož respondenti mohli volit více odpovědí.

Vedle typů bydlení, kterými obce disponují, je pro případné uchazeče důležité také to, zda jsou byty dlouhodobě obsazené, či zda je obec nabízí k pronájmu. Respondentům jsme tedy položili otázku, kolik bytů nabídli k pronájmu v roce 2018. Během tohoto roku obce dohromady nabídly 8 409 bytů, což jsou pouze 4 % z celkového bytového fondu obcí. Téměř polovina (49 %) obcí nabídla méně než deset bytů, popř. žádný (graf 4). Přihlédneme-li k tomu, že byt musí odpovídat alespoň základním požadavkům žadatele (typem, velikostí, cenou, lokalitou apod.), jedná se o malou nabídku.



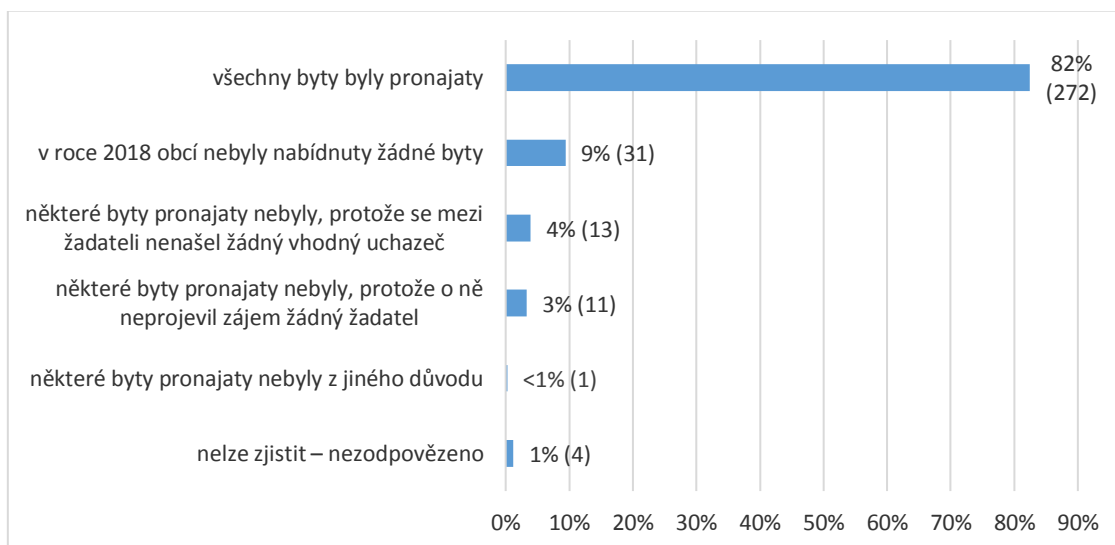
Graf 4 Podíly obcí podle počtu obecních bytů, které nabídly do pronájmu v roce 2018 (N=330)



O tom, že nabídka bytů je nedostatečná, svědčí také vysoká úspěšnost obcí při pronajímání bytů. Když jsme se zeptali, zda byly pronajaty všechny byty, které obec v roce 2018 nabídla do pronájmu (graf 5), velká většina obcí odpověděla, že pronajaty byly všechny byty (82 %), případně že žádné nebyly nabídnuty (9 %). Případy, kdy se byt nepodařilo pronajmout proto, že se nenašel vhodný uchazeč, či o ně nikdo neprojevil zájem, jsou spíše výjimečné (7 % obcí). Jedna obec uvedla také jinou možnost (žadatel nepřevzal schválený byt).



Graf 5 Úspěšnost při pronájmu nabízených obecních bytů v roce 2018 (N=330)



Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož respondenti mohli volit více odpovědí.

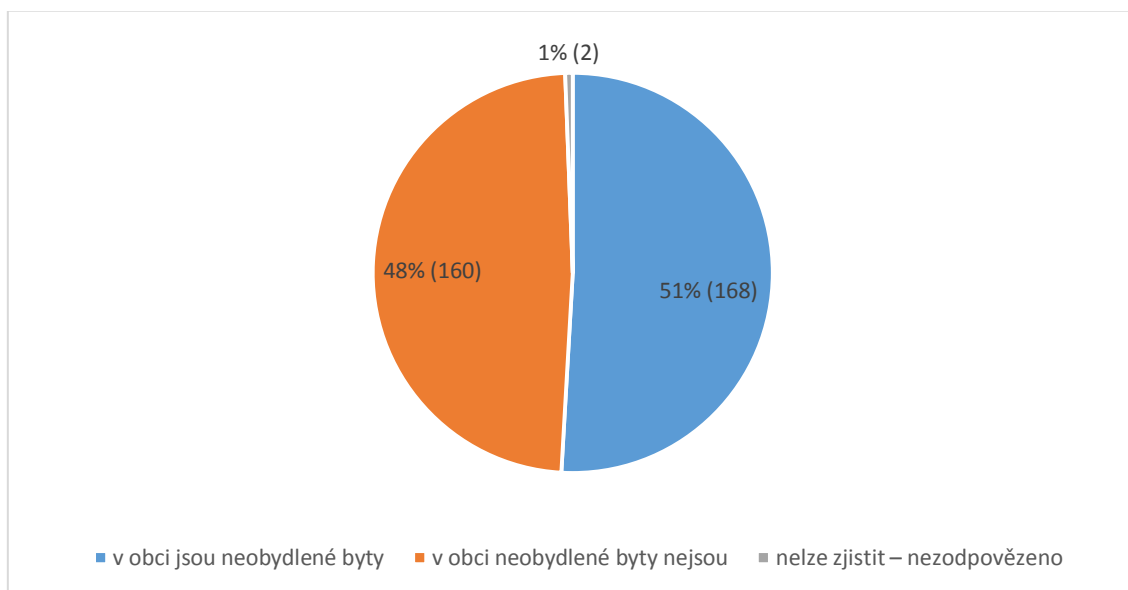
1.2 Neobydlené byty

Při takto malé nabídce obecních bytů a velké úspěšnosti jejich obsazování nás zajímalo, zda mají obce také nějaké byty neobydlené (graf 6). Poměrně překvapivé je, že více než polovina obcí (51 %) uvedla, že nějaké neobydlené obecní byty má. Celkový počet neobydlených bytů je 7 424, což bez jednoho tisíce odpovídá počtu všech nabídnutých bytů v roce 2018 (8 409). Zarážející je, že 14 obcí uvedlo množství i více než sto neobydlených bytů; uvedme zde tři nejvyšší počty těchto bytů: 975, 852 a 687. Obce by přitom měly svůj majetek využívat účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly a pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.¹⁴⁵ Při takto vysokých počtech nevyužitých bytů je otázkou, zda obce tyto své povinnosti skutečně dodržují, byť důvodem samozřejmě mohou být chybějící finanční prostředky na opravu bytů. Důvodům jsme se proto věnovali v následující otázce.

145 Ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích.



Graf 6 Počty obcí s neobydlenými obecními byty (N=330)



Obce jsme vyzvali, aby uvedly, proč jsou tyto obecní byty neobsazeny (graf 7). Téměř devět desetin (85 %) uvedlo technický stav vyžadující rekonstrukci, téměř u čtvrtiny (23 %) se jedná o byty, které jsou připraveny pro případ nouze (např. krizové byty), u více než desetiny obcí (11 %) o některé byty neprojevil zájem žádný žadatel a v méně než desetině (9 %) obec nenašla mezi zájemci vhodného uchazeče.

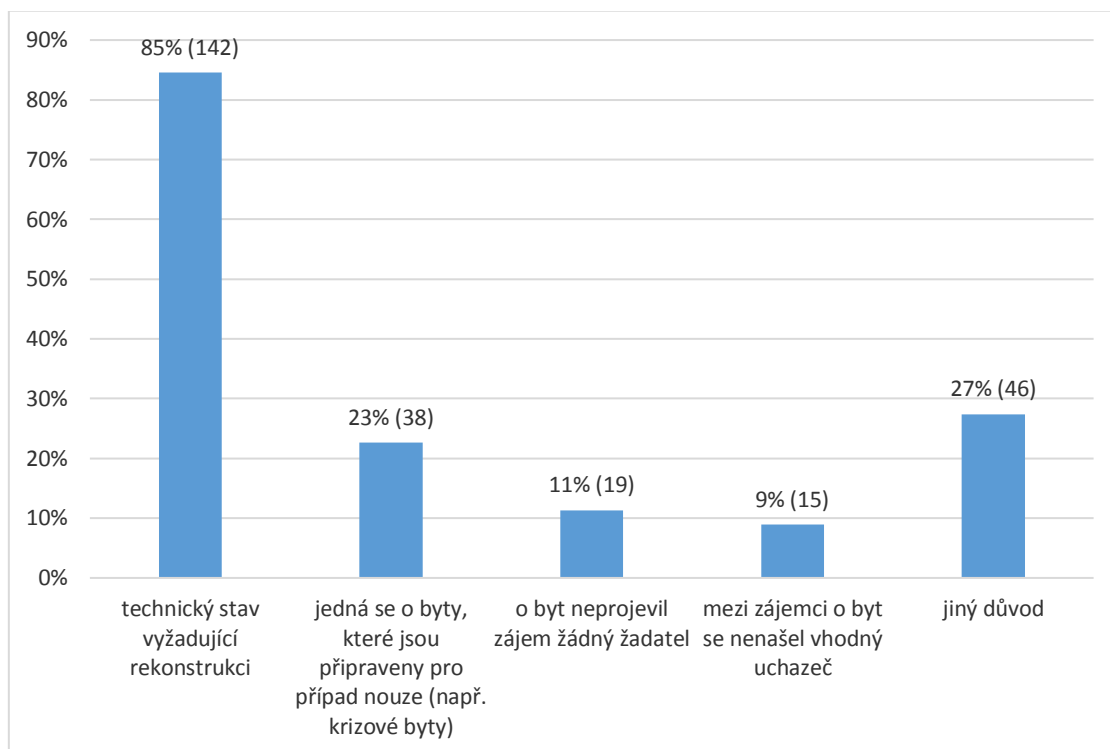
Z výsledků dotazníkového šetření je tedy patrné, že i přes možnost využít dotačních titulů na modernizaci stávajícího bytového fondu nezanedbatelná část obcí těchto pobídek nevyužívá a byty zůstávají kvůli nutnosti rekonstrukce neobsazeny.

Více než čtvrtina (27 %) obcí uvedla jiný důvod. Nejčastěji se jednalo o byty, které jsou aktuálně nabízeny, případně chystány k pronájmu (momentálně probíhá údržba nebo drobné opravy). Některé byty jsou blokovány, protože probíhá dědické řízení či soudní spor. Dále se jako důvod vyskytovala probíhající rekonstrukce, chystaná demolice nebo plánovaný prodej. Některé byty byly také připraveny pro určitý projekt (např. Housing first, Centrum duševního zdraví).

Vedle bytů, které jsou připraveny pro případ nouze, a je tedy opodstatněné, že je obce ponechávají neobsazené, je zde poměrně velký počet obcí, jejichž nyní neobydlené byty by mohly být pro bydlení využity. Jedná se nejen o byty, které vyžadují rekonstrukci, ale také o ty, pro které obec nenašla využití. Je totiž otázkou, zda o ně skutečně není zájem, či zda se informace o možnosti jejich pronájmu pouze nedostala k potenciálním uchazečům. V případech, kdy obce uvedly, že se nenašel vhodný uchazeč, by případně bylo vhodné přehodnotit, koho obec považuje za vhodného nájemce.



Graf 7 Důvody, proč jsou obecní byty neobydlené (N=168)



Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož respondenti mohli volit více odpovědí.

1.3 Výše nájmu

Pro přehled o obecních bytech je také potřeba doplnit informace týkající se výše nájmu. Od obcí jsme tedy zjišťovali výši nájmu, a to jak u běžných obecních bytů, tak u obecních bytů pro sociální účely.¹⁴⁶ Zajímala nás minimální, typická (nejčastější) a maximální výše nájmu u obou kategorií. V následující tabulce 1 jsou tyto údaje přehledně uvedeny a doplněny také o průměrné hodnoty. Vidíme, že v cenách je poměrně velký rozptyl,¹⁴⁷ především u běžného obecního bydlení, a to od 8,8 až do 400 Kč za m². Oproti tomu průměrné hodnoty jsou si bližší, liší se na škále od 42,6 do 86,3 Kč za m². Minimální a typické výše nájmu jsou si u běžných obecních a sociálních bytů ještě bližší, a to na škále od 42,6 do 60 Kč za m².

146 Bytem pro sociální účely se pro účely tohoto šetření rozumí byty pro osoby v bytové či sociální nouzi (s výjimkou specializovaných bytů pro seniory a osoby se zdravotním postižením).

147 Ceny nájmemného se mohou lišit v závislosti na lokalitě, například ve větších městech bývá obecně vyšší nájmemné.

Tabulka 1 Výše nájmů u obecních bytů a obecních bytů pro sociální účely v Kč za m²

		Nejnižší z uvedených nájmů	Průměr z uvedených nájmů	Nejvyšší z uvedených nájmů
Běžný obecní byt	Minimální výše nájmu	8,8	49,4	165
	Typická (nejčastější) výše nájmu (ve většině obecních bytů na území obce)	15	60	170
	Maximální výše nájmu	19,1	86,3	400
Obecní byt pro sociální účely	Minimální výše nájmu	12,1	42,6	151
	Typická (nejčastější) výše nájmu (ve většině obecních bytů na území obce)	15,3	47,4	145
	Maximální výše nájmu	15,3	54,7	151

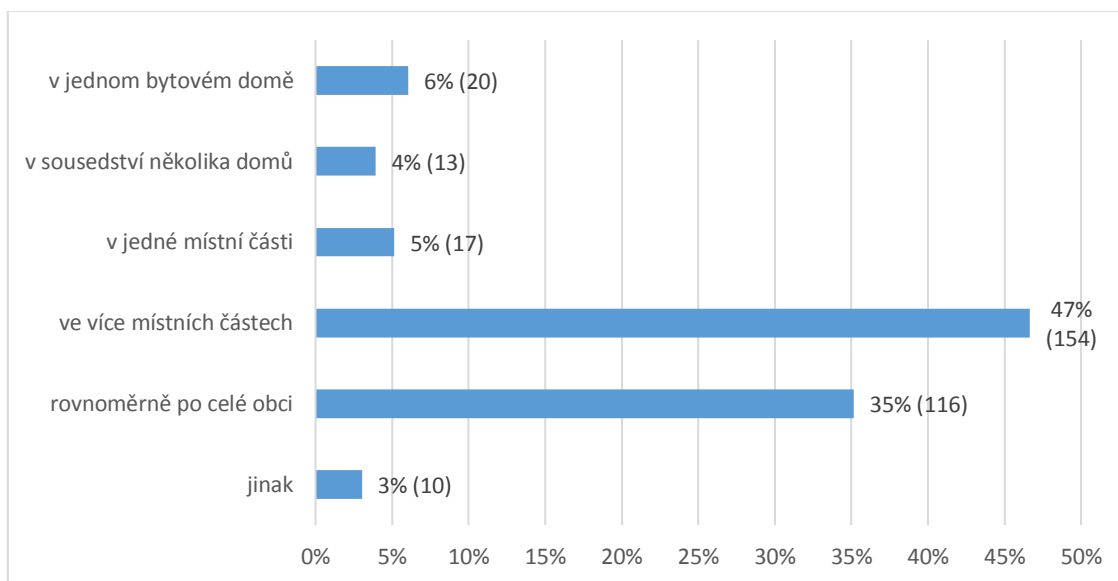
1.4 Rozmístění obecního bytového fondu

Zjišťovali jsme také geografické rozložení běžného obecního bytového fondu a bytového fondu pro sociální účely. Chtěli jsme zjistit, zda se byty pro sociální účely, tedy primárně určené lidem s nižšími příjmy, častěji koncentrují v jednom místě (domě, sousedství či městské části), a je zde tedy možnost, že se jedná o segregovanou lokalitu či lokalitu, které hrozí, že se jí v budoucnu může stát (Segregace, kap. 2.3). Pokud se podíváme na následující tři grafy (8, 9 a 10), vidíme, že běžné obecní byty jsou v obcích rozmístěny výrazně rovnoměrněji než byty pro sociální účely.

U běžných obecních bytů (graf 8) je patrné, že hlavní část obcí má byty rozmístěny ve více městských částech (47 %) nebo rovnoměrně po celé obci (35 %). Obecní byty pouze v jednom bytovém domě či v sousedství několika domů uvedla celkem pouze jedna desetina obcí (10 %), a z toho všechny doplnily, že tyto byty se nenachází v sociálně vyloučených lokalitách. V jedné místní části má byty rozmístěno 5 % obcí a tři z nich uvedly, že se alespoň část jejich bytového fondu nachází v sociálně vyloučených lokalitách.

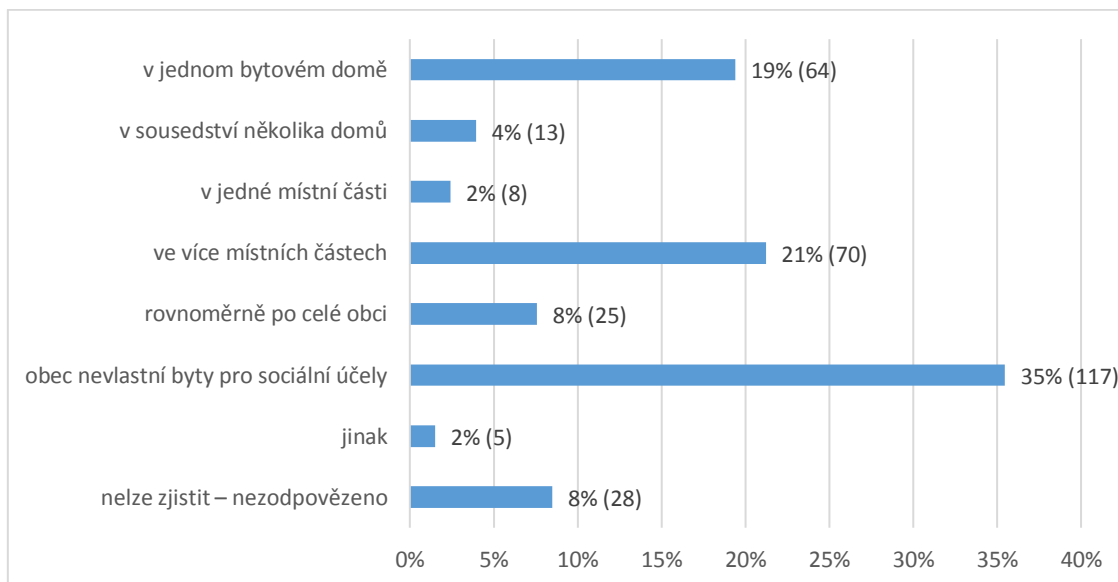


Graf 8 Rozmístění běžných obecních bytů (N=330)



Co se týče rozložení bytů pro sociální účely, více než třetina (35 %) obcí s bytovým fondem uvedla, že takové byty nevlastní (graf 9). Zhruba pětina obcí (21 %) má sociální byty rozmístěny ve více městských částech, další téměř desetina (8 %) je má rozloženy rovnoměrně po celé obci. Oproti tomu téměř pětina obcí (19 %) uvedla, že byty jsou v jednom bytovém domě. Ostatní možnosti nedosahovaly ani desetinové hodnoty.

Graf 9 Rozmístění obecních bytů pro sociální účely (N=330)

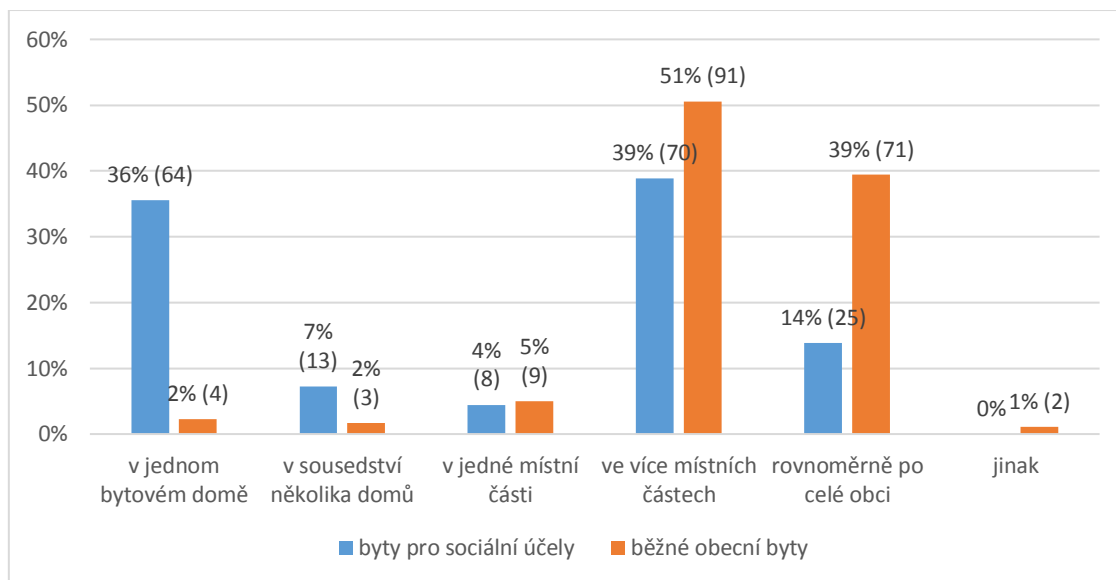


Následně (graf 10) jsme provedli srovnání rozmístění běžného bytového fondu a bytů pro sociální účely u obcí, které sdělily, jak je v obou kategoriích rozmístěn jejich bytový fond (N=180). Vidíme, že obecní byty pro sociální účely jsou geograficky koncentrovanější. Například v případě bytů pro sociální účely má byty v jednom bytovém domě více než třetina obcí (36 %), naopak u běžných obecních bytů tuto možnost zvolil pouze zlomek obcí (2 %). Oproti tomu jsou byty pro sociální účely rozmístěny rovnoměrně po celé obci jen ve zhruba



sedmině (14 %) obcí, v případě běžných obecních bytů jsou rovnoměrně rozmístěny až téměř ve dvou pětinách (39 %) obcí.

Graf 10 Rozmístění běžných obecních bytů a bytů pro sociální účely (N=180)



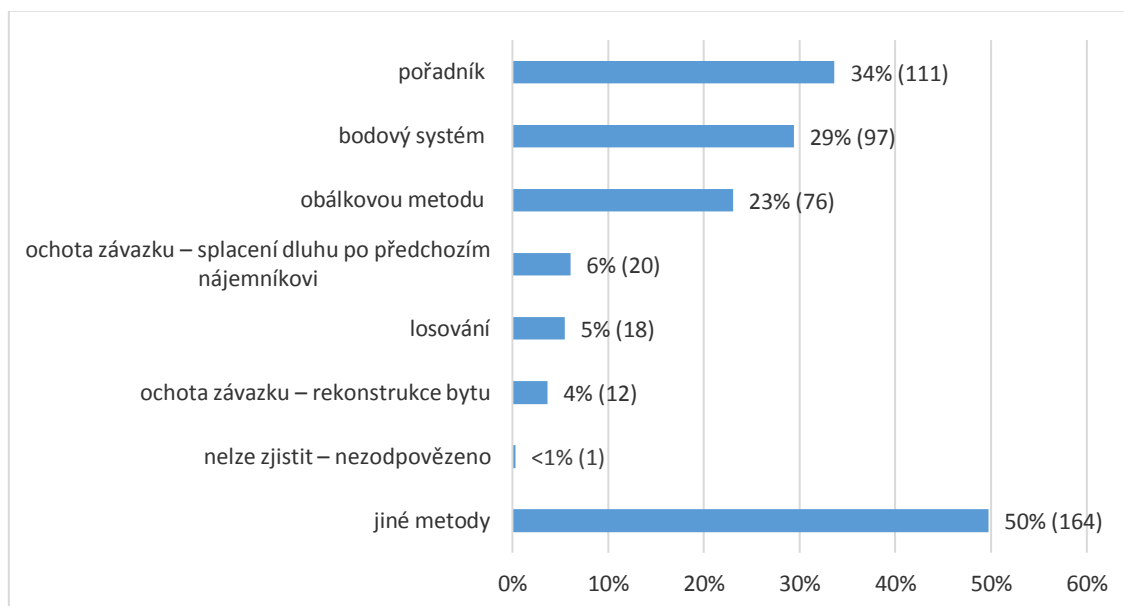
1.5 Výběr zájemců o obecní byt

Abychom lépe prozkoumali dostupnost obecního bydlení, zjišťovali jsme, jak obce vybírají zájemce o byt. Existuje několik způsobů, jak mohou obce postupovat. Pořadník hodnotí především to, jak dlouho žadatel o byt čeká; jedná se o neutrální kritérium, které však nezohledňuje případnou potřebnost člověka. Bodový systém oproti tomu hodnotí situaci žadatele, hodnocení však může sledovat jiné parametry, než je potřebnost bytu pro člověka (problematice nevhodně, či přímo diskriminačně nastavených podmínek u zásad přidělování bytů věnujeme druhou část výzkumné zprávy). Obálkovou metodu, kdy byt získává do nájmu ten zájemce, který nabídne nejvyšší nájemné, hodnotí Ministerstvo vnitra sice ne jako nezákonnou, ale zastává názor, že je v rozporu se základním posláním obce (Závěry z dozorové působnosti Ministerstva vnitra, kap. 4). Obce dále využívají také postupy, které se pro úspěšné žadatele pojí se zvýšenými náklady (splacení dluhu po předchozím nájemníkovi či závazek k rekonstrukci bytu), což diskvalifikuje osoby s nízkými příjmy či v sociálně nepříznivé situaci. V případě, že obce vybírají uchazeče pouze na základě vlastního uvážení či hodnocení situace, bez předem stanovených kritérií, je takový výběr netransparentní.

Více než třetina obcí (34 %) uvedla, že využívá pořadník. Uchazeči jsou zapsáni, pokud se uvolní byt, je nabídnut tomu, kdo čeká nejdéle (graf 11). Téměř třetina obcí (29 %) má bodový systém a téměř čtvrtina (23 %) využívá obálkovou metodu, kdy uchazeči nabízí výši nájmu a vyhrává nejvyšší nabídka. Mezi méně obvyklé způsoby výběru mezi uchazeči patří volba na základě toho, zda je uchazeč ochoten zaplatit dluh po bývalém nájemci či se zavázat k rekonstrukci bytu na vlastní náklady a dále také losování. Časté je využívání více postupů, především u těch obcí, které mají více kategorií bytů.



Graf 11 Způsoby výběru uchazečů o obecní byt (N=330)



Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož respondenti mohli volit více odpovědí.

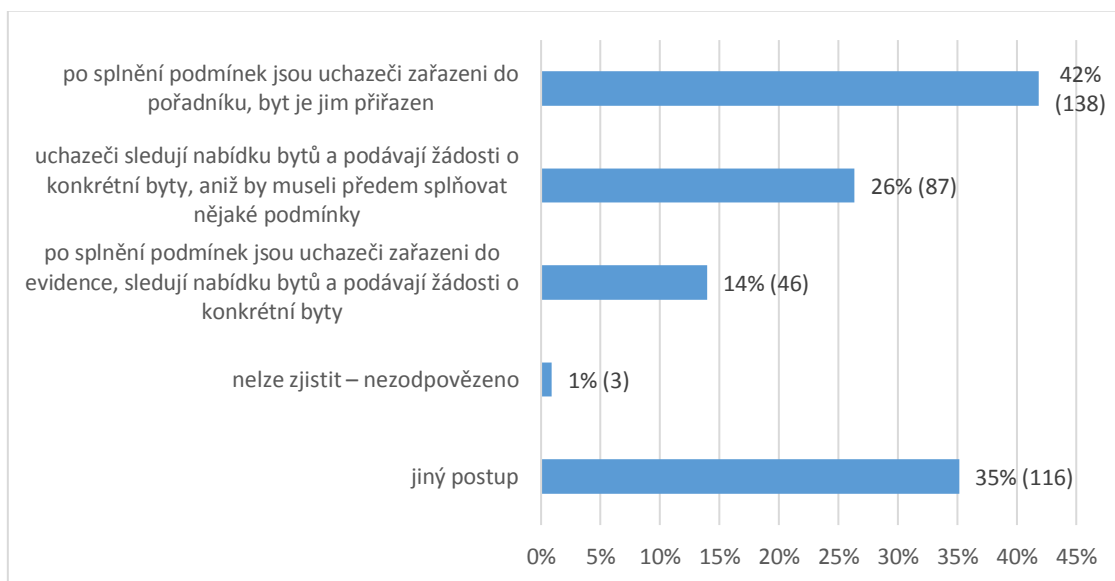
Rovná polovina obcí dále uvedla, že užívá i jiné metody. Obce často jen stručně uváděly, že při výběru nájemce rozhoduje rada města (či starosta) bez uvedení, čím se při výběru řídí. Zmiňovaly také výběrová řízení, v rámci kterých posuzují potřebnost (některé obce se zde odvolávaly na psané podmínky, jiné tuto potřebnost hodnotí individuálně). Poměrně častý je způsob, kdy má obec seznam zájemců, a v případě, že se uvolní byt, je z nich vybrán nejvhodnější zájemce (s přihlédnutím na velikost bytu a žadatelovu situaci), či obdobný způsob, kdy obec zveřejní nabídku bytu a následně vybere mezi lidmi, kteří na nabídku zareagovali. Některé obce uváděly, že nemají psaná pravidla, protože mají bytů velmi málo, případně že mají všechny byty dlouhodobě obsazeny, a tuto situaci tedy neřeší (nemají nastavené procesy). Jedna obec uvedla, že v případě uvolnění většího počtu bytů nabízí byty k pronájmu prostřednictvím realitní kanceláře.

Co se týče postupu uchazečů při žádosti o byt (graf 12), téměř polovina obcí (42 %) uvedla, že uchazeči, kteří splní podmínky pro zařazení do pořadníku, čekají na přiřazení bytu. Více než u čtvrtiny obcí (26 %) uchazeči postupují tak, že sledují nabídku bytů a podávají žádosti o konkrétní byty, aniž by museli předem splňovat nějaké podmínky. Více než desetina obcí (14 %) volí strategii, kdy uchazeči musí nejprve splnit podmínky pro zařazení do evidence a dále sledovat nabídku bytů a podávat žádosti o konkrétní byty.

Jiný postup pak uvedla více než třetina obcí (35 %). Oproti výše zmíněným možnostem se lišily spíše v detailech, např. ve které fázi je žadatel vyřazen, případně kdy jsou osloveni vybraní uchazeči. Jedna obec uvedla, že žádosti o byt vůbec nepřijímá (všechny jsou obsazeny).



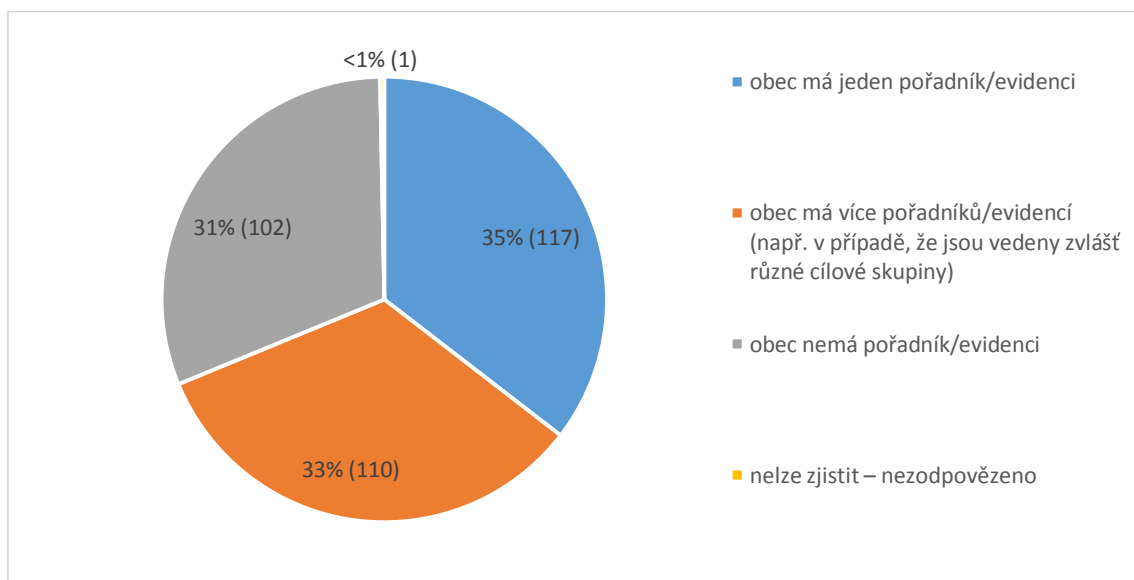
Graf 12 Postup uchazečů při podávání žádosti o obecní byt (N=330)



Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož respondenti mohli volit více odpovědí.

Od obcí jsme dále zjišťovali, kolik mají pořadníků/evidencí uchazečů o byt (graf 13). Obce se dělí na tři zhruba stejně velké části. Nejvíce obcí (35 %) má jeden pořadník či evidenci, následují ty s více pořadníky či evidencemi (33 %), relativně nejméně je těch, které pořadník či evidenci nemají vůbec (31 %).

Graf 13 Počty obcí, které mají pořadník/evidenci uchazečů o obecní byt (N=330)



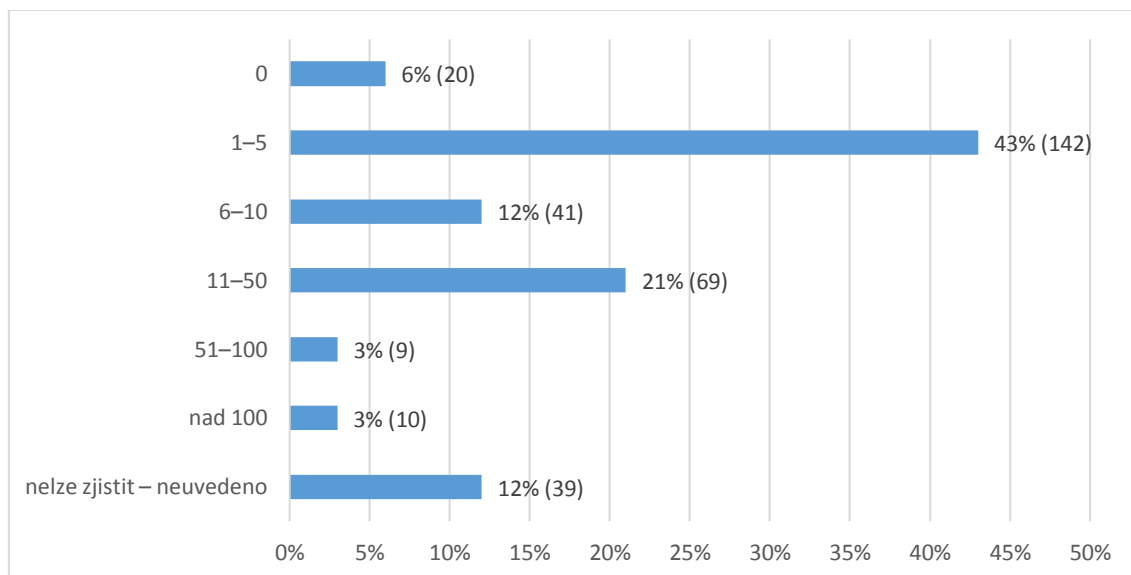
Obce měly dále uvést názvy pořadníků či evidencí. Většina obcí je dělí podle kategorií bytů (sociální, startovací, nízkonákladové, obecní apod.), podle specifických potřeb uchazečů (s pečovatelskou službou, bezbariérové apod.) nebo podle velikosti bytu. Některé obce měly zvláštní pořadník uchazečů o výměnu bytu či o konkrétní domov s pečovatelskou službou.



1.6 Dostupnost obecních bytů

Dále nás v rámci analýzy zajímalo, jaký byl v roce 2018 průměrný počet zájemců o jeden volný obecní byt (graf 14). Konkrétní číslo uvedlo 88 % obcí, které mají obecní byty. Průměrně se jednalo o 17 zájemců, rozdíly byly však velké a je zřejmé, že poptávka výrazně převyšuje nabídku. Nulový počet zájemců uvedlo 6 % obcí a lze předpokládat, že se jednalo převážně o obce, které neuvolnily toho roku žádný byt, a neměly tedy žádného uchazeče. Mezi 1 a 5 zájemci uvedly více než dvě pětiny obcí (43 %). Více než desetina obcí uvedla 6 až 10 zájemců. Mezi 11 a 50 zájemci o jeden volný byt bylo ve více než pětině obcí (21 %). Nad 50 zájemců uvedlo 6 % obcí (z toho 3 % uvedly 51 až 100 a 3 % více než 100 zájemců). V některých obcích připadá na jeden volný obecní byt průměrně i několik stovek zájemců, tři nejvyšší zaznamenané průměrné počty byly 453, 347 a 317. Několik obcí odpovědělo slovně, a to především, že tento údaj nesledují nebo že se žadatelé neucházejí o konkrétní byt.

Graf 14 Průměrný počet zájemců o jeden volný obecní byt v roce 2018 (N=330)



Vzhledem k vysokému počtu zájemců o obecní byty mají obce prostor vybírat mezi zájemci. Zajímalo nás, zda obce upřednostňují některé skupiny, především ty, které jsou nízkopříjmové, hrozí jim sociální vyloučení či jsou v jinak sociálně komplikované situaci (graf 15). Téměř polovina (43 %) obcí uvedla, že situaci žadatelů nezohledňuje a nezvýhodňuje žádnou skupinu. Přitom obec v samostatné působnosti má podle zákona pečovat v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů, včetně potřeby bydlení.¹⁴⁸ Měla by tedy alespoň nějakým způsobem brát v úvahu také to, u kterých osob je uspokojení potřeby bydlení nejvíce ohroženo.

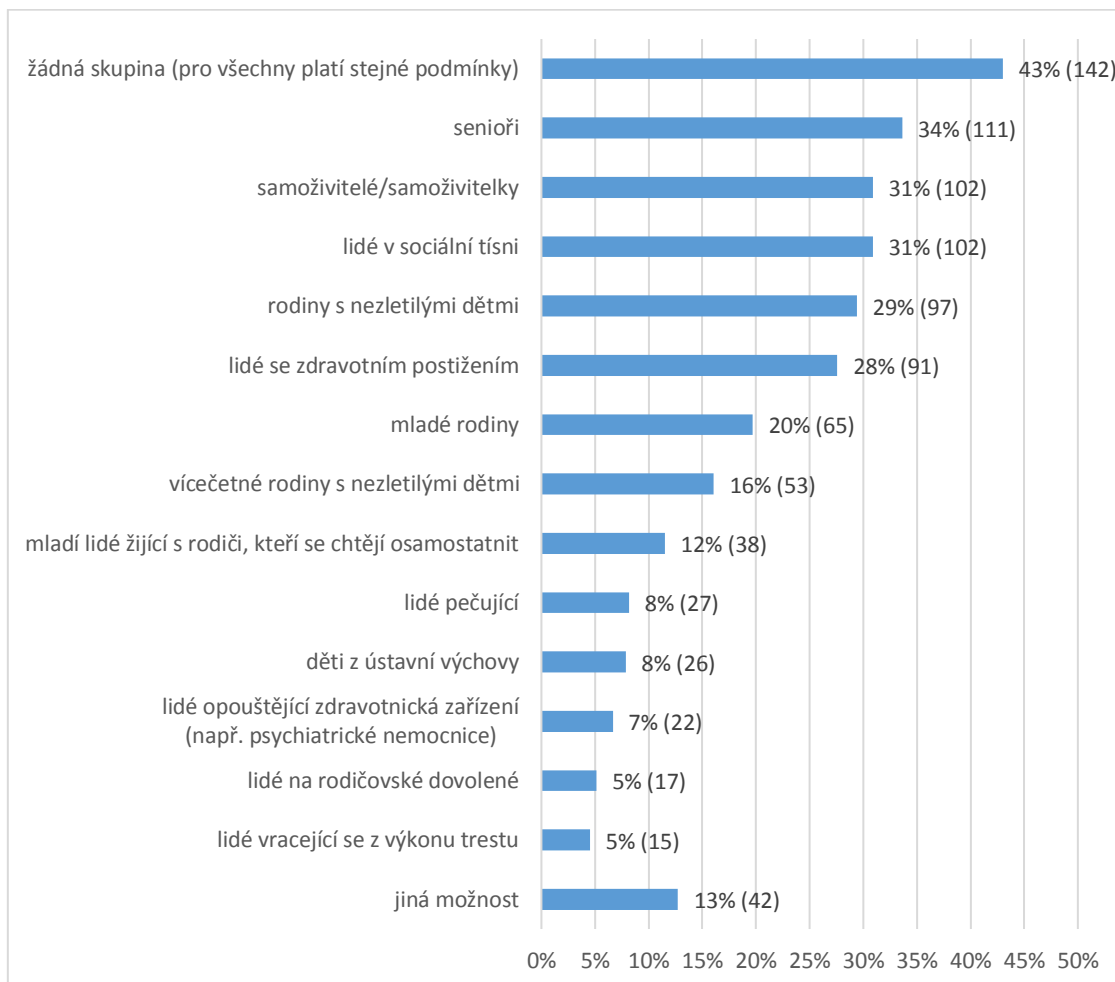
Obce nejčastěji uváděly, že zvýhodňují seniory (34 %). Více než čtvrtina obcí dále uvedla, že zvýhodňuje samoživitele a samoživitelky (31 %), osoby v sociální tísní (31 %), rodiny

148 Ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích.



s nezletilými dětmi (29 %) a lidi se zdravotním postižením (28 %). Na opačné straně podle četnosti jsou pak osoby pečující (8 %), děti z ústavní výchovy (8 %), lidé opouštějící zdravotnická zařízení, např. psychiatrické nemocnice (7 %), lidé na rodičovské dovolené (5 %) a nejméně obcí uvedlo lidi vracující se z výkonu trestu (5 %).

Graf 15 Skupiny, které jsou podle obcí při přidělování obecních bytů zvýhodňovány (N=330)



Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož respondenti mohli volit více odpovědí.

Jinou možnost pak uvedlo 13 % obcí. Zde se obce odkazovaly především na své bodovací systémy, podmínky přidělení obecního bytu či uváděly, že postupují individuálně. Několik obcí uvedlo, že zvýhodňují osoby s vazbou na obec, další uváděly osoby se specifickým povoláním či zaměstnaneckým poměrem (zaměstnanci základní školy, městské policie, lékaři). Co se týče specifických skupin, byla dále uvedena pouze jedna: oběti domácího násilí. Příkladem uvádíme dvě citace, které doplňujeme o komentář.

Jedná se zejména o zájemce, kteří řádně pracují a mají příjmy z pracovní činnosti nebo důchodu, případně ze své podnikatelské činnosti. Město nepodporuje zájemce parazitující na sociálních dávkách, kdy dnes v našem městě je poptávka po zaměstnancích a kdo chce pracovat, tak práci sežene.

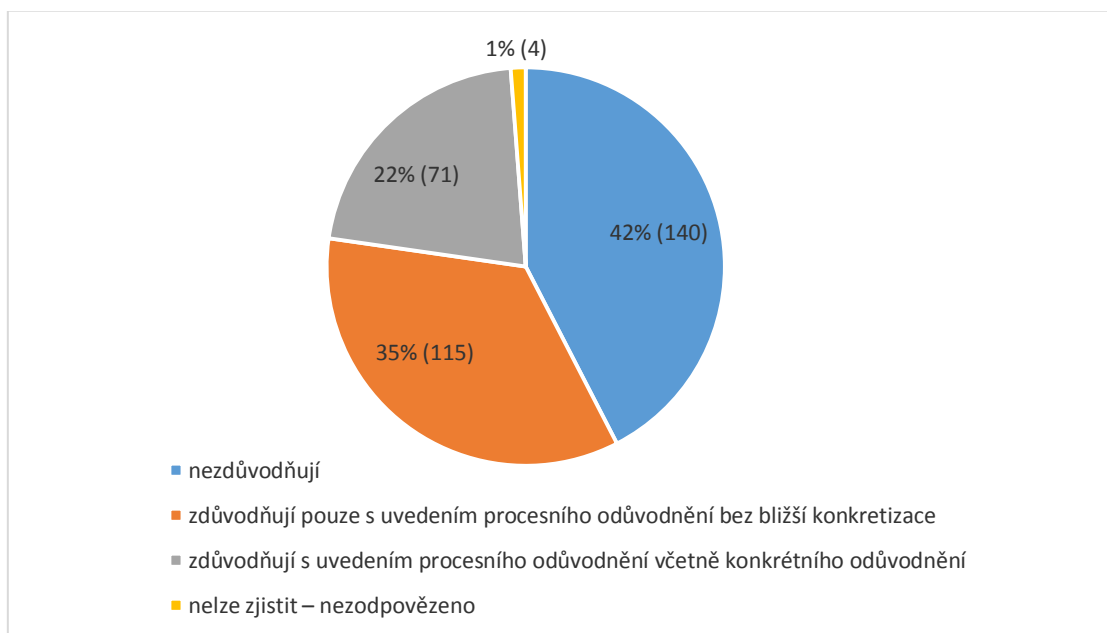


Preference osob výdělečně činných však nepříznivě dopadá také na osoby, které z objektivních důvodů pracovat nemohou – například samoživitelé a samoživitelky pečující o malé děti. Oprávněně pobírané sociální dávky by navíc neměly být důvodem pro znevýhodňování v přístupu k obecnímu bydlení; takový postup může být porušením Listiny základních práv a svobod (Zdroj příjmů, kap. 3.2, Závěry z dozorové působnosti Ministerstva vnitra, kap. 4). Obec by v zásadě měla pečovat o uspokojování potřeb bydlení všech svých občanů, nejen těch výdělečně činných. K začlenění osob včetně pracovního uplatnění by měl spíše sloužit výkon sociální práce.¹⁴⁹

Některé obce uváděly, že při výběru uplatňují individuální přístup a spolupracují se sociálním odborem. Vhodnost spolupráce mezi samosprávou a sociálními pracovníky při realizaci bytové politiky vyplývá jak z poznatků z činnosti veřejného ochránce práv, tak z názorů odborné veřejnosti (Sociální práce v situaci bytové nouzi a role obcí, kap. 6). Spolupráce s odborem sociálních věcí při přidělování obecních bytů tak představuje příklad dobré praxe.

Dále nás zajímalo, jak obce přistupují k neúspěšným žadatelům o obecní byt a zda vůbec zdůvodňují, proč byl žadatel neúspěšný (graf 16). Téměř polovina obcí (42 %) žadatelům obvykle nijak nezdůvodňuje, proč byla jejich žádost neúspěšná. Více než třetina (35 %) uvedla, že neúspěšným žadatelům podají informaci týkající se procesního odůvodnění bez bližší konkretizace. Pouze necelá čtvrtina (22 %) podává také konkrétnější odůvodnění.

149 To se týká zejména obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, které by podle ustanovení § 92 písm. d) zákona o sociálních službách měly na území svého obvodu realizovat činnosti sociální práce vedoucí k sociálnímu začleňování. Podle ustanovení § 3 písm. e) se sociálním začleňováním rozumí proces, který zajišťuje, že osoby sociálně vyloučené nebo sociálním vyloučením ohrožené dosáhnou příležitostí a možností, které jim napomáhají plně se zapojit do ekonomického, sociálního i kulturního života společnosti a žít způsobem, který je ve společnosti považován za běžný.

Graf 16 Zdůvodňování neúspěšných žádostí ze strany obcí (N=330)

1.7 Sociální práce se žadateli o obecní byt

Další oblastí, které jsme se věnovali, je sociální práce obcí¹⁵⁰ s lidmi v bytové nouzi. Bytová nouze totiž představuje nepříznivou sociální situaci, a osoby v bytové nouzi tak mají nárok na pomoc s jejím řešením prostřednictvím sociální práce.¹⁵¹

Nejprve jsme se podívali na to, zda obec řeší situaci neúspěšných žadatelů o obecní byt, kteří se ocitnou v bytové nouzi, prostřednictvím sociální práce a na jaké oblasti se sociální práce zaměřuje (graf 17).¹⁵² Téměř třetina (32 %) obcí uvedla, že se sociální práce soustředí na celkovou životní situaci zájemce. Více než pětina (21 %) sdělila, že sociální práce se soustředí přímo na jejich bytovou nouzi, neúspěšným zájemcům jsou však pouze předány informace o možnostech řešení a dále postupují sami (např. obce jim dají seznam ubytoven, azylových domů apod.). Tento způsob sociální práce však může být nedostatečný. Zvláště u rodin s dětmi by se pomoc neměla omezit na to, že rodič v bytové nouzi odchází se seznamem ubytoven či azylových domů (které navíc nemusí mít volné místo). Situaci

150 Pro zjednodušení užíváme v kapitole k tématu sociální práce rovněž pojem obec, přestože výkon sociální práce je svěřen jako přenesená působnost obecním úřadům, nikoliv obcím jako takovým. Více je toto vymezení působnosti vysvětleno v kapitole Sociální práce v situaci bytové nouze a role obcí.

151 Ustanovení § 2 ve spojení s ustanovením § 3 písm. b) zákona o sociálních službách.

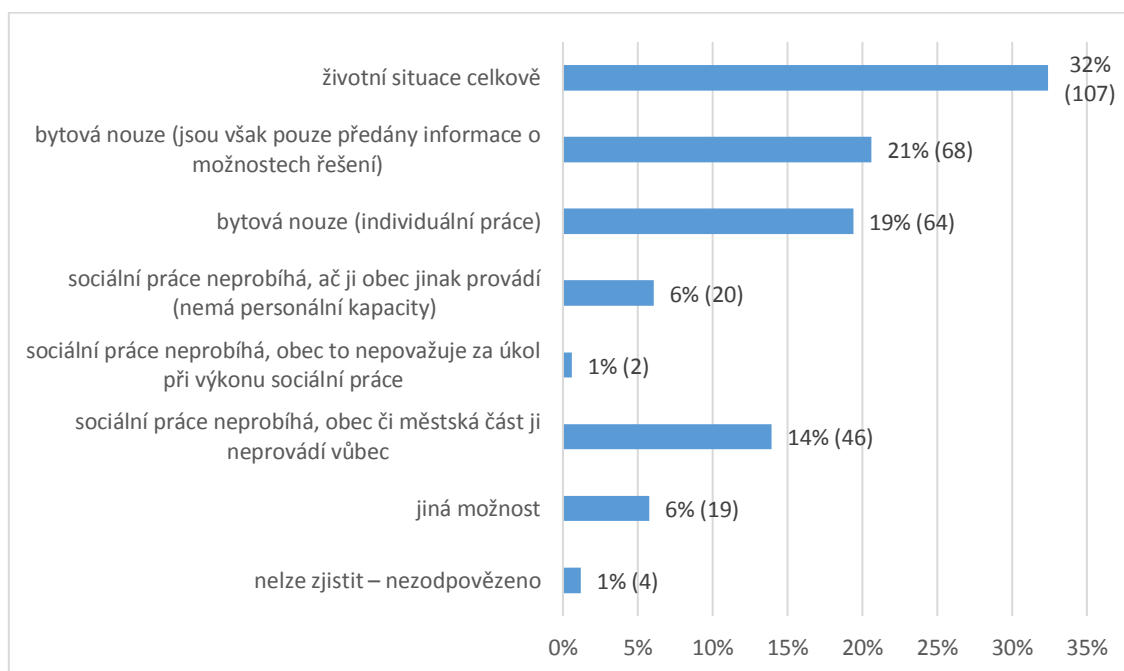
152 V následující analýze týkající se výkonu sociální práce nejsou zvlášť uvedeny obce s rozšířenou působností a obce s pověřeným obecním úřadem. Jejich úkoly při řešení nepříznivé sociální situace se samozřejmě liší, přičemž obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají sociální práci ve větším rozsahu (více v kapitole Sociální práce v situaci bytové nouze a role obcí.), nicméně pro základní přehled o tom, nakolik se obce vykonávající sociální práci zaměřují na osoby v bytové nouzi, tyto údaje postačují.



rodiny je třeba posoudit komplexně a pomoci s řešením problémů, které s bytovou nouzí souvisejí.¹⁵³

Pouze necelá pětina (19 %) obcí se zájemci individuálně pracuje při řešení jejich bytové nouze. Několik obcí (6 %) uvedlo, že sociální práci s těmito žadateli neprovádí, protože na to nemá personální kapacity, dvě obce nepovažují práci s lidmi v bytové nouzi za úkol obce při výkonu sociální práce.¹⁵⁴ Více než desetina obcí sociální práci neprovádí vůbec (jedná se o obce I. typu, které sociální práci neprovádí, a městské části/obvody, kterým výkon sociální práce nebyl svěřen).

Graf 17 Zacílení sociální práce s neúspěšnými žadateli o obecní byt (N=330)



Jinou odpověď volilo 6 % obcí. V otevřených odpovědích uváděly, že bytovou nouzi neúspěšných žadatelů řeší v individuálních případech nebo pokud se na ně žadatel přímo obrátí. Několik obcí uvedlo, že se s takovým žadatelem neseťkaly. Další uváděly, že mezi kompetentními aktéry neprobíhá výměna informací a vykonavatel sociální práce se o těchto osobách nedozví. Několik obcí uvedlo nekonkrétní informace (např. bytová komise se těmito

153 Tisková zpráva veřejné ochránkyně práv ze dne 2. května 2019, dostupná z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2019/chybejici-socialni-bydleni-stavi-rodiny-s-detmi-do-zoufale-situace/>.

154 Bytovou nouzi je však třeba obvykle považovat za nepříznivou sociální situaci, pokud jde o osoby bez střechy nad hlavou či v nejistém nebo nevyhovujícím bydlení, kterým se nedaří nalézt bydlení standardní, zvláště pokud jejich situaci ještě komplikují další tíživé okolnosti jako nedostatečné příjmy či velké zadlužení. Osoby v takové situaci pak mají nárok na pomoc s řešením prostřednictvím sociální práce vykonávané na obecních úřadech. Bližší informace uvádíme v kapitole Sociální práce v situaci bytové nouze a role obcí.

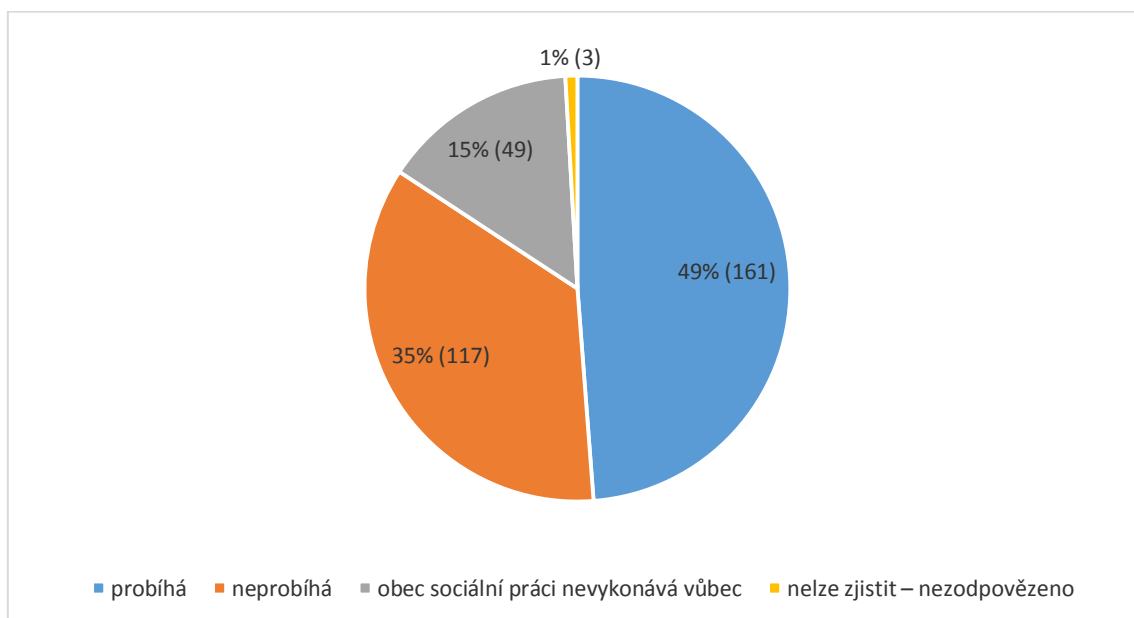


případy zabývá – členem bytové komise je sociální pracovnice; řeší se v rámci prostupného bydlení; nabídnuta možnost sociálního bydlení, žádosti se řeší podle pořadí).

Dále nás v rámci výkonu sociální práce zajímalo, zda obce obvykle cílí také na uchazeče, o kterých vědí, že před úspěšným získáním obecního bytu byli v bytové nouzi (graf 18). Předchozí bytová nouze totiž může být jedním z rizikových faktorů ztráty standardního bydlení.¹⁵⁵ Sociální práce by přitom měla působit také preventivně.¹⁵⁶ Jinak se může stát, že se osoby ohrožené ztrátou bydlení ocitají v záchrané síti až v okamžiku, kdy je řešení jejich nepříznivé situace již velmi obtížné.¹⁵⁷

Téměř polovina obcí (49 %) sdělila, že sociální práci na tyto osoby cílí, více než třetina (35 %) uvedla opak. Zbývající respondenti (15 %) byly obce I. typu (sociální práci neprovádí vůbec) nebo městské části/obvody, kterým výkon sociální práce nebyl svěřen.

Graf 18 Sociální práce s žadateli, kteří získali obecní byt a kteří byli doposud v bytové nouzi (N=330)



Od obcí jsme také zjišťovali, jak konkrétně tato sociální práce probíhá. Obce vesměs uváděly sociální poradenství, pomoc s vyřizováním sociálních dávek, stabilizaci financí, nalezení

155 Autoři Metodiky prevence ztráty bydlení zmiňují jako jednu z možných příčin ztráty bydlení například neplnění nefinančních závazků spojených s bydlením (porušování pravidel soužití v domě apod.). To může být způsobeno nedostatkem kompetencí k jejich plnění v důsledku předchozího sociálního znevýhodnění (dlouhodobý pobyt na ulici, na ubytovně). Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i. – výzkumné centrum Brno. *Metodika prevence ztráty bydlení*. [online] Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i. 2015 [cit. 2020-02-01]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Metodika_prevence_ztraty_bydleni_VUUPS_V_2015_uprava_2018.pdf/9b5f6888-8f81-5a13-5dae-5cf66bba0954.

156 Ustanovení § 2 zákona o sociálních službách.

157 Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i. – výzkumné centrum Brno. *Metodika prevence ztráty bydlení*. [online] Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i. 2015 [cit. 2020-02-01]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Metodika_prevence_ztraty_bydleni_VUUPS_V_2015_uprava_2018.pdf/9b5f6888-8f81-5a13-5dae-5cf66bba0954.



uplatnění na trhu práce, dohled (nad placením pohledávek, udržování bytu apod.) a dále propojení s dalšími institucemi (sociální služby, sociálně aktivizační služba, orgán sociálně-právní ochrany dětí). Obce zmiňovaly dobrovolnost těchto služeb – některé uváděly, že osoby přímo oslovují, jiné reagují po projevení zájmu nájemníkem. Forma a intenzita sociální práce se liší od typu bydlení. Příkladem opět uvádíme několik citací.

Domácnost přinejmenším v prvních třech měsících navštěvuje sociální pracovník městské části a poskytuje základní poradenství a pomoc při zabydlení. V případě komplexnějších potřeb zajišťuje sociální pracovník městské části klientovi odpovídající sociální službu, nebo s klientem pracuje sám. Zhruba ve třetině bytů podporovaného bydlení probíhá intenzivnější sociální práce – každotýdenní kontakt s klientem (pomoc s vyřizováním dávek, řešení sousedských sporů, plánování výdajů, péče o domácnost apod.).

(Sociální práce probíhá; pozn. autora) ale pouze v některých případech. Většinou se jedná o osoby, se kterými se pracovalo již před přidělením bytu. Po přidělení se dohlíží na pravidelnou úhradu nájemného a služby, pomáhá se při vyřizování dávek na bydlení, zajištění základního vybavení a připojení energií, pomoc při soužití s ostatními nájemníky, resp. řešení případných problémů.

Veřejný ochránce práv se při své činnosti setkává s tím, že sociální práce s klienty v bytové nouzi není vykonávána tak, jak by bylo potřeba. Zaměřili jsme se proto na to, zda obce bytovou nouzi vůbec vnímají jako nepříznivou sociální situaci, s jejímž řešením by měli pomoci sociální pracovníci (graf 19).

Dotazované obce převážně (80 %) uváděly, že bytovou nouzi hodnotí jako nepříznivou sociální situaci, a tudíž osoby v bytové nouzi vnímají jako potenciální klienty sociální práce obce. Téměř pětina obcí uvedla, že bytovou nouzi za nepříznivou sociální situaci nepovažuje (17 %), případně otázku nezodpověděla (2 %).



Graf 19 Posuzování bytové nouze jako nepříznivé sociální situace (N=330)

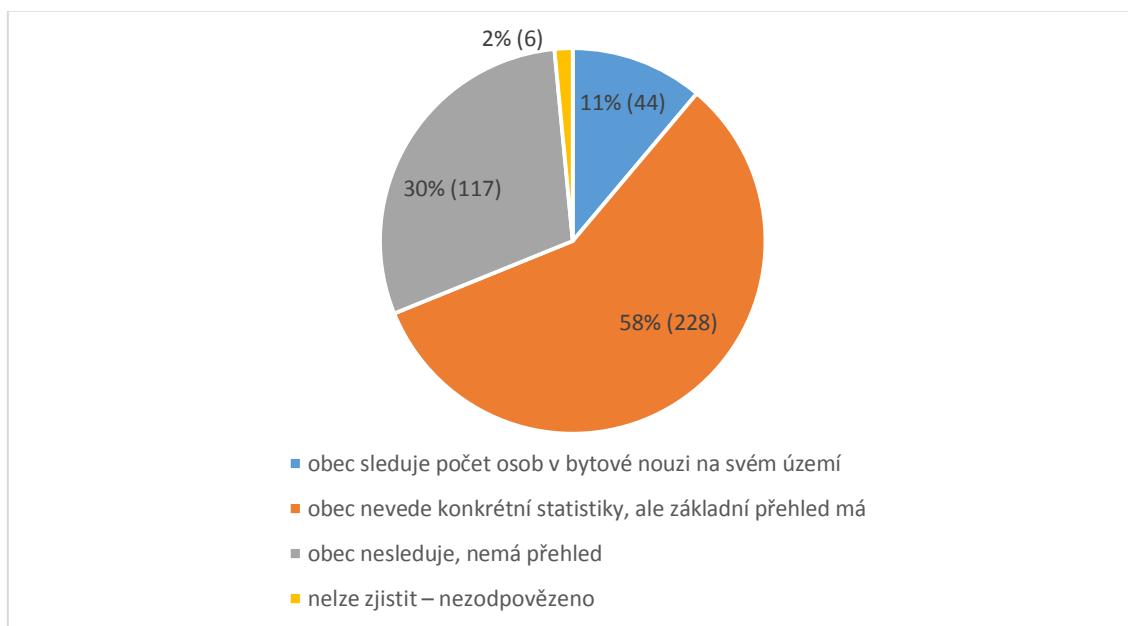


Vedle toho, jak obce pracují s žadateli v bytové nouzi, nás dále zajímalo, zda obce mají obecný přehled o lidech v bytové nouzi na svém území. Předpoklad, že obce budou mít přehled o těchto lidech, se ukázal jako lichý. Počet osob v bytové nouzi sleduje pouze zhruba desetina (11 %) všech dotazovaných obcí, včetně těch, které nemají obecní byty (graf 20). Více než polovina (58 %) uvedla, že sice nevede konkrétní statistiky, ale základní přehled o počtech lidí v bytové nouzi má.¹⁵⁸ Méně než třetina (30 %) obcí uvedla, že tento údaj vůbec nesleduje a nemá o něm přehled. Některé obce se odvolávaly na jiné aktéry, které tyto údaje sledují (např. odbor sociálních věcí a jiné složky či neziskové organizace).

¹⁵⁸ Je otázkou, jak přesné je toto sebehodnocení základního přehledu. Je zde namístě vzpomenout výsledky Zprávy o vyloučení z bydlení za rok 2018, která uvádí: „V průběhu našeho sběru dat se ukázalo, že města zpravidla nemají přehled o počtu rodin s dětmi v bytové nouzi žijících na jejich území. Neshromažďují a nevyhodnocují na pravidelné bázi potřebná data a nepřijímají potřebná opatření. Neplatí, že místní samospráva zná situaci ve svých obcích nejlépe, čímž bývá obhajována autonomie samospráv v tom, jak obce budou řešit bytovou nouzi svých občanů.“ Platforma pro sociální bydlení a LUMOS. Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018, s. 4. [online]. [cit. 12. 12. 2019] zde: <https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2019/04/Zpr%C3%A1va-o-vylou%C4%8Den%C3%AD-bydlen%C3%AD-za-rok-2018.pdf>.



Graf 20 Přehled obcí o počtu lidí v bytové nouzi na jejich území (N=395)

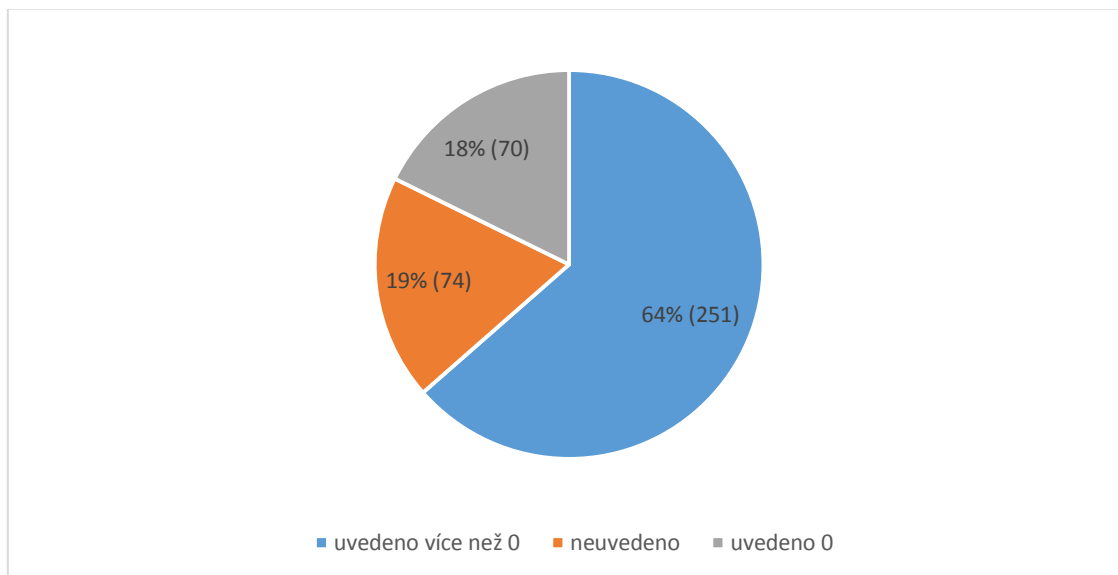


Obce jsme vyzvali, aby sdělily počet osob v bytové nouzi, a v případě, že jej nesledují, aby alespoň poskytly kvalifikovaný odhad. Celkový součet těchto osob je 77 438. Tisíc a více osob uvedlo devět obcí (2 %), tři nejvyšší počty byly 27 000, 12 400 a 4 150. Obce při svých úvahách vycházely například z kvalifikovaného odhadu na základě podkladových dat Zprávy o vyloučení z bydlení zpracované Platformou pro sociální bydlení, uvedly počet osob hlášených na ohlašovně městského úřadu, počet lidí užívajících relevantní sociální služby či odhad podle místní znalosti.

Alespoň nějaké osoby v bytové nouzi na svém území uvedly téměř dvě třetiny (64 %) obcí (graf 21). Téměř pětina obcí nesdělila žádný údaj (19 %), podobný podíl (18 %) obcí udal nulu.



Graf 21 Přítomnost lidí v bytové nouzi na území obcí (N=395)

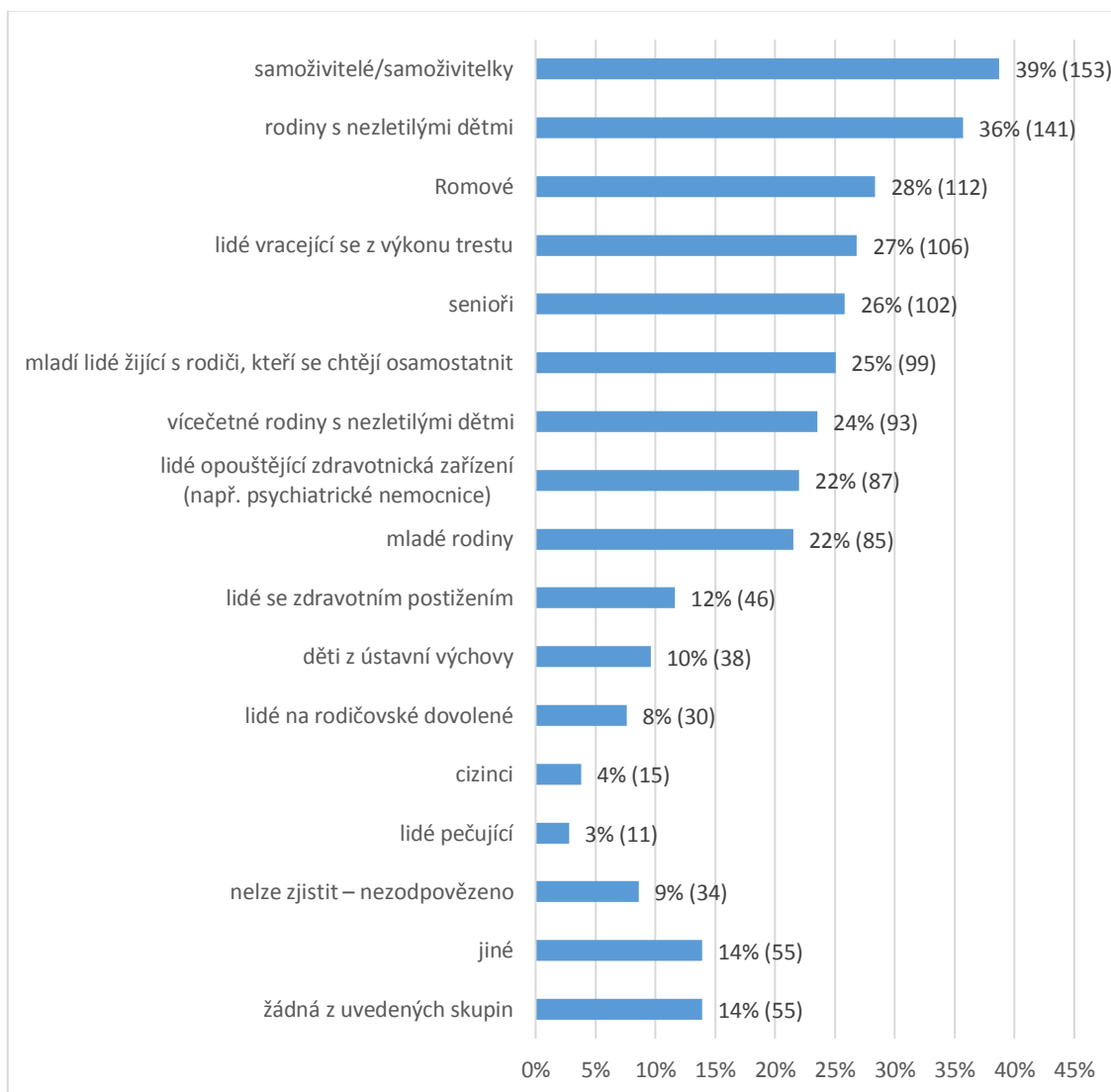


Obcí jsme se ptali, které skupiny lidí jsou u nich nejvíce postiženy bytovou nouzí (graf 22). Více než čtvrtina obcí uvedla samoživitele (39 %), rodiny s nezletilými dětmi (36 %), Romy (28 %), osoby vracející se z výkonu trestu (27 %) a seniory (26 %). Naopak méně než desetina obcí uvedla osoby na rodičovské dovolené (8 %), cizince (4 %) a osoby pečující (3 %).

Zajímalo nás také srovnání s tím, které skupiny obce při přidělování bytů zvýhodňují. Chtěli jsme především zjistit, zda se míra postižení bytovou nouzí skupiny odráží také ve zvýhodňování těchto zájemců. Obce při přidělování bytů nejčastěji zvýhodňují seniory (34 %), které jako ohroženou skupinu uvedla více než čtvrtina obcí (26 %). Jako nejvíce ohroženou skupinu vyhodnotily obce v šetření samoživitele (39 %), které zvýhodňuje 31 % obcí. V obou kategoriích byly často uváděny dále rodiny s nezletilými dětmi (ohrožené v 36 %, zvýhodněné v 29 %).



Graf 22 Skupiny obyvatel, které jsou podle obcí nejvíce postižené bytovou nouzí (N=395)



Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož respondenti mohli volit více odpovědí.

Část obcí (14 %) zvolila jinou možnost. Často zmiňovaným důvodem pro bytovou nouzi byl nedostatek finančních prostředků (nizkopříjmoví, nezaměstnaní, v hmotné nouzi, příjemci sociálních dávek, osoby s dluhy apod.), dále rodinná situace (po rozvodu, osamělí jedinci), věk a zdravotní stav (vedle seniorů a lidí se zdravotním postižením byli také několikrát zmíněni lidé s psychosociálním onemocněním¹⁵⁹), různé druhy závislostí a sociální vyloučení. Několik obcí uvedlo, že nemají přehled.

Příkladem uveďme několik citací, jak obce popisovaly skupiny obyvatel nejvíce postižené bytovou tísňí:

Osoby v pronajatých soukromých bytech na dobu určitou.

159 Obce užívaly výraz duševní onemocnění.



Osoby závislé na návykových látkách (zejména alkoholu).

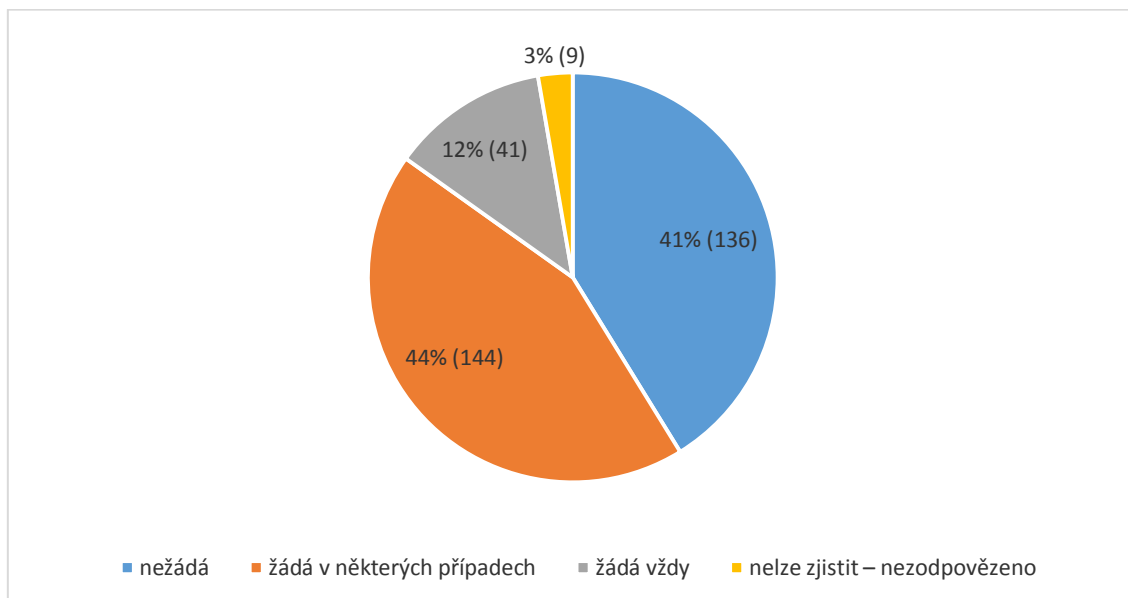
Psychiatrickí pacienti (včetně těch bez stanovené diagnózy).

Týká se téměř všech skupin.

Velmi problematickou skupinou jsou osoby ve starobním či invalidním důchodu, které nemají nárok na výplatu důchodu a jsou na dávkách hmotné nouze (v populaci obce tato skupina v čase stále stoupá).

Zajímalo nás také, zda obce žádají vyjádření orgánu sociálně-právní ochrany dětí při posuzování situace rodiny v bytové nouzi, která se hlásí o obecní byt (graf 23). Téměř polovina (44 %) uvedla, že žádá, ale pouze v některých případech. Více než desetina obcí (12 %) žádá vždy, více než dvě pětiny (41 %) obcí naopak o vyjádření nežádají.

Graf 23 Podíl obcí žádajících o vyjádření orgánu sociálně-právní ochrany dětí při posuzování situace rodiny v bytové nouzi, která žádá o obecní byt (N=330)



1.8 Vývoj stavu obecního bytového fondu a jeho potřeba

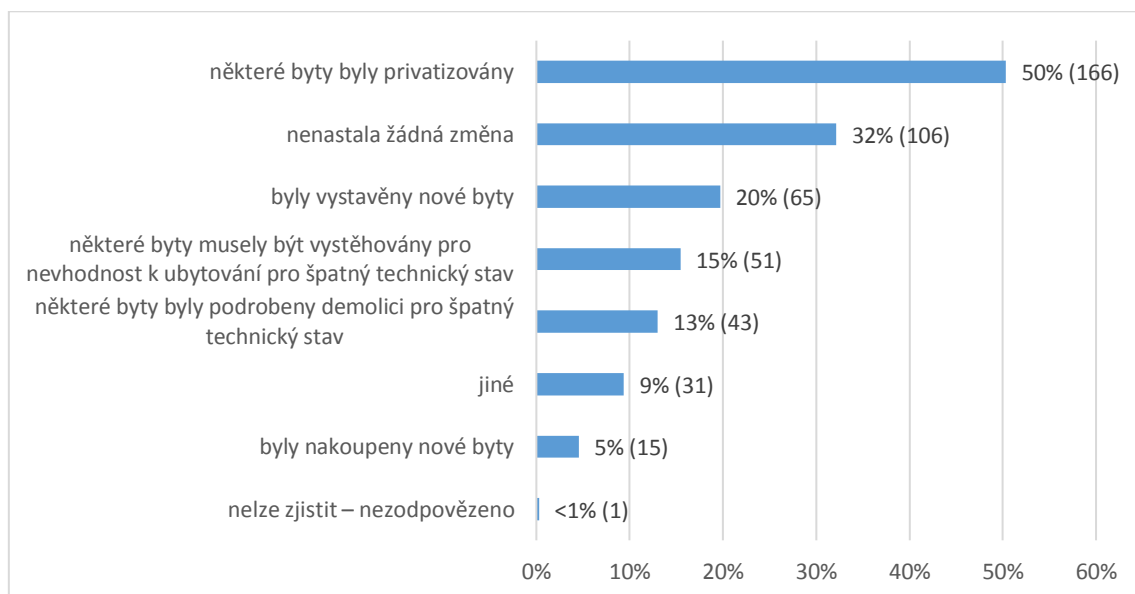
Z výsledků uvedených výše vyplývá, že zájem o obecní byty je vyšší, než mohou obce a jejich bytové fondy uspokojit (např. graf 14 ukazuje, že ve více než čtvrtině obcí žádá o jeden byt víc než deset zájemců). Tato kapitola proto analyzuje, jak se obecní bytové fondy vyvíjí a jak samy obce vnímají jejich potřebu.

Co se týče proměny obecního bytového fondu v horizontu posledních deseti let u obcí, které jím disponují (graf 24), pouze čtvrtina (25 %) z nich pořídila (vystavěla či koupila) nové byty. Polovina (50 %) uvedla, že některé byty byly privatizovány, u téměř třetiny (32 %) nenastala žádná změna. Ostatní možnosti uvedla méně než pětina obcí; patří mezi ně vystěhování pro nevhodnost k ubytování pro špatný technický stav (15 %) a demolice pro špatný technický stav (13 %).



Necelá desetina obcí (9 %) volila pro popis vývoje bytového fondu v uplynulé dekádě jinou možnost. Obce přibližovaly, že jejich bytový fond prošel či prochází rekonstrukcí, některé byty jsou stavebně upravovány (např. rozdělení bytových jednotek a půdní vestavby) či využity k novému účelu (např. byt zrekonstruován na knihovnu). Pohyby v počtu obecních bytů způsobilo u statutárních měst také svěřením bytového fondu k hospodaření městským částem či obvodům. Respondenti možnost jiné využili také pro přiblížení formy privatizace (prodej bytů nájemníkům nebo jejich rodinným příslušníkům; původně obecní bytové domy byly převedeny na základě Smlouvy o smlouvě budoucí vzniklým bytovým družstvům – forma privatizace).

Graf 24 Proměny obecního bytového fondu během posledních deseti let (N=330)

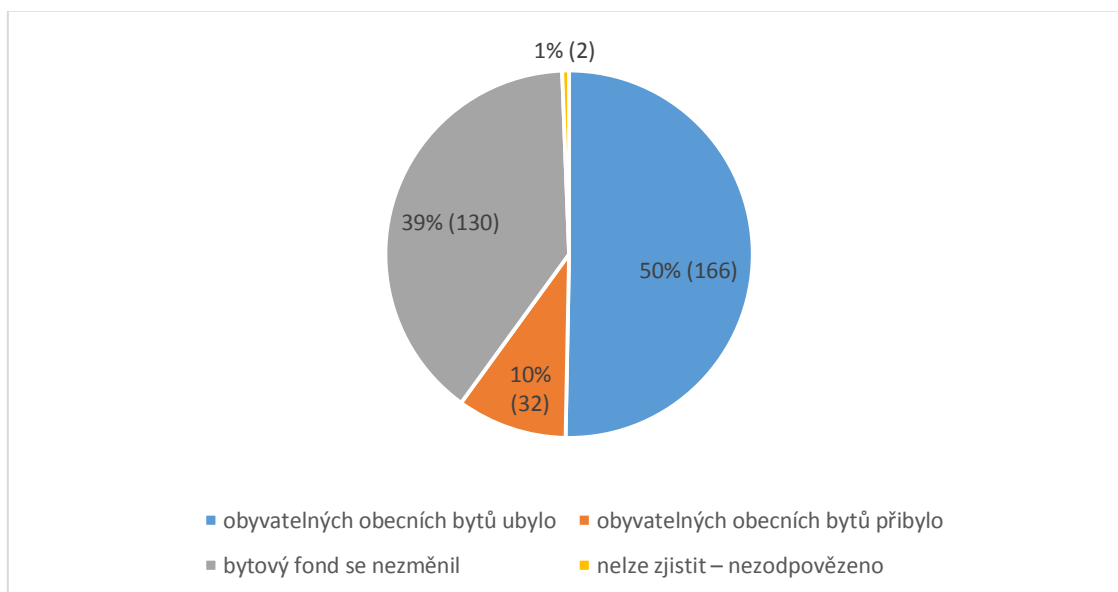


Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož respondenti mohli volit více odpovědí.

Celkově mezi obcemi, které disponují vlastním bytovým fondem, převládají ty (50 %), u kterých obyvatelné obecní byty v posledních deseti letech ubyly (graf 25). Naopak přibýlo jich pouze v desetince obcí (10 %). V téměř dvou pětinach (39 %) se velikost bytového fondu nezměnila. Vidíme tedy, že ač je o obecní bydlení zájem, hlavní část obcí to nereflektuje a bytový fond nejenže nerozšiřuje, ale naopak jej zužuje.



Graf 25 Změny obecního bytového fondu během posledních deseti let (N=330)

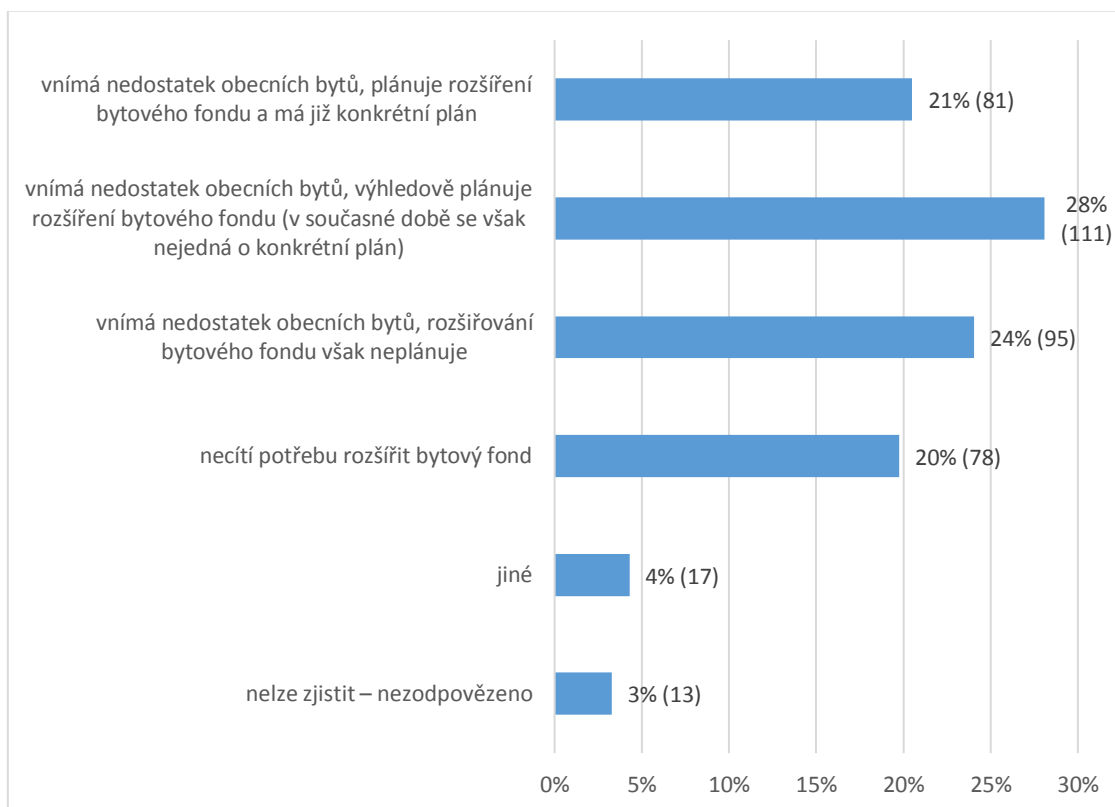


Všech obcí jsme se dále ptali, jak hodnotí potřebu obecního bydlení a zda plánují v budoucnu rozšiřování bytového fondu (graf 26). Téměř tři čtvrtiny z nich (73 %) vnímají nedostatek obecních bytů, dělí se pak na tři podobně velké skupiny. První plánuje rozšíření bytového fondu a už má konkrétní plán (21 %), druhá plánuje rozšíření spíše výhledově (28 %) a třetí rozšíření bytového fondu vůbec neplánuje (24 %). Je otázkou, zda všechny obce svůj plán uskuteční, i tak je zde však u části obcí patrný rozpor mezi vnímanou potřebou a záměrem ji řešit. Pětina (20 %) pak uvedla, že potřebu rozšířit bytový fond necítí.

Další obce (4 %) vybraly jinou možnost. Upřesňovaly například, že chybí byty pro konkrétní skupiny (senioři, klienti sociálních služeb), prochází rekonstrukcí, případně, že obecních bytů jako takových mají dostatek, chybí však některé specifické typy (sociální byty, holobyty). Některé obce momentálně řeší novou koncepci bydlení, případně její potřebu, několik obcí uvedlo nedostatek finančních prostředků.



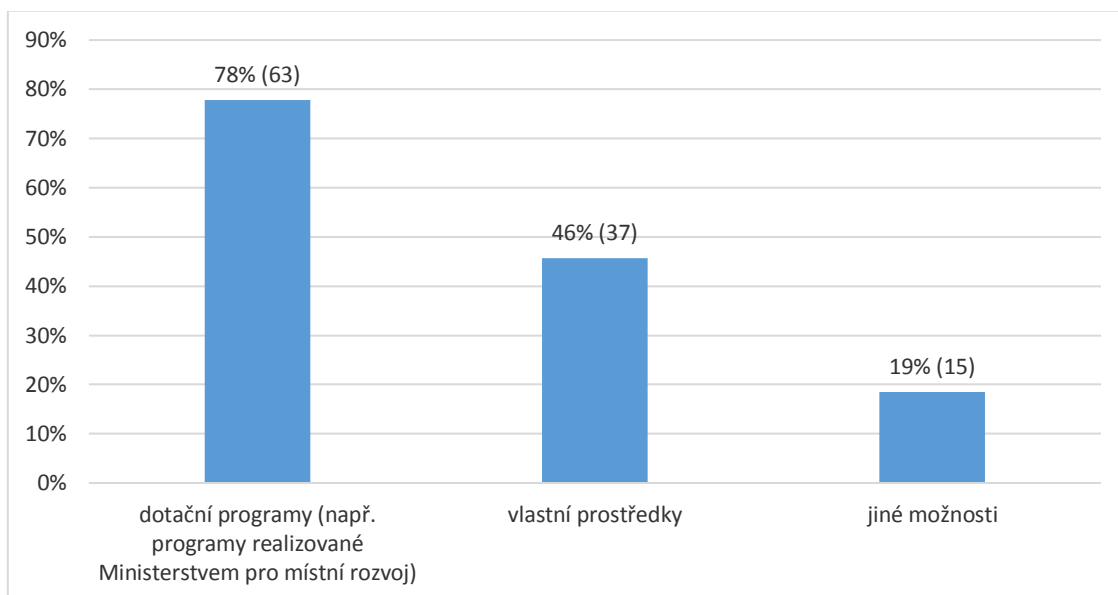
Graf 26 Potřeba obecního bydlení podle obcí (N=395)



Obce, které vnímají nedostatek obecních bytů a mají již konkrétní plán na rozšíření bytového fondu, k tomu hodlají využít zejména (78 %) dotační programy, například programy realizované Ministerstvem pro místní rozvoj. Jak dále ukazuje graf 27, téměř polovina (46 %) míní využít vlastní prostředky. Téměř pětina (19 %) obcí zvolila také možnost jiné. Obce jako další způsoby uváděly: úvěr, „*developer*“, družstevní výstavbu a městské části či obvody zmiňovaly také finanční podporu ze strany města.



Graf 27 Zdroje, které obce plánují využít pro rozšíření svého bytového fondu (N=81)

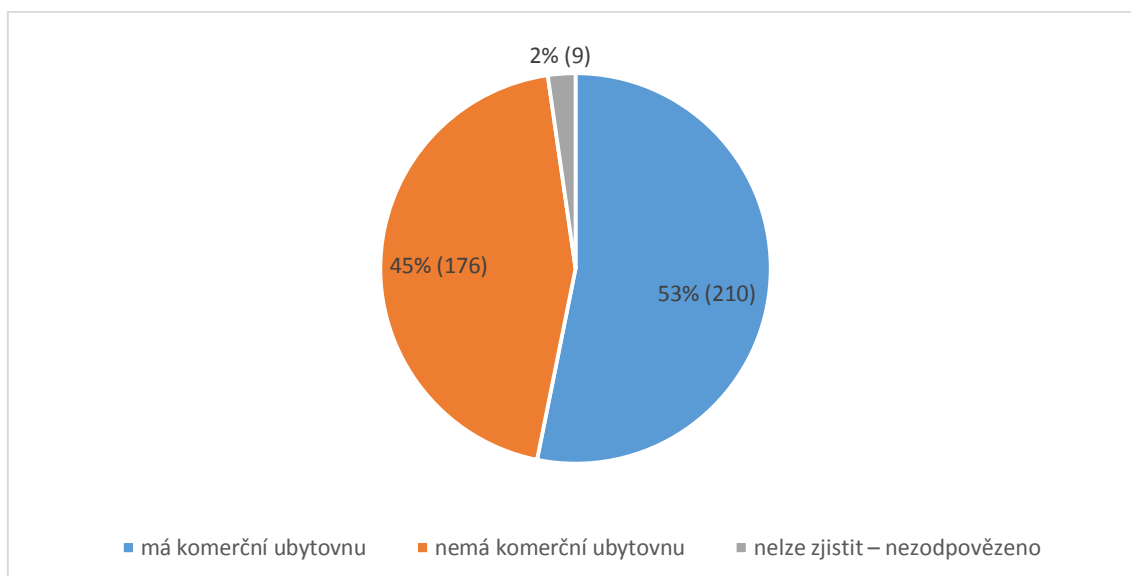


Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož respondenti mohli volit více odpovědí.

1.9 Přípravenost obce na nenadálé situace – ukončení činnosti komerční ubytovny

Od toho, zda má obec dostatečně velký bytový fond, se může také odvíjet její schopnost reagovat na nenadálé situace, kdy se například větší množství osob ocitne bez ubytování. Jednou z těchto situací může být náhlé uzavření soukromé ubytovny. Zajímalo nás, zda obce mají na svém území komerční ubytovnu soukromého vlastníka, kde jsou ubytovány také rodiny či jednotlivci v sociální nouzi (graf 28). Více než polovina obcí (53 %) uvedla, že takovou ubytovnu na svém území má. Z toho se jedná o osm městských částí a jednu obec, které současně nevlastní žádné obecní byty.

Graf 28 Podíl obcí s komerční ubytovnou soukromého vlastníka, kde jsou ubytovány také rodiny či jednotlivci v sociální nouzi (N=395)

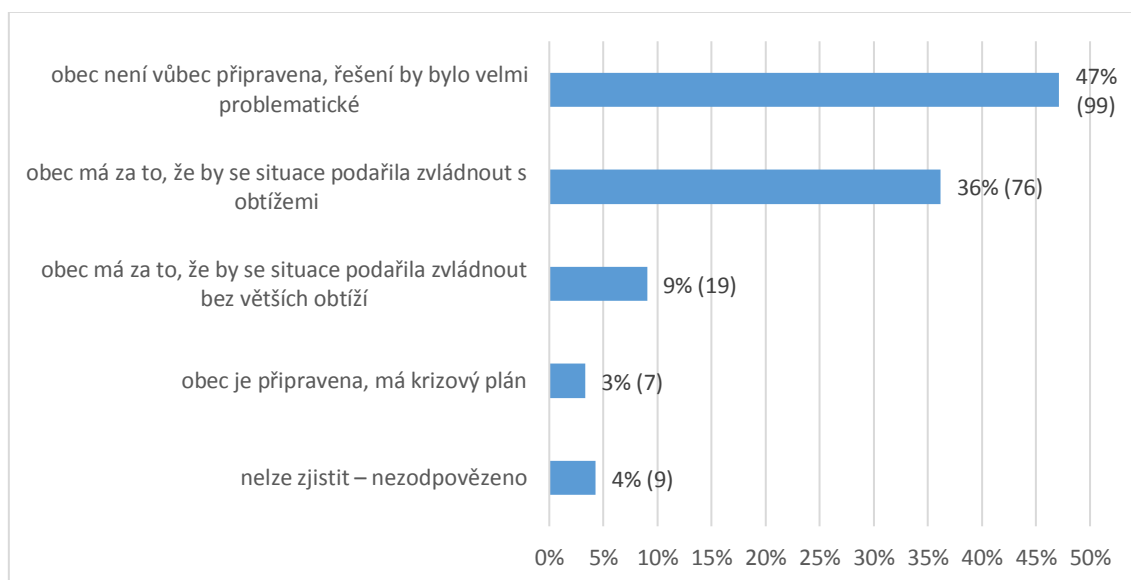




U obcí, které mají na svém území výše zmíněný typ komerční ubytovny, jsme zjišťovali, jak by řešily situaci, kdyby byla tato ubytovna uzavřena a bez střechy nad hlavou by náhle zůstal větší počet lidí (graf 29). Inspirací pro tuto otázku byly reálné události v letech 2018 a 2019, kdy tato situace nastala v několika obcích (Krizové situace – větší počet osob ohrožených ztrátou domova, kap. 6.5). Zajímalo nás, jestli jsou obce připraveny čelit podobné situaci a jak by k ní přistoupily.

Hlavní část obcí, téměř polovina (47 %), uvedla, že na podobnou situaci není vůbec připravena a její řešení by bylo velmi problematické; více než třetina (36 %) soudí, že podobnou situaci by se podařilo zvládnout s obtížemi; bez větších obtíží by situaci zvládla necelá desetina (9 %). Pouze zlomek obcí (3 %) uvedl, že na podobnou situaci je připraven a má i krizový plán.

Graf 29 Přípravenost obcí na situaci, kdy by byla zrušena komerční ubytovna na jejich území a větší počet lidí by čelil hrozbě ztráty domova (N=210)



Při popisu řešení podobné situace byly některé obce poměrně konkrétní (vypsaly, kolik mají krizových bytů a další ubytovací kapacity), některé obce představovaly návrhy, co by podle nich bylo vhodné, a některé obce přímo uváděly, že řešení by bylo velmi problematické. K často zmiňovaným řešením patřilo využití vlastních zdrojů (obecní byty, obecní ubytovny) nebo soukromých zdrojů (soukromé ubytovny, soukromé byty k pronájmu). Obce by při řešení uvedené situace spolupracovaly s dalšími aktéry, se sociálními službami a neziskovými organizacemi, oslovily by okolní obce s žádostí o pomoc, městské části a obvody by se obrátily na město. K nouzovému ubytování by využily vedle bytů také azylové domy, noclehárny, evakuační centra, tělocvičny či kulturní domy. Obce by také vyjednávaly s majitelem dotčené ubytovny a prováděly by sociální práci s lidmi, snažily by se je podpořit v hledání řešení v rámci vlastních rodinných a sociálních sítích.

Příkladem uveďme několik citací:

Žádné řešení není k dispozici, v městském obvodu jsou pouze rodinné domy, resp. ubytovny, v soukromém vlastnictví.



Již v tuto chvíli vnímáme nedostatečný bytový fond a zajištění náhradního bydlení by pro nás bylo značně problematické.

Intenzivní práce přímo v terénu, individuálně s každým člověkem, oslovení neziskového sektoru a místních majitelů nemovitostí a ubytoven v rámci města.

Ve městě je noclehárna, denní centrum, chráněné bydlení, azylový dům a čtyři další objekty s možností bydlení. V daném případě by město umístilo potřebné v jednom z výše uvedených objektů. Týká se i potřeby občanů ze spádových obcí.

Svoláním krizového týmu s následnou tvorbou krizového plánu: monitoring stávajících kapacit (jak obecních, tak komerčních); individuální sociální práce zaměřená na vlastní zdroje klienta; spolupráce s úřadem práce a dalšími spolupracujícími organizacemi (např. terénní služby); vyjednávání s vlastníky ubytovacích zařízení.

Tuto situaci jsme řešili v letošním roce, kdy shořela střecha panelového domu na sídlišti, všechny rodiny ze sedmipatrového paneláku musely být vystěhovány. Kdo nenašel pomoc u příbuzných, město mu zajistilo ubytování v městských bytech a na ubytovnách ve městě. Panelový dům nebyl v majetku města.

Postupuje se dle plánu evakuace, který je součástí Krizového plánu ORP. Využívá se vytipovaných evakuačních středisek (např. kulturní dům, škola apod.) nebo se využijí volné kapacity městských bytů. Vše se řeší individuálně dle nastalé situace.

V podobné situaci jsme se již ocitli, kontaktovali jsme vlastníka objektu, jednali s ubytovanými osobami, hledali zdroje pro jiné bydlení (standardní, sub-standardní); situaci jsme zvládli, nicméně vždy záleží na okolnosti situace, pokud by vlastník objektu nebyl ochoten spolupracovat a nebyly k dispozici žádné zdroje jiného bydlení, pak ano, bylo by řešení velmi problematické.

Vždy nacházíme řešení „ad hoc“, daná situace nastala dvakrát v roce 2018 a vždy se podařila zdárně vyřešit. V roce 2020 bude městem vypracován projekt, výsledkem bude plán pro tyto krizové situace.

1.10 Názory obcí na obecní bydlení

V závěrečné části dotazníku mohli respondenti připojit vlastní komentář k problematice obecního bydlení.

Obce využívaly tuto možnost, aby uvedly, že jejich bytový fond je nedostačující. Zmiňovaly nedostatek obecních bytů jak obecně, tak i pro konkrétní skupiny lidí (nejčastěji senioři, samoživitelé, mladí lidé apod.). Upozorňovaly, že potřebu obecního bydlení zaznamenávají vzhledem k vysokým cenám nemovitostí i nájmu od širších skupin obyvatelstva a nejedná se pouze o ty, kteří by mohli spadat do kategorie uchazečů o sociální byt. Problematisovali také



soukromé vlastníky nemovitostí, kteří se zaměřují na ubytovávání lidí v nepříznivé sociální situaci.

Vzhledem k cenám bydlení je stále větší zájem o obecní byty, ve kterých je dostupné nájemné. Obecní byty pak neslouží pouze potřebným skupinám, ale velmi široké škále obyvatel.

Vzhledem ke skutečnosti, že ve městě došlo k privatizaci velkého množství bytů, město má k dispozici minimální fond s ohledem na celkový počet obyvatel města. Není tak možno uspokojit většinu žádostí o přidělení obecních bytů.

Ve velkých městech, např. Praha, začínají být pronájmy bytů nedostupné např. pro jednotlivce, pro samoživitelky, pro seniory a další ohrožené skupiny. Rozdíl mezi nájemným v obecních bytech a v bytech na běžném trhu se neustále zvětšuje. Tím pádem se neustále zvětšuje skupina obyvatel, kteří se snaží nepříznivou bytovou situaci řešit pronájmem obecního bytu. Obecně by obce potřebovaly mnohem větší bytový fond, se kterým by mohly hospodařit.

V celku je velmi málo obecních bytů. Mnoho lidí nedosáhne na komerční nájmy, natož na vlastní bydlení.

Snažíme se primárně uspokojovat ty nejpotřebnější lidi žijící v našem městském obvodu (nejen naše občany). Ty nejzranitelnější nicméně nedokážeme vždy podchytit, pokud si sami iniciativně nepodají žádost o byt – na to je třeba zlepšit spolupráci s terénními programy. Na druhé straně máme poměrně mohutnou vrstvu obyvatel, pro které je tržní nájemné v našem obvodu neúnosné, ale na podporovaný obecní byt mají příliš dobrý příjem.

V naší obci máme problém s umístováním osob ohrožených sociálním vyloučením, pro které na našem území nemáme ubytovnu města (nikoliv komerční), ve které by byl možný dohled našeho sociálního pracovníka. Dalším problémem je nedostatečná kapacita pobytových služeb, uvítali bychom zřízení domova se zvláštním režimem, domova pro seniory a chráněného bydlení.

O osoby v bytové nouzi s trvalým bydlištěm ve městě se dokážeme plně postarat. Nejvíce by městu pomohlo odbourávání soukromého bytového fondu, který je zneužíván majiteli pro business s chudobou.

Nákup nemovitostí zahraniční movitou klientelou zvedá ceny nemovitostí mimo dosah obyvatel obce. Nízké mzdy obyvatel obce znemožňují nákup vlastní nemovitosti a nyní již i úhradu nájemného. Sociální systém dávek na bydlení deformoval trh s bydlením tak, že se budují ubytovny, nikoli byty.

Nedostatek obecního bydlení podle obcí tkívá v nedostatku financí na výstavbu a nákup bytů, také však na rekonstrukci či údržbu. Souvisejícím problémem je i nedostatek vhodných stavebních pozemků. Obce by ocenily finanční pobídky, které by byly dostupné a využitelné celkově pro obecní byty. U stávajících dotačních titulů kritizují jejich složitost, velkou spoluúčasť a jejich úzké zaměření (pouze pro příjmově vymezené osoby).



Více dotačních titulů do oblasti obecního bydlení se zaměřením na širší cílovou skupinu (soběstačné osoby starší 65 let s nízkým příjmem nebo i částečně zdravotně znevýhodněné, rodiny s nižším příjmem...), větší podpora ze strany státu na vybudování bytového fondu tak, aby vyhovoval potřebám poptávky daného místa.

Větší aktivita státu. Jednoduchý dotační titul s reálnou spoluúčastí financování obcí.

Problém, proč naše město nechce využít dotace na sociální bydlení, je v tom, že nejsou dostupné běžné byty k nájemnímu bydlení. Obec přirozeně ve svém zájmu bude vždy dávat přednost rozvoji bydlení pro „normální“, ekonomicky aktivní občany před bydlením pro sociální případy. Důvodem je zájem mít spíše občany, kteří potřebují určitou úroveň obchodu, služeb, kultury, sportu apod., než sociální skupiny, které jsou limitovány sociálními dávkami a důchody, někteří jsou navíc problematictí. Obec potřebuje řešit bytovou nouzi především těch občanů, kteří v ní pracují a chtějí se do ní přistěhovat nebo v ní zůstat a založit si zde rodinu. Pokud bude v obci alespoň relativní dostatek normálních bytů, bude možné mít i sociální bydlení!

Aktuálně vidíme jako velmi problematické využití dotačních programů ze SFRB (vyhláška MMR). Na pořízení dostupného bydlení je možno použít pouze zvýhodněný úvěr, což při míře zadlužení města není reálné. Na pořízení sociálního bydlení je strop nákladů na jednu bytovou jednotku 600 000 Kč, což zcela nekoresponduje s náklady na výstavbu nebo zakoupení bytové jednotky.

Z odpovědí je také patrné, že se obce někdy hůře orientují v měnících se podmínkách dotačních titulů. Výše dotace na jednu bytovou jednotku pro příjmově vymezené osoby byla dříve skutečně omezena fixní částkou (550 000 Kč a 630 000 Kč)¹⁶⁰, aktuálně účinné nařízení však umožňuje poskytnutí dotace na koupi či výstavbu sociálních bytů až do výše celkových způsobilých nákladů na pořízení investičního záměru, byt je omezena průměrnými náklady na výstavbu dle Českého statistického úřadu.¹⁶¹ Je však pravdou, že dostupné bydlení, u kterého nejsou úzce vymezené osoby, se kterými lze uzavřít nájemní smlouvu, je možné pořídit jen formou úvěru.¹⁶²

Obce také trápí složitá legislativa znesnadňující vystěhování nájemníků, kteří závažným způsobem porušují nájemní smlouvu a volají po zjednodušení zákonných postupů pro ukončení nájmu a vystěhování neplatičů. Některé obce tímto argumentují pro přísné nastavení podmínek při výběru nájemníků.

160 Ustanovení § 5 nařízení vlády č. 146/2003 Sb., které je však již zrušené.

161 Ustanovení § 16 nařízení vlády č. 112/2019 Sb., účinného od 30. dubna 2019.

162 Ustanovení § 4 odst. 2 nařízení vlády č. 112/2019 Sb.



V případě, že se pronajme byt na základě současně platné legislativy, tak je velice nutná regulace výběru nájemců spojená s řešením ochrany majetku obce.

Obce uvádí také své negativní zkušenosti se spory o uvolnění bytu po vypovězení nájmu.

Město může v souladu s občanským zákoníkem dát těmto nájemcům výpověď, ale následně je vyklidit z bytu bez podané žaloby není možné, což znamená, že tito nájemci po výpovědi z bytu užívají byt bez právního důvodu dlouhodobě, zpravidla je doba pro rozhodnutí soudu dva až tři roky, a máme i případy, že soudu trvalo rozhodnutí sedm až devět let, což znamenalo pro město nemožnost ochránit svůj bytový fond od těchto lidí, kteří beztrestně „vybydleli“ jeho byty a způsobili městu škodu nehrazením nájmu a nákladů za služby v desítkách miliónů korun.

Některé obce volí řešení, které je pro ně z určitého pohledu (zdánlivě) jednodušší a bytového fondu se zbavují. Tento přístup je však problematický z více hledisek. Jednak, jak vyplývá z výše uvedeného, obce se spíše potýkají s nedostatkem bytů, a pokud to takto nevnímá současné vedení města, do budoucna může tento přístup přinést spíše problémy. Zároveň obec v samostatné působnosti má podle zákona pečovat v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů, včetně potřeby bydlení.¹⁶³

Dle našeho názoru města a obce nejsou dobrým hospodářem v oblasti bytového fondu, soukromé firmy byty spravují podstatně lépe. Z tohoto důvodu i my již od devadesátých let bytový fond privatizujeme. Tím, že o obecní byty mají zájem hlavně občané s nižšími a malými příjmy (popř. jsou závislí na dávkách od státu), mají obce vyšší dluhy na nezaplaceném nájmu. Zároveň nemají efektivní způsoby vymáhání dlužných pohledávek, vyklizení bytů vzhledem k vysoké právní ochraně nájemníků je složité a časově zdlouhavé.

Privatizaci zmiňovaly i ostatní obce, převážně jako negativní jev z minulosti, který jim nyní přináší problémy (ač z ostatních otázek vyplývá, že mnohé obce privatizují bytový fond dodnes).

Co bych napsala – byty se prodaly v rámci privatizace za velmi nízké ceny a teď bych měla napsat, že by nám pomohlo, abychom měli dostatek finančních prostředků na postavení nových bytů?

Zástupce městského obvodu obce, která má významnou část svého bytového fondu v rukou jednoho zahraničního investora, navrhl jako řešení zestátnění těchto bytů.

Některé obce však uváděly, že problém s nedostatkem obecních bytů nepociťují a popisovaly svou konkrétní situaci.

163 Ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích.



V našem městě neproběhla privatizace obecní bytů v takovém rozsahu, že by město nedisponovalo pro tyto účely žádným obecním bytem. Senioři a osoby se zdravotním postižením jsou řešeni přidělováním bytů zvláštního určení v běžné bytové zástavbě i v domě s pečovatelskou službou.

Z 25 obecních bytů máme 15 garsonek, které jsou vzhledem ke své velikosti vhodné především pro bezdětné páry či jednotlivce. Většina našich žadatelů bývá z řad mladých, kteří se chtějí osamostatnit, případně jednotlivci, řešící svou bytovou situaci po rozvodu apod. Žádná žádost v naší evidenci neobsahuje naléhavý sociální důvod – bytovou nouzi. Všech 25 bytů máme obsazených. Obměna stávajících nájemníků u nás není častá – naposledy se uvolnil a následně přidělil jeden byt (garsonka) v červenci 2017.

V současné době není ve městě problém vyřešit nepříznivou bytovou situaci občanů města a to: přidělením nájemního bytu, přidělením nájemního bytu v domě s pečovatelskou službou a pro osoby zdravotně postižené, ubytováním v krizových bytech, či v městské ubytovně.

V případě sociálně vyloučených osob, které nechtějí ubytování v bytech nebo ubytovně, je jim poskytována sociální služba noclehárna.

V našem případě se Zastupitelstvo obce rozhodlo pro jednorázovou větší investici do rozšíření bytového fondu města (byl rekonstruovaný nebytový a nevyužitý objekt, kde vzniklo v roce 2017 celkem 23 nových bytů – což bylo oproti původnímu stavu 51 bytů navýšení o 45 %). Průběžně je podporována také příprava pozemků pro individuální bydlení a na území města se začínají realizovat i soukromé aktivity na rozšíření nabídky bytů. Nabídka možností bydlení musí být různorodá, protože i žadatelé a jejich možnosti jsou velmi rozdílní. Sociální bydlení nelze řešit izolovaně, ale jako součást komplexní politiky bydlení na úrovni státu. Ruku v ruce by mělo korespondovat také se sociální politikou. Zdroje financování jsou omezené, celkovou situaci ovlivňují i jednotlivé fáze hospodářského cyklu, demografický vývoj... Celková koncepce by na úrovni státu měla řešit jednotlivé oblasti dlouhodobě a postupně se vlivem změny jednotlivých faktorů také průběžně měnit podle aktuální situace.

Jedna obec také popsala, že se snaží v této oblasti dále vzdělávat.

Pravidelně se účastníme seminářů a workshopů, které organizuje Magistrát města Ostravy k otázce sociálního a dostupného bydlení, jednou ročně probíhá v Ostravě konference z oblasti bydlení, spolupracujeme s Ostravskou univerzitou.

K problematice se vyjádřilo také několik obcí, které obecní byty nemají. Pro některé nejsou obecní byty prioritou, jiné zaznamenávají jistou poptávku a některé situaci naopak hodnotí jako problematickou.

Obec nemá dostatek finančních prostředků řešit obecní bydlení. Donedávna chyběla v obci základní infrastruktura – vodovod, kanalizace. Zbývá



odkanalizovat chybějící části obce. Není vyřešena otázka vzdělávání atd. V tuto chvíli není řešení obecního bydlení pro naši obec prioritou.

Vnímáme pouze občasný zájem seniorů, kteří osaměli (např. zemřel jim partner a zůstali sami v rodinném domku) o výstavbu bydlení pro seniory typu senior parku s pečovatelskou službou.

Obec vlastní nemovitost, která by šla zrekonstruovat a využít na sociální byty. Uhradit rekonstrukci z obecního rozpočtu je nemožné, obec nemá tolik volných finančních prostředků. Podmínky dotací poskytovaných na rekonstrukci a výstavbu sociálního bydlení jsou tak zavazující, že je obec raději nevyužije a dál nechá nemovitost chátrat, dokud se nenajde lepší využití.

Jsme v katastrofální situaci, máme 0 obecních bytů.



2. Analýza zásad pro přidělování obecních bytů

Obce disponující bytovým fondem mohou mezi žadateli o byt vybírat pomocí zásad či pravidel. Jedná se o dokument, který je obvykle přijímán ve formě usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti.¹⁶⁴ Přijímá je rada obce, případně zastupitelstvo.

Zásady pro přidělování obecních bytů jsme získali od téměř poloviny oslovených obcí (48 %; 241 z 501 obcí). Více než čtvrtina (28 %) z oslovených obcí nám dokument s pravidly pro přidělování obecních bytů neposlala, ale dodala alespoň odůvodnění, proč tak neučinila. Téměř polovina z nich (47 %) žádaný dokument nemá (byty přiděluje pomocí pořadníku, individuálně apod.), zbylá část obcí (53 %) uvedla, že ve vlastnictví nemá žádné byty, a tedy nemá podmínky pro jejich přidělování. Celkově jsme zpracovali **506 dokumentů shrnujících pravidla pro přidělování obecních bytů od 241 obcí (dále je zkráceně označujeme jako „dokumenty“)**.

V následujícím textu se budeme zabývat dokumenty, ve kterých obce shrnují pravidla pro přidělování obecních bytů. Nejprve objasníme, jak jsme pro analytické účely zpracovávané dokumenty rozdělili a uvedeme přehled bytů, kterým se analýza věnuje (kap. 2.1). Dále představíme, jak obce hodnotí výši a zdroj příjmů žadatelů (kap. 2.2), jejich dluhy (kap. 2.3), složení a situaci domácnosti (2.4), špatný zdravotní stav žadatele (kap. 2.5), trvalý pobyt na území obce (kap. 2.6), jaké vyžadují potvrzení (kap. 2.7), jaké jsou vstupní náklady pro žadatele (kap. 2.8) a další oblasti (kap. 2.9). Závěr textu je věnován zvláštním požadavkům pro byty v domech s pečovatelskou službou a obecně startovacím bytům (kap. 2.10).

2.1 Zásady pro přidělování bytů dle typů bytů

Pro analýzu jsme dokumenty rozdělili do několika kategorií dle typů bydlení. Učinili jsme tak proto, aby bylo jasné, kterého typu bydlení se daná pravidla týkají, protože podmínky posuzování uchazečů se mohou lišit.

Vytvořili jsme **čtyři hlavní kategorie**, kterým věnujeme podrobnou analýzu, a dvě, které, jak jsme zjistili, jsou méně obvyklé, a proto se jimi zabýváme pouze okrajově (startovací a tréninkové byty). První kategorií jsou **běžné obecní byty**, bez bližšího určení či vymezení. Druhou kategorií jsou **byty v domech s pečovatelskou službou (DPS)**. Třetí kategorií souhrnně nazýváme **sociální byty**. Vzhledem k tomu, že se nejedná o jasně definovanou kategorii, zahrnuli jsme sem i byty, které obce pojmenovávají různě, například vstupní byty, ústupové bydlení, dostupné byty, malometrážní byty, pro příjmově vymezené osoby, s usměrňovaným nájemným, byty přidělované mimo výběrové řízení (např. v mimořádných situacích na základě doporučení OSPOD, ale také v případě zájmu města), nízkonákladové bydlení, nouzové bydlení.

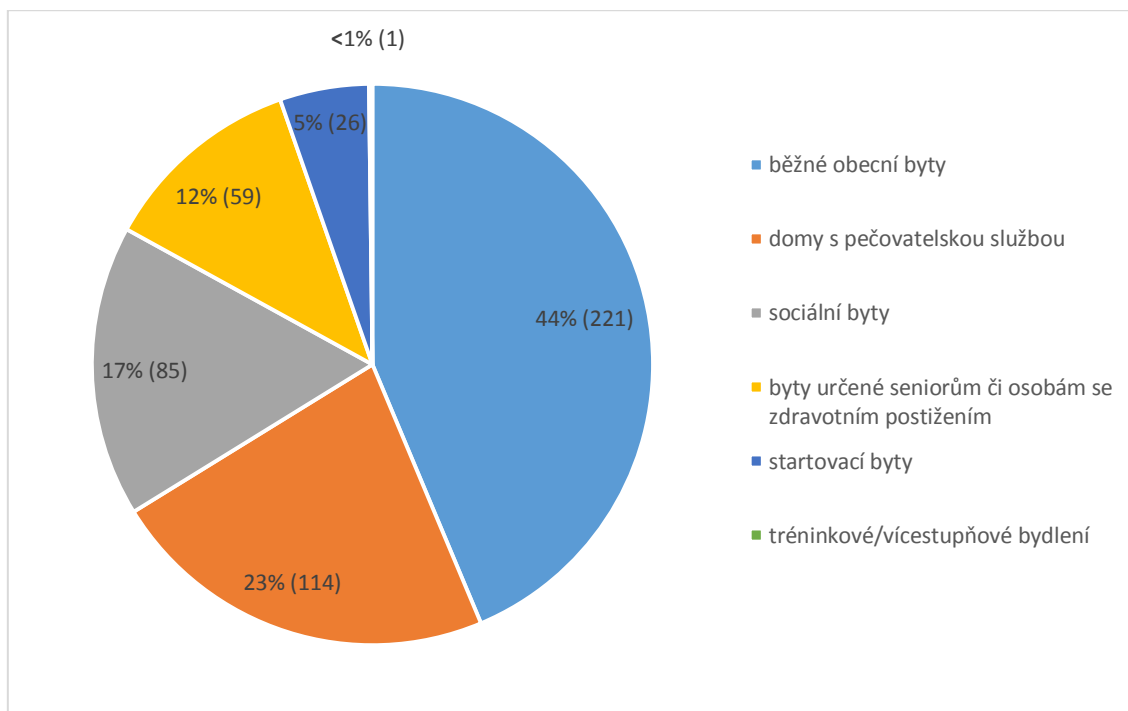
164 Ustanovení § 124 zákona o obcích.



Čtvrtou kategorií jsou **byty určené seniorům či osobám se zdravotním postižením (OZP)**¹⁶⁵. Patří sem byty, které obce označují jako bezbariérové byty, byty zvláštního určení (bez pečovatelské služby, pro ubytování důchodců), byty pro seniory, upravitelné byty pro příjmově vymezené osoby, penzion pro seniory a plně invalidní osoby, pro osoby s mentálním/duševním onemocněním, komunitní domy pro seniory, bytový dům pro seniory.

Celkově jsme zpracovali 506¹⁶⁶ dokumentů shrnujících zásady pro přidělování obecních bytů od 241 obcí. Ze shromážděných dokumentů jich téměř polovina (44 %) upravovala přidělování běžných obecních bytů, téměř čtvrtinu představovaly dokumenty pro přidělování DPS (23 %), méně než pětina platila pro sociální byty (17 %) a více než desetina upravovala přidělování bytů určených seniorům či osobám se zdravotním postižením (12 %) (graf 30). Následovaly dokumenty pro **startovací byty** (5 %) a **byty tréninkové** (<1 %). Vzhledem k takto malému vzorku jsme se rozhodli věnovat zásadám pro přidělování startovacích bytů pouze souhrnný odstavec na konci analýzy a dokument pro přidělování tréninkových bytů z analýzy vyjmout.

Graf 30 Analyzované dokumenty se zásadami pro přidělování obecních bytů dle jejich typu (N=506)



165 Obecně preferujeme užívání termínu lidé s postižením, pro účely analýzy jsme se však rozhodli pro označení osoby se zdravotním postižením (OZP), protože respektujeme terminologii obcí tak, jak ji použili v zásadách.

166 Některé obce měly více dokumentů i pro typy bytů, které jsme zahrnuli do stejné kategorie bytů (typicky byty pro osoby se zdravotním postižením a byty pro seniory). Jednalo se o jiné dokumenty s jinými podmínkami, které jsme zpracovali zvlášť. Proto v analýze hovoříme o počtu dokumentů, ne obcí.



2.2 Výše a zdroj příjmu

První oblastí, které jsme se v analýze dokumentů s pravidly pro přidělování obecních bytů věnovali, je výše příjmu zájemce o obecní byt. Očekávali jsme, že se bude jednat o kritérium, které obce zvažují a hodnotí, protože dostatečný příjem indikuje schopnost platit dohodnuté nájemné. Nízký příjem naopak omezuje možnosti žadatelů na otevřeném trhu s bydlením a může představovat silnější potřebu obecního bytu (ve kterém bývá nižší nájemné).

Jak se ale ukázalo, obce výši příjmů u žadatelů příliš nesledují. Pouze velmi málo z analyzovaných dokumentů (v řádu jednotek) uvádělo hraniční příjem: minimální příjem definovaly 2 % dokumentů, maximální příjem 6 % dokumentů (jedná se především o sociální byty). Bodové hodnocení výše příjmu se vyskytlo ve 4 % dokumentů (opět dominovalo u dokumentů pro přidělování sociálních bytů; jednalo se především o hodnocení, kdy více bodů získávali žadatelé s nižším příjmem).

Na rozdíl od výše příjmu obce věnují značnou pozornost jeho zdroji (např. zda se jedná o výdělečnou činnost, důchody, sociální dávky, apod.). Nejčastěji tematizovaná byla výdělečná činnost, kterou obce uváděly a posuzovaly v 30 % dokumentů.

U posuzování výše příjmu nás také zajímalo, zda se jeho výpočet vztahuje pouze na žadatele, či celkově na jejich domácnost. Všechny dokumenty, které tuto oblast specifikovaly, braly v potaz celou domácnost žadatele.

2.2.1 Minimální výše příjmu

Minimální požadovaná výše měsíčního příjmu nebyla obcemi příliš zmiňována. Vedle blíže nekonkretizovaných variací požadavku na „*příjem dostatečný k hrazení nájmu a služeb*“ byla výše příjmu uvedena konkrétní částkou nebo konkrétním způsobem výpočtu (odvozeným od životního minima, průměrné mzdy či výše nájmu). Níže přinášíme přehled toho, jak obce v dokumentech se zásadami pro přidělování obecních bytů definují minimální výši příjmu. Postupně představíme zásady s vymezenou konkrétní částkou, částkou odvozenou z životního minima a průměrné měsíční mzdy.

Konkrétní minimální částku uvádí pouze dva dokumenty pro přidělování běžných obecních bytů (6 000 Kč, 12 000 Kč) a jeden pro byty v domech s pečovatelskou službou (6 000 Kč).

Životní minimum využívají pro definici minimálního příjmu obce u běžných obecních bytů a bytů sociálních. U **běžných obecních bytů** se jednalo o tři dokumenty: žadatel musí disponovat 1,4násobkem životního minima po odečtení nákladů na úhradu nájemného a s ním souvisejících plateb; po odečtení nákladů na bydlení musí žadateli zbýt alespoň 1,8násobek životního minima pro všechny osoby na něm závislé; příjem musí dosahovat výše životního minima a nákladů na bydlení (nájem i služby). U **sociálních bytů** bylo životní minimum pro definici minimálního příjmu použito ve dvou dokumentech. V jednom případě byl vyžadován příjem alespoň ve výši životního minima, ve druhém musel být „*doložený čistý příjem všech členů domácnosti žadatele, po odečtení normativních nákladů na bydlení pro Prahu, vynásobených koeficientem 1,3 větší nebo roven 2,25násobku příslušného životního minima.*“



Od **průměrné měsíční mzdy** se částka pro přidělování běžných obecních bytů odvíjí ve dvou dokumentech (z toho jednou je uvedeno, že se jedná o průměrnou měsíční mzdu v Praze)¹⁶⁷. V obou případech se výše odvíjí od počtu členů domácnosti. Příkladem popíšme jeden způsob výpočtu: 0,5násobek průměrné mzdy u zaměstnanců a 0,35násobek u důchodců, u dvojic pak 0,75/0,5 (u větších bytů se násobek zvyšuje).

Dále se v dokumentech pro přidělování běžných obecních bytů vyskytl požadavek na příjem odpovídající dvojnásobku nabízeného nájemného.

V případě bytů určených seniorům či osobám se zdravotním postižením neuváděl konkrétní požadavky na výši minimálního příjmu žádný dokument.

2.2.2 Maximální výše příjmu

Ve srovnání s minimální výší příjmů žadatelů o obecní byty věnují obce maximální výši příjmu o něco větší pozornost, nicméně se také nejednalo o příliš frekventovanou podmínku. Vedle obcí, které výši příjmu hodnotily na základě vlastního uvážení, zde byla skupina obcí, které musely určit maximální výši příjmu žadatelů u bytů vystavěných s použitím prostředků Státního fondu rozvoje bydlení na výstavbu bytů pro příjmově vymezené osoby. Podmínky využití dotace totiž přímo určují okruh osob, kterým mohou být byty určeny, a to právě (mimo jiné) maximální hranicí příjmu.¹⁶⁸ Podmínkám takto vymezeným jsme se blíže nevěnovali, protože jejich nastavení není v kompetenci obce. Dále se tedy věnujeme dokumentům pro přidělení bytů u těch bytů, které z uvedené dotace vystavěny nebyly.

Ve třech dokumentech je definován maximální příjem **konkrétní částkou**, a to dvakrát u sociálních bytů (5 115 Kč; 17 053 Kč) a jednou u bytu pro seniory či osoby se zdravotním postižením (6 000 Kč).

Z **životního minima** vycházely obce při určení maximální přípustné výše příjmu spíše výjimečně, a to pouze u dokumentů pro přidělování běžných obecních bytů a sociálních bytů. V tabulce 2 vidíme, že u **běžných obecních bytů** tento výpočet používá pouze jeden dokument (připouštějící maximálně jeho trojnásobek). U **sociálních bytů** je tento způsob výpočtu častější (12 % dokumentů). Pod dvojnásobek životního minima určuje maximální příjem jeden dokument, mezi dvojnásobkem a 2,75násobkem životního minima čtyři dokumenty (5 %) a trojnásobek a více pět obcí (6 %). Nejvyšší hranicí je pak čtyřnásobek (tento dokument posuzuje maximální přípustnou výši příjmu následovně: čtyřnásobek životního minima v případě jednotlivce, nebo sedminásobek u společně posuzovaných příjmů). V dokumentech pro udělení sociálních bytů na území Prahy se dále s výší životního minima pracuje ve dvou dokumentech (reziduální příjem domácnosti, tj. po odečtení

167 Průměrná měsíční mzda v Praze je vyšší, než pro ČR (ve druhém čtvrtletí 2019 byla dle ČSÚ 42 297 Kč, kdežto republikový průměr byl 34 105 Kč). ČSÚ Průměrná hrubá měsíční mzda v hl. m. Praze ve 2. čtvrtletí 2019. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/xa/prumerna-hruba-mesicni-mzda-v-hl-m-praze-ve-2-ctvrtleti-2019>.

168 Nařízení vlády č. 146/2003 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení ke krytí části nákladů spojených s výstavbou bytů pro příjmově vymezené osoby, účinné do 31. března 2016; nařízení vlády č. 284/2011 Sb., o podmínkách poskytnutí a použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou úvěru na podporu výstavby nájemních bytů na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.



platného normativu nákladů na bydlení, nesmí přesáhnout 2,25 životního minima; 2,5násobek životního minima a normativních nákladů na bydlení v Praze).

Tabulka 2 Maximální možná výše příjmu odvozená od násobku životního minima (počet a podíl dokumentů využívajících dané kritérium)

	Běžné obecní byty (N=221)		Sociální byty (N=85)	
1,66násobek	0	0 %	1	1 %
2 až 2,75násobek	0	0 %	4	5 %
3 až 3,5násobek	1	<1 %	4	5 %
4násobek	0	0 %	1	1 %

Dalším způsobem výpočtu maximálního možného příjmu je jeho odvození z **průměrné mzdy**. U **běžných obecních bytů** je tomu tak ve třech dokumentech. Příkladem uveďme: 0,7násobek průměrné mzdy (dále za každého dalšího člena domácnosti více o 0,1); u zaměstnanců nesmí překročit průměrnou měsíční mzdu, u podnikatelů nesmí hrubý příjem (bez odečtení nákladů) přesáhnout dvojnásobek průměrné mzdy.

U **sociálních bytů** odvozuje maximální možný měsíční příjem od průměrné mzdy devět dokumentů (11 %). Dva dokumenty uplatňované na území města Prahy vychází z průměrné mzdy v Praze (násobek 0,35 a 1). Ostatní vychází z průměrné mzdy v ČR (v rozmezí 0,5 až 1,2násobku), výše násobku je v některých případech odvozena od počtu členů domácnosti. Jeden dokument dále uvádí vymezení 40 % příjmů vynakládaných na bydlení.

U **bytů pro seniory či osoby se zdravotním postižením** pak je maximální možný měsíční příjem odvozován od průměrné mzdy ve třech dokumentech (5 %). Jedná se o 1násobek (v jednom dokumentu dále uvedeno, že při posuzování dvojice je to 1,2násobek). Posuzování se dále liší v Praze, kde je hranicí v jednom případě násobek 0,55 průměrné mzdy v Praze a ve druhém 1násobek průměrného důchodu na území Prahy (u dvou osob pak násobek 1,5).

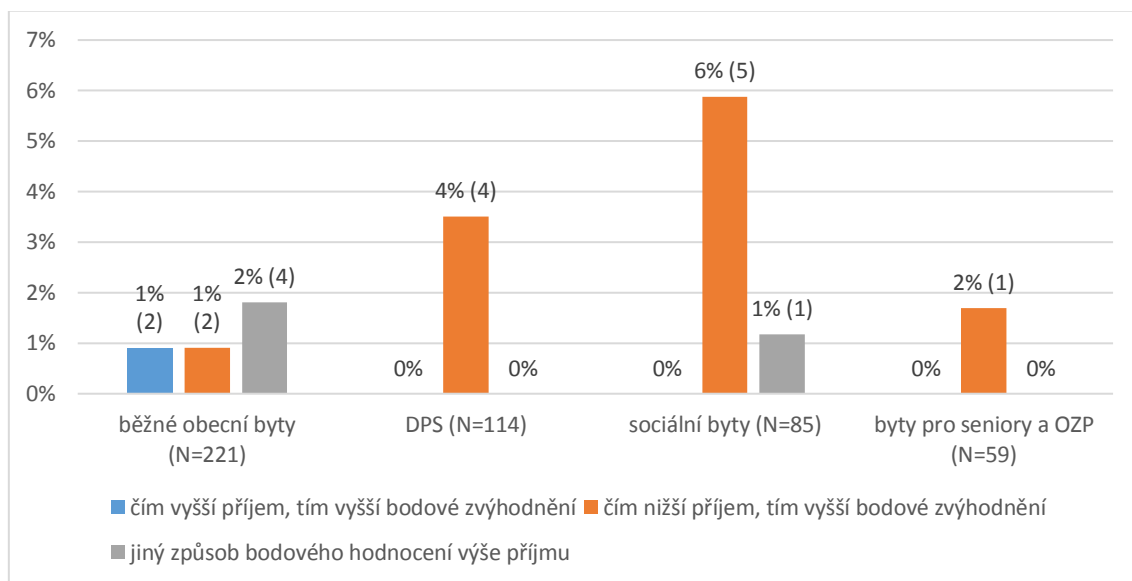
Pro **byty v domech s pečovatelskou službou** je maximální výše příjmu uvedená pouze u bytů z dotací, které zde nezpracováváme z výše zmíněných důvodů.

2.2.3 Bodové hodnocení výše příjmu

Některé obce **hodnotí výši příjmu pomocí bodů** (graf 31). V analýze nás zajímalo, zda toto posuzování vychází z logiky, kdy rostoucí příjem zvyšuje šance na získání bytu, nebo je tomu naopak. U převážné většiny dokumentů, jež žadatele takto hodnotí, je nižší příjem posuzován a hodnocen kladně, a to především u sociálních bytů. To odpovídá účelu sociálních bytů, které by měly být určeny primárně lidem v sociálně nepříznivé situaci (často právě provázené či zapříčiněné nízkým příjmem). Naopak je tomu pouze u dvou dokumentů u běžných obecních bytů.



Graf 31 Hodnocení výše příjmu (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



Co se týče jiného bodového hodnocení, zaznamenali jsme je u pěti dokumentů (čtyřikrát u běžných obecních bytů a jednou u bytů v domech s pečovatelskou službou). Vesměs se jednalo o hodnocení, kdy byla určena středová hodnota výše příjmu, která byla bodována nejlépe.

Vedle uvedeného bylo v jednom dokumentu pro přidělování sociálních bytů možné získat body navíc v případě, že žadatel vynakládal na bydlení více než 40 % svých příjmů.

2.2.4 Zdroj příjmů

Vedle výše příjmů obce také posuzují zdroj, ze kterého pochází. Pro hodnocení užívají různé metody; zpravidla se ale jedná o bodové hodnocení, kdy jsou různé zdroje příjmů hodnoceny rozdílným počtem bodů. Vzhledem k tomu, že obce mají různě odstupňované škály zvýhodnění a počty možných bodů se liší, spektrum způsobů hodnocení jsme pro účely analýzy zjednodušili. Zvolili jsme dvě kategorie: preferovaný příjem (příjem, který je hodnocen nejvyšším počtem bodů) a znevýhodněný příjem (menší než maximální bodové zhodnocení). Některé obce ve svých zásadách dále uvádějí určité zdroje příjmů jako podmínku (jsou vyjmenovány zdroje příjmů, kdy alespoň některý z nich je vyžadován), výjimečně uvádějí některé zdroje naopak jako vylučující (žadatel s tímto typem příjmu, zpravidla se jedná o dávky v hmotné nouzi, byt přidělen být nemůže). V následující tabulce 3 je přehled zdrojů příjmů rozdělen dle sledovaných kategorií a typů bytů.

Obce v dokumentech upravujících přidělování **běžných obecních bytů** zvýhodňují především žadatele, jejichž příjem pochází z výdělečné činnosti; jedná se téměř o třetinu (30 %) dokumentů. Dále zvýhodňují uchazeče s důchody: u invalidního důchodu se jedná o více než pětinu (21 %) dokumentů, u starobního důchodu o méně než pětinu (18 %). Pouze zhruba desetina (13 %) dokumentů zvýhodňuje peněžitou pomoc v mateřství či rodičovský příspěvek. Vyskytují se však i dokumenty, které tyto příjmy znevýhodňují. U peněžité pomoci v mateřství či rodičovského příspěvku se jedná o 4 % dokumentů, u invalidního důchodu



o 3 % a u starobního o 2 %. U dávek v hmotné nouzi převládá (3 %) negativní zhodnocení, ve 2 % dokonce tento příjem uchazeče zcela vyloučí.

V dokumentech u **bytů v domech s pečovatelskou službou** a **bytů pro seniory či osoby se zdravotním postižením** jsou preference podobné, není zde však tolik zvýhodňována výdělečná činnost, a naopak jsou zvýhodňovány důchody, dávky v hmotné nouzi zde také obce hodnotí pozitivněji.

Situace se liší u **sociálních bytů**, kde nejvíce dokumentů pozitivně hodnotí dávky v hmotné nouzi (14 %), následuje výdělečná činnost (13 %), starobní a invalidní důchody (11 %). Peněžitou pomoc v mateřství či rodičovský příspěvek pak pozitivně hodnotí 6 % dokumentů.



Tabulka 3 Hodnocení zdrojů příjmu dle sledovaných kategorií a typů bytů (počet a podíl dokumentů hodnotící daný příjem)

	Jedná se o příjem:	Běžné obecní byty (N=221)		DPS (N=114)		Sociální byty (N=85)		Byty pro seniory a OZP (N=59)	
Výdělečná činnost (pracovní činnost, OSVČ)	preferovaný	46	21 %	1	1 %	7	8 %	1	2 %
	podmínečný	20	9 %	1	1 %	4	5 %	0	0 %
	znevýhodněný	1	<1 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
	vylučující	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Obecně sociální dávky	preferovaný	0	0 %	0	0 %	1	1 %	1	2 %
	podmínečný	2	1 %	1	1 %	0	0 %	3	5 %
	znevýhodněný	4	2 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
	vylučující	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Starobní důchod	preferovaný	26	12 %	4	4 %	3	4 %	4	7 %
	podmínečný	13	6 %	14	12 %	6	7 %	5	8 %
	znevýhodněný	5	2 %	0	0 %	1	1 %	0	0 %
	vylučující	1	<1 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Invalidní důchod	preferovaný	32	14 %	5	4 %	3	4 %	2	3 %
	podmínečný	15	7 %	14	12 %	6	7 %	5	8 %
	znevýhodněný	7	3 %	0	0 %	1	1 %	0	0 %
	vylučující	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Peněžitá pomoc v mateřství či rodičovský příspěvek	preferovaný	16	7 %	1	1 %	1	1 %	0	0 %
	podmínečný	13	6 %	1	1 %	4	5 %	2	3 %
	znevýhodněný	8	4 %	0	0 %	1	1 %	0	0 %
	vylučující	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Příspěvek na péči	preferovaný	0	0 %	1	1 %	1	1 %	1	2 %
	podmínečný	3	1 %	4	4 %	0	0 %	1	2 %
	znevýhodněný	1	<1 %	0	0 %	1	1 %	1	2 %
	vylučující	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Dávky péstounské péče	preferovaný	3	1 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
	podmínečný	1	<1 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
	znevýhodněný	3	1 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
	vylučující	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Podpora v nezaměstnanosti	preferovaný	3	1 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
	podmínečný	6	3 %	1	1 %	0	0 %	2	3 %
	znevýhodněný	8	4 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
	vylučující	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Dávky v hmotné nouzi	preferovaný	0	0 %	0	0 %	2	2 %	2	3 %
	podmínečný	2	1 %	2	2 %	10	12 %	3	5 %
	znevýhodněný	2	1 %	0	0 %	1	1 %	0	0 %
	vylučující	4	2 %	0	0 %	0	0 %	1	2 %



Vedle příjmů, kterým jsme se věnovali výše, se v dokumentech objevovaly také jiné zdroje příjmů či jiné související podmínky. Jejich výčet zde představujeme. Zajímavé je, že co některé obce hodnotí pozitivně, jiné hodnotí naopak negativně. Dále je někdy až zarážející, jak podrobně některé dokumenty příjmy popisují, a to i několik let zpětně.

Mezi znevýhodňovanými příjmy (nižší bodové hodnocení, nezapočítání do rozhodného příjmu) u **běžných obecních bytů** se dále objevovalo studium, evidence na úřadu práce a dávky státní sociální podpory. Zajímavostí pak je, že v jednom dokumentu bylo posuzováno odlišně, zda žadatel s určitou sociální podporou (starobní a invalidní důchod, mateřská a rodičovská dovolená) před jejím přiznáním měl příjem ze zaměstnání či podnikání v délce 24 měsíců. Dále se objevilo znevýhodnění sociálních dávek (vyjma důchodů) v případě, že se jedná o žadatelův jediný příjem. Naopak jeden dokument vyřazoval žadatele, kteří pobírali dávky hmotné nouze nepřetržitě šest měsíců před podáním žádosti o obecní byt. V jednom dokumentu bylo dále uvedeno, že o byt nemohou žádat lidé s invalidním důchodem III. stupně, ač jinak byl ve stejném dokumentu invalidní důchod uveden mezi příjmy, které patří k podmíněčným.

Naopak mezi dalšími zvýhodněnými příjmy (maximální bodové hodnocení či vyžadovaný příjem) byla v některých dokumentech péče o osobu blízkou, péče o osobu s těžkým zdravotním postižením, výživné, studium, stejný zaměstnavatel po dobu jednoho roku, zaměstnání na dobu neurčitou, zaměstnání na území obce, příjem z vlastního majetku, či evidence na úřadu práce (avšak bez vázanosti na pobírání podpory v nezaměstnanosti). Dále se objevilo bodové zvýhodnění za každého výdělečně činného člena domácnosti.

V dokumentech upravujících přidělování bytů v **domech s pečovatelskou službou** se mezi jinými znevýhodněnými příjmy objevovaly dávky státní sociální podpory. Dále pak byl znevýhodněn žadatel, pokud je příjemcem jiného peněžitého plnění. Naopak preferované bylo v jednom dokumentu vedení na úřadu práce, v dalším se vyskytla podmínka, že žadatel musí pobírat příspěvek na péči nebo být klientem pečovatelské služby, u dalších dvou dokumentů byl příspěvek na péči bodově hodnocen. Zajímavý byl také dokument, podle kterého získával žadatel tím vyšší bodové hodnocení, čím nižší stupeň příspěvku na péči nebo nižší stupeň zdravotního postižení má, body navíc dále získával za příspěvek na mobilitu.

U **sociálních bytů** se mezi jinými znevýhodněnými příjmy v dokumentech objevovaly dávky státní sociální podpory, dávky na bydlení, vedení na úřadu práce či sankční vyřazení z úřadu práce. Jeden dokument vylučoval žadatele, jehož příjem pocházel výlučně ze sociálních dávek.

Mezi zvýhodněnými příjmy se objevovaly dávky pro osoby se zdravotním postižením, péče o osobu blízkou s těžkým zdravotním postižením, invalidní důchod III. stupně a studium. Dále se objevovalo, že žadatel musí pobírat příspěvek nebo doplatek na bydlení; dávky hmotné nouze; během posledních tří let mít odpracováno alespoň šest měsíců vcelku (stačí i veřejně prospěšné práce), přičemž tato podmínka se nevyžadovala u osob s přiznaným důchodem a u osamělých rodičů pečujících o dítě s postižením nebo mladší tří let, či čerpat pro řešení své situace veškerou možnou podporu přímo od státu, a je povinen to doložit. V jednom dokumentu stojí, že se přihlíží k aktivnímu přístupu k zaměstnání.

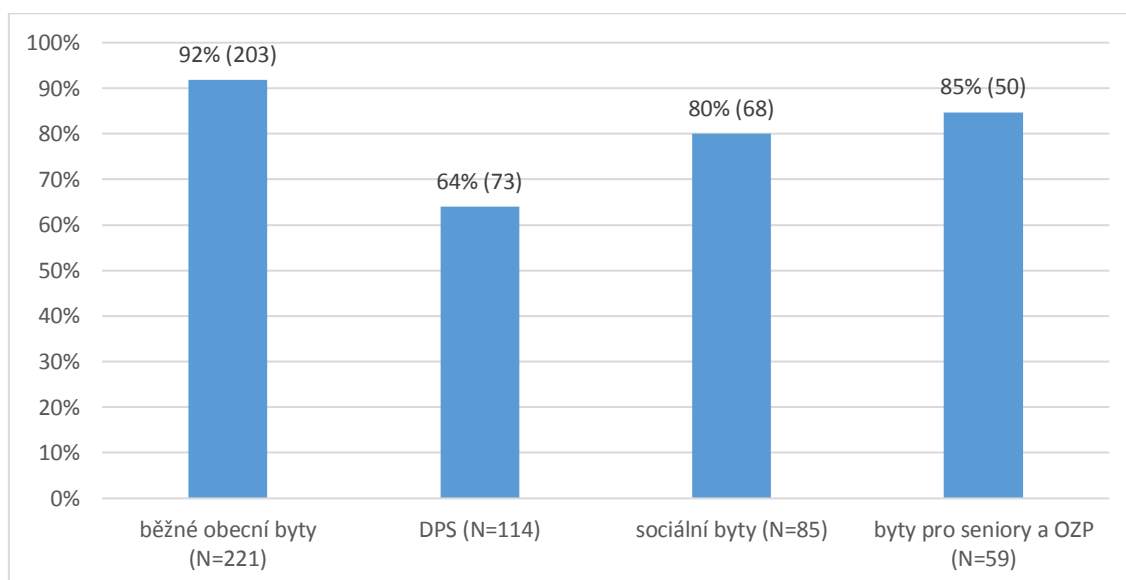


V dokumentech pro přidělování **bytů určených pro seniory a osoby se zdravotním postižením** jsou dále bodově hodnoceny dávky státní sociální podpory či doplatek nebo příspěvek na bydlení (případně je doplatek na bydlení podmínkou). Zajímavostí je, že podle jednoho dokumentu není započítáván přívýdělek do 5 000 Kč.

2.3 Zadlužení žadatelů

Obce často posuzují, zda má žadatel dluhy (Zadluženost, kap. 6.4). Graf 32 ukazuje podíl dokumentů, které u jednotlivých typů bydlení negativně hodnotí zadlužení žadatelů. U běžných obecních bytů se jedná o více než devět desetin dokumentů (92 %), u bytů pro seniory a osoby se zdravotním postižením o více než osm desetin dokumentů (85 %), u sociálních bytů jde o osm desetin dokumentů (80 %) a o méně než tři čtvrtiny dokumentů (64 %) u bytů v domech s pečovatelskou službou.

Graf 32 Negativní hodnocení dluhů (podíl a počet dokumentů hodnotící dané kritérium)



V analýze jsme se blíže zaměřili na tři kategorie dluhů: dluhy vůči obci či obcí zřízeným organizacím, dluhy na nájemném jinde než u obce a na dluhy vůči dodavatelům energií¹⁶⁹. V tabulce 4 vidíme, že dominuje požadavek na bezdlužnost vůči obci, který však byl v některých dokumentech zmírněn možností uzavření splátkového kalendáře. Možnost splátkového kalendáře se nejčastěji objevovala v dokumentech upravujících přidělování sociálních bytů, jednalo se o více než pětinu (21 %). Několik dokumentů tuto možnost však dále limitovalo například výší dluhů, do které je splátkový kalendář akceptovatelný, či typem dluhů (například neplatí pro dluhy na nájemném u obce).

169 V případě, že obec pouze zmiňuje, že žadatel (či žadatel a další posuzované osoby) nesmí mít dluhy, zařadili jsme je do kategorie blíže nespecifikovaných dluhů.



Tabulka 4 Hodnocení dluhů (počet a podíl dokumentů využívajících dané kritérium)

		Běžné obecní byty (N=221)		DPS (N=114)		Sociální byty (N=85)		Byty pro seniory a OZP (N=59)	
Dluh vůči obci či obcí zřízeným organizacím	není možné žádat vůbec	168	76 %	53	46 %	42	49 %	33	56 %
	je možné žádat pouze se splátkovým kalendářem	18	8 %	14	12 %	18	21 %	11	19 %
	znevýhodňuje	9	4 %	4	4 %	4	5 %	2	3 %
Dluh na nájemném jinde než u obce	není možné žádat	36	16 %	7	6 %	7	8 %	3	5 %
	znevýhodňuje	4	2 %	1	1 %	1	1 %	1	2 %
Dluh vůči dodavatelům energií	není možné žádat	3	1 %	1	1 %	2	2 %	0	0 %
	znevýhodňuje	0	0 %	0	0 %	1	1 %	0	0 %
Dluhy obecně (blíže nespecifikované)	není možné žádat	7	3 %	2	2 %	4	5 %	4	7 %
	znevýhodňuje	3	1 %	0	0 %	1	1 %	1	2 %

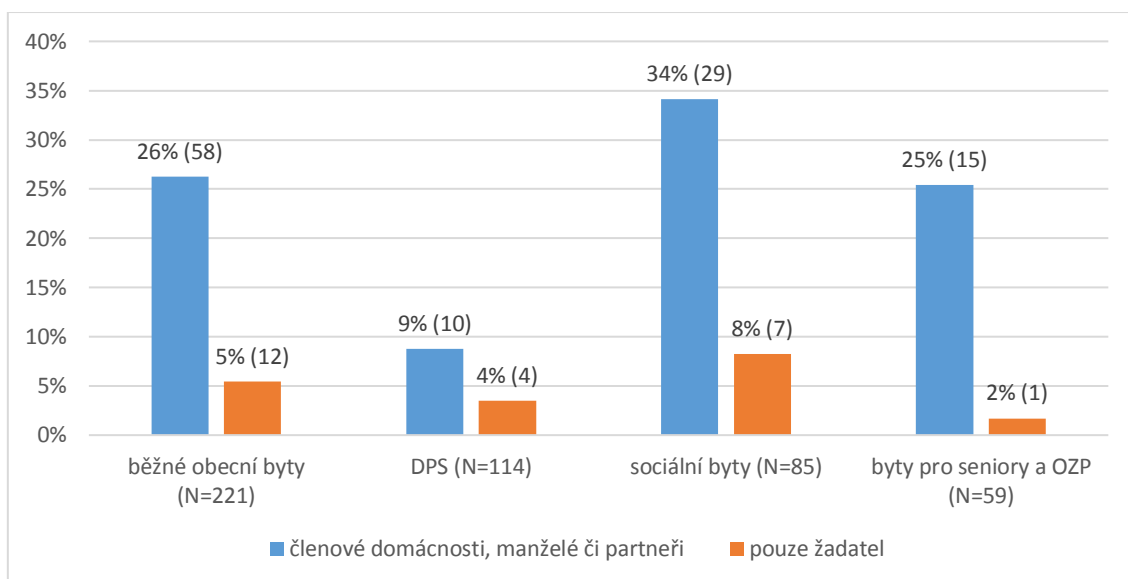
Mezi další dluhy, které se v dokumentech vyskytovaly, patří: dluh vůči jiným státním orgánům (sociální a zdravotní pojištění, daně), dluhy na sankcích uložených orgány v přenesené působnosti, pohledávky vůči ČR u Celního úřadu, dluh u institucí vzniklý ze zákona nebo vyhlášky; dále dluhy vůči obci trvalého bydliště (v případě, že se jedná o jinou obec, než ve které žádá), dluhy související s užíváním bytu, kde je žadatel trvale hlášen (včetně služeb), dluhy u obchodních společností, v nichž má město majoritní účast. Vyskytovala se také podmínka, že s žadatelem nesmí být veden spor o dlužné nájemné, či nesmí mít v minulosti dluh vůči obci na nájmu, kvůli kterému nájem skončil.

Dokumenty dále rozlišují, zda se hodnocení vztahuje pouze na žadatele, nebo také na členy domácnosti, manžele a partnery. Dokumenty, které hodnotí pouze žadatele, jsou v menšině (graf 33). Některé posuzují zadlužení osob, které by se do získaného bytu přestěhovaly, jiné posuzují všechny osoby ve stávající domácnosti, aniž by braly v potaz, zda mají záměr se do nového bytu stěhovat. Dle některých dokumentů (např. pro běžné obecní byty se jednalo o 3 %) nemůže o byt žádat osoba, která sdílí společnou domácnost s neplatiči nájemného a v době, kdy dluh vznikl, byla již plnoletá a výdělečně činná. Další dokument obsahuje podobnou, ale mírnější podmínku: je-li žadatel ve společné domácnosti s dlužníkem nájemného, musí předložit doklad o úhradě poměrné části dluhu, pokud byl v době vzniku dluhu zletilý.

Nejpřísnější je v tomto směru jedna obec (v dokumentu upravujícím přidělování běžných obecních i sociálních bytů), která sleduje bezdlužnost nejen členů domácnosti, ale také „příbuzných v linii přímé“. Vedle toho dále nesměl být žadatel ani členové domácnosti v posledních pěti letech vlastníky bytu či domu, který jim byl postižen v exekuci.

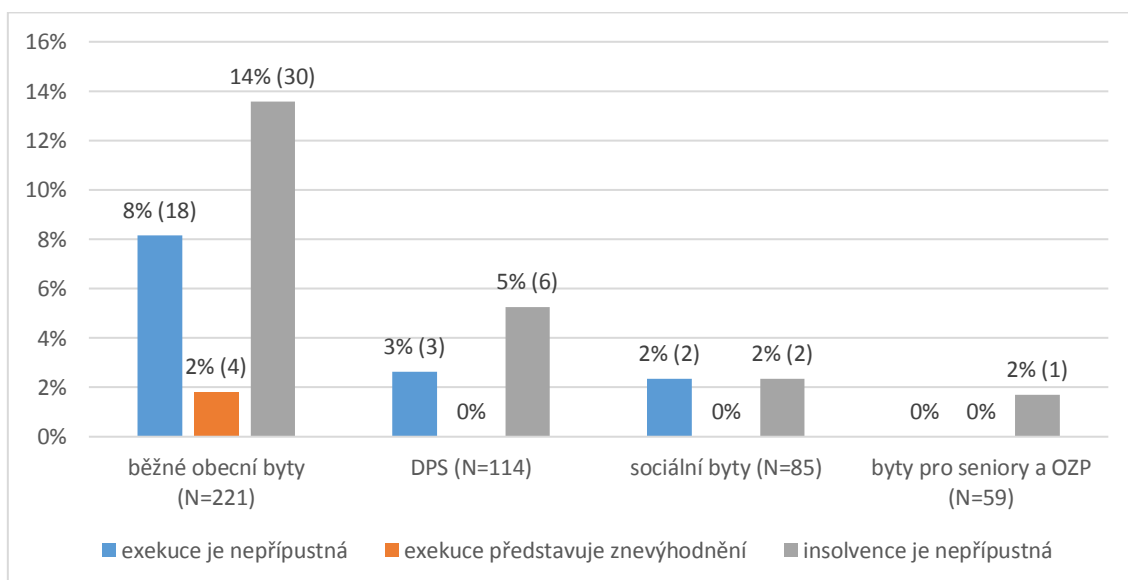


Graf 33 Okruh osob, u kterých obec hodnotí dluhy (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



Část dokumentů hodnotí také exekuci či insolvenční žadatele (graf 34). Vidíme, že největší pozornost je jim věnována v dokumentech u běžných obecních bytů, kde je hodnocena v téměř čtvrtině dokumentů (24 %). Dokumenty, které tuto oblast hodnotí, jsou v jejich posuzování přísné. Vyjma čtyř případů (2 %) u běžných obecních bytů, kde exekuce představovaly pouze znevýhodnění, jsou jinak exekuce i insolvenční nepřípustné.

Graf 34 Vliv exekuce a insolvenční žadatele na žádost o obecní byt (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)





Většina obcí nedefinuje období, ve kterém musí být žadatel o obecní byt bez dluhů (tabulka 5). U běžných obecních bytů uvádí lhůtu více než desetina (11 %) dokumentů, u bytů v domech s pečovatelskou službou a bytů pro seniory a osoby se zdravotním postižením je tento podíl nižší než desetina (4 % a 7 %) a u sociálních bytů nedefinuje lhůtu žádný dokument. Maximální uvedený horizont byl 5 let.

Tabulka 5 Přehled lhůt, v průběhu kterých musí být žadatel o obecní byt bez dluhů (počet a podíl dokumentů využívajících dané kritérium)

	Běžné obecní byty (N=221)		DPS (N=114)		Byty pro seniory a OZP (N=59)	
0,5 až 1 rok	10	5 %	0	0 %	3	5 %
2 až 3 roky	12	5 %	4	4 %	1	2 %
4 až 5 let	3	1 %	0	0 %	0	0 %

Ve vztahu k dluhům se objevovaly také další požadavky a upřesnění. V dokumentech pro přidělování **běžných obecních bytů** například bylo, že podmínka neexistence dluhů vůči obci se týká jen dluhů pravomocně přiznaných, dále že žadatel má doložit, zda dluh uznává či jej splácí (avšak nebylo uvedeno, jaký to má vliv na posouzení jeho žádosti). V případě, že žadatel dluhy má, musí je buď splácet, nebo se domáhat jejich neplatnosti. Mínusové body byly také připočítávány za pozdní úhrady nájemného v obecním bytě nebo jiné závazky po splatnosti v posledních 12 měsících.

Jeden dokument pro přidělování **bytů s pečovatelskou službou** specifikuje, že se hodnocení nevztahuje na dluhy do výše 1 000 Kč, které se žadatel snaží aktivně řešit.

Dokumenty pro **sociální byty** vymezují výši dluhu pečlivěji. Některé opět vyžadují úplnou bezdlužnost, jiné definují akceptovanou výši dluhu (objevují se částky 5 000 Kč, 10 000 Kč, 15 000 Kč a 30 000 Kč), zpravidla je však i u těchto částek vyžadován splátkový kalendář či je uvedeno, že žadatel musí dlouhodobě dodržovat platební morálku. V případě exekuce se v jednom dokumentu objevuje nutnost využívání sociální služby (dluhové poradny).

U **bytů pro seniory či osoby se zdravotním postižením** se ve 4 % dokumentů objevila podmínka, že dluhy nesmí přesáhnout 5 000 Kč.

2.4 Složení a situace domácnosti

Některé obce při výběru mezi žadateli o byt hodnotí také složení domácnosti či její celkovou situaci. Při analýze zásad pro přidělování bytů jsme se podívali na několik oblastí: zvýhodnění nezletilých nebo jiné hodnocení věku, zvýhodnění párů a osob ve složité sociální situaci.

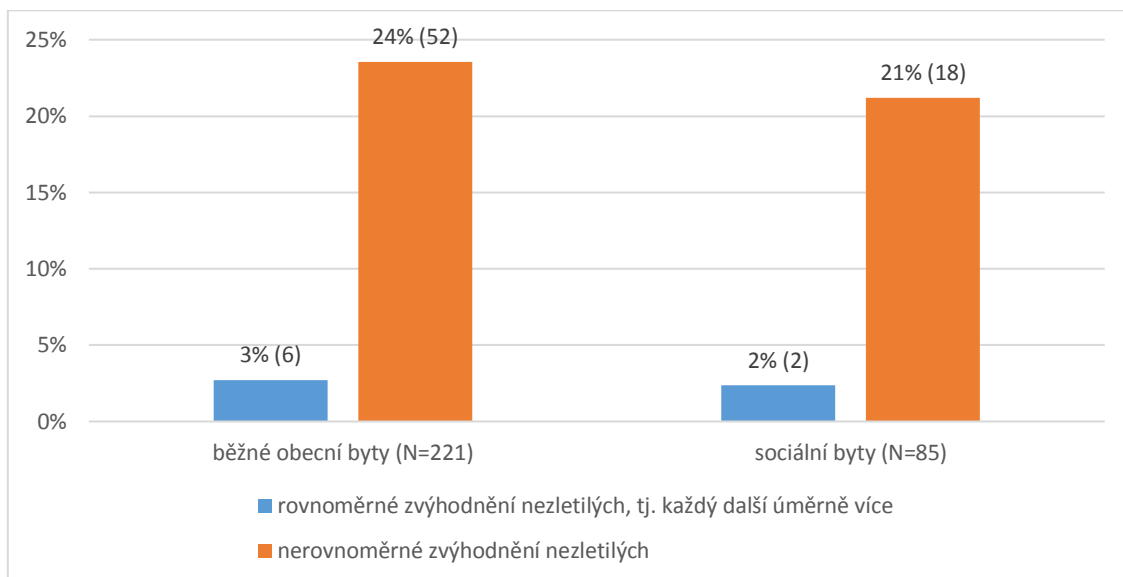
2.4.1 Zvýhodnění rodin s nezletilými dětmi

Přítomnost nezletilých dětí v rodině patří k okolnosti, kterou hodnotí pozitivně zhruba čtvrtina dokumentů u obecních i sociálních bytů (graf 35). V převážné většině je však počet bodů za nezletilé děti zastropovaný, což znamená, že se bodové hodnocení nezvyšuje přímo úměrně k počtu dětí. Typickým příkladem je, že jedno dítě je hodnoceno určitým počtem bodů, dvě děti dvojnásobkem, a přítomnost třech a více dětí je hodnocena už jen o něco



málo vyšším počtem bodů. Nerovnoměrné zvýhodnění se týká téměř všech dokumentů, které toto kritérium hodnotí.

Graf 35 Přehled dokumentů zvýhodňujících rodiny s nezletilými dětmi (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



Jeden dokument pro získání běžného obecního bytu paušálně zvýhodnění nezletilých nemá, nicméně uvádí, že zvýhodnění se vztahuje na rodiny s dětmi, pokud je z důvodu jejich mravního vývoje nutné oddělit je od jiných členů domácnosti. Další dokument zvýhodňuje žadatele o sociální bydlení s nezletilými tím způsobem, že pokud je to v zájmu nezletilých dětí, lze přidělit byt i lidem s trvalým pobytem mimo obec, což v jiných případech neumožňuje.

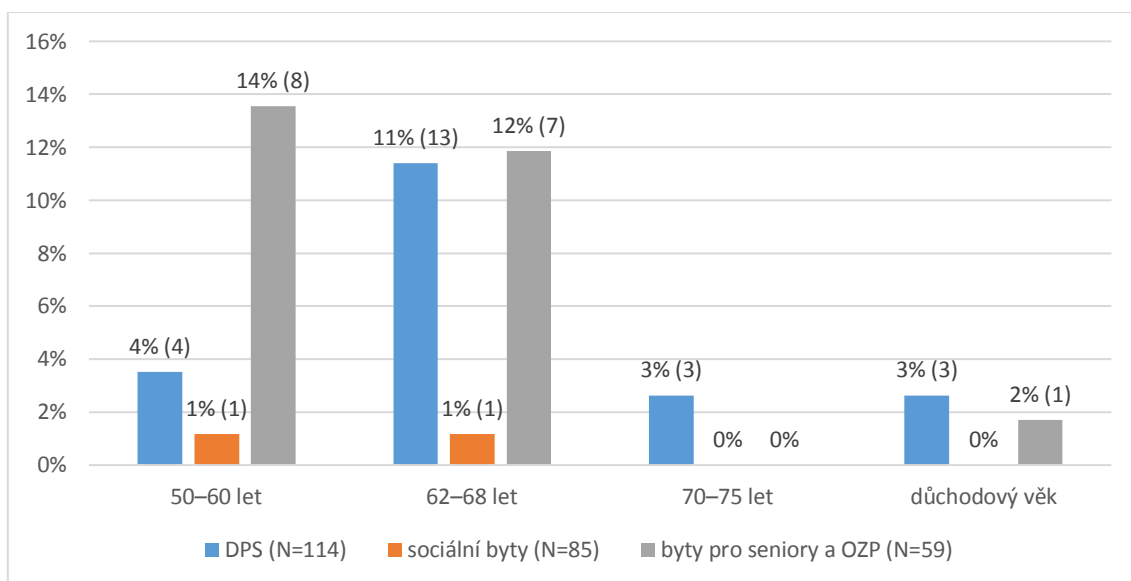
2.4.2 Věkové hranice

Co se týče věku žadatelů, pro běžné obecní byty neměla žádná obec stanovenou ani horní, ani dolní věkovou hranici (vyjma požadavku plné zletilosti, tedy 18 let). U dokumentů pro přidělování sociálních bytů se dvakrát (2 %) objevovala horní věková hranice (do 35 a 36 let).

Dolní věková hranice (alespoň 50 let a více), tedy minimální věk, kterého musí žadatel dosahovat, se v dokumentech objevovala u bytů v domech s pečovatelskou službou, sociálních bytů či bytů určených seniorům či osobám se zdravotním postižením. Přehled rozhodného věku je znázorněn v grafu 36.



Graf 36 Přehled dolní věkové hranice pro možnost získání obecního bytu (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



2.4.3 Jiné zvýhodnění na základě věku

U **běžných obecních bytů** se dále vyskytovalo bodové zvýhodnění starších osob (nad 60 či 65 let, osob ve starobním důchodu; 2 % dokumentů), či osob mladých (do 30 let; 2 %). Jeden dokument uvádí, že přednost mají mladí manželé, další určuje počet bodů, který je připočítán za každou dospělou osobu, která bude byt užívat.

U **bytů v domech s pečovatelskou službou** se jiné zvýhodnění na základě vyššího věku vyskytovalo u 8 % dokumentů. Jednalo se například o plošné bodové zvýhodnění nad určitý věk (75 let) nebo vzestupné zvýhodnění (bodován každý měsíc věku nad 65 let). Některé dokumenty uváděly, že byty jsou přednostně určeny osobám v důchodovém věku, případně že starší žadatelé budou upřednostněni. Určitým zvýhodněním vyššího věku je i pravidlo, kdy v případě rovnosti bodů rozhoduje vyšší věk.

Pro **sociální byty** se čtyřikrát (5 % dokumentů) vyskytlo bodové zvýhodnění vyššího věku (plošné nad 65 či 70 let a také vzestupné, podle toho, zda má žadatel nad 60, 70 či 80 let), v jednom případě bylo zvýhodnění studentů do 26 let. Zajímavou podmínkou pak bylo, že 50 % osob v domácnosti musí být v produktivním věku.

U **bytů pro seniory či osoby se zdravotním postižením** se bodové zvýhodnění starších osob objevovalo pětkrát (8 % dokumentů) (např. nad 75 let, či bodován každý rok nad 65 let).

2.4.4 Zvýhodnění manželů, registrovaných partnerů a druhů

Obce také zvýhodňují žadatele, kteří žijí v manželství, registrovaném partnerství či v páru (neformalizovaném dle zákona). Tento jev ale není příliš častý a týká se převážně běžných obecních bytů (tabulka 6). Nejčastěji jsou zvýhodňováni manželé, některé dokumenty vedle manželů zvýhodňují také registrované partnery. Minimum dokumentů zvýhodňuje též partnerství, která nejsou formalizována dle zákona. U bytů pro seniory či osoby se zdravotním postižením se tento typ zvýhodnění nevyskytl.



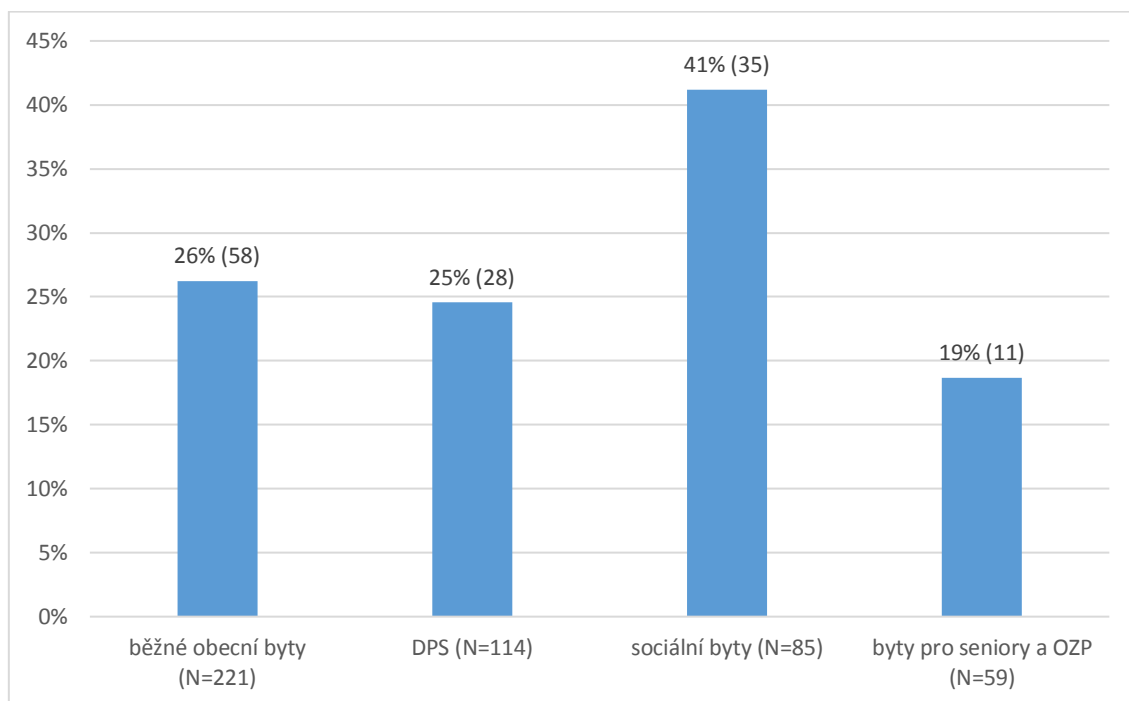
Tabulka 6 Zvýhodnění manželů, registrovaných partnerů a druhů (počet a podíl dokumentů využívajících dané kritérium)

	Běžné obecní byty (N=221)		DPS (N=114)		Sociální byty (N=85)	
Zvýhodněny pouze manželské páry	11	5 %	1	1 %	1	1 %
Zvýhodněny manželské páry a registrovaní partneři	6	3 %	0	0 %	0	0 %
Zvýhodněny manželské páry, druhové	1	<1 %	1	1 %	1	1 %

2.4.5 Zohlednění složité sociální situace

Obce dále zohledňují také to, zda je žadatel či rodina ve složité sociální situaci (graf 37). U běžných obecních bytů tuto skutečnost nějakým způsobem posuzuje více než čtvrtina dokumentů (26 %), u bytů v domech s pečovatelskou službou se jedná o čtvrtinu (25 %), u sociálních bytů jde o více než dvě pětiny (41 %) a u bytů pro seniory a osoby se zdravotním postižením je to téměř pětina (19 %).

Graf 37 Zvýhodnění osob ve složité sociální situaci (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



K hodnocení tíživé sociální situace přistupují obce různě. Někdy jde o součást zásad pro přidělování bytů, kde jsou těmto osobám přidělovány body navíc, jiné dokumenty uvádějí, že v případě potřeby je možné přidělit byt přednostně, či odpouští některé podmínky (např. povinnost předplacení nájemného, trvalý pobyt na území obce).

Samotné vymezení tíživé sociální situace v dokumentech je poměrně široké. Některé jsou při definici nekonkrétní a uvádí souhrnné definice jako: naléhavá sociální situace, důvody



hodné zřetele, mimořádné sociální poměry, tíživá rodinná situace, sociální potřebnost žadatele, nebo uvádí, že se hodnotí sociální a zdravotní poměry žadatele, stávající bytové podmínky či lze přidělit další body na základě komplexního posouzení a hodnocení dle struktury rodiny.

Ke konkrétněji definovaným situacím patří: více rodin v bytě; počet osob v bytě; fyzické napadání nebo alkoholismus v rodině; bodové zvýhodnění dle typologie ETHOS¹⁷⁰; pobyt v azylovém domě; fakt, že je „žadatelka samoživitelkou“; rozvodové situace.

V některých obcích může komise přihlídnout k tomu, pokud žadatel v tíživé sociální situaci spolupracuje se sociálním odborem a odbor doporučí přidělení. Jeden dokument obsahuje speciální pravidlo pro byty se sníženou kvalitou, které se přednostně dávají lidem „ve skutečně tíživé sociální situaci“. V dalším dokumentu se uvádí, že sociální situace je primární aspekt, který se má sledovat. Jeden dokument obsahuje pravidlo, že u bytů s výměrou 3+1 a 4+1 je podmínkou přítomnost nezletilých dětí v rodině.

U **bytů v domech s pečovatelskou službou** se objevuje také bodové zvýhodnění, pokud má žadatel lékaře a sociální péči v dostupnosti nad pět kilometrů, je osamělý, ve špatném psychickém stavu v důsledku týrání, pokud nemá v dosahu bydliště terénní sociální služby, rodina mu nemůže z vážných důvodů zajistit celodenní péči, pokud je jeho stávající bydlení bez výtahu či s bariérami, nebo pokud pronájem v domě s pečovatelskou službou příznivě ovlivní jeho zdravotní stav.

U **sociálních bytů** se dále objevuje zvýhodnění obětí domácího násilí, klientů sociálních služeb, osob žijících ve „vyloučené romské lokalitě“ a osob, kterým hrozí nebo již bylo odebráno dítě z důvodu nevyhovujícího bydlení, či pokud přidělení sociálního bytu povede ke sloučení rodiny. Dále se objevuje zvýhodnění lidí po ukončení výkonu trestu, ústavní výchovy, pěstounské péče, či osob se statutem uprchlíka a lidí s psychosociálním onemocněním¹⁷¹. Některé obce dle svých dokumentů situaci žadatelů hodnotí na základě sociálního šetření, v zásadách se také objevilo, že sociální byty jsou určené pro osoby v tíživé situaci, kterou nezavinily.

2.5 Špatný zdravotní stav

U zvýhodnění lidí se zdravotním postižením či jinak špatným zdravotním stavem se jedná o pozitivní opatření, která jsou poskytována určité skupině osob na základě objektivně existujícího znevýhodnění (Zdravotní postižení, kap. 3.4). Proto jsme se podívali na to, zda obce špatný zdravotní stav pozitivně hodnotí (graf 38).

Špatný zdravotní stav je kritériem, které obce zohledňují především u bytů pro seniory a osoby se zdravotním postižením (66 % dokumentů). Jedná se o okolnost, která může žadatele zvýhodňovat či být přímo podmínkou. Kritérium špatného zdravotního stavu

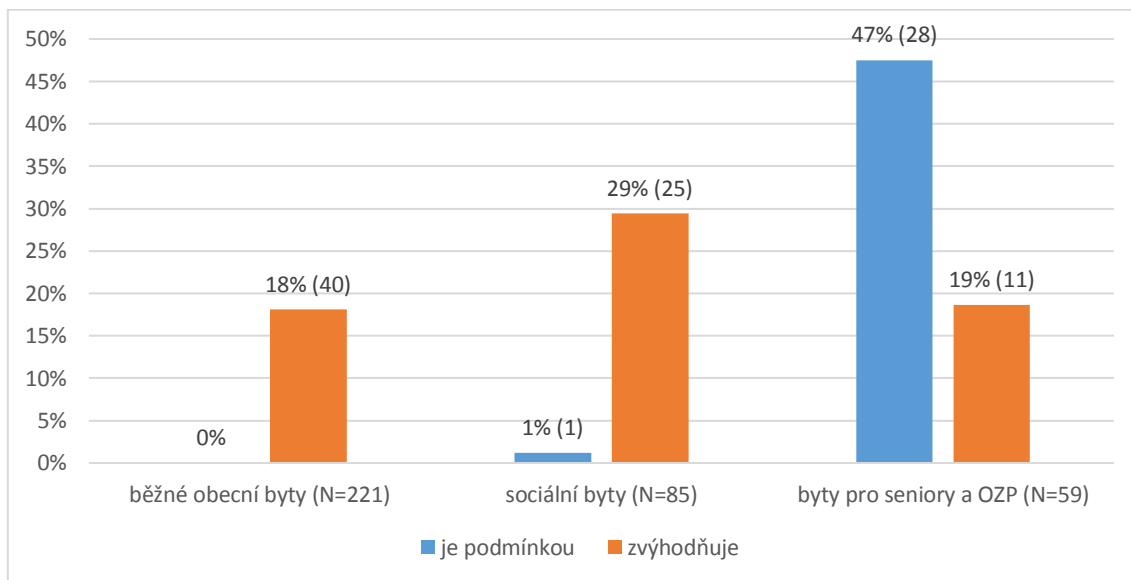
170 FEANTSA (Evropská federace národních sdružení pracujících s bezdomovci). ETHOS – Evropská typologie bezdomovství a vyloučení z bydlení v prostředí ČR [on-line]. [cit. 21. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravy-lidska-prava-cr/zprava-konecna-verze.pdf>.

171 Obce užívaly výraz duševní onemocnění.



(ať už jako podmínku nebo zvýhodnění) jsme nesledovali u domů s pečovatelskou službou. Zde se totiž předpokládá, že jsou určeny primárně pro osoby s horším zdravotním stavem z důvodu věku nebo onemocnění.¹⁷²

Graf 38 Kritérium špatného zdravotního stavu (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)

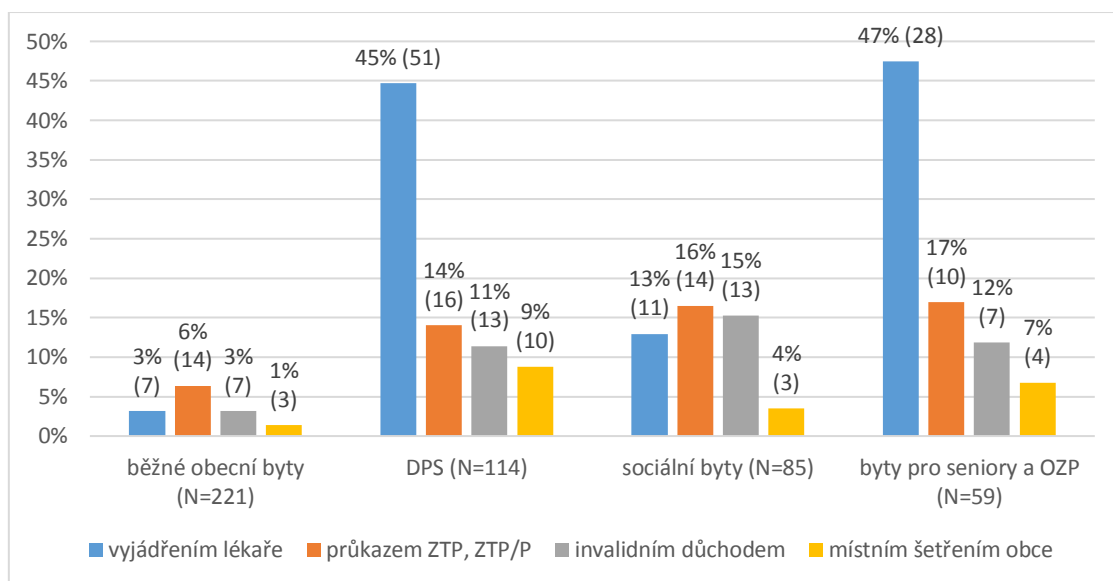


S ohledem na posuzování zdravotního stavu jsme zjišťovali také to, jak obce požadují nepříznivý zdravotní stav doložit (graf 39). Ze závěrů veřejného ochránce práv totiž vyplývá, že by se obce měly řídit spíše fakticitou postižení (na základě vyjádření lékaře) a nepožadovat například přiznání invalidního důchodu. U bytů pro seniory či osoby se zdravotním postižením a v domech s pečovatelskou službou se špatný zdravotní stav dokládá nejčastěji vyjádřením lékaře (téměř v polovině dokumentů), dalším obvyklým způsobem je prokázání se průkazem ZTP, či ZTP/P a pobírání invalidního důchodu. Místní šetření obce je užíváno nejméně často.

¹⁷² Podle ustanovení § 40 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, je pečovatelská služba terénní nebo ambulantní služba poskytovaná osobám, které mají sníženou soběstačnost z důvodu věku, chronického onemocnění nebo zdravotního postižení, a rodinám s dětmi, jejichž situace vyžaduje pomoc jiné fyzické osoby.



Graf 39 Způsob doložení špatného zdravotního stavu (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



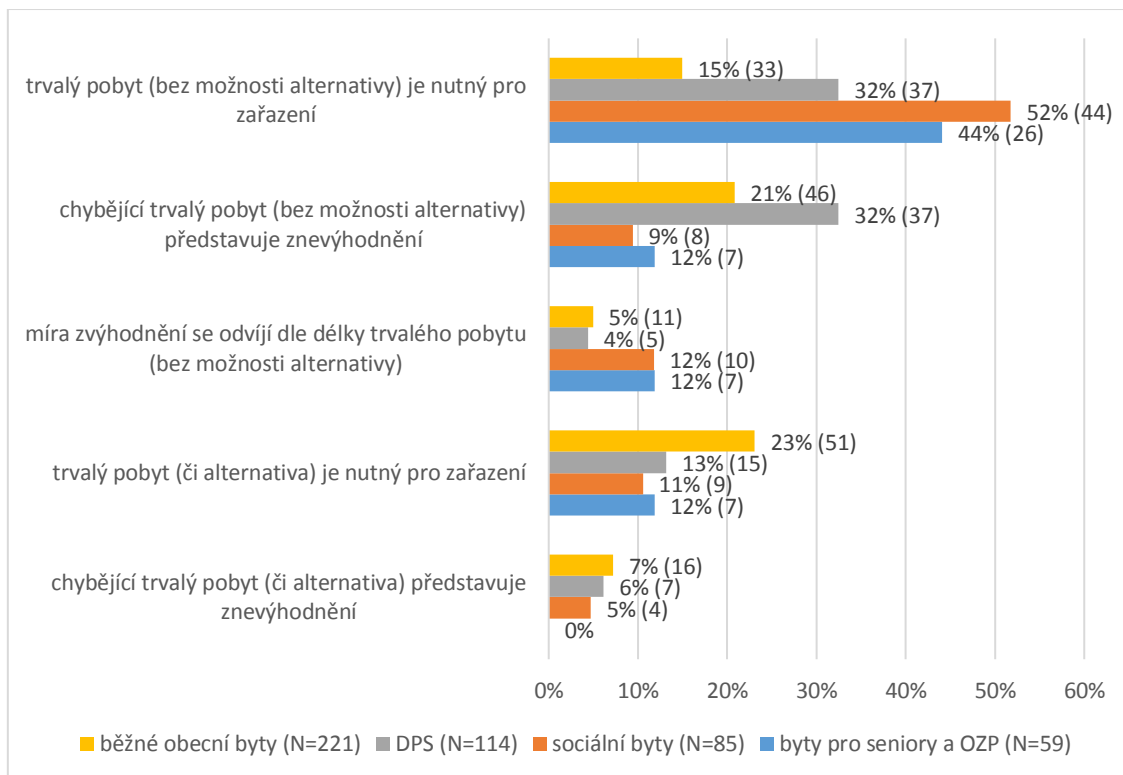
2.6 Trvalý pobyt na území obce

Ze závěrů z dozorové působnosti Ministerstva vnitra vyplývá, že považuje za nezákonné, pokud může být žadatelem pouze občan obce, který je v obci hlášen k trvalému pobytu po určitou dobu (obec by takto neměla rozlišovat mezi občany obce, pokud pro to nemá racionální a ospravedlnitelné důvody) (Závěry z dozorové působnosti Ministerstva vnitra, kap. 4). Proto jsme k analyzovaným podmínkám přidali hodnocení trvalého pobytu. Současně jsme chtěli na základě poznatků neziskových organizací zjistit, zda obce někdy umožňují žádat o obecní byt také lidem bez trvalého pobytu v obci, pokud mají k místu vztah (například v podobě skutečného pobytu či zaměstnání na území obce).

Otázka trvalého pobytu se v dokumentech objevuje často (graf 40). Například u sociálních bytů upravuje vztah k trvalému pobytu na území obce téměř devět desetin dokumentů (89 %). Některé dokumenty vyžadují přímo trvalý pobyt na území dané obce, jiné umožňují alternativu k tomuto požadavku. Trvalý pobyt na území obce je vyžadován především u jiných typů bydlení než u běžného obecního bydlení; zde je častěji připouštěna alternativa (skutečný pobyt či zaměstnání na území obce).



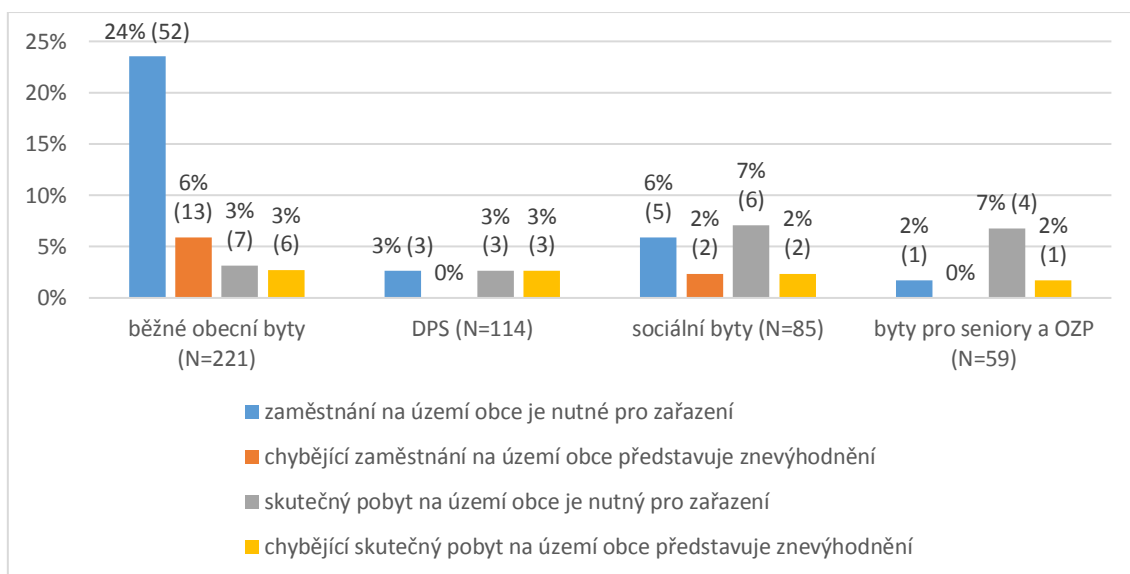
Graf 40 Hodnocení trvalého pobytu na území obce či alternativy k němu (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



Co se týče alternativ k trvalému pobytu na území obce, sledovali jsme zaměstnání a skutečný pobyt (graf 41). Nejčastější přípustnou alternativou k trvalému pobytu je zaměstnání na území obce u běžných obecních bytů; takto formulované kritérium využívá téměř čtvrtina (24 %) dokumentů. Ostatní kategorie dosahují méně než desetinové zastoupení.

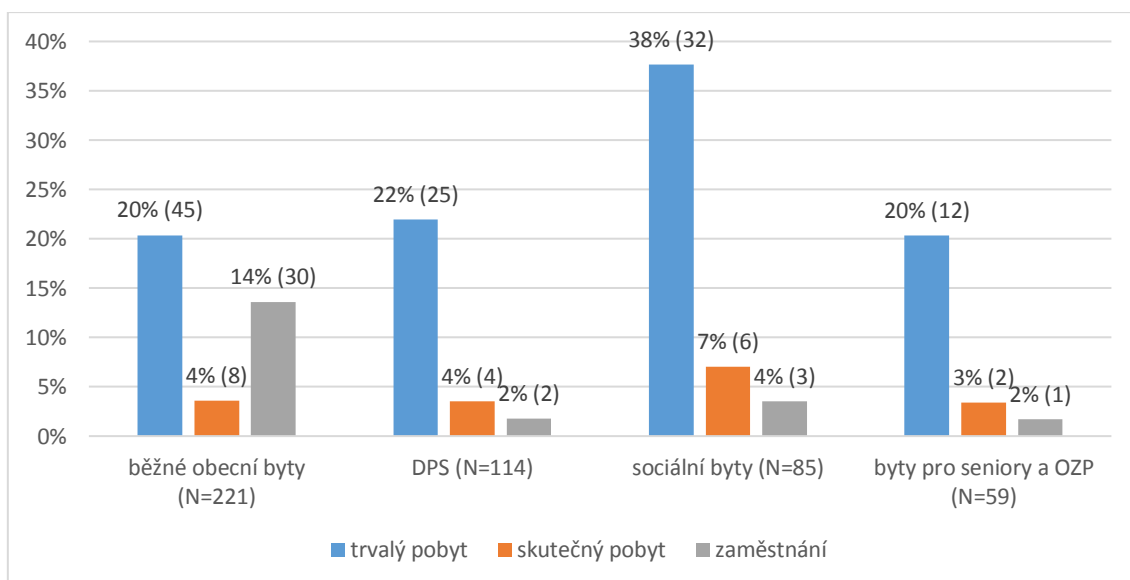


Graf 41 Kritérium zaměstnání či skutečného pobytu na území obce jako alternativy k trvalému pobytu (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



Mnohé obce se nespokojí s faktem, že žadatel má trvalý či skutečný pobyt, případně zaměstnání na území obce, ale ve svých zásadách definují také minimální lhůty, po které musí tato skutečnost trvat (graf 42). Nejčastěji se lhůta objevuje u sociálního bydlení, jedná se o téměř dvě pětiny dokumentů (38 %); zpravidla jde o tři a pět let.

Graf 42 Výskyt lhůt pro trvalý pobyt, skutečný pobyt či zaměstnání na území obce (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



Výše uvedené lhůty se pohybují v rozmezí od tří měsíců až pěti let. Výjimečně se objevují vyšší lhůty: v jednom dokumentu jde o deset let pro trvalý pobyt u běžných obecních bytů a sociálních bytů a ve dvou dokumentech o 20 let v kategorii bytů pro seniory a osoby se zdravotním postižením.



Jeden dokument upravující přidělování bytů v domech s pečovatelskou službou uváděl, že v případě volné kapacity lze byt přidělit i občanům města s kratší dobou trvalého pobytu. Jeden dokument u bytů pro seniory a osoby se zdravotním postižením neurčoval lhůtu, ale datum, od kterého musí žadatel být občanem obce (31. 12. 2015).

Jeden dokument u běžných obecních bytů i sociálních bytů podmínku trvalého pobytu po tři roky dále zpřísnil tím, že se současně musí jednat také o skutečný pobyt na území obce.

2.7 Potvrzení

Obce ve svých dokumentech v některých případech požadují další potvrzení (např. o bezdlužnosti) či výpis (např. exekucí, z trestního rejstříku, katastru nemovitostí). Nejedná se o příliš běžnou praxi (týká se vždy méně než desetiny dokumentů), nicméně je nutné zmínit, že získání zpoplatněných výpisů může být bariérou pro lidi v sociální tísní. U potvrzení či referencí od bývalých pronajímatelů je zase třeba vzít v úvahu, že nemají žádnou povinnost takový dokument vydat. Zároveň, pokud je jejich nájemník bezproblémový, může pro ně doporučení znamenat riziko, že o tohoto nájemníka přijdou (protože získá obecní byt) a budou vystaveni nejistotě při hledání nového. Z některých dokumentů navíc nebylo zřejmé, jaký vliv budou mít údaje obsažené ve vyžadovaných potvrzeních na posouzení žádosti (např. záznam v trestním rejstříku či v evidenci exekucí).

Následující tabulka 7 ukazuje přehled nutných potvrzení. U běžných obecních bytů dominuje potvrzení o bezdlužnosti u bývalých pronajímatelů (6 % dokumentů), reference bývalých pronajímatelů (jiné než pouze placení nájmu) požadují 3 % dokumentů. Požadavek na výpis z katastru nemovitostí a trestního rejstříku se také objevuje u 6 % dokumentů, výpis exekucí požadují 2 % dokumentů a výpis z evidence přestupků 1 %. U ostatních typů bydlení se četnost požadovaných potvrzení liší jen mírně.

Tabulka 7 Přehled nutných potvrzení a výpisů pro podání žádosti o obecní byt (počet a podíl dokumentů využívajících dané kritérium)

	Běžné obecní byty (N=221)		DPS (N=114)		Sociální byty (N=85)		Byty pro seniory a OZP (N=59)	
Potvrzení o bezdlužnosti u bývalých pronajímatelů	14	6 %	4	4 %	3	4 %	4	7 %
Reference bývalých pronajímatelů (jiné než pouze placení nájmu)	6	3 %	1	1 %	1	1 %	0	0 %
Výpis z katastru nemovitostí	14	6 %	0	0 %	7	8 %	3	5 %
Výpis z trestního rejstříku	13	6 %	0	0 %	4	5 %	1	2 %
Výpis exekucí	4	2 %	0	0 %	1	1 %	1	2 %
Výpis z evidence přestupků	2	1 %	0	0 %	2	2 %	0	0 %

V některých dokumentech je dále specifikováno maximální stáří výpisů, které se pohybuje v rozmezí od 14 dnů do půl roku.



U obecních bytů se dále objevovala potřeba doložit potvrzení o bezdlužnosti u obce (kde uchazeč žádá o byt, má trvalý pobyt, či kde v posledních dvou letech trvalý pobyt měl). Vyskytl se i požadavek na potvrzení bezdlužnosti od města, městského obvodu nebo právního odboru městského úřadu, kde žadatel bydlí, a také výpis z trestního rejstříku za všechny členy domácnosti.

U sociálních bytů se navíc objevovala potřeba přiložit doklady o aktivním řešení nepříznivé sociální situace (o bezúspěšných pokusech zajištění bydlení a práce vlastními silami, o aktivním řešení nepříznivé sociální situace), či úředně ověřené podpisy všech osob starších 18 let majících v dosud užívaném bytě trvalý pobyt – ne starší, než jeden měsíc.

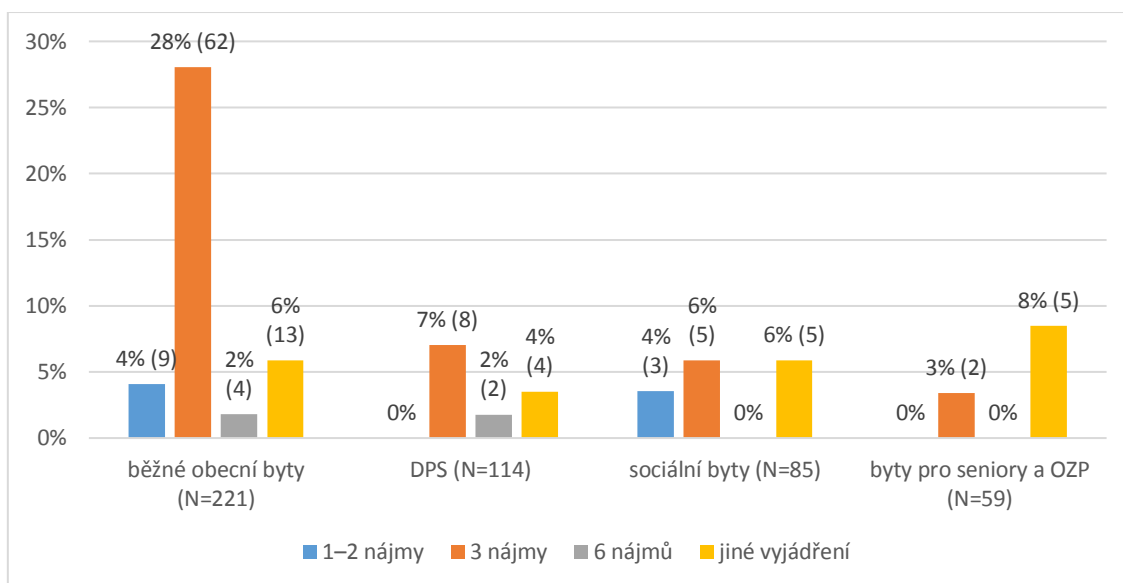
2.8 Vstupní náklady

Jedním z častých důvodů, proč lidé žádají o obecní byt, je nedostatek prostředků na hrazení komerčního nájemného. Především pro lidi v sociální tísní mohou zvýšené vstupní náklady představovat bariéru pro získání obecního bytu a s tím spojenou stabilizaci jejich situace. Překážku v přístupu k obecnímu bydlení v podobě vysokých vstupních nákladů vnímají u svých klientů v bytové nouzi také neziskové organizace. V následující kapitole jsme se blíže podívali na výši jistoty, nutnost zaplatit více nájmu při získání obecního bytu a poplatek za zpracování žádosti. Dále jsme se podívali na některé specifické požadavky: nutnost splacení dluhu, který vázne na bytě po předchozím nájemníkovi a dar obci (některé obce dar přímo vyžadují, u jiných představuje zvýhodnění při posuzování žádosti). Zatímco požadavek na zaplacení jistoty je alespoň v souladu s občanským zákoníkem, jiné vstupní náklady mohou být v rozporu se zákonem (například poplatek za podání žádosti), případně mohou žadatele o nájem obecního bytu nepřiměřeně zatěžovat (nutnost splacení dluhu po předchozím nájemci, požadavek na zaplacení více nájmu najednou).

2.8.1 Výše jistoty

Jistotu požadovaly obce nejčastěji u běžných obecních bytů (40 % dokumentů), u ostatních typů bydlení se jednalo o méně běžný postup. V grafu 43 je přehled dokumentů, které vyjadřují výši potřebné jistoty pomocí násobku nájmu či užívají jiné vyjádření. Jedná se o konkrétní částku (lišící se dle velikostí a typů bytů v rozmezí od 2 000 Kč do 100 000 Kč), či informaci, že přesná výše jistoty je uvedena ve zveřejnění záměru pronájmu.

Graf 43 Výše požadované jistoty vyjádřená počtem nájmu (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



2.8.2 Nutnost zaplacení více nájmu najednou při nastěhování

Nutnost zaplacení několika nájmu najednou (až 12) nebyla příliš frekventovaná (tabulka 8). Jednalo se o osm dokumentů (4 %) u běžných obecních bytů a jeden dokument upravující přidělování bytů v domě s pečovatelskou službou (požadavkem bylo však 12 nájmu najednou). V dokumentech u běžných obecních bytů se vedle počtu nájmu objevila dále konkrétní částka (minimálně 30 000 Kč) nebo informace, že částka bude určena dle výsledku dražby. U sociálních bytů a bytů pro seniory či osoby se zdravotním postižením se nutnost zaplacení více nájmu najednou nevyskytovala.

Tabulka 8 Počty nájmu, které obce vyžadují zaplatit při nastěhování se do obecního bytu (počet a podíl dokumentů využívajících dané kritérium)

	Běžné obecní byty (N=221)		DPS (N=114)	
2 až 3 nájmy	4	2 %	0	0 %
6 nájmu	1	<1 %	0	0 %
12 nájmu	3	1 %	1	1 %

2.8.3 Poplatek za zpracování žádosti

Poplatek za zpracování žádosti o byt se vyskytoval spíše sporadicky, například u obecních bytů se jednalo o 5 % dokumentů. V tabulce 9 je přehled výše těchto poplatků, které se pohybují v rozmezí od 100 Kč do 5 000 Kč.



Tabulka 9 Přehled výše poplatků za zpracování žádosti o byt (počet a podíl dokumentů využívajících dané kritérium)

	Běžné obecní byty (N=221)		DPS (N=114)		Sociální byty (N=85)		Byty pro seniory a OZP (N=59)	
100 až 600 Kč	8	4 %	3	3 %	1	0 %	2	3 %
2 000 Kč	1	<1 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
5 000 Kč	1	<1 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %

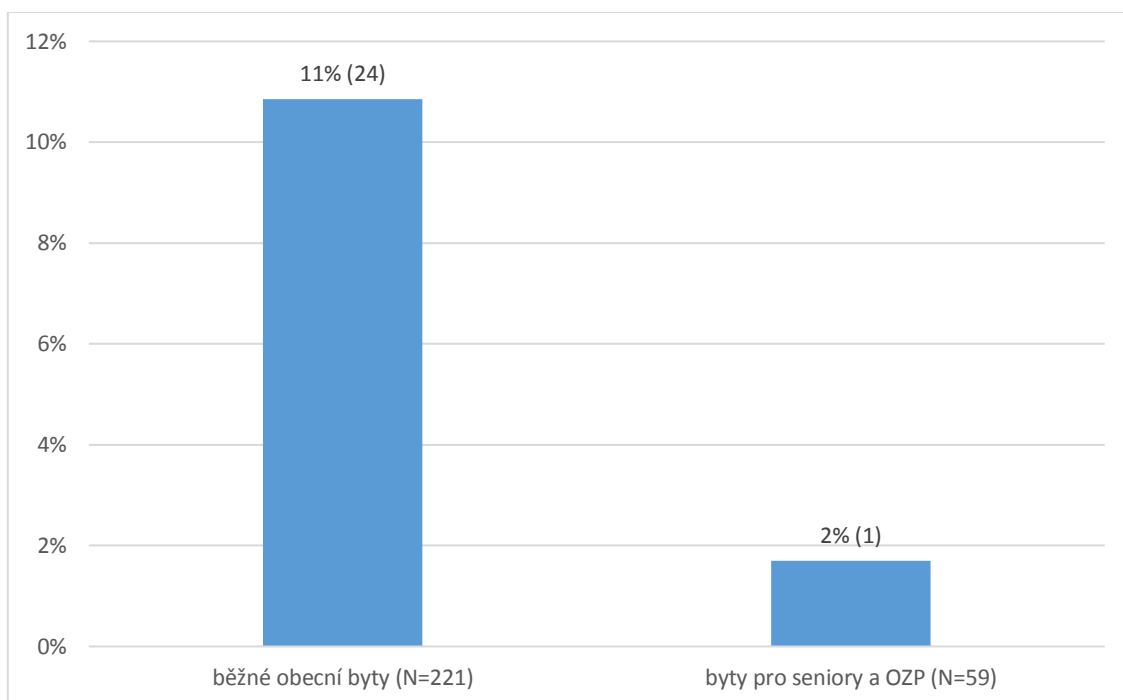
Některé dokumenty u běžných obecních bytů uváděly nutnost poplatku pro úspěšné žadatele ve výši 363 Kč; nutnost složit zálohu na jistotu 2 000 Kč; vratnou kauci ve výši 500 Kč; zálohu na jistotu 5 000 Kč. Jeden dokument pro byty v domech s pečovatelskou službou uváděl, že při podání žádosti musí žadatel složit zálohu na jistotu 2 000 Kč, stejná podmínka se objevila dvakrát u bytů pro seniory a osoby se zdravotním postižením.

2.8.4 Splacení dluhu po předchozím nájemníkovi

Některé obce řeší dluhy po bývalých nájemnících tím způsobem, že daný byt je nabídnut jako byt zatížený dluhem a jeho získání je podmíněno (mimo splnění ostatních podmínek) právě splacením dluhu. Tato podmínka obvykle neplatí pro všechny byty dané kategorie, ale pouze pro ty s dluhem. Během analýzy jsme se zaměřili na to, zda s touto možností dokument počítá alespoň u některých bytů (graf 44). Požadavek splacení dluhu se u běžných obecních bytů vyskytl ve více než desetině dokumentů (11 %), a v jednom dokumentu také u bytů pro seniory a osoby se zdravotním postižením. U ostatních typů bydlení se nevyskytuje. Jeden dokument u běžných obecních bytů i bytů pro seniory a osoby se zdravotním postižením uvádí, že zájemci, který uhradí dluh, může být byt přidělen přednostně (nejedná se tedy přímo o podmínku).



Graf 44 Nutnost zaplacení dluhu po předchozím nájemníkovi (alespoň u některých bytů dané kategorie) (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



2.8.5 Dar obci

Požadavek na dar obci, který zvyšuje šanci či přímo podmiňuje získání obecního bytu, není v podmínkách příliš častý (tabulka 10). Nejčastěji se vyskytuje u bytů v domech s pečovatelskou službou (5 % dokumentů); za pozornost například stojí obec požadující dar ve výši 100 000 Kč, který je podmínkou pro získání tohoto typu bydlení. U běžných obecních bytů i u bytů pro seniory či osoby se zdravotním postižením se požadavek daru vyskytuje u 3 % dokumentů. Výše darů se pohybuje v rozmezí od 500 Kč až do 110 000 Kč.

Tabulka 10 Přehled doporučených či požadovaných darů obci

	Dar je:	Výše daru	Komentář
Běžné obecní byty	podmínka	500 Kč	Nevratný příspěvek do fondu rozvoje bydlení.
		50 000 Kč	Obálková metoda – nabídka prvního nájmu nesmí být nižší než 50 000 Kč, nájem za další měsíce stanoven ve veřejné nabídce.
	zvýhodnění	neurčeno	Finanční částka má při rozhodování podpurný charakter.
		1 000 Kč	Bodové zvýhodnění daru ve výši 1 000 Kč.
		10 000 až 30 000 Kč	Pokud žadatel nesplňuje podmínku trvalého pobytu či zaměstnání, je možné jej zařadit, pokud poskytne finanční dar obci. Vždy ale mají přednost žadatelé s trvalým pobytem.
		15 000 až 110 000 Kč	Byt může být přidělen mimo seznam v zájmu města za podmínky uzavření Smlouvy o poskytnutí finanční pomoci na obnovu a rozvoj bytového fondu.



DPS	podmínka	30 000 Kč	Pokud žadatel odevzdá jiný byt ve vlastnictví města, dar je odpuštěn.
		15 000 až 25 000 Kč	Finanční příspěvek na údržbu a opravy. Je možno osvobození.
		500 až 1 000 Kč na m ²	Smlouva o poskytnutí finančního příspěvku na sociální účely.
		100 000 Kč	Pokud žadatel odevzdá jiný byt ve vlastnictví města, dar je odpuštěn.
	zvýhodnění		Podpůrné body za finanční příspěvek na obnovu, údržbu a provoz domů zvláštního určení. Odstupňováno bodové zvýhodnění za každé 2 000 Kč. Pokud žadatel nesplňuje podmínku trvalého pobytu, je možné jej zařadit, pokud poskytne finanční dar obci 20 000 až 30 000 Kč.
		až 50 000 Kč	Finanční dar určený na sociální účely. Odstupňováno bodové zvýhodnění až do 50 000 Kč.
Byty pro seniory a OZP	podmínka	15 000 až 30 000 Kč	Finanční příspěvek na údržbu a opravy. Je možno osvobození.
	zvýhodnění	1 000 Kč	Nevratný finanční dar. Platba není povinná, přihlíží se k ní při hodnocení žádosti.

2.9 Další posuzované oblasti

V následující kapitole představíme další oblasti, kterým se obce v dokumentech věnují. Jedná se o přestupky spáchané v minulosti, bezúhonnost a to, zda žadatel vede spor s obcí. Dále se zaměříme na posuzování občanství, toho, zda má žadatel úřední adresu, zda je pro žádost o byt třeba doporučení nějakého orgánu (např. orgánu sociálně právní ochrany dětí, odboru sociální péče nebo bytové komise), na prodloužení žádostí o byt a zda je vyžadována plná svéprávnost žadatele.

2.9.1 Přestupky spáchané v minulosti

Přestupky spáchané v minulosti u žadatele či členů jeho domácnosti hodnotí 6 % dokumentů u běžných obecních bytů a sociálních bytů, 1 % u domů s pečovatelskou službou a 2 % u bytů pro seniory či osoby se zdravotním postižením (tabulka 11). V některých obcích představují přestupky znevýhodnění, v jiných je to důvod k vyloučení žadatele.



Tabulka 11 Vliv přestupků v minulosti (počet a podíl dokumentů využívajících dané kritérium)

	Běžné obecní byty (N=221)		DPS (N=114)		Sociální byty (N=85)		Byty pro seniory a OZP (N=59)	
Vylučují (pouze žadatel)	6	3 %	1	1 %	3	4 %	0	0 %
Znevýhodňují (pouze žadatel)	2	1 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Vylučují (žadatel či členové domácnosti)	2	1 %	0	0 %	1	1 %	1	2 %
Znevýhodňuje (žadatel či členové domácnosti)	3	1 %	0	0 %	1	1 %	0	0 %

Vedle uvedených počtů dále tři dokumenty (1 %) u běžných obecních bytů uvádí, že vylučují žadatele, kteří se sami dopustili (nebo členové jejich domácností se dopustili) opakovaného spáchání některých vymezených přestupků a kteří mají z minulosti přestupky v souvislosti s nájmem a přestupky proti občanskému soužití a veřejnému pořádku.

U bytů v domech s pečovatelskou službou se dále v jednom dokumentu (1 %) uvádí, že žadatel nesmí být uznán vinným z přestupku proti občanskému soužití.

2.9.2 Bezúhonnost

Bezúhonnost (úplnou nebo omezenou na úmyslné trestné činy) hodnotí 6 % dokumentů u běžných obecních bytů a sociálních bytů, 1 % u domů s pečovatelskou službou a 3 % u bytů pro seniory a osoby se zdravotním postižením (tabulka 12). Některé dokumenty vyžadují čistý trestní rejstřík, jiné upřesňují, že se nesmí jednat o úmyslné trestné činy. V některých dokumentech je záznam v trestním rejstříku znevýhodněním.

Tabulka 12 Bezúhonnost (počet a podíl dokumentů využívajících dané kritérium)

	Běžné obecní byty (N=221)		DPS (N=114)		Sociální byty (N=85)		Byty pro seniory a OZP (N=59)	
Vyžadován čistý trestní rejstřík	6	3 %	0	0 %	5	6 %	2	3 %
Vyžadován trestní rejstřík bez úmyslných trestných činů	4	2 %	1	1 %	0	0 %	0	0 %
Záznam v trestním rejstříku (včetně neúmyslných činů) znevýhodňuje	1	<1 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Záznam v trestním rejstříku (pouze úmyslné činy) znevýhodňuje	3	1 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %

2.9.3 Spor s obcí

V dokumentech se také několikrát (1 %) objevila podmínka, která vylučovala osoby, jež vedou s obcí spor (tabulka 13).



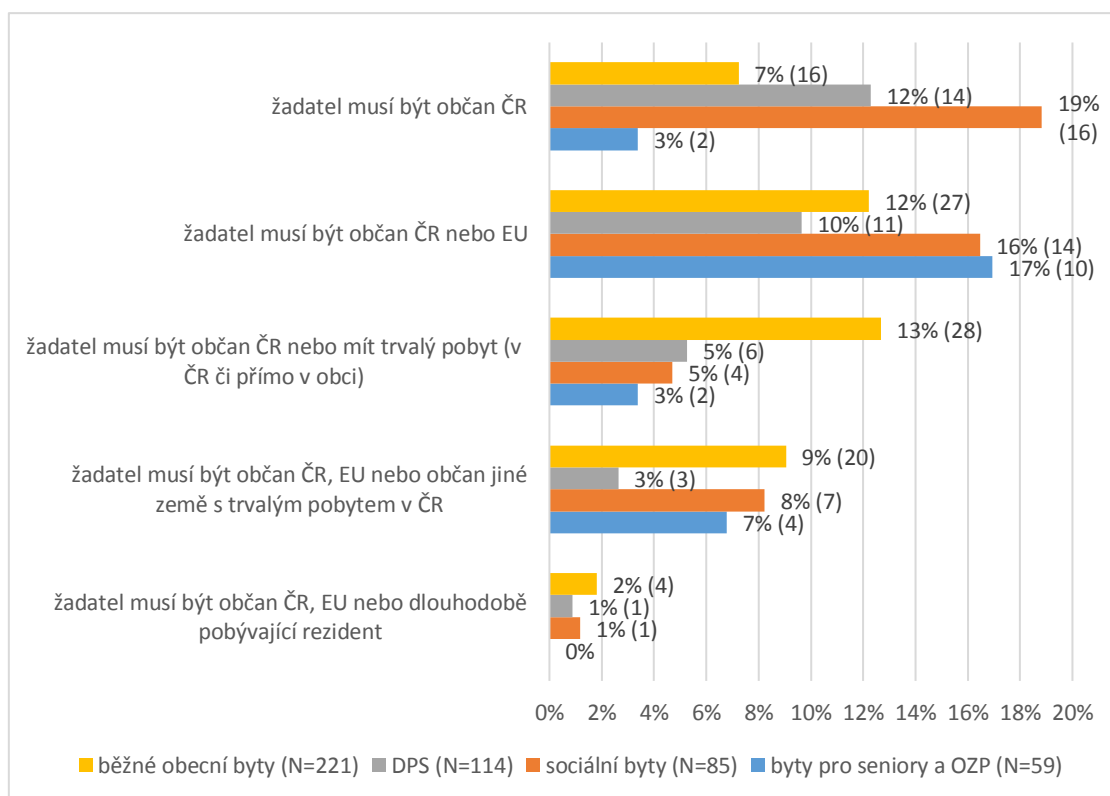
Tabulka 13 Vyloučení žadatelů, kteří vedou spor s obcí (počet a podíl dokumentů využívajících dané kritérium)

	Běžné obecní byty (N=221)		DPS (N=114)		Sociální byty (N=85)	
Žadatel nesmí vést spor s obcí	3	1 %	1	1 %	1	1 %

2.9.4 Občanství

Některé obce posuzují rovněž občanství žadatele (graf 45), přičemž nejčastěji vyžadují, aby se jednalo o občana ČR, případně občana ČR nebo jiného členského státu EU. Některé obce vyžadovaly (maximálně 2 % dokumentů), aby byl žadatel občan ČR nebo měl pobyt na území v souladu s předpisy; byl občan ČR nebo cizinec s trvalým pobytem nebo zaměstnáním; případně byl občan ČR nebo EU s trvalým pobytem v ČR pět let. Přístup k obecnímu bydlení by přitom měli mít nejen občané ČR, ale také občané Evropské unie a dlouhodobě pobývajících rezidenti.

Graf 45 Kritérium občanství (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)

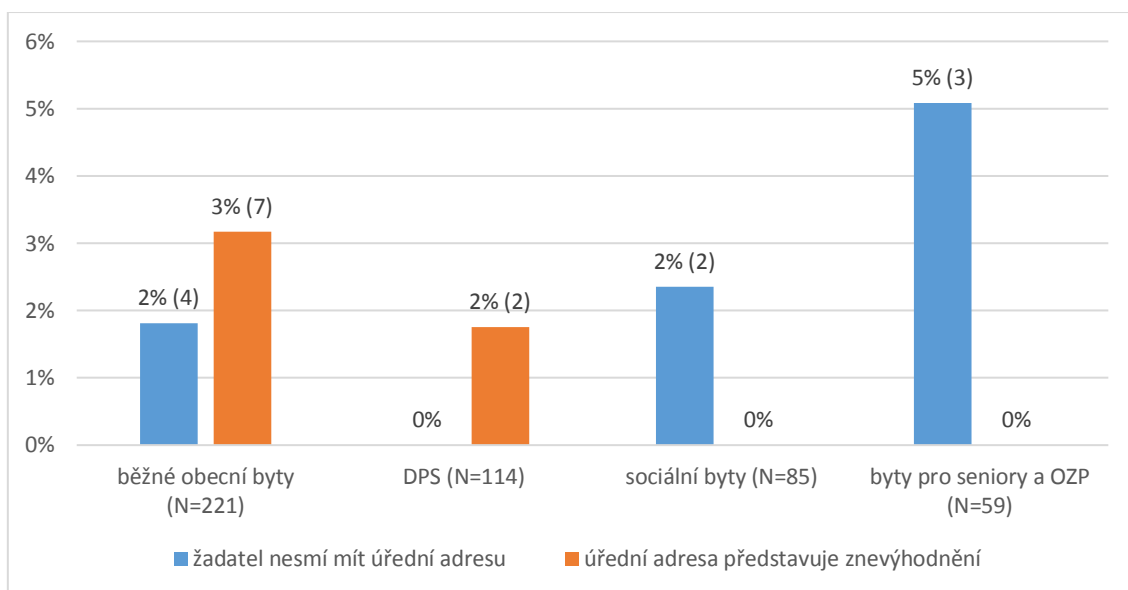


2.9.5 Úřední adresa

Zda má žadatel úřední adresu, tedy trvalý pobyt v sídle ohlašovny, posuzuje minimum dokumentů (nejvíce 5 % pro běžné obecní byty a byty pro seniory a osoby se zdravotním postižením); (graf 46). V některých dokumentech představuje úřední adresa znevýhodnění, u některých je žadatel s úřední adresou přímo vyloučen.



Graf 46 Přehled dokumentů, které posuzují, zda má žadatel úřední adresu (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



Podle Ministerstva vnitra by obce neměly vylučovat osoby s trvalou adresou na ohlašovně. Z grafu je patrné, že tak některé činí, navíc ale některé takové žadatele „pouze“ znevýhodňují. Úřední adresu přitom mohou mít lidé někdy z toho důvodu, že pronajímatel stávajícího bydlení si nepřeje, aby si zaevidovali adresu trvalého pobytu v místě nájmu. Takový postup sice neodpovídá zákonu¹⁷³, ale v obavě ze ztráty bydlení v případě nedodržení požadavků pronajímatele mohou nájemci na tuto podmínku přistoupit. Komplikovaná je změna adresy trvalého pobytu a její ohlášení k jinému objektu, než je adresa ohlašovny, také pro lidi žijící na ubytovnách či v azylových domech, kterým může hrozit časté stěhování.

2.9.6 Prodloužení žádosti

Některé obce, u kterých jsou žadatelé zařazeni v seznamu a čekají na byt, upravují také nutnost prodloužení, tedy potvrzení, že žadatel má o byt stále zájem (graf 47). Nejčastěji je nutné žádost prodloužovat každý rok, ale objevují se také kratší intervaly (co půl roku) a delší (dva či tři roky). Jeden dokument pro běžné obecní byty uváděl, že žadatel musí na výzvu svou žádost potvrdit (aktualizovat) do 60 dnů. Prodloužení požadují nejčastěji dokumenty u běžných obecních bytů (36 %).

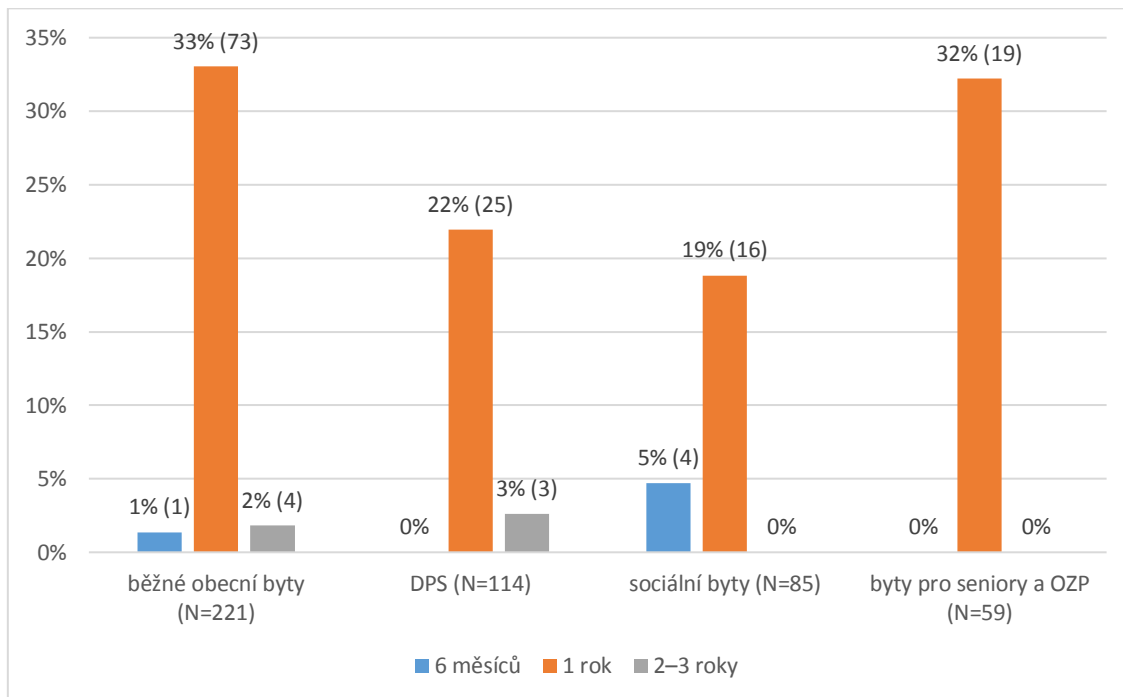
To, že obce chtějí, aby žadatelé o byt potvrdili trvajícím zájem, je pochopitelné. Je však otázkou, jak přistupují k žadatelům, kteří termín prodloužení nedodrží. Pro osoby, které se potýkají s bytovou nouzí (se kterou se pojí časté stěhování a materiální nedostatek), může být problematické termín dodržet. I v případě pozapomnění či pozdního prodloužení by měli

¹⁷³ Podle ustanovení § 10 odst. 6 písm. c) zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, není k ohlášení místa trvalého pobytu nutný souhlas (potvrzení) pronajímatele, pokud může žadatel doložit oprávněnost užívání (např. tedy předložit nájemní smlouvu).



mít žadatelé (alespoň rodiny s dětmi) šanci zůstat v pořadníku či do něj být zpět zařazeni na původní místo v případě, že doloží omluvitelný důvod zmeškání lhůty k prodloužení.

Graf 47 Přehled období, po kterém je třeba žádost o obecní byt prodloužit (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)

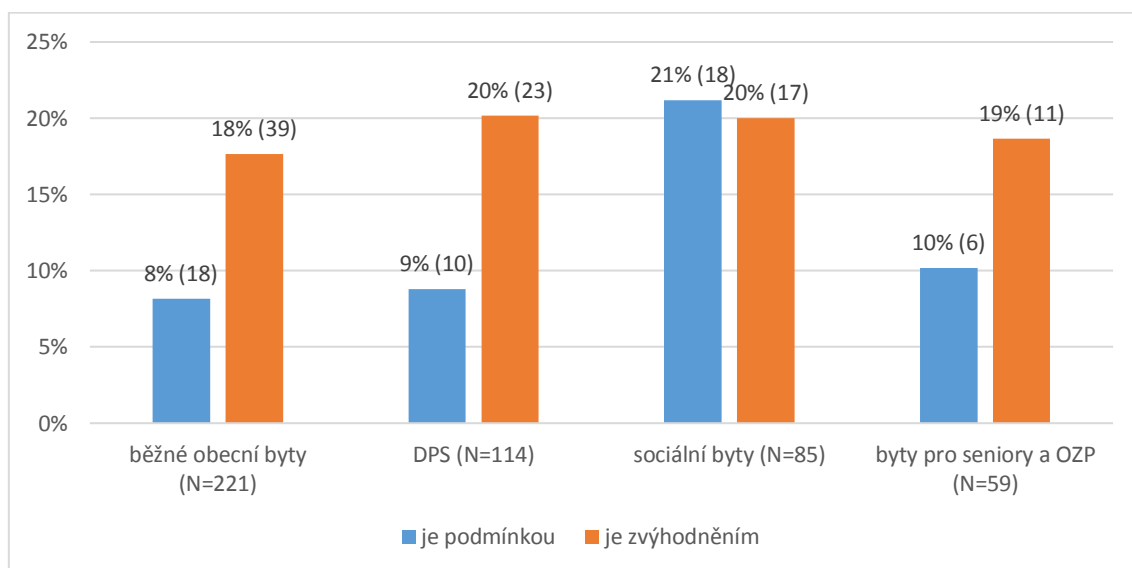




2.9.7 Doporučení konkrétním orgánem

Při posuzování žádostí obce zohledňují také doporučení žadatele od určitého orgánu, například od bytové komise, odboru sociální péče nebo orgánu sociálně-právní ochrany dětí (graf 48), které může představovat zvýhodnění nebo přímo podmínku. Nejčastěji (41 %) se doporučení objevuje u dokumentů pro přidělování sociálních bytů. U těchto dokumentů převládají ty, které doporučení vyžadují (21 %), u ostatních typů bydlení představují doporučení častěji zvýhodnění.

Graf 48 Doporučení konkrétním orgánem (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)

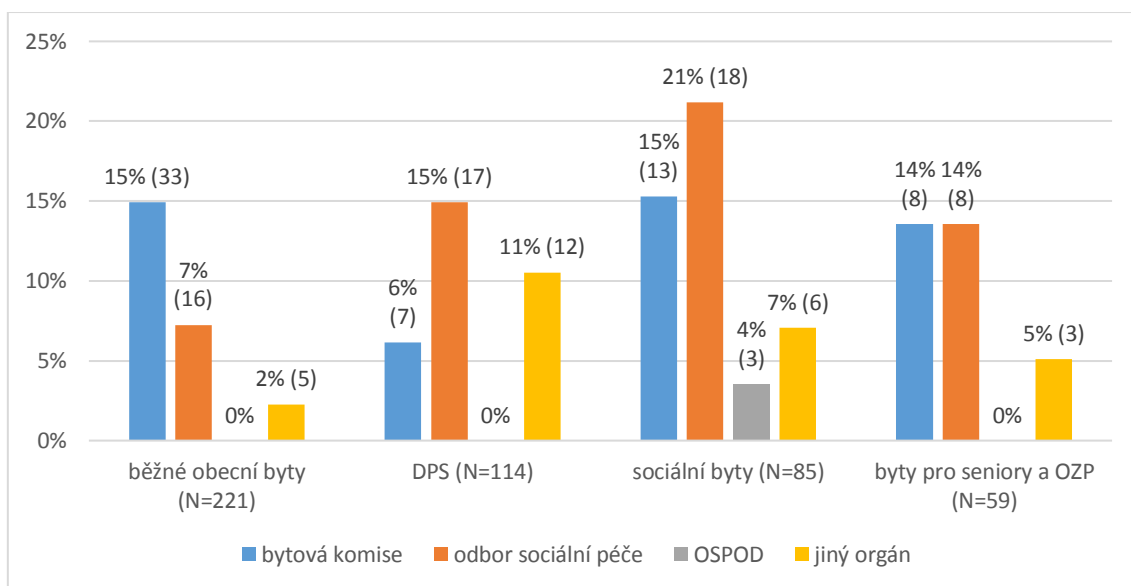


V dokumentech jsme konkrétně sledovali doporučení od bytové komise, odboru sociální péče a orgánu sociálně-právní ochrany dětí (graf 49). Nejčastěji se jednalo o doporučení bytové komise (6 až 15 % dokumentů) či odboru sociální péče (7 až 21 % dokumentů). Doporučení orgánem sociálně-právní ochrany dětí bylo spíše výjimečné (pouze u 3 % dokumentů pro sociální byty).

Některé dokumenty zohledňovaly další doporučení: jednalo se především o různé komise (sociální, výběrová, humanitní, pro rodinu a sociální záležitosti, zdravotní a sociální, zdravotnictví a sociálních věcí, sociální a bytová) a dále odbor vnitřních věcí a multidisciplinární tým.



Graf 49 Orgány, jejichž doporučení je zohledňováno (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)

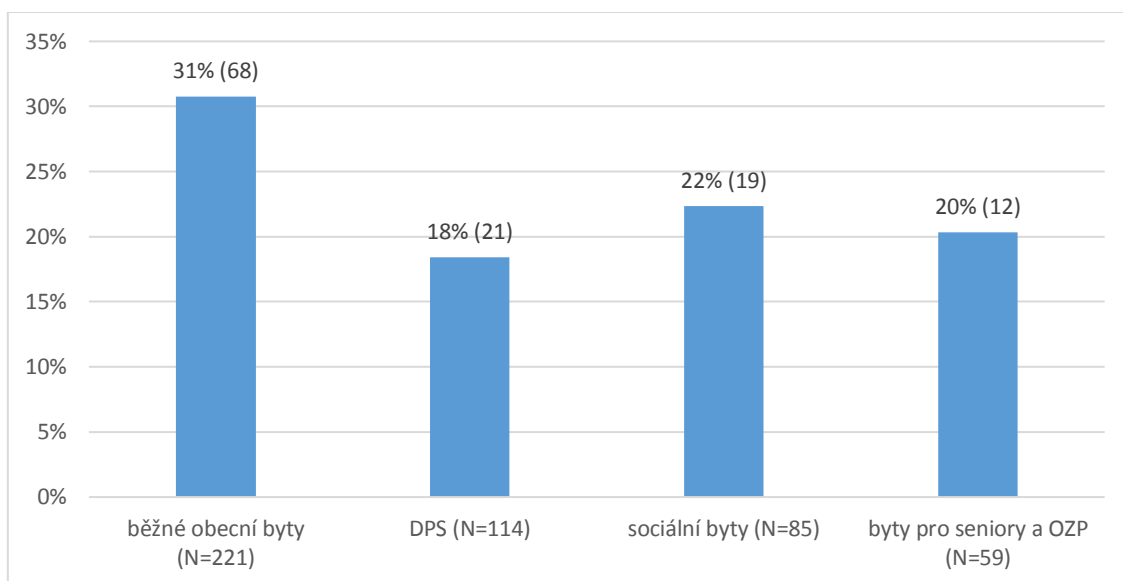


2.9.8 Omezení svéprávnosti

Některé obce také vylučují žadatele, kteří jsou omezeni ve svéprávnosti (graf 50). Vidíme, že v závislosti na typu bydlení se jedná o 18 % až 31 % dokumentů. Vyjma těchto dokumentů další tři upřesňují, že jsou vyloučeni pouze lidé omezení v oblasti jednání o nájmu, a dva přibližují, že za člověka s omezenou svéprávností může podat žádost jeho opatrovník.



Graf 50 Přehled dokumentů, které vyžadují plnou svéprávnost žadatelů (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



2.10 Specifické kategorie bytů

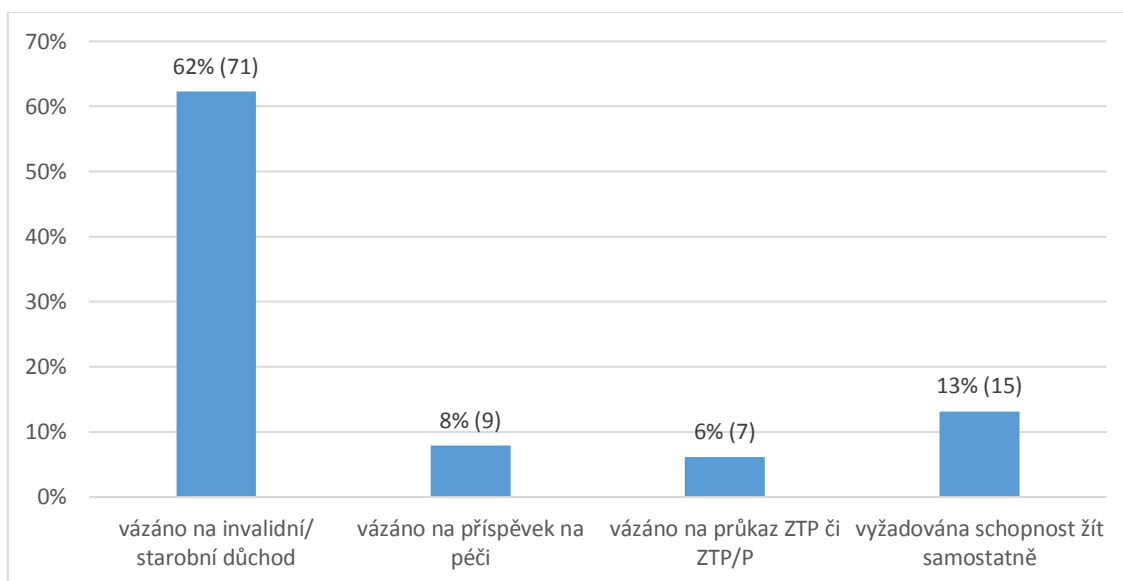
V této kapitole se blíže podíváme na domy s pečovatelskou službou a některé specifické podmínky, které se u nich (na rozdíl od ostatních typů bytů) vyskytují. Dále se zaměříme na startovací byty, které nejsou tak časté, a proto jsme měli pro účely analýzy k dispozici jen malý počet dokumentů pro jejich přidělování (26, tedy 5 % ze všech dokumentů). Pro analýzu jsme vybrali pouze relevantní oblasti.

2.10.1 Byty v domech s pečovatelskou službou

Zvlášť jsme se podívali na byty v domech s pečovatelskou službou. Zajímalo nás, zda jsou u tohoto typu bytů vyžadovány specifické podmínky (graf 51). Více než tři pětiny dokumentů (62 %) podmiňují žádost o byt invalidním či starobním důchodem žadatele, u méně než desetiny dokumentů je podmínkou příspěvek na péči (8 %) či průkaz ZTP, popř. ZTP/P (6 %). Více než desetina dokumentů (13 %) požadovala schopnost žít samostatně.

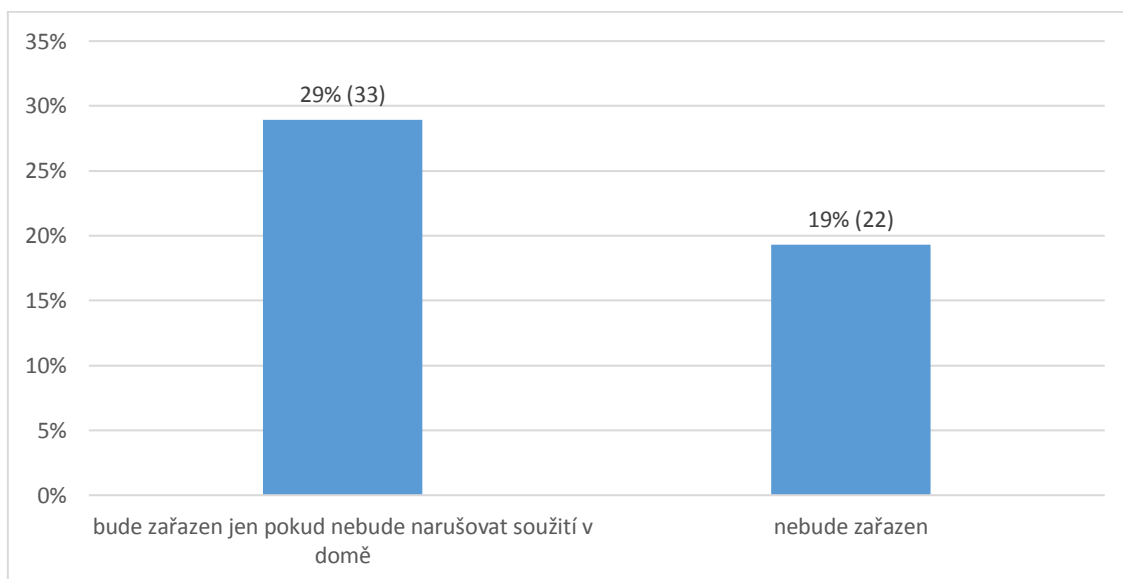


Graf 51 Specifické podmínky pro byty v domech s pečovatelskou službou (N=114) (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



Téměř polovina (48 %) dokumentů pro získání bytu v domě s pečovatelskou službou specificky zmiňuje žadatele, kteří mají psychické či psychiatrické poruchy (graf 52). Téměř třetina (29 %) z nich uvádí, že člověk s uvedenými poruchami bude zařazen pouze, pokud nebude narušovat soužití v domě, a téměř pětina (19 %) takového člověka nezařadí vůbec. Dva dokumenty obsahovaly jinou variantu: žadatel nesmí vyžadovat zvláštní režim a nesmí trpět těžkou duševní chorobou, která vyžaduje ústavní léčení.

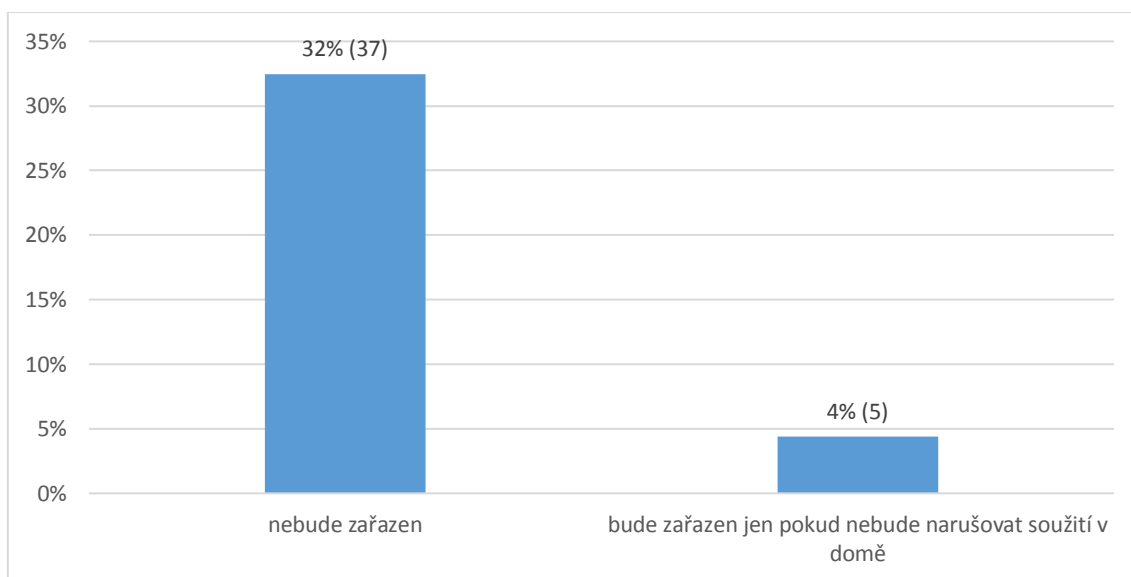
Graf 52 Žadatel o byt v domě s pečovatelskou službou s psychickou či psychiatrickou poruchou (N=114) (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



Téměř třetina dokumentů dále vylučuje žadatele se závislostí na alkoholu či jiných návykových látkách (32 %). Pět (4 %) upozorňuje, že těmto lidem může být poskytnut byt pouze v případě, že nebudou narušovat soužití v domě (graf 53).



Graf 53 Žadatel o byt v domě s pečovatelskou službou se závislostí na alkoholu či jiných návykových látkách (N=114) (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



2.10.2 Startovací bydlení

U startovacích bytů (podobně jako výše u ostatních typů bytů) jsme sledovali, jak obce hodnotí zdroj příjmu žadatele (tabulka 14). Zdroj příjmu může být preferovaný (hodnocen nejvyšším počtem bodů), znevýhodněný (hodnocen menším než maximálním počtem bodů) či může patřit mezi podmíněčné (v dokumentech jsou vyjmenovány příjmy, ze kterých žadatel musí mít alespoň jeden). U startovacích bytů se nevyskytoval jev, že by některý příjem žadatele diskvalifikoval.

Tabulka 14 Hodnocení zdrojů příjmu (počet a podíl dokumentů využívajících dané kritérium)

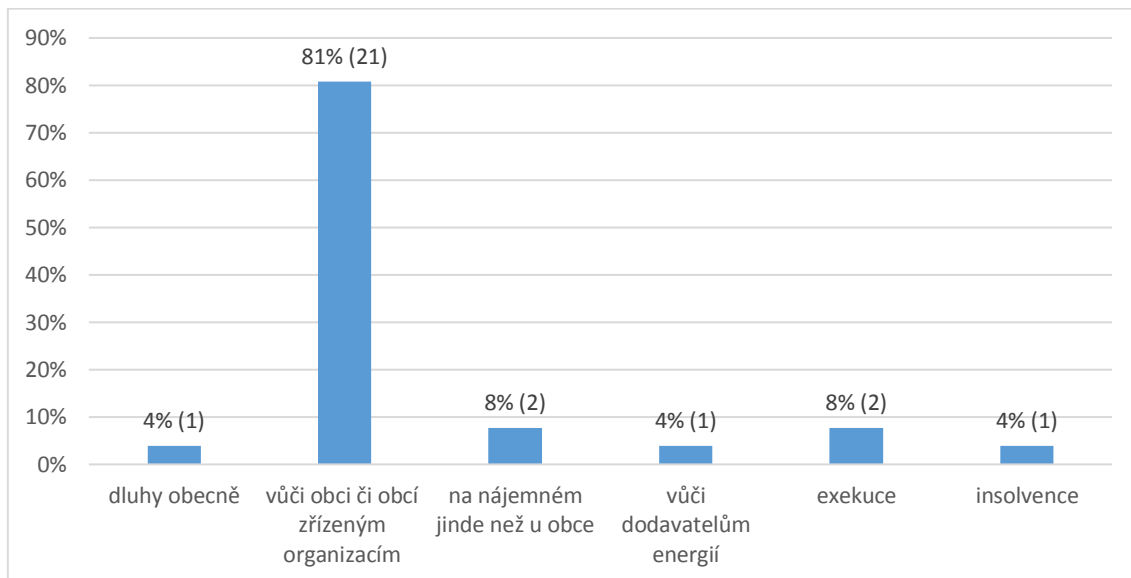
	Jedná se o příjem:		Startovací byty (N=26)	
Výdělečná činnost (pracovní činnost, OSVČ)	preferovaný		3	12 %
	podmínečný		5	19 %
	znevýhodněný		2	8 %
Invalidní důchod	preferovaný		1	4 %
	podmínečný		1	4 %
	znevýhodněný		0	0 %
Peněžitá pomoc v mateřství/rodičovský příspěvek	preferovaný		3	12 %
	podmínečný		3	12 %
	znevýhodněný		2	8 %
Podpora v nezaměstnanosti	preferovaný		1	4 %
	podmínečný		0	0 %
	znevýhodněný		1	4 %

V dokumentech se třikrát (12 %) objevilo zvýhodnění studia. Mezi zvýhodněné okolnosti dále patřily péče o osobu blízkou s těžkým zdravotním postižením (4 % dokumentů) a evidence na úřadu práce (8 % dokumentů).



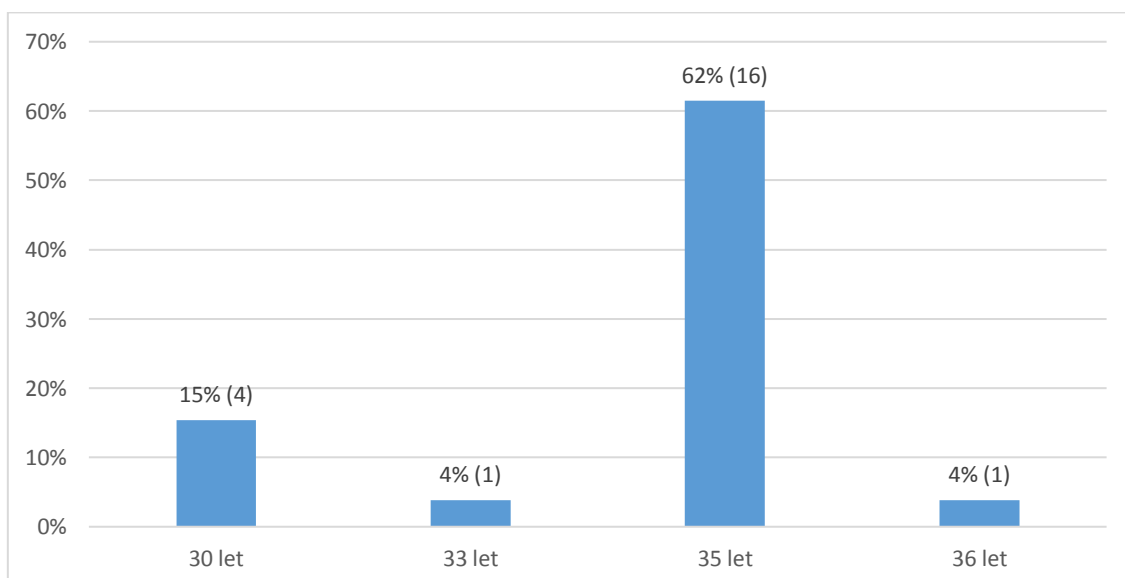
Obce zde také hodnotily případnou existenci dluhů (graf 54). Ty dokumenty, které dluhy zohledňovaly, byly v hodnocení přísné a dluhy žadatele vždy vylučovaly (situace, že by dluh byl pouze znevýhodněním, se zde nevyskytovala). Stejně žadatele vylučovaly exekuce (8 % dokumentů) a insolvence (4 %). Nejčastěji, ve více než v osmi desetinách (81 %) dokumentů, byli vylučováni žadatelé s dluhy vůči obci či obcí zřízených organizací (u dvou dokumentů bylo možné řešit splátkovým kalendářem).

Graf 54 Dluhy, exekuce a insolvence vylučující žadatele o startovací byty (N=26) (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)



Maximálním věkovým limitem žadatelů (graf 55) bylo nejčastěji 35 let, a to u více než tří pětín dokumentů (62 %), u více než desetiny (15 %) 30 let, dále se vyskytla hranice 33 a 36 let (4 %).

Graf 55 Věkový limit pro startovací byty (N=26) (podíl a počet dokumentů využívajících dané kritérium)





U startovacích bytů (na rozdíl od ostatních) se objevovaly také podmínky, které se týkaly stavebního spoření či jiného řešení budoucího bydlení (u sedmi dokumentů, tedy 27 %). Jednalo se především o nutnost mít uzavřenou smlouvu o stavebním spoření (dva dokumenty určovaly, že je nutné spořit minimálně 1 000 Kč měsíčně), dále se pak objevila nutnost předložit způsob financování svého budoucího navazujícího bydlení či doložit vlastnictví stavebního pozemku.



Shrnutí analýzy

Dotazníkové šetření veřejného ochránce práv mezi 395 obcemi, městskými částmi a obvody ukazuje, že téměř tři čtvrtiny z nich (73 %) vnímají nedostatek obecních bytů. O obecní byty je značný zájem: o jeden byt průměrně žádá až 17 zájemců a obce v roce 2018 nabídly do pronájmu pouhé 4 % svého bytového fondu, což svědčí o jeho značné dlouhodobé obsazenosti. Přesto však většina obcí bytové fondy nerozšiřuje a polovina dokonce uvedla, že se v posledních deseti letech jejich bytový fond celkově zúžil. Pouze čtvrtina obcí v horizontu posledních deseti let pořídila (vystavěla či koupila) alespoň nějaké nové byty, polovina naopak některé své byty privatizovala.

Z analýzy **zásad pro přidělování bytů** vyplynulo, že obce u **běžných obecních bytů** preferují lidi s příjmem z výdělečné činnosti, kteří nemají dluhy. Získání běžného obecního bytu se také nejčastěji pojí se zvýšenými vstupními náklady (např. jistota). **U sociálních bytů** obce více přihlížejí k tomu, aby byt získali spíše lidé v sociální tísní (sociální byty však vlastní menšina obcí). Tomu odpovídá zvýhodňování lidí pobírajících dávky v hmotné nouzi, otevřenější přístup ke splátkovému kalendáři (pokud má žadatel dluhy vůči obci či obcí zřízeným organizacím) a méně časté znevýhodňování lidí s exekucemi a v insolenci. Obce u těchto žadatelů častěji vyžadují doporučení nějakým orgánem (např. bytová komise, odbor sociální péče, orgán sociálně-právní ochrany dětí). **U bytů v domech s pečovatelskou službou a bytech pro seniory a osoby se zdravotním postižením** nehraje příliš velkou roli zdroj ani výše příjmů. Podobně není získání těchto bytů spojeno se zvýšenými náklady. Výjimkou jsou však dary obcí, ke kterým obce nejčastěji přihlížejí právě u bytů v domech s pečovatelskou službou.

1. Hlavní zjištění z dotazníkového šetření

- Obecními byty disponují více než čtyři pětiny obcí (84 %). Zbývající necelá pětina (16 %) obecní byty k dispozici nemá, nejčastěji proto, že je nikdy ani nevlastnila a na nákup nebo výstavbu nových nemá finanční prostředky.
- Obce uvedly, že vlastní celkem 206 268 obecních bytů, přičemž nejčastěji jde o běžné nájemní byty (82 % obcí), dále pak o byty v domech s pečovatelskou službou pro seniory, které nejsou zcela bezbariérové (55 %), a byty v domech s pečovatelskou službou pro seniory a lidi s postižením, které jsou zcela bezbariérové (37 %). Méně než třetina obcí disponuje bezbariérovými byty v normální zástavbě, nízkonákladovými byty, náhradními byty, startovacími byty a tréninkovým nebo vícestupňovým bydlením. Pokud tedy obce myslí na specifické skupiny obyvatel, jsou to především senioři a lidé s postižením.
- Poptávka po obecním bydlení výrazně převyšuje nabídku: o jeden volný obecní byt žádá průměrně 17 zájemců, v některých obcích však na něj připadá průměrně i několik stovek zájemců. O nízké nabídce svědčí i to, že v roce 2018 obce nabídly do pronájmu v propočtu pouze 4 % z celkového bytového fondu. Nízká nabídka je částečně



způsobena i tím, že ve více než polovině obcí jsou některé obecní byty neobydleny, a to nejčastěji kvůli špatnému technickému stavu vyžadujícímu rekonstrukci.

- V polovině obcí s bytovým fondem v posledních deseti letech celkově ubyly obyvatelné obecní byty. Naopak jich přibýlo pouze v desetině obcí. Téměř tři čtvrtiny obcí vnímají nedostatek obecních bytů; dělí se pak na tři podobně velké skupiny. První plánuje rozšíření bytového fondu a už má konkrétní plán, většinou v podobě využití státní dotace, druhá plánuje rozšíření spíše výhledově a třetí rozšíření bytového fondu vůbec neplánuje. U části obcí je tedy patrný rozpor mezi vnímanou potřebou a záměrem ji řešit.
- Je patrné, že obce i přes možnost využít dotačních titulů na pořízení bytů či modernizaci stávajícího bytového fondu těchto pobídek příliš nevyužívají. Obecních bytů je nedostatek a některé byty zůstávají kvůli nutnosti rekonstrukce neobsazeny.
- Rozmístění bytového fondu může v některých případech vytvářet podmínky pro vznik segregovaných lokalit. Byty pro sociální účely, tedy primárně určeny lidem s nižšími příjmy, se častěji koncentrují v jednom místě: až zhruba třetina obcí je má umístěny v jednom bytovém domě, na rozdíl od běžných obecních bytů, kde jde pouze o zlomek obcí (2 %).
- Více než třetina obcí uvedla, že pro výběr nájemníků využívá pořadník. Uchazeči jsou zapsáni, a pokud se uvolní byt, je nabídnut tomu, kdo je zapsán nejdéle. Téměř třetina má bodový systém a téměř čtvrtina využívá obálkovou metodu, kdy uchazeči nabízí vyšší nájmu a vyhrává nejvyšší nabídka. Část obcí, byť menší, vybírá mezi uchazeči také podle toho, zda jsou ochotni zaplatit dluh po bývalém nájemci, či se zavázat k rekonstrukci bytu na vlastní náklady.
- Téměř polovina obcí při výběru mezi uchazeči o obecní byt nezávážně žádnou sociální skupinu. Třetina pak zvýhodňuje seniory, více než čtvrtina zvýhodňuje samoživitele a samoživitelky, lidi v sociální tísní, rodiny s nezletilými dětmi a lidi se zdravotním postižením.
- Téměř polovina obcí žadatelům obvykle nijak nezdůvodňuje, proč byla jejich žádost neúspěšná.
- Téměř tři čtvrtiny obcí řeší situaci neúspěšných žadatelů o obecní byt, kteří se ocitnou v bytové nouzi, prostřednictvím sociální práce. Každá čtvrtá z těchto obcí se ale soustředí výhradně na bytovou nouzi neúspěšných žadatelů a jejich pomoc spočívá v prostém předání informací o možnostech řešení, což nemusí být dostatečný způsob sociální práce. Bytovou nouzí jsou podle obcí nejčastěji ohroženi samoživitelé a samoživitelky, rodiny s nezletilými dětmi, Romové, osoby vracející se z výkonu trestu a senioři.
- Více než polovina obcí má na svém území komerční ubytovnu soukromého vlastníka, kde jsou ubytovány také rodiny či jednotlivci v sociální nouzi. Téměř polovina z nich uvedla, že není připravena na situaci, kdy by byla tato ubytovna uzavřena a bez střechy nad hlavou by náhle zůstal větší počet lidí.



- Na závěr obce uváděly, že jejich bytový fond je nedostačující a vzhledem k současným cenám bydlení zaznamenávají poptávku od širokých skupin obyvatelstva. Problematizovaly také soukromé vlastníky nemovitostí, kteří se zaměřují na ubytování lidí v nepříznivé sociální situaci. Obce by ocenily finanční pobídky pro rozšíření bytového fondu, které by byly dostupné, přehledné a využitelné pro běžné obecní byty. U stávajících dotačních titulů kritizují jejich složitost, velkou spoluúčast a úzké zaměření (pouze pro příjmově vymezené osoby).

2. Hlavní zjištění z analýzy zásad pro přidělení obecního bytu

- Obce ve svých zásadách věnují značnou pozornost zdroji příjmu (např. zda se jedná o výdělečnou činnost, důchody, sociální dávky apod.), přičemž u běžných obecních bytů nejčastěji preferují příjem z výdělečné činnosti (uchazeče s tímto příjmem zvýhodňuje až téměř třetina dokumentů, pouze část z nich ale přistupuje stejně k lidem s příjmem z důchodu a rodičovského příspěvku/peněžitě pomoci v mateřství). Situace se liší u sociálních bytů, kde obce zvýhodňují nejvíce lidi pobírající dávky v hmotné nouzi (14 % dokumentů), následuje výdělečná činnost a starobní a invalidní důchody.
- Většina obcí negativně hodnotí dluhy (objevuje se v 64 % až 92 % dokumentů pro jednotlivé typy bytů). Dominuje požadavek na bezdlužnost vůči obci, který pouze některé obce mírní možností splátkového kalendáře. Obce převážně hodnotí nejen dluhy žadatele, ale také dalších členů domácnosti, manželů či partnerů. Část obcí negativně hodnotí také exekuci či insolvenční řízení žadatele.
- Obce poměrně často zvýhodňují žadatele s trvalým pobytem na území obce. Část z nich umožňuje alternativu v podobě skutečného pobytu či zaměstnání na území obce. Obce dále hodnotí délku trvalého pobytu, a to více než v pětině dokumentů u každého z typů bytů (u sociálních bytů se jedná téměř o dvě pětiny dokumentů).
- Část obcí hodnotí také občanství žadatele o obecní byt, přičemž některé požadují, aby se jednalo o občana ČR (nejčastěji se tento požadavek vyskytoval u sociálních bytů, v 19 % dokumentů).
- Nezanedbatelná část obcí dopředu vylučuje žadatele, kteří jsou omezeni ve svéprávnosti. Vyskytuje se v 31 % dokumentů u běžných obecních bytů, v 22 % u sociálních bytů, v 20 % u bytů pro seniory a osoby se zdravotním postižením a v 18 % u bytů v domech s pečovatelskou službou.
- Přítomnost nezletilých dětí obce pozitivně hodnotí u žadatelů o běžné a sociální obecní byty (více než pětina dokumentů pro oba typy bydlení).
- Manžele, registrované partnery či páry (neformalizované podle zákona) obce nezvýhodňují příliš často, například u běžných obecních bytů se toto kritérium objevuje pouze v 8 % dokumentů. Nejčastěji jsou zvýhodňováni manželé, pouze některé dokumenty vedle manželů zvýhodňují také registrované partnery.



- Obce v některých případech požadují další potvrzení či výpis. Nejedná se ale o příliš běžnou praxi. Nejčastěji jde o výpis z katastru nemovitostí u sociálních bytů (objevuje se v 8 % těchto dokumentů), nicméně je nutné zmínit, že získání zpoplatněných výpisů může být bariérou pro osoby v sociální tísní. U potvrzení či referencí od bývalých pronajímatelů je problematické, že nemají žádnou povinnost takový dokument vydat.
- Některé obce nabízejí byty zatížené dluhem po předchozím nájemníkovi, který musejí žadatelé zaplatit (v případě běžných obecních bytů obsahuje možnost přidělit byt s podmínkou úhrady dluhu více než desetina dokumentů). Objevuje se také zvýhodnění zájemců, kteří poskytnou dar obci, a v některých případech jde přímo o podmínku získání bytu. Nejčastěji (5 % dokumentů) se tato podmínka vyskytuje u bytů v domech s pečovatelskou službou. Výše požadovaných darů se pohybuje v rozmezí od 500 Kč až do 110 000 Kč.
- Jistotu (kauci) požadovaly obce nejčastěji u běžných obecních bytů (40 % dokumentů).
- Malá část obcí negativně hodnotí, pokud má žadatel záznam v trestním rejstříku (jakýkoli či pouze týkající se úmyslných trestných činů). Toto kritérium se v případě běžných obecních bytů vyskytuje v 6 % dokumentů, u ostatních typů obecního bydlení se týká ještě menšího podílu dokumentů.
- Celkově lze shrnout, že obce **u běžných obecních bytů** zvýhodňují především žadatele, jejichž příjem pochází z výdělečné činnosti (téměř ve třetině dokumentů). Dále zvýhodňují uchazeče s důchody (u invalidního důchodu se jedná o více než pětinu, u starobního důchodu o téměř pětinu dokumentů). Pouze více než desetina dokumentů zvýhodňuje peněžitou pomoc v mateřství či rodičovský příspěvek. Zvýhodňování jsou lidé bez dluhů; dluhy negativně posuzuje více než devět desetin dokumentů, exekuce a insolvence jsou nepřípustné ve více než pětina dokumentů. Se získáním běžného obecního bytu se pojí vstupní náklady (40 % dokumentů obsahuje požadavek na jistotu, v 11 % se objevuje možnost získání bytu po splacení dluhu po bývalém nájemníkovi, v několika dokumentech se objevilo zvýhodnění či podmínka daru). V téměř třetině dokumentů je vyžadována plná svéprávnost.
- **U bytů v domech s pečovatelskou službou** obce nejčastěji zvýhodňují příjmy z důchodů, hodnocení ostatních příjmů není příliš obvyklé. Posuzování dluhů je méně přísné než v případě běžných obecních bytů, ale i tak je rozšířeno (např. dluhy vůči obci či obcí zřízeným organizacím jsou posuzovány negativně v 62 % dokumentů). Nutnost jistoty není příliš obvyklá (v 13 % dokumentů). Naopak poměrně často je přihlíženo k poskytnutí daru (v 5 % dokumentů), za pozornost například stojí dar ve výši 100 000 Kč, který je v jedné obci přímo podmínkou pro získání tohoto typu bydlení. U více než poloviny dokumentů je získání bytu vázáno na pobírání invalidního/starobního důchodu. Téměř třetina dokumentů uvádí, že člověk s duševním onemocněním bude zařazen pouze, pokud nebude narušovat soužití v domě, a téměř pětina takového člověka nezařadí vůbec. Dále je vyžadována plná svéprávnost (v 18 % dokumentů).
- **U sociálních bytů** obce zvýhodňují nejvíce lidi, kteří pobírají dávky v hmotné nouzi (14 % dokumentů), následuje zvýhodňování výdělečné činnosti (13 % dokumentů),



starobních a invalidních důchodů (oba v 11 % dokumentů). Peněžitou pomoc v mateřství či rodičovský příspěvek pak pozitivně hodnotí pouze 6 % dokumentů. Poměrně často se vyskytuje také horní hranice příjmu (maximální příjem), kterého může žadatel dosahovat (27 % dokumentů). Dluhy vůči obci či obcí zřízeným organizacím negativně hodnotí 75 % dokumentů, ale u 28 % z nich je možné o byt žádat, pokud žadatel uzavře splátkový kalendář. Obce přihlížejí k tomu, zda je žadatel ve složité životní situaci (v 41 % dokumentů představuje zvýhodnění) či ve špatném zdravotním stavu (zvýhodňuje ve 30 % dokumentů). Ve 41 % dokumentů se jako kritérium objevuje doporučení nějakým orgánem (např. bytová komise, odbor sociální péče, orgán sociálně-právní ochrany dětí), mírně převyšují doporučení nutná.

- **U bytů pro seniory a osoby se zdravotním postižením** se obce příliš nevěnují zdrojům a výši příjmů. Pokud je v dokumentech rozlišováno, jsou zvýhodňováni lidé s důchody, také se zde objevuje zvýhodňování lidí s dávkami v hmotné nouzi. Dluhy vůči obci či obcí zřízeným organizacím negativně hodnotí 78 % dokumentů. U téměř třetiny (28 %) dokumentů se vyskytuje dolní věková hranice (většinou v rozmezí 50 až 75 let) a v téměř dvou třetinách je přihlíženo ke špatnému zdravotnímu stavu (dominují dokumenty, ve kterých je přímo podmínkou). Plná svéprávnost je vyžadována v pětině dokumentů.