

Geneze, problémy a šance sociálního a dostupného bydlení

Petr Víšek – Jaromíra Kotíková – Kateřina Sadílková

Článek analyzuje problematiku sociálního a dostupného bydlení v ČR a zasazuje ji do obecnějšího vývoje české veřejné správy. Jako jeden ze závažných strukturálních, dlouho neřešených problémů identifikuje nedobré rozdělení pravomocí mezi stát a samosprávu. Příspěvek zohledňuje i nejnovější fenomény, jako jsou dopady digitalizace ekonomiky a koronavirové pandemie. Na závěr autoři formulují několik doporučení jako například uvolnit možnosti nových moderních řešení bytové výstavby nebo změnit roli a povinnosti samosprávných obcí a krajů.

Obsah

Úvodem.....	2
Historie.....	2
Problém politické korektnosti a lobbying reprezentací samospráv	4
Dosavadní vývoj (některé epizody)	5
„Sociální bydlení“, „dostupnost bydlení“ a „dostupné bydlení“	6
Aktuality	7
Kompetence k řešení.....	8
Změny dávek směřujících do bydlení.....	9
Závěr a doporučení.....	9
1. Taktická opatření:.....	9
2. Strategické kroky:.....	10
Informace o autorech.....	11
Abstract in English.....	11

Prostřednictvím policy papers poskytují odborníci z VÚPSV dobře srozumitelný vhled do vybraných témat sociální politiky a formulují doporučení pro rozhodovací sféru.

Úvodem

Také v oblasti sociálního a dostupného bydlení platí, že bez pochopení počátku, vývoje a skutečné podstaty dané problematiky jí není možno porozumět a nelze najít její adekvátní řešení. Její pozadí je mnohem hlubší a závažnější, než se jeví. Jde do značné míry o problém státoprávní povahy. A je třeba situaci sociálního bydlení v České republice popsat bez politické korektnosti, neboť ta zakrývá některé významné aspekty problémů. Je také nutné alespoň stručně připomenout, jak se v ČR vyvíjela sféra bydlení po roce 1990, a objasnit, proč vznikla mánie vlastnického bydlení, jíž se česká situace významně odlišuje od jiných, s námi srovnatelných zemí.¹

Historie

Na počátku devadesátých let převedl stát do majetku obcí více než 4 mil. („státních“) bytů. Ty je do současnosti z 92 % prodaly, čímž si podstatně zredukovaly možnost řešit bytové potřeby občanů. A to i navzdory tomu, že jim to zákon o obcích výslovně a výlučně svěřil.

Je třeba připustit, že se stát chtěl záměrně zbavit „břemene“. Je skutečností, že nájemné bylo „podfinancované“, jeho zvýšení v podstatě nepřicházelo v úvahu. Šlo tak o „danajský dar“ obcím, v jejichž možnostech nebylo bytový fond v daných dimenzích nájemného spravovat. Jeho následný prodej pak odrážel nejen možnosti obcí, ale i tehdejší zájmy občanů. Nutno dodat, že až dodatečně se ukázalo, že to nebylo šťastné řešení, i když tak leckde postupují i v současnosti. Navíc se zapomíná na to, že ke konci devadesátých let musely okresní úřady pro nezákonnost rušit více než 50 % všech obecních „bytových“ vyhlášek a zjevná právní svévole samospráv přispěla k preferenci vlastnického bydlení před nejistými nájemními vztahy. V této souvislosti nelze nepoznamenat, že také vedla ke zhoršení vztahu k okresním úřadům, což nakonec vyústilo v jejich nešťastné zrušení.

Specifickým českým problémem, který sehrál významnou roli v otázce řešení bytových potřeb občanů, je skutečnost, že na rozdíl od jiných zemí žijí čeští Romové „s“ ostatními obyvateli a nikoliv „mimo“, jako je tomu v řadě evropských zemí (osady, tábory, kočování, ghetta – např. Slovensko, Maďarsko). Některé projevy života části romské populace vyvolávají odpor veřejnosti a činí všechna řešení obtížnými. Etnická dimenze územní segregace má navíc tendenci sama sebe posilovat – příchody problémových vyvolávají odchody druhých. Svědčí o tom růst počtu sociálně vyloučených lokalit, v nichž představují Romové zásadní většinu. Neřešené problémy části romské populace poškozují prestiž a šance té její části, která se plně integrovala.²

Zákon o obcích svěřil bytovou politiku do samostatné působnosti. Samosprávy obcí musí respektovat zájmy a potřeby svých občanů. Opakované výzkumy Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd (CVVM) ukazují, že lidé dlouhodobě hodnotí Romy jako sousedy negativně, zhruba tři čtvrtiny by je jako sousedy nesly těžce, nebylo by jim to příjemné nebo by sousedství Romů pokládaly za zcela nepřijatelné.³ Dochází jen k minimálním změnám. Obcím navíc nelze vyvrátit historickou paměť. V osmdesátých letech minulého století musely konstatovat, že čím lépe řešily problém integrace romských obyvatel, tím více jich v obci žádalo o pomoc. To vedlo k únavě a na konci osmdesátých let opuštění celého tehdejšího programu, dokonce i na úrovni vlády (zrušení Vládní komise pro otázky cikánského obyvatelstva).

Komunální politici se nemohou chovat jinak než respektovat přání většiny občanů svých obcí. Tento fakt však mnozí z důvodu politické korektnosti nechtějí veřejně deklarovat a nezbyvá jim nic jiného než lobbovat neformálně u vlády. V odborné veřejnosti se traduje, že to bylo jednání reprezentace samospráv u současného předsedy vlády, které vedlo ke skončení prací na posledním návrhu zákona o sociálním bydlení. Zapomíná se, že k takovým zásahům došlo v minulosti již několikrát. Bylo by ale chybné jaksi „kriminalizovat“ počínání samospráv. Chybu udělal ten, kdo obnovil společný model veřejné správy a obcím svěřil do samostatné působnosti konfliktní agendu, v níž se zájmy občanů a obce rozcházejí se závazky státu. A učinil tak sám stát a jen on to opět může změnit.

¹ Ve „vlastním“ bydlí cca 80 % obyvatel, zatímco v zemích jako Rakousko, Německo nebo Švýcarsko je to okolo 50 %. Z tohoto pohledu je nesmyslné posuzovat „nedostupnost (vlastnických) bytů“ v Česku násobky ročních průměrných hrubých příjmů, protože lidé s průměrnými příjmy si ve srovnatelných zemích vlastnické bydlení zpravidla nepožírají.

² Nová Strategie romské integrace 2021–2030 má při normativní velikosti písma a řádkování 157 stran. Je to příznak toho, že autoři jsou, stejně jako u předchozí strategie (měla 144 stran), zcela bezradní a v situaci romské integrace se nic zásadního nezlepšilo. To se v odborné veřejnosti všeobecně ví.

³ Průzkum CVVM: Roste počet těch, kteří soužití s Romy vnímají pozitivně. Stále ale výrazně převažuje negativní hodnocení. Romea.cz, 24. 5. 2019, <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/pruzkum-cvmm-rote-pocet-tech-keri-souziti-s-romy-vnimaji-pozitivne.stale-ale-vyrazne-prevazuje-negativni-hodnoceni>

Po reformě veřejné správy z roku 2000 nemá stát pro přímý výkon státní správy „v území“ žádného reprezentanta, který by nebyl (politicky) závislý na přání místních občanů, jako byl přednosta okresního úřadu a jeho úřad.⁴ Naprostá většina aktivit pomáhajících romské menšině byla v minulosti realizována právě okresními úřady vč. nízkoprahových klubů pro děti. Proromské integrační programy měst začaly a končily s přítomností peněz od státu, eventuálně od Evropské unie.

Skutečné možnosti ovlivnit výkon samostatné působnosti, dokonce i přenesené působnosti výkonu státní správy, jsou krajně omezené. V případě působnosti samostatné jde o možnost nápravy zákazem v případě nezákonnosti. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení.⁵ Tedy žádná garance pro plnění potřeb a povinností státu. I laikovi bude zřejmé, že uspokojování „podle místních předpokladů a místních zvyklostí“ není povinností a nezákonnost nekonáním nevznikne. V případě přenesené působnosti se náprava nedostatečného nebo chybného provádění řeší převzetím takové role jinou obcí.

V žádné z obou rolí nemůže stát obcím nic uložit, uložit „konat“, přestože za řadu rolí nese ústavní nebo mezinárodně-politickou odpovědnost (konvence – viz kauza Matiční).

Evropská unie, popř. různé konvence také „neznají“ samosprávu, za její chyby tak nese odpovědnost stát.⁶ Tento problém by se měl zásadním způsobem otevřít – dosavadní praxe prokazatelně nevyváženého rozdělení kompetencí mezi stát a samosprávu po reformě v roce 2000 vedla až ke kritickému stavu v této oblasti.⁷

Jeden z prvních připravených návrhů o sociálním bydlení umožňoval, aby se obce v jedné věcné oblasti – v bytové politice – dobrovolně vzdaly své výlučné samosprávné role a realizovaly aktivity, které jim věcně určuje stát, tj. zřizovat sociální byty apod. Stát vycházel z toho, že obce neplní svoji roli při zabezpečování bydlení pro osoby v bytové nouzi, popř. neprovádí žádnou bytovou politiku, protože prodaly většinu nebo všechny obecní byty. Stát dospěl k závěru, že by přece jenom měly obce – i v rámci samostatné působnosti – plnit nějaké úkoly.

Uvedený záměr lze definovat jako otázky: měl by stát mít možnost stanovit pro výkon aktivit v samostatné působnosti nějaké, alespoň minimální standardy (např. disponovat určitým počtem sociálních bytů) a měl by zabezpečení těchto minimálních standardů kofinancovat?

Ze strany samospráv se ozvalo ostré odmítnutí, přestože stát zákonem může omezit výkon samosprávy. Ústavní soud se k jiné kauze vyjádřil, že stát může omezit výkon samosprávy, ale „neměl by ji vyprázdnit“. Jestliže obec ale neprovádí žádnou bytovou politiku, pak převzetí úkolu státem bylo patrně úplným vyprázdněním samosprávné role.

Jde ale ještě o mnohem obecnější problém. O další vývoj vztahu státu k samosprávám a rozdělení kompetencí mezi tyto dvě úrovně. Jednou možností je proces prohlubování decentralizace, posilování role obcí a regionů, respektování schopnosti samosprávných obcí řešit problémy v místě jejich existence. To je v zásadě evropský přístup. Ale pak by stát skutečně musel mít mocenské nástroje, právní nebo ekonomické, aby mohl na obcích vyžadovat (při provádění samosprávy) plnění alespoň minimálních standardů, které by garantovaly naplnění potřeb státu jako jednotky vyšší, sjednocující a zodpovědné před ústavou a zahraničím (konvence)⁸.

Druhou možností je naopak posilování centrálního řízení, popř. přesouvání výkonu státní správy na státní regionální struktury, centrální registry a do přenesené působnosti, ale s možností vynucení konání. Tedy spíše cesta revize a redukce rolí samosprávy. Tomuto řešení objektivně napomáhají nové technologie realizující e-Government. Jeho možností ale neodpovídá (resp. činí jej absurdním) vysoké množství českých obcí coby samosprávných jednotek: 6,5 tisíce⁹, z toho 389 pověřených obcí a 205 obcí s rozšířenou působností – v zemi s počtem obyvatel ve velikosti světových velkoměst (například v čínském městě Wu-chan žije 10,2 mil. obyvatel).

Jeden z návrhů zákona o sociálním bydlení se ocitl právě na hraně obou výše uvedených alternativ (obec nebo Státní fond rozvoje bydlení /od 1. 6. 2020 Státní fond podpory investic/, návrh na státní rejstřík sociálních bytů?; výplata dávek –

⁴ Ke dni 1. ledna 2003 byly fakticky zrušeny okresní úřady a jejich kompetence převzaly zčásti krajské úřady a zčásti obecní úřady obcí s rozšířenou působností státní správy. Vláda nepřijala návrh na zřízení Českého sociálního úřadu s okresními pobočkami, přestože pracovníci sociálního referátu tvořili 60 % všech úředníků OÚ. Paradoxně ale nadále zůstala zachována organizace policie, soudů nebo archivů a tento zmatek trvá.

⁵ Zákon o obcích č. 120/2000 Sb., § 35, odst. 2.

⁶ Viz případ romské rodiny vystěhované magistrátem Ústí nad Labem, kdy pokutu zaplatil stát, nebo případ „Matiční ulice“, kdy stát skandálně nezabránil porušení konvence o rasové segregaci.

⁷ Viz nerealizované usnesení vlády č. 1008 ze srpna 2005 „K možnostem a limitům dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou“.

⁸ Úmluva o potlačování všech forem rasové segregace uvádí, že státy jsou povinny všemi prostředky včetně právních zabránit... atd.

⁹ Tento počet obcí je považován za národní historické dědictví a nikdo nemá odvahu navrhnout ani diskusi o slučování, střediskových obcích, politických obcích apod.

státním Úřadem práce nebo obcemi?). Je velkou škodou, že v záplavě diskuse o detailech nebyla otevřeně řešena klíčová strategická otázka dalšího směřování veřejné správy. To by obhájcům i oponentům umožnilo otevřenou argumentaci, diskusi a hledání optimálního řešení. Mohla se hledat gentlemenácká dohoda, jak a kde posílit role samosprávy a osvobodit ji od nadbytečných státních reglementací a kde posílit kompetence státu. Kompromisní cestou je rekonstrukce rozdělení kompetencí mezi stát a území samosprávy.

Nicméně, výklad ústavního právníka JUDr. Aleše Gerlocha pro Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen MMR) ukázal, že jakýkoliv zásah do samostatné působnosti je přechodem do působnosti přenesené, v němž má stát povinnosti, ale opět jen minimální možnosti ingerence. Nemůže přikázat konat.

V této souvislosti je třeba připomenout, že současný stav uspořádání regionální veřejné správy – tzv. společný model – opakuje 40leté působení národních výborů (vzniklých na základě Košického vládního programu). Tyto orgány byly definovány současně jako orgány státní správy i orgány „lidosprávy“. Protože zájmy a odpovědnosti těchto dvou spekter pohledu nemusí být totožné, byly po roce 1990 zahájeny práce na odděleném modelu, který např. v sociální oblasti platil od roku 1848, resp. 1850.

Přes desetiletou přípravu došlo na základě účelové dohody v Poslanecké sněmovně, postavené na ad hoc návrzích poslanců z řad starostů (jejichž podíl byl mezi poslanci v porovnání se srovnatelnými zeměmi výrazně vyšší!), k prosazení společného modelu, došlo k tzv. reformě veřejné správy, která nebyla dokončena. Byly zrušeny okresní úřady (orgány regionální státní správy), došlo k destrukci infrastrukturních vazeb budovaných 40 let na území okresu. Nedošlo ale ke vzniku proponovaných tzv. malých okresů (205 místo 75 okresů apod.) Tuto poznámku je třeba uvést jako doklad toho, že současné uspořádání veřejné správy, které má důsledky i pro oblast bydlení, vzniklo za podivných okolností¹⁰ a není jediné možné. Je ovšem otázka, zda je tato problematika vůbec sledována a odborně analyzována. Pro mnohá řešení je současné uspořádání nešťastné mimo jiné i proto, že nerespektuje přirozenou spádovost obcí. Např. výkon samostatné působnosti je možný jen na území obce, nikoliv i na spádovém území, které je pro velkou obec významné a které je s ní sociálně a ekonomicky propojené.¹¹

Problém politické korektnosti a lobbying reprezentací samospráv

Příslušníky romské menšiny není možno nijak definovat, etnická příslušnost není v Česku statisticky sledovaným údajem – určitou výjimkou je Sčítání lidu a jím používaná kategorie *národnost*. Přihlášení se k národnosti je v něm ale dobrovolné, respektive deklaratorní (v roce 2011 bylo nově možné uvést příslušnost až ke dvěma národnostem); výsledky tak zdaleka neodpovídají realitě.

Vzhledem k tomu, že řešení situace romské menšiny požadovala od České republiky EU a některé mezinárodní organizace (přestože Romy neumí definovat nikde v EU), byl zaveden pojem „sociálně vyloučené lokality“, kde žijí převážně Romové. V současnosti se používají zejm. mediálně problematické pojmy „společensky nepřizpůsobení občané“, nebo dokonce „společensky nepřizpůsobiví“. Nutno dodat, že vlastně došlo k politické korektnosti naruby, protože jde o ekvivalent německého „*unangepasst*“, tj. neschopný přizpůsobení, což byla „vstupenka“ do koncentračního tábora. To vše ale podstatu skutečného problému nízké prestiže romské minority (eufemisticky řečeno) jen maskuje. Degraduje to i politiku státu: „*všichni víme o koho zejména jde, ale nesmí se to říct*“. Takové téma je ovšem v současnosti tabu.

Celostátním reprezentacím samospráv pak nezbyvá než vyjednávat ohledně tzv. společensky nepřizpůsobených občanech neformálně. Činí tak velmi intenzivně, a – jak se dále ukáže – ne vždy příliš pozitivně. Ubývají svědci, kteří mohou dosvědčit, že k lobbování reprezentací samospráv došlo při projednávání návrhu zákona o pomoci v hmotné nouzi v roce 2006. První znění návrhu předpokládalo, že vyplácet doplatek na bydlení budou obce. Cílem tohoto řešení bylo naplnění skutečnosti, že bytová politika patří do samosprávné působnosti. Záměrem logicky bylo, aby obce věděly o situaci svých občanů s nižšími příjmy, mohly jim nabízet levnější byty a ušetřit tak na tomto doplatku. Přes jasnou logiku tohoto řešení reprezentace samospráv neformálně (tedy ústně na úrovni vedení resortu) toto řešení odmítly. Nové řešení nabízelo, že by obce mohly státu výdaje na tuto dávku vyúčtovat. I toto řešení na nátlak reprezentace samospráv zaniklo. Dávku nyní vyplácí stát. Samosprávy se samy zbavily možnosti v této oblasti účinně ingerovat a všechna řešení očekávají od státu, který v bytové politice nemá (s výjimkou dávek) kompetence a nástroje. Nad tímto nijak nezdokumentovaným „překlopením“

¹⁰ Šlo o politickou „výměnu“ za souhlas Sněmovny s návrhem dílčí důchodové reformy.

¹¹ Ostatně i při koncipování krajského uspořádání došlo k manipulacím. Kraje vznikly v roce 2000 jako vyšší územně samosprávné celky, které však nerespektovaly dřívější hranice krajů. Velikost krajů, vzniklá na základě jednání v Parlamentu, neodpovídá jednotkám NUTS. Vyskytuje se i názor, že existence Středočeského kraje bez centra je nesmysl a hejtman by měl být zástupcem vlády (historicky zástupce panovníka), nikoliv představitelem samosprávy.

se svého času podívoval i NKÚ. Nakonec došlo k bizarní situaci. V době, kdy stát vyplácel dávku do vyloučených nebo problematických lokalit, si reprezentace samospráv vylobbovaly zákonnou možnost vyhlášení tzv. „bezdotkatových zón“, kam stát „nesmí“ (nemá?) vyplácet státní sociální dávku.

Tato situace je zcela nepřijatelná, protože samosprávná obec nemůže principiálně omezit stát při řešení státní sociální ochrany. Zájmy státu a obce nemusí být totožné a v tomto případě nejsou. Skutečnost, že návrh na zrušení této nepochybně neústavní možnosti leží již roky u Ústavního soudu, svědčí o tom, že nejvyšší orgán práva hraje nepřijatelnou politickou hru sociálního inženýrství (zkusíme, zda to „něco“ udělá, a pak to třeba zrušíme).

Současným paradoxem je, že v době nedostatku nájemního bydlení je dost běžné, že obce bourají obytné budovy, popř. prázdné ubytovny či hotely, aby zabránily jejich obydlení „nepřízřusobnými občany“, a to i za podpory evropských fondů. Existuje pádnější doklad o problému tzv. sociálního nebo dostupného bydlení v ČR?

Není známo, jakým (demokratickým) způsobem ověřují celostátní reprezentace samospráv názory a stanoviska orgánů územních samospráv (v časové dimenzi vnějšího připomínkového řízení cca 14 dní). Uvědomme si, že v Česku je přes 6 tis. obcí, z nichž 90 % má méně než 2 tis. obyvatel. Je proto možné vyslovit závažnou pochybnost o reprezentativnosti a skutečné politické váze a pozadí jejich lobbování, které jinak zasahuje do závažných aktivit státu.¹² Dnešní lobby samospráv paradoxně blokuje významné sjednocující role centra, např. v bytové politice či stavebním právu. I podle T. G. Masaryka je stát územím, na němž je vykonávána státní moc, nikoliv moc občansko-samosprávná. Stát rozhodně není jen seskupením samosprávných obcí a nemůže se tak chovat. Jedna z českých vlád, která ale vzápětí skončila, konstatovala, že rozdělení rolí mezi stát a samosprávu není dobré.¹³ Od té doby neměl nikdo odvahu tento problém ani otevřít, natož řešit. Musí stát natolik respektovat názory reprezentací samospráv?¹⁴

Dosavadní vývoj (některé epizody)

Na podzim roku 2013 byly připraveny návrhy nové koncepce bytové politiky. Ad hoc vznikla zcela neformální tzv. Platforma pro sociální bydlení (sdružení nevládních subjektů na základě písemného se přihlášení k protestu), která řešení připravovaná na MMR napadla. Projednávání bylo zastaveno a začala příprava nového zákona o sociálním bydlení. Tu – rozporu s kompetenčním zákonem – převzalo na jaře 2014 Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen MPSV). Platforma pro sociální bydlení rozvinula široké mediální a politické aktivity, kulaté stoly v Poslanecké sněmovně a v Senátu. Bylo zpracováno několik dokumentů typu „záměry, koncepce“ apod. Nutno podotknout, že v té době zřejmě nikomu nevdal zcela neformální mandát Platformy pro sociální bydlení. Uvedený postup však znamenal odklad řešení o dalších 7 let (doba od zastavení prací nad koncepcí politiky bydlení do jejich obnovení) a rozměr problému se tak do současnosti nezměnil. Je však třeba přiznat, že se uskutečnila řada experimentů, např. Housing First, prostupné bydlení apod. – s různým hodnocením výsledků a zatím s těžko zobecnitelnými závěry.

Do přípravy různých dokumentů byla zapojena řada odborníků, aktivistů a zástupců různých subjektů s rozmanitými zájmy. Práce byly poznamenány určitým zmatením jazyka. Ukázalo se, že není možné vést diskusi, v níž jeden používá legislativní pojmy, druhý pojmy ze sociologie, další se opírá o statistiku, další o zkušenosti z praxe a poslední manipuluje s obraty z oblasti mediální difamace (např. u pojmu chudý). Problém byl také v tom, že různé subjekty byly zastupovány střídajícími se delegáty s různými postoji.

Souběžně se realizovala řada legislativních opatření k řešení tzv. byznysu s chudobou, a to v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, pokud šlo o kvalitu bydlení v ubytovnách při vyplácení doplatku na bydlení. To mělo jistě pozitivní, ale i negativní důsledky. Bytoví obchodníci začali kupovat levné byty v běžné zástavbě a stěhovat tam někdejší obyvatele ubytoven, což mělo ještě závažnější důsledky než problém ubytoven samotných. Zdá se, že mediálně exponovaný problém ubytoven je už marginální, popř. se vrací myšlenky o účelnosti existence i takové formy bydlení – pro osoby, které si takový způsob bydlení vyberou. Do ubytoven se vyplácí jen zlomek doplatků na bydlení. Politické proklamace o rušení ubytoven (občas paradoxně i obecních) skončily u otázky, kam s lidmi, kteří v nich bydlí.

Aby MPSV v průběhu prací na návrzích k sociálnímu a dostupnému bydlení politicky korektně zakrylo, že jde primárně o ostrakizovanou romskou menšinu, rozšířilo cílovou skupinu o seniory, mladé rodiny a další. Ti však nejsou odmítáni

¹² Zeptal se snad někdo občanů, zda chtějí, aby o jejich investičních aktivitách podle stavebního řádu rozhodoval výlučně nezávisle stát, nebo vliv samosprávy?

¹³ Srov. usnesení vlády č. 1008, ze dne 17. 8. 2005 k možnostem a limitům dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou.

¹⁴ Je až pozoruhodné, že přístupy reprezentací krajských samospráv jsou svou podstatou občas podobné odporu českých zemských pánů proti reformám císaře Josefa II., které chtěly celý společenský život racionalizovat, podřídit kontrole státu a tím co nejvíce prospět všem jeho poddaným.

a takto široká skupina nemohla být posuzována jako cílová skupina „sociálního“ bydlení, ale jako cílová skupina všeobecné politiky bydlení. Principiální odpor vyvolala představa, že senior má být zabezpečen „sociálním bydlením“, a nikoliv bydlením v hlavním proudu bytové politiky. Takové vymezení už ovšem nepatřilo do působnosti MPSV. Jediným realizovaným nástrojem pro řešení byly tak znovu jen sociální dávky. Když se odstoupilo od přípravy zákona o sociálním bydlení, objevil se pojem „bydlení dostupné“. To je ovšem opět zcela jiné téma a jde o jinou cílovou skupinu (viz dále).

V roce 2015 schválila vláda Koncept sociálního bydlení České republiky 2015–2025. V roce 2018 byl vládou schválen plán legislativních prací vlády. Ještě v témže roce ale bylo rozhodnuto nepokračovat v přípravě věcného záměru zákona a nahradit ho programem „VÝSTAVBA“. Na MPSV stále funguje projekt „Podpora sociálního bydlení“, který spočívá v metodické a informační podpoře v oblasti sociálních agend. V důsledku tohoto stavu i nadále závisí podoba sociálního bydlení čistě na výkladu konkrétní obce, a to i v té rovině, zda se ho vůbec rozhodne realizovat. V témže čase byla na MMR připravena certifikovaná metodika detekce individuálního selhání na bytovém trhu, která by mohla být důvodem pro dotační podporu státu obcím, které by chtěly řešit bytovou výstavbou. V současnosti nabízí MMR dotační podporu prakticky všem možným cílovým skupinám. Zájem o tuto podporu je ovšem malý. Jako by všeobecně akceptované hodnocení situace v této oblasti příliš neodpovídalo realitě. To je závažné zjištění.

Principiální je to, že došlo k odklonu od legislativního řešení, zavazujícího do jisté míry obce k činnosti v této oblasti, k účelové finanční podpoře výstavby bytů v obcích, které se k tomu samostatně rozhodnou za stanovených dotačních podmínek. Tedy z hlediska zájmu státu je to opět bez garance řešení. Taková situace a taková řešení se v posledních 20 letech odehrála již mnohokrát. V pozadí byl vždy tlak reprezentací samospráv.

I požadavek 20letého závazku realizace „sociálního bydlení“ pro získání podpory z evropských fondů je pro mnohé samosprávy nepřijatelný (závazek na čtyři volební období!). Vyžaduje poskytovat byty (pouze) osobám vymezeným metodikou ETHOS¹⁵ a v případě jejich odchodu nahrazení jinými (dle téže metodiky vymezenými) lidmi, třeba i z jiné obce. Problémem samozřejmě je, že část takových občanů samosprávná obec vlastně vůbec nechce.

Není ani diskutován problém použití konceptu „domovské obce“. To je pro obce významný problém, protože občanem s právem na podporu v rámci samostatné působnosti (a de facto spolunajímatelem obce) je kdokoliv, kdo se do obce přihlásí k trvalému pobytu. Aktuální občasně používání podmínky určité doby pobytu v obci pro získání nějaké podpory od obce je zjevně neústavní (jen to ale nebylo zatím napadeno).

„Sociální bydlení“, „dostupnost bydlení“ a „dostupné bydlení“

Jedním z pozoruhodných důsledků neřešení výše popsaného kompetenčního problému, pokud je o bytovou politiku, je vnášení nových pojmů, definic, eufemismů a vymezení. Ty nemají pro řešení žádný význam, ale vytvářejí prostor pro další a další mediální a politické manipulace a difamace.

Pokud jde o sociální bydlení, tak je možné na něj pohlížet dvěma způsoby. Za prvé jako na druh bydlení, který získává na svoji výstavbu a provoz dotace či sociální pomoc (např. daňová úleva nebo dotace stavitele). Toto vnímání je příliš široké, protože by za sociální bydlení musel být považován jakýkoli soukromý byt postavený za pomoci dotací.

Za druhé lze pak za sociální bydlení považovat především státem dotované bydlení, které zahrnuje i bydlení družstevní, bydlení zajištěné politickými a neziskovými organizacemi či pronájem vypočítaný podle příjmů. Je nutné zmínit, že ve světě jasně daná definice sociálního bydlení neexistuje. Většina států má svůj systém sociálního bydlení, který je odlišný v závislosti např. na ekonomické situaci nebo politice vlády. Ve všech systémech se však objevují tři základní charakteristiky: 1) bydlení vzniklo nebo je provozováno za využití veřejných prostředků; 2) výše nájemného je omezena na nižší než tržní úroveň; 3) přidělení bydlení závisí na úřadech a na splnění určitých sociálních kritérií, trh nehraje roli.

S přihlédnutím k těmto možným přístupům lze – paradoxně – konstatovat, že většina českého bytového fondu je sociálním bydlením a současně že žádné sociální bydlení v Česku nemáme. Snad jediné s výjimkou bydlení příjemců příspěvku na bydlení ze systému státní sociální podpory a doplatku na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi a příjemců sociální služby azylových domů a domů na půl cesty. Jakkoliv je možné vést spíše akademickou debatu o vymezení pojmu sociálního bydlení, zůstává trvalý zásadní problém, totiž, zda a kdo má zájem sociální bydlení zřizovat (ve výše zmíněných specifických podmínkách Česka). V rámci veřejné správy může budovat, zřizovat a provozovat jakkoliv vymezené „sociální“

¹⁵ Metodika vymezení osob ohrožených v oblasti bydlení mezinárodní nevládní organizací FEANTSA byla v roce 1989 Československem akceptována za podmínky, že se nestane závaznou právní normou pro politiku státu, protože je pro takový účel svou šíří nepřijatelná.

bydlení samosprávná obec. Stát jí k tomu nabízí širokou dotační podporu. Je třeba konečně otevřeně připustit, že beze změny rozdělení kompetencí mezi stát a samosprávu se situace nezlepší.

Stát má k dispozici v zásadě jen finanční nástroje. Doplatek na bydlení naplňuje jednu z mála tezí Listiny základních práv a svobod týkajících se bydlení, totiž, že každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Tedy i bydlení (jiné teze stanoví právo vlastnit majetek a ochranu soukromí bydlení). Stejně jako příspěvek na bydlení jsou řešením dříve přijatého konceptu „dotace na hlavu“, nikoliv „dotace na cihlu“. Tedy nástroje finanční podpory člověka, aby mohl bydlet. Příspěvek na bydlení podporuje koupěschopnost obyvatel na trhu s bydlením.

Na tomto místě je třeba zmínit ještě specifický segment „havarijního“ sociálního bydlení, kterým jsou sociální služby poskytovány v souvislosti s bydlením podle zákona o sociálních službách (ze sociálních důvodů), a to azylové domy a domy na půl cesty. Nutné je zmínit i koncept „prostupného bydlení“. MPSV do svých úvah o sociálním bydlení tento segment bydlení překvapivě nikdy nezakomponovalo. Přitom v roce 2018 žilo v azylových domech 7,3 tis. klientů a v domech na půl cesty 407 klientů. Není to segment bezvýznamný. Výdaje na něj činí ročně zhruba 1 mld. Kč. Pro srovnání: výdaje na výplatu doplatku na bydlení pro 33 tis. příjemců činily v roce 2019 1,6 mld. Kč.

V této oblasti se významně realizují nevládní subjekty jako je Charita, Diakonie, Armáda spásy a další (78 % kapacity zmíněného segmentu sociálního bydlení poskytují nevládní subjekty). Jsou závislé na dotacích, ale ani po 13 letech účinnosti zákona o sociálních službách není regulérní, nárokové a dlouhodobé financování těchto organizací vyřešeno. Účinná podpora těchto aktivit se strany státu by mohla být významným řešením. A to tím spíše, že se jich týká územní přenos poptávky a potřeby a mnohé obce nemají zájem takové služby podporovat v obavě z příchodu dalších potřebných. Je to opět jedno z míst, kdy se zájmy státu a samospráv rozcházejí a kde by měl stát významně ingerovat.

Koncept „prostupného bydlení“ je cesta sociálními pracovníky podporovaného návratu klienta z ulice přes denní pobyt, noclehárnu, azylový dům a dům na půl cesty do běžného bydlení. Vždy na základě ověřených potřebných kompetencí pro další postup. Tato cesta v závěru procesu ale nutně vyžaduje podporu obcí – totiž poskytnutí bytu.

Dostupnost bydlení a dostupné bydlení (jako dostupnost zboží či služby) jsou makroekonomické kategorie. Není to kategorie práva a nelze ji řešit legislativně v zemi, která jednoznačně přijímá koncept tržního mechanismu i v oblasti trhu s byty a trhu s bydlením. Problematiku dostupnosti bydlení tedy lze analyzovat, mediálně komentovat a politicky ventilovat, ale nelze ji řešit legislativně: například povinností obce stavět byty (pod sankcí), právem (nárokem) na bydlení či povinností vlastníka poskytnout nižší nájem podle výše příjmu nájemníka. Fungování trhu má dva předpoklady: existenci nabídky (bytů, bydlení) a koupěschopné poptávky. Stát má jen specifické možnosti zásahu – viz dále.

Jak také měřit dostupnost bydlení? Komentovat dostupnost vlastnického bydlení, jak se tomu občas děje, je absurdní. Vlastnické bydlení (v Česku hypertrofované) není evropským standardem. Lze vážit poměr výše nájmu k příjmům. To se děje u příspěvku na bydlení, který je vyplácen (za limitovaných podmínek) při překročení hranice 30 % (popř. v Praze 35 %) výdajů bydlení ve vztahu k příjmům. Dávku pobírá cca 165 tis. příjemců. Jejich počet klesá a zvyšuje se výše dávky. Tito lidé tedy s finanční podporou státu bydlí, tvoří koupěschopnou poptávku. Bydlení je jim tak dostupné. Není sporu o tom, že je bydlení nákladné a že rostou nájemní a významně i ceny služeb související s bydlením. Ale je překračována nějaká míra únosnosti, nedostupnosti? Komu je bydlení nedostupné? Jsou-li k dispozici nástroje finanční podpory, jistě nebude nikdo tvrdit, že důsledkem nedostupnosti je bezdomovectví.

Aktuality

V důsledku dopadů spojených s covidem-19 je předpokládán růst nezaměstnanosti a s tím související propad příjmů, jenž může ohrozit plnění hypotečních závazků, které již dávno přesáhly reálnou kapacitu finančních rezerv a příjmů jejich nositelů (viz podobný počátek finanční krize v USA v roce 2008). Rozsah hypotečního zadlužení je v Česku neadekvátně vysoký a představuje do budoucna závažné riziko. Při nedostatečných úsporách části obyvatel bude mít hypoteční zadlužení řadu negativních dopadů, zejména setrvání v zadlužení, exekuce a ztráta bydlení. Lze připomenout i ochotu některých bank půjčit klientům, aby měli nezbytný podíl vstupních prostředků požadovaných pro získání hypotečního úvěru (čímž je porušeno doporučení ČNB, aby hypotéka činila nanejvýš 90 % hodnoty nemovitosti). Taková situace může v budoucnu vést ke zvýšení potřeby dostupného nájemního bydlení.

Všeobecně se konstatuje nedostatek nájemního bydlení. Jak se to ale prokazuje? Jde tu o dva klíčové aspekty. Dostatek volných bytů je podmínkou pro skutečné fungování trhu s bydlením. Druhým aspektem je výše nájemného, popř. nákladů na bydlení obecně. Státy posilují koupěschopnost obyvatel na trhu s bydlením dávkami. Tato koupěschopnost je

podmínkou pro jeho fungování. Trh je trh. Když není co koupit a ani zač koupit, trh kolabuje. Komplikací je, že se trh s bydlením ve většině zúžil na obyvatele, kteří do vlastnického bydlení investovat nemohli a nemohou. Proto je třeba trh s bydlením podpořit a oživit. Návrat k socialistickému přidělování je ale nepřijatelný.

Je více možných cest. Nájemní bydlení bylo degradováno jako projev sociálního neúspěchu. Je tedy zřejmě nezbytné posílit jeho prestiž a podpořit ji právní jistotou, resp. sociální hodnotou nájemního bydlení. Stávající konstrukce nájemního práva odráží situaci z minulosti, režimy přidělování bytů a zneužívání nájmu. Například po úmrtí nájemce přechází nájem na osoby blízké, ale pouze na dva roky. To pro většinu lidí rozhodně není doba, během níž se jí podaří získat nové bydlení. Takové ustanovení jen zvyšuje nestabilitu v oblasti bydlení. Přitom ekonomické zájmy pronajímatelů občanský zákoník chrání možností zvyšovat nájem a možností snadné výpovědi v případě neadekvátního užívání pronajatého bytu.

Dalším aspektem je nutnost analyzovat situaci a finančně posilovat koupěschopnost obyvatel na trhu s bydlením. Stačí si povšimnout, že v dávkové sféře směřované na podporu bydlení vynakládají vyspělé evropské státy násobky toho co Česká republika.

Významnou cestou je usnadnit výstavbu bytů, rodinných domků (včetně těch s byty k pronájmu) i bytových domů ve stavebním právu, více využít investičních aktivit občanů samotných (na jejich pozemcích) a podpořit družstevní výstavbu, která je v současnosti v souhrnu všech nástrojů podporována méně než výstavba bytů do vlastnictví.

Developerské firmy již začínají zjišťovat, že finanční zdroje obyvatel jsou vyčerpány a je reálné stavět byty spíše pro pronájem než na prodej. Ostatně při situaci nízkého zúročení finančního kapitálu je garance nájemného výhodná, což je v zahraničí známo a nájemní byty se tam stavějí také z tohoto důvodu.

Pokud jde o volné byty, je třeba uvést, že Sdružení majitelů domů a bytů nabídlo v době příprav zákona o sociálním bydlení (okolo roku 2014) nejen aktivní spolupráci, ale také možnost využít velkého množství volných bytů v bytových domech (okolo 200 tis.). Mělo však dvě podmínky. Za prvé, že stát bude garantovat sociální práci s problémovými nájemníky, a za druhé, že bude finanční cestou kompenzovat jistou ztrátu společenské prestiže a poškození jejich majetku. Této nabídky nebylo využito.

Je patrné, že by bylo účelné provést inventuru skutečného bytového potenciálu a bytových potřeb Česka. Všeobecný názor na situaci v bydlení formují velmi často články v mediích prezentující názory a zájmy developerů a realitních makléřů. Nezanedbatelné je i množství uveřejňovaných stanovisek bank poskytujících hypotéky. Všichni mají rozhodně své specifické zájmy!¹⁶ Veřejnost je trvale matena informacemi, že je vhodné vzít si „stále levnější!“ hypotéku a koupit si rychle byt od developerů („poslední volné byty!“). Tedy celoživotně se v nejisté době zadlužit částkou, kterou lidé dosud nebyli ani zdaleka schopni naspořit.

Bylo by vhodné mít objektivnější informaci o situaci – komparovat vývoj nájmu a nákladů na bydlení s vývojem příjmů, kvantifikovat potřeby bytů s vědomím desítek tisíc prázdných bytů, zohlednit vysoký podíl mladých lidí žijících v pozici singlů či územní migraci obyvatel po roce 1990 a podobně. Tedy analyzovat stranu poptávky po dostupném nájemném bydlení. A odhadnout i možná rizika vysokého hypotečního zadlužení s ohledem na problematiku očekávání, pokud jde o vývoj ekonomiky a zaměstnanosti. Nikoliv bezvýznamný je i vliv nejmodernějších technologií (digitalizace apod.) na trh práce, kde se rozhodně očekává úbytek pracovních míst napříč příjmovým spektrem. Tedy může postihnout i střední příjmovou vrstvu, která se hypotečně zadlužila.

Kompetence k řešení

Výlučnou kompetenci v oblasti politiky bydlení má MMR. Podle kompetenčního zákona „koordinuje činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu, včetně koordinace financování těchto činností, pokud tyto prostředky přímo nespravuje“. Je kompetentní i k řešení dávkové oblasti. Tyto kompetence se v podstatě nerealizovaly, v roce 2014 je na sebe pozoruhodně převzalo do značné míry MPSV, aktuálně se však bez dosažení jakéhokoliv pokroku opět vrátily na MMR.

¹⁶ Kritika nízké dostupnosti bydlení, měřeno násobky průměrných hrubých ročních příjmů k pořízení vlastnického bydlení, je toho příkladem. Vlastnické bydlení není vůbec řešením dostupnosti bydlení – finanční zdroje u značné části občanů ČR jsou již zjevně vyčerpány, resp. přečerpány.

Změny dávek směřujících do bydlení

Vedením MPSV byla v nedávné době deklarována myšlenka na sjednocení obou dávek směřujících do bydlení. Záměr vychází z nesprávné úvahy, že se tím ušetří. Pravý opak je však pravdou. Návrh řešení slučuje dvě dávky se zcela odlišnou rolí! Příspěvek na bydlení je makroekonomická dávka, která posiluje koupěschopnost občanů na trhu s bydlením a napomáhá tak existenci trhu s bydlením. Lze naznačit i určitou synergii, a to, že vyšší podpora na krytí vysokých nájmů je nepřímou podporou výstavby nájemních bytů. Oproti tomu doplatek na bydlení je sociální dávkou umožňující i nejchudším bydlet a mít zabezpečeno živobytí. To je zcela zásadní věc a odlišení obou dávek.

Obě dávky mají tedy jinou filozofii a brzy se může ukázat, že každá z nich dozná jiný vývoj a gradaci. Může například (a měla by) výrazně růst podpora koupěschopné poptávky po bydlení – tj. příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory. Naopak doplatek na bydlení, vyplácený již z menší části do ubytoven, je a zřejmě i bude spíše marginálním problémem. Ale je to dávka nezbytná. Zcela paradoxní ovšem je, že v době prudce rostoucích nákladů na bydlení (a nájemného zvláště) klesají výdaje na tyto dávky a počty příjemců. To je projev zásadního nepochopení obou dávek, jejich nesprávného nastavení¹⁷ a chybného řešení spočívajícího ve sloučení obou dávek, které deklaruje další snížení výdajů jako jeden z cílů.

A je tu ještě další riziko. Sloučením vymezených kritérií obou dávek by došlo k „rozostření“ zaměření na cílového klienta. To v důsledku vedlo ke snížení adresnosti s rizikem, že změna zasáhne větší (jiný, neznámý) počet příjemců, což může vyvolat zvýšení nákladů. Tvrzení o rozpočtové neutralitě je zcela neadekvátní. Důvodem je to, že o skupině obyvatel v příjmovém pásmu okolo hranice chudoby se ví zpravidla nejvíce právě z údajů dávkové oblasti. Změní-li se podmínky dávek, může se tento příjmový segment osob jevit jinak. Z hlediska sociální politiky je to citlivá skupina, důsledky změn mohou být ve statisících osob a miliardách korun na straně výdajů. Mnoho oprávněných o dávky nežádá, protože o takové možnosti neví nebo se za svou sociální situaci stydí. To musí vést k velké tzv. předběžné opatrnosti. Konkrétně lze doložit, jak velký význam má v příjmové situaci chudých rodin právě příspěvek na bydlení.

Návrhy na zpřesnění cílové skupiny příjemců příspěvku na bydlení jsou racionální. Nicméně připravený (ale neschválený) návrh zákona, který předkládal sloučení obou dávek, nesmyslně řešil i technické věci, např. co je to byt – to přece patří do jiných legislativ: z oblasti živnostenské, hygieny, cenové, stavební a dalších. Části převzaté ze zákona o pomoci v hmotné nouzi suploval boj proti byznysu s chudobou.

Závěr a doporučení

Je patrné, že bez řešení záležitostí uvedených v tomto textu by všechny aktivity směřující k tvorbě zákona o sociálním nebo dostupném bydlení skončily jako všechny předchozí návrhy. Na základě platného rozdělení rolí v bytové politice a stavu poznání problematiky lze konstatovat, že zákon o sociálním bydlení nebo o dostupném bydlení v tomto okamžiku není zapotřebí.

Řešení lze shrnout do dvou kroků:

1. Taktická opatření:

A. Analyzovat reálnou situaci v oblasti poptávky po nájemním bydlení a situaci v této oblasti a navrhnout příslušné kroky řešení.

Všeobecné hodnocení situace je produkováno zainteresovanými subjekty, od bank přes developery až po nevládní organizace. Je nezbytné zjistit, jaké je skutečné složení segmentu obyvatel žijících v nájmu, jaké je složení zájemců o tuto formu bydlení, jaká je jejich sociálně ekonomická situace, jaké jsou jejich možnosti, aspirace a očekávání pomoci. Výzkum veřejného mínění by mohl verifikovat i vybrané koncepty státu v oblasti stavebního práva, které nebyly obhájeny.

B. Zásadně uvolnit možnosti nových moderních řešení výstavby pro bydlení.

V oblasti výstavby pro bydlení dochází v zahraničí k rychlému uplatňování netradičních řešení. Jsou projevem určité minimalizace nároků v bydlení, což je dáno jak růstem nákladů, tak zejména vývojem nových technologií a materiálů. Jde například o využívání mobilheimů, bydlení na bázi kontejnerů (modulová řešení), obytných přívěsů či výstavbu malých domků pro seniory a podobně.

¹⁷ Existují propočty, že příspěvek na bydlení pobírá jen cca 10 % z pravděpodobně oprávněných seniorů (s ohledem na jejich příjmy).

Odráží to také stále více uplatňované právo a zájem lidí bydlet podle svých představ a možností, nikoliv podle rigidních představ a ideálů některých zákonodárců a akademických architektů o nárocích na bydlení. Je nutné se smířit s předpokládanou silící sociální polarizací, která vyvolá potřebu existence i nižšího standardu bydlení, a brát ohled na vědomou racionalitu takového standardu a právo na takovou volbu.

Mohlo by se zvážít v navrženém stavebním zákoně (v § 5 – za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby; a v příloze 1 – Drobné stavby) zrušit omezení, že musí jít o pozemek rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci, která souvisí s bydlením nebo rodinnou rekreací, a že se za drobné stavby nepovažují stavby pro bydlení a stavby pro rodinnou rekreaci. Taková deregulace by přinesla významné pozitivní synergie a další omezení vlivu stavebních úřadů.

C. Využití všech možností k oživení fungování trhu s bydlením.

Zpracovat makroekonomickou úvahu o vztahu výše nájemného a podnikatelského zisku z investic do nájemního bydlení.

Finančně podporovat koupěschopnost obyvatel jako podmínku pro fungování trhu s bydlením. K tomu účelu pak i revidovat příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory a reformovat ho na účinný makroekonomický nástroj podporující výstavbu nájemních bytů. Vyšší příspěvek na bydlení umožní vyšší nájem, což může zvýšit atraktivitu výstavby nájemních bytů.

Podporovat výstavbu nájemních bytů a usnadnit výstavbu rodinných domů (s byty k možnému pronajmutí), popř. staveb umožňujících bydlení. Obnovit podporu družstevní výstavby.

Zabezpečovat nadále sociální ochranu bydlení osob s nedostatečnými příjmy. Viz doplatek na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi. Ale také služby typu denních pobytů, nocleháren, azylových domů apod. Ty by mohly tvořit ventil pro řešení případných kritických situací v oblasti bydlení (hypoteční rizika). Proto je třeba řešit jejich regulérní financování.

2. Strategické kroky:

A. Zahájit práce na úvahách o změnách v uspořádání veřejné správy, změnách postavení, rolí a povinností samosprávných obcí a krajů.

Změny v rozdělení kompetencí mezi stát a územní orgány jsou za situace vlád střídajících se po čtyřech letech, někdy i dříve, zjevně nepravděpodobné, ale přesto se klade otázka, zda v odborné oblasti jsou vůbec taková témata frekventována. Měla by být, protože žádný systém veřejné správy, notabene ten zvláštním způsobem v Česku závažně deformovaný, není trvalý, a to s ohledem na měnící se podmínky a probíhající akceleraci vývoje. Je třeba připomenout zejména e-government, který mění významně role správy ve vztahu k občanům. Bytová politika je zjevně kritickým tématem této problematiky.

Zásadní zjednodušení veřejné správy a její rekonstrukce (například změny konceptu uplatňování samostatné působnosti v území) by mohlo přinést novou dynamiku rozvoje země. Je zřejmé, že je třeba znovu (pro 20 let) otevřít otázku oddělení výkonu státní správy od výkonu samosprávy, a to v zájmu posílení vlastních rolí a odpovědností obou těchto sfér. V nedaleké budoucnosti může být takové téma jako zdroj optimalizace rozvoje státu více než aktuální.

B. Změnit sociální status a společenskou prestiž Romů.

Jako jediné reálné řešení problému sociálního bydlení je nutnost změnit sociální status a společenskou prestiž Romů, přerušit mezigenerační reprodukci chudoby, „kultury chudoby“ související s etnickým faktorem a navazujícím sociálním vyloučením. Učinit ze sociálně deprivované části romské populace skupinu všeobecně přijatelnou a bezproblémovou. Za existence několika (neúspěšných) vládních programů integrace se významně zvýšil počet sociálně vyloučených lokalit a počet jejich obyvatel. Jde jistě o úkol na desetiletí, ale není to utopie, bude-li to řešeno důsledně a strategicky. Týká se zhruba poloviny romské populace v České republice. Dosavadní řešení a aktivity spíše jen konzervují situaci a brání vyhrocení konfliktů. Klíčové záměry strategie integrace se neplní.

Stát také nemůže přihlížet beztrestnému zanedbávání povinnosti rodičů k dětem, ohrožování jejich výchovy, neplnění občanských povinností a podobně. Je třeba zcela rekonstruovat systém pomoci v hmotné nouzi a přiřadit k ní nové potenciální klienty: např. oběti negativního vývoje hypotečního zadlužení, oběti exekucí, lidí v dluhové pasti a další. Bude třeba rozdělit a oddělit pomoc v hmotné nouzi na situace, „kdy se klient snaží“ a stát mu chce pomáhat, a na nouzovou hmotnou pomoc, „kdy se klient nesnaží“ a stát mu pomoci musí s ohledem na své ústavní a mezinárodní závazky. Formy a metody takových pomoci mohou být odlišné, ale za zásadních ochranných opatření ve prospěch dětí, které za své rodiče nemohou. Je rovněž nutné zvýšit tlak na zodpovědnost příjemců sociální pomoci a čelit jejímu zneužívání.

Růst sociální polarizace očekávaný jako projev 4. průmyslové revoluce bude situaci romské menšiny zhoršovat, zejména v regionálním pohledu. Existují pouze odhady o Romech žijících v zahraničí, jejich návraty však mohou přinést nové problémy (může jít o desetitisíce osob). Pokračování územní segregace je kritickým faktorem územního rozvoje Česka.

Informace o autorech

Ing. Petr Víšek (pevisek@seznam.cz) je vědeckým pracovníkem Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social Affairs – RILSA), Dělnická 213/12, Praha 7, a externím přednášejícím na Katedře sociální práce FF UK, obor sociální politika a řízení regionální sociální politiky. Patřil mezi klíčové tvůrce československé/české polistopadové sociální politiky: působil jako ředitel odboru sociální politiky na Federálním ministerstvu práce a sociálních věcí a řídil práce na tvorbě systému státní sociální podpory; řídil i přípravu zákona o životním minimu a spolupracoval na vzniku zákona o pomoci v hmotné nouzi. Byl zakladatelem a dlouholetým ředitelem Socioklubu, o. s.

Mgr. Jaromíra Kotíková (jaromira.kotikova@vupsv.cz) je vědeckou pracovnící Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social Affairs – RILSA), Dělnická 213/12, Praha 7. Absolvovala vysokoškolské vzdělání v oboru sociologie, veřejné a sociální politiky na FSV UK. Dlouhodobě se profesně věnuje tématům trh práce, politika zaměstnanosti, rizikové skupiny na trhu práce a pracovní podmínky zaměstnanců, a to zejména ve vazbě na probíhající procesy automatizace, robotizace a digitalizace. Působí rovněž jako analytička na ČSSZ, dále na FHS UK, kde přednáší problematiku regionální politiky. Absolvovala odborné stáže ve Španělsku, Portugalsku, Rakousku a v Japonsku.

PhDr. Kateřina Sadílková, MBA, (katerina.sadilkova@uradprace.cz) je krajskou ředitelkou Úřadu práce v Liberci (Labour Office of the Czech Republic, Regional Office in Liberec), Dr. M. Horákové 580/7, 460 01 Liberec 1. V letech 2015–2020 byla generální ředitelkou Úřadu práce ČR. Vystudovala magisterský obor andragogika a řízení lidských zdrojů na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, kde rovněž obhájila rigorózní práci a obdržela titul PhDr. Zabývá se státní politikou zaměstnanosti a nepojistných sociálních dávek, řízením lidských zdrojů a vzdělávání dospělých. Je předsedkyní Rady pro rozvoj lidských zdrojů v Libereckém kraji a spoluzakladatelkou a předsedkyní Výkonné rady Paktu zaměstnanosti Libereckého kraje. V oblasti mezinárodní spolupráce je členkou sítě EURES.

Abstract in English

The genesis, problems and chances of social and affordable housing

The article provides an analysis of the issue of social and affordable housing in the Czech Republic and considers this issue in the context of the general development of the Czech public administration system. It identifies the poor division of powers between the state and self-governing municipalities as one of the most serious unresolved structural problems. The article also takes into account recent developments such as the impacts of the digitalisation of the economy and the coronavirus pandemic. In conclusion, the authors put forward a number of recommendations, such as opening up the potential for new modern housing approaches and changing the roles and responsibilities of self-governing municipalities and regions.