

# Bytová politika

Bydlení patří k základním a nejvýznamnějším lidským potřebám. Je součástí sociální politiky a souvisí s jejími ostatními oblastmi (hospodářská politika, demografické změny apod.). Bydlení je důležitý ukazatel standardu života a vykazuje specifické znaky. Souvisí s ním uspokojování dalších potřeb (zdraví, vzdělávání, práce, rodinný život, občanské aktivity). Ovlivňuje kvalitu sociálního života člověka – především v rodině.

## Úvod do problematiky bytové politiky

**V období po druhé světové válce do roku 1989** byl v ČR realizován (v návaznosti na centrálně řízenou ekonomikou), **administrativně přidělový systém bydlení**, v němž hrál hlavní roli stát (jak v oblasti bytové výstavby, tak při poskytování bydlení). I přes tento na první pohled velkorysý přístup státu, projevující se hlavně ve velkém objemu dokončovaných bytů a umělém udržování cen bydlení na velmi nízké úrovni, provázely sféru bydlení značné problémy (přetrvávající bytová nouze, černý trh, nízká kvalita bydlení apod.).

Administrativně přidělový systém se postupně ukázal jako ekonomicky neudržitelný a jeho dlouhodobé uplatňování vedlo ke vzniku deformovaného pohledu na bydlení, který vnímá bydlení jako sociální službu, kterou má poskytovat stát. Tento pohled v určité míře přetrvává do současnosti.

V souvislosti se systémovými změnami ve společnosti mělo celé **období od roku 1990 do současnosti** převážně **transformační charakter**. Zásadní systémové změny, zaměřené na odstraňování administrativně přidělového bytového systému a položení základů systému tržně orientovaného, proběhly především v 1. polovině 90. let. Toto období bylo poznamenáno neoliberalním přístupem, který vedl k tomu, že odstranění prvků administrativně přidělového bytového systému nebylo včas následováno vytvořením adekvátních podpůrných opatření.

Silně tržně orientovaná bytová politika vycházela důsledně z předpokladu, že bydlení je ryze soukromou záležitostí každého občana, zatímco úkolem státu je pouze vytvořit základní právní a ekonomický rámec a pomáhat jen těm sociálně nejslabším. Tím došlo fakticky k přesunu zodpovědnosti za bydlení ze státu na občany, obce a další subjekty, které však na tuto roli nebyly a nemohly být připraveny.

**Vývoj v oblasti bydlení probíhal především pod tlakem makroekonomických změn**, přičemž jedním z jeho negativních rysů byl velký **pokles investic do bydlení**, provázený poklesem bytové výstavby. Výrazným prvkem transformačního období byla **privatizace**, zvl. privatizace bytového fondu, a **cenová deregulace**. Prvním krokem v oblasti privatizace bytového fondu byl převod státního, hluboce ztrátového a mnohdy zdevastovaného bytového fondu do vlastnictví obcí. To ve svém důsledku vedlo obce ke snaze bytový fond zprivatizovat. Nástrojem privatizace se staly především obecní vyhlášky, které umožnily prodávat celé domy do vlastnictví právnických osob tvořených nájemníky.

Privatizaci byla dále umožněna dále zákonem o vlastnictví bytů, který také vytvořil podmínky pro likvidaci stavebních bytových družstev vnímaných na počátku 90. let jako pozůstatek minulého režimu (tento záměr se naštěstí nepodařilo plně uskutečnit).

Cenová liberalizace a deregulace, které byly dalším výrazným prvkem transformačního období, způsobily výrazný nárůst cen bydlení, přičemž zvolený postup posílil již dříve existující deformovanou skladbu výdajů na bydlení, v rámci níž nejvyšší položku představují výdaje na energie, zatímco podíl čistého nájemného bývá podhodnocen.

Mezi problémy spojené s bydlením patří rovněž nedostatek finančních prostředků nových vlastníků na péči o nemovitosti a v některých případech vědomé porušování povinností vlastníků přispívat na náklady spojené s péčí o společné části domu.

## **Aktualizovaná koncepce bytové politiky**

**Koncepce bytové politiky**, kterou vláda projednala a vzala na vědomí v říjnu roku **1999**, reaguje na dosavadní vývoj v oblasti bydlení a navazuje na dříve formulované záměry v této oblasti. **Pro tuto koncepci je charakteristické, že:**

- vychází důsledně z pojetí trhu s byty jako strukturálně a prostorově diferencovaného,
- bytovou politiku chápe jako součást celkové hospodářské politiky státu,
- pojímá intervenci státu do oblasti bydlení jako nezbytnou podmínku dosažení rovnováhy na místních trzích s byty,
- považuje odstranění současných deformací za jednu ze základních podmínek, bez nichž nelze rozvíjet efektivní bytovou politiku,
- vychází z nutnosti prohloubení sociálního aspektu bytové politiky.

Bydlení plní důležité funkce:

- vytváří prostor pro rodinný život,
- prostor pro aktivní i pasivní odpočinek,
- prostor pro skladování, přípravu a konzumaci potravy,
- prostor pro osobní hygienu,
- ochrana před nepříznivými povětrnostními vlivy,
- ochrana před rušivými civilizačními vlivy (hluk, znečištěné ovzduší),
- ochrana před nežádoucími kontakty s jinými lidmi,
- prostor pro profesionální přípravu a v současnosti stále více i práce doma.

Stát je na bytovém trhu aktivní, své aktivity podřizuje nabídce a poptávce po bytech.

Bytovou politiku ovlivňuje:

- demografická situace,
- stav bytového fondu,
- struktura bytů podle územního rozložení,
- velikost bytů,
- životní styl,
- životní standard.

**Státní fond rozvoje bydlení** = položka státního rozpočtu

Je to fond zřízený jako samostatná právnická osoba na základě zákona č. 211/2000 Sb. Úkolem fondu je vytvářet, akumulovat a rozšiřovat finanční prostředky určené na podporu investic do bydlení a používat je v souladu se zákonem, a to především ve třech následujících oblastech:

- 1/ Podpora výstavby bytů, a to především nájemních;
- 2/ Podpora oprav bytového fondu (zaměřeno na byty v panelových domech);
- 3/ Podpora výstavby technické infrastruktury – odkup pozemků vhodných k bytové výstavbě.

Bydlení se vyznačuje vysokou nákladností – motivuje k úsporám a akumulaci kapitálu. Není závislé jen na aktivitách jednotlivce, ale na aktivitách státu:

- vytváří legislativu pro oblast bydlení,
- zajišťuje dostupnost bydlení na základě solidarity i pro ty, kdo by si sami nebyli schopni zajistit,
- určuje pravidla pro trh s byty a chování zúčastněných subjektů.

Problematika bydlení má velký sociální aspekt. Bytová politika a státní podpora bydlení vytváří dynamiku a charakter společnosti. Reaguje přitom na skryté i zjevné problémy, podporuje integritu sociálních skupin (počínaje u rodiny, přes obce a celou širší společnost).

Tři základní systémy bytové politiky:

- 1/ Zásluhovost
- 2/ Potřebnost
- 3/ Rovnost

V těchto třech bodech je zahrnut pohled na nárokovost bydlení, chápání sociální spravedlnosti. Většinou se tyto tři přístupy kombinují, aby se vytvořila možnost bydlení pro co nejširší skupinu obyvatel. Souvisí s typem sociálního státu.

Liberální systém – zásluhovost, aktivita je předpokládána od občanů. Trh má řídicí funkci.

Korporativní systém – tržní podmínky jsou korigovány na finanční náročnost bydlení. Využívá státních i nestátních projevů solidarity, soukromých prostředků jednotlivce. Usnadňuje těm, kdo opravdu nejsou schopni. Je to asi nejefektivnější systém, ale existuje tu riziko nedostatečné cílenosti.

Redistributivní systém – celospolečenská solidarita podpory bydlení, zajišťování převážně z veřejných zdrojů. Stát výrazně reguluje celou oblast bydlení, chápe to jako službu směrem k sociální rovnosti. Rizika: vysoká finanční náročnost, vyčerpávání veřejných zdrojů, necílený přístup. V minulosti vedl k deformaci pohledu na bydlení. U nás např. v době před r. 1989 neexistovalo soukromé vlastnictví, stát reguloval bydlení striktními nařízeními.

Kombinace různých přístupů a nástrojů. Nikde to není univerzální, ani v EU.

Základní nástroje:

- podpora investorů (realizující zisk i neziskové) – *nabídková strategie*
- podpora spotřebitelů – *poptávková strategie* (zaměřeno na nízko a středně příjmové kategorie, náklady na bydlení jsou regulovány subwencemi, ideál dostupnosti. Hlavní prvek je státní příspěvek na bydlení (testování ekonomické situace rodiny, na základě toho měsíční příspěvek na bydlení. Je to cílené, ale administrativně náročné.

Na počátku 90. let byla bytová politika (stejně jako celá soc. politika) zcela nepřipravena na změny, směry obměny byly:

- byty, které do té doby byly ve vlastnictví státu (běžné), přešly na obce (disponovaly s nimi)
- zrušen přidělový systém hospodaření s byty

1992 - první deregulace nájemného, stále platnost vyhlášky o čtyřech bytových kategoriích a fixní částky za 1m<sup>2</sup> (bez ohledu na lokalitu a velikost obce)

1993 - Zákon o stavebním spoření se státní podporou (fyzické i právnické osoby, ale podporu pobírají jen fyzické)

1994 - platby nájemného rozděleny podle lokalit

- Zákon o bytovém trhu
- Zákon o vlastnictví bytu a prodeji bytu do vlastnictví občanů

1995 - schváleno pět zákonů umožňujících hypoteční úvěr se státním příspěvkem. Je to poskytnutí půjčky (úvěru) proti zástavě na nemovitém majetku. Věřitel má v katastru zástavní právo k nemovitosti. Pokud se týká se pořizování nové nemovitosti, je nárok na státní podporu.

*Státní programy rozvoje bydlení* – bylo jich více, jednalo se o dotace na výstavbu a rekonstrukce bytů pro osoby s handicapem, penziony pro důchodce, domy s pečovatelskou službou apod.

1996 - nová dávka státní sociální podpory – příspěvek na bydlení (rekrutoval se z původního plošného vyrovnávacího příspěvku).

Posílení role obcí v bytové politice – subsidiarita.

### **Problémy bytové politiky:**

- zanedbanost bytového fondu,
- nová bytová výstavba posiluje procento nebytových prostor (bytové domy ve vlastnictví),
- všeobecná finanční nedostupnost bydlení

### **Zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného**

Na základě tohoto zákona budou moci pronajímatelé v době od 1. 1. 2007 – 31. 12. 2010 (v některých případech až do 31.12.2012 (a to u bytů v hlavním městě Praze, v obcích Středočeského kraje s počtem obyvatel k 1. lednu 2009 vyšším než 9 999 a městech České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Olomouc a Zlín, končí období, kdy lze uplatnit jednostranné zvýšení nájemného pronajímatelem - viz dále č. 150/2009 Sb., změna zákona o jednostranném zvyšování nájemného) zvyšovat nájemné. Každý rok bude ve sbírce zákonů vycházet maximální částka, o jakou lze nájemné zvýšit (stanoví Ministerstvo pro místní rozvoj, podrobněji viz [www.mmr.cz](http://www.mmr.cz)).

- Výše nájemného při uzavírání nové nájemní smlouvy a změna nájemného v průběhu trvání nájemní smlouvy se stanoví dohodou mezi nájemcem a pronajímatelem.
- Nedojde-li ve věci zvýšení nájemného v průběhu trvání nájemní smlouvy k dohodě, má pronajímatel právo jedenkrát ročně jednostranně zvýšit nájemné, avšak jen o daný procentní limit (př. pokud chce navýšit od 1.1., je nutné navýšení oznámit nejpozději do konce září).
- Zvýšení nájemného v jednom roce nesmí být vyšší než procento růstu stanovené pro každou konkrétní hodnotu měsíčního nájemného za 1 m<sup>2</sup> placeného před zvýšením ve vztahu k cílové hodnotě nájemného platné pro lokalitu, v níž je byt umístěn.
- Cílová hodnota měsíčního nájemného pro každou z velikostních skupin obcí v krajích (a části Prahy a Brna) bude odvozena z údajů o cenách bytů ze statistiky nemovitostí.

V souvislosti s tímto zákonem byly učiněny změny v koncepci sociálních dávek poskytovaných na bydlení (příspěvek na bydlení ze systému SSP a doplatek na bydlení ze systému dávek v hmotné nouzi).

### **Nedostupnost bydlení**

*„Bydlení je důležitou podmínkou pro zapojení do práce, proto ve středověku šlechta na svých statcích ubytovávala bezzemky, kteří u ní pracovali. V době industrializace se u zakládaných průmyslových závodů budovaly ubytovny. První projekty financované z ESF (1957) byly projekty výstavby bytů jako podmínky pro volný pohyb pracovníků. Hlavním problémem volného pohybu za prací bylo trvalé usídlení ve vlastním domku, tj. imobilita způsobená tradicemi bydlení. Nedostatek přiměřeného bydlení se označuje pojmem bezdomovství.“ (Tomeš, 2010)*

S bytovou politikou je úzce spojena problematika bezdomovectví (nejnižší typ ubytování – **noclehárny**, dále **azylové domy** atd. – viz zákon o sociálních službách). Azylové domy pro matky a rodiny s dětmi nejsou přímo specifikované v zákoně a vztahuje se na ně paragraf o azylových domech obecně.

V České republice rozlišujeme tři základní kategorie bytů, a to v závislosti na osobě jejich vlastníka. Uvedené tři kategorie se obvykle označují jako tzv. **družstevní byty, byty nájemní a byty přímo vlastněné** (často je užíván nepřesný výraz „byty v osobním vlastnictví“). Byty náležející do každé z těchto kategorií mají z hlediska jejich užívání a nakládání s nimi zcela odlišný právní režim.

**Sociální bydlení** – liší se podle pojetí bytové politiky (i v rámci EU). Většinou jde o veřejný sektor nájemního bydlení ve vlastnictví obce, státu pro sociálně potřebné občany, kteří si na bytovém trhu nemohou bydlení zajistit. Proto stát zajišťuje finančně příznivější bydlení.

U nás také problém **sociálních lůžek** (např. léčebny dlouhodobě nemocných), mnohdy plní funkci sociálního bydlení a zatěžuje už tak neekonomické zdravotnictví.

**Bytem zvláštního určení** je byt zvlášť upravený pro ubytování osob se zdravotním postižením. Smlouvu o nájmu bytu zvláštního určení může pronajímatel uzavřít pouze pokud ten, kdo takový byt svým nákladem zřídil, pronajímateli udělil písemné doporučení, pokud si to vyhradil. V případě že jde o byt, který byl bez zvláštního určení zřízen ze státních prostředků nebo stát na jeho zřízení přispěl, je možné smlouvu o nájmu tohoto bytu uzavřít jen na doporučení příslušného úřadu. Byty zvláštního určení mohou mít k tomu účelu v bytovém fondu zřízeny např. magistráty, obce nebo příslušné městské části.

**Sdružení pro ochranu nájemníků** ([www.son.cz](http://www.son.cz)) – působí jako neziskové sdružení pro ochranu nájemníků na principu solidarity. Provozuje vlastní porady, zapojuje se do jednání zasahujících do bytové politiky.

-----  
Ministerstvo pro místní rozvoj ([www.mmr.cz](http://www.mmr.cz))

Krebs, V. a kol.: Sociální politika. ASPI, Praha 2002.

Láchová, L., Duben, R.: Bytová politika v podmínkách přechodu na tržní ekonomiku. VŠE, Praha 1992.

Nováková, H.: Abeceda bydlení. Polygon, Praha 1996.