



Agentura
pro sociální začleňování

Problémy související s bydlením sociálně vyloučených obyvatel a návrh jejich řešení

Materiál schválený vládou usnesením č. 659-713 dne 27. července 2016

Problémy související s bydlením sociálně vyloučených obyvatel a návrh jejich řešení

Agentura pro sociální začleňování již osmým rokem poskytuje podporu obcím a městům při procesu sociálního začleňování osob, které žijí v situaci sociálního vyloučení.¹ Při této činnosti bylo opakovaně zjištěno, že zásadní překážkou integrace sociálně vyloučených je neuspokojivá situace v oblasti bydlení. Na základě poznatků z terénní praxe tak byly definovány některé ze zásadních problémů souvisejících s bydlením sociálně vyloučených osob a navrženy možnosti jejich koncepčního řešení.

Bydlení pro chudé může být v Česku výnosným obchodem umožňujícím některým osobám vydělávat na sociálním systému, který finančně přispívá chudým lidem na bydlení. K 1. lednu 2015 byl novelizován zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, který umožnil přísněji kontrolovat tzv. byznys s ubytovnými prostřednictvím úpravy podmínek pro přiznání doplatku na bydlení². Tato novela přinesla několik změn. V první řadě byl upraven okruh společně posuzovaných osob, aby lépe odrážel skutečný stav v bytě³. Do té doby se pro výpočet doplatku na bydlení používala stejná metodika jako pro příspěvek, tedy opřená především o počet osob s trvalým pobytem v bytě. Zároveň tak novela zabránila poskytování více doplatků na jeden byt. Dávka je tedy nyní vázaná především na místnost, nikoliv na jednotlivce. Již není možné umístit do malého pokoje na ubytovně početnou rodinu, nadsadit nájemné a za každého člena pak inkasovat doplatek na bydlení. Dále musí být splňovat základní technické standardy.

Problém tzv. obchodu s chudobou v oblasti bydlení se nicméně daří eliminovat jen velmi částečně, neboť se z ubytoven začíná postupně přesouvat do standardních bytů, což jeho řešení činí ještě obtížnějším. Jednání se zástupci bytových družstev, společenství vlastníků jednotek a s představiteli obcí pomohlo identifikovat následující aktuální problémy. Vedle nově popsanych problémů stále v řadě případů přetrvávají také dlouhodobě řešené problémy – vznik dluhů na nájemném nebo vyúčtování energií a služeb, nebo problémy s nedodržením pravidel soužití v domě, které může být hrubým porušením nájemní smlouvy a důvodem pro ztrátu bydlení. Zároveň přetrvávají problémy s dostupností standardních bytů pro domácnosti ohrožené sociálním vyloučením, které jsou obecně analyzovány v jiných materiálech⁴. V některých lokalitách je poté specifickým problémem nevhodná struktura bytů, které jsou této cílové skupině dostupné, např. z důvodu nedostatku velkých bytů umožňujících přiměřené bydlení pro velké rodiny.

1. Popis aktuálních problémů

1.1 Dluhy vůči Společenství vlastníků jednotek nebo družstvu

Majitel bytu či člen družstva pronajímá/podnajímá bytovou jednotku v bytovém domě domácnosti ohrožené sociálním vyloučením nebo jinak znevýhodněné. Úřad práce vyplácí nájemci (nebo ve výjimečných případech přímo majiteli formou přímé úhrady) dávku

¹ Sociálně vyloučenými se v souladu se společensky vědní terminologií v tomto materiálu rozumějí osoby, které mají ztížený až znemožněný přístup ke zdrojům a statkům, které jsou běžně dostupné pro ostatní populaci.

² Zákon č. 252/2014 Sb. ze dne 22. října 2014, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

³ § 8 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

⁴ Např. Koncepce sociálního bydlení ČR do roku 2025, Zpráva o naplňování Strategie boje proti sociálnímu vyloučení v letech 2011 – 2015.

příspěvek, případně doplatek na bydlení. Majitel však správci domu (SVJ, družstvo) dlouhodobě neodvádí předepsané příspěvky na správu domu a případných souvisejících pozemků, ani zálohy za společně odebírané služby (energie, teplo v domech s centrálním vytápěním, dodávka pitné vody, odvádění odpadní vody apod.). Dluh majitele bytu vůči SVJ/družstvu může dosahovat desítek tisíc korun. SVJ však musí hradit společně odebírané služby, jinak by hrozilo odpojení celého domu od vody nebo tepla, případně vznik vysokého penále. Dluhy omezují možnosti SVJ či družstva udržovat nebo zlepšovat stav domu, v případě vyššího počtu neplatičů může být ohrožen i výkon základních povinností SVJ⁵ či družstva. Obyvatelé domu v této situaci přičítají nepříznivé následky rodině bydlící v bytě, přitom skutečnou příčinou je majitel bytu „zadržující“ dávky. Na žádost SVJ nebo družstva nelze poukazovat část dávek určených na zajištění bydlení (příspěvek na bydlení, doplatek na bydlení) přímo ve prospěch účtu určeného na správu domu nebo úhradu společně odebíraných služeb v případě, kdy nájemce (příjemce dávky) plní své závazky vůči pronajímateli bytu. Je samozřejmě možné po majiteli bytu dlužné částky vymáhat soudně standardní žalobou na plnění a případně exekucí, v praxi to však není vždy snadné, pokud dlužník je obtížně dosažitelný, nevyskytuje se na adrese svého trvalého pobytu, s čímž jsou spojeny problémy s doručováním korespondence, případně pobývá dlouhodobě v zahraničí. I výkon rozhodnutí bývá obtížný – dlužník může být nemajetný, případně svůj majetek skrývá či má další dluhy.

Další možnost řešení je v dílčí úpravě dávkového systému. S vyplácením a především s výpočtem dávek určených na zajištění důstojného bydlení je spojena značná administrativní zátěž a složitý způsob výpočtu. To může být překážkou, aby v odůvodněných případech mohly úřady práce část dávky určené na bydlení zasílat přímo ve prospěch poskytovatelů služeb či fondů SVJ/družstev. Tento postup by mohl přispět k prevenci zadlužení SVJ/družstev, snížení příležitostí pro obchod s chudobou v podobě pronájmu bytů sociálně potřebným občanům a zneužívání dávek ze strany nepoctivých majitelů bytů. Nutné je však legislativně ošetřit soukromoprávní souvislosti takového postupu.

Pokud jde o vymáhání pohledávek, zrušení zákona o vlastnictví bytů⁶ poněkud změnilo postavení ostatních vlastníků v domě. Podle staré úpravy náleželo ostatním vlastníkům zástavní právo na úhradu škod na ostatních jednotkách a společných částech domu⁷ a rovněž tak na úhradu nákladů spojených se správou domu a pozemku⁸. Toto zástavní právo umožňovalo v případě dluhů prodat byt či věc v něm ve veřejné dražbě, a rovněž tak zlepšovalo pořadí pohledávek SVJ v případě exekuce. Současná úprava zákonné zástavní právo nezavádí. Je tedy třeba dlužníka žalovat u soudu a poté případně navrhnout exekuci. Pohledávky ze škod na domě či na nákladech pak mají stejné postavení, jako pohledávky kteréhokoliv jiného dlužníka.

Zástavní právo vznikalo sice ze zákona, ale na základě pravomocného rozsudku soudu o přisouzení pohledávky. Vždy se tedy vyžadovalo, aby pohledávka byla vyžalována, s čímž byly spojeny další náklady na straně SVJ a uvedený postup byl časově náročný. Na jednotce v naprosté většině případů vážlo rovněž zajištění ve prospěch zástavního věřitele (zpravidla bankovního domu). Pokud zástavní věřitel, jemuž k jednotce svědčilo zástavní právo, získal

⁵ Mediálně je známý případ insolvence SVJ v Obrnicích, který musela řešit obec, které nebyl lhotejný osud obyvatel domu. Vlastníci bytů prodali své byty obci, která uhradila dluhy a obnovila funkčnost bytového domu. Dluhy po SVJ splácela několik let.

⁶ Zákon č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, platný a účinný do 31. 12. 2013

⁷ § 13 odst. 2 zákona o vlastnictví bytů.

⁸ § 15 odst. 3 zákona o vlastnictví bytů.

exekuční titul dříve než společenství vlastníků, což bylo pravidlem, společenství vlastníků právo na oddělené uspokojení vůbec nezískalo, vedle toho bylo nuceno nést náklady předcházejícího soudního řízení.

Ani úpravu priority způsobem, jaký předvídal zákon o vlastnictví bytů, nepovažujeme za vhodnou. Ustanovení § 16 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů sice stanovilo, že „pohledávky vlastníků jednotek vzniklé z neplnění povinností uvedených v § 13 odst. 2 a § 15 odst. 1 se při rozvrhovém jednání uspokojí z podstaty podle § 337 odst. 1 občanského soudního řádu po uspokojení pohledávek daní a poplatků před ostatními pohledávkami“, nicméně z důvodu novely občanského soudního řádu z roku 2001, která původní pravidlo § 337 odst. 1 o. s. ř. přesunula do § 337c o. s. ř., pravidlo § 16 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů ztratilo smysl. Pohledávky společenství vlastníků, resp. jeho jednotlivých členů, přestože byly zajištěny zástavním právem, nebyly přednostně uspokojovány.

V případě nájemního bydlení existuje zákonné zadržovací právo k věcem nájemníka v bytě⁹, které usnadňuje pronajímateli vymáhat dlužné nájemné a platby za služby. U vlastnického bydlení však odpovídající nástroj chybí.

Vedle zákonného zástavního práva je možné uvažovat i o jiných řešeních – např. novelou občanského soudního řádu by bylo možné zlepšit pořadí pohledávek za škody na domě a z nákladů na údržbu a energie. V případě exekuce na předluženého dlužníka by tak byla vyšší šance na vymožení těchto pohledávek.

Nový občanský zákoník umožňuje nařídit soudní prodej bytu¹⁰, stejně jako to umožňoval starý zákon o vlastnictví bytů¹¹. Je tedy možné, aby soud na návrh osoby odpovědné za správu domu nebo dotčeného vlastníka jednotky nařídil prodej bytu takového vlastníka, který podstatně omezuje nebo znemožňuje výkon práv ostatních vlastníků jednotek. Toto je však krajní řešení. Je možné jej využít jedině v případě, že vlastník porušuje povinnosti uložené pravomocným soudním rozhodnutím, a to jedině při podstatném zásahu do práv ostatních vlastníků. Bude přicházet v úvahu například při trvalém hluku, znečišťování domu, nesnesitelném zápachu apod.¹² Tento postup navíc prakticky vyžaduje dvě soudní rozhodnutí (první – uložení zákazu či povinnosti, druhé – nucený prodej za nesplnění). Tím se liší od zákonného zástavního práva, kde je prakticky třeba pouze jedno soudní řízení, tedy rozhodnutí o samotném dluhu. Zástavní právo v takovém případě vznikalo automaticky, ze zákona, a po přisouzení nároku by následoval už jen soudní prodej zástavy. Touto cestou navíc není možné řešit dluhy vůči SVJ, které jako peněžitá pohledávka musí být soudem stejně nejdříve přisouzeny a pak vymáhány např. i prodejem jednotky v exekuci. Postup je tedy prakticky stejný.

Jde-li o družstevní byt, je částečným řešením vyloučení takové osoby z bytového družstva. Vyloučit člena družstva lze z důvodů uvedených v §§ 614 a 734 zákona o obchodních korporacích: závažné nebo opakované porušení členských povinností, hrubé (tedy značně intenzivní) porušení povinností plynoucích z nájmu, úmyslný trestný čin proti družstvu, osobám nebo majetku v domě, nebo z jiných důležitých důvodů uvedených ve stanovách. Vyloučení musí předcházet výstraha a nejméně třicetidenní lhůta k nápravě. Proti rozhodnutí

⁹ § 2234 občanského zákoníku

¹⁰ § 1184 občanského zákoníku.

¹¹ § 14 zákona o vlastnictví bytů

¹² Viz Spáčil, J. a kol.: Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 741 - 742

o vyloučení lze podat námitky, o kterých musí rozhodnout členská schůze, poté se lze bránit soudní žalobou. Podání žaloby pak brání družstvu uplatnit práva plynoucí ze zániku členství.

Nájem bytu samozřejmě nezbavuje nájemce povinností vůči vlastníku domu a vůči ostatním obyvatelům domu¹³ a jejich porušení může být důvodem k vypovězení nájemní smlouvy. Nový občanský zákoník výpověď nájmu bytu usnadnil (např. již neexistují tzv. bytové náhrady). Výpověď je stále možná jen ze zákonných důvodů.¹⁴ Neplacení nájemného a plateb za služby po dobu tří měsíců je důvodem pro výpověď bez výpovědní doby¹⁵. Kromě toho je zde zadržovací právo pronajímatele vůči věcem v bytě¹⁶. Pokud navíc nájemce podstatně omezuje nebo znemožňuje výkon práv ostatních osob bydlících v domě, ale pronajímatel nevypoví jeho nájem, mělo by proti pronajímateli jako vlastníku nemovitosti být možné postupovat podobně, jako pokud by povinnosti porušoval sám, neboť má odpovědnost za to, že všechny osoby se budou řídit pravidly pro správu domu a pro užívání společných částí a budou je dodržovat.

Problémy:

- V případě vlastnického bydlení - obtížná dosažitelnost majitelů bytů, kteří neplní své závazky vůči SVJ a nízká účinnost některých kroků při vymáhání dluhů a povinností vlastníka či uživatele bytu.
- V případě družstevního bydlení - vyloučení z družstva je možné pouze z úzkých, zákonem vymezených důvodů. Vyloučení musí předcházet výstraha, je třeba splnit přísné formální a obsahové náležitosti, vyloučený člen může podat námitky, o kterých musí rozhodnout členská schůze a poté se obrátit na soud. Během soudního řízení jsou možnosti družstva značně omezené¹⁷, neboť zákon družstvu brání podnikat „nevratné“ kroky vůči vyloučenému členu (např. vyklidit jeho byt). Ačkoliv družstvo může samozřejmě vymáhat splatné pohledávky, nemusí být odstraněna prvotní příčina ve formě člena družstva, který neplní své povinnosti.
- V případě exekuce na byt či družstevní podíl nemají pohledávky z plateb za služby a správu domu přednostní pořadí. To znamená, že byla-li nařízena exekuce na návrh SVJ či družstva, jsou jejich pohledávky uspokojeny až po nákladech řízení a pohledávkách hypotečního věřitele¹⁸. Byla-li exekuce nařízena na návrh někoho jiného, jsou tyto pohledávky uspokojeny až v poslední skupině (přednost mají např. výživné, daně či poplatky). To značně snižuje úspěšnost vymáhání.
- Nízká cena bytu v neatraktivní sociálně vyloučené lokalitě brání tomu, aby z jeho prodeje bylo možné uspokojit dluhy vzniklé nezodpovědným chováním vyloučeného družstevníka či bývalého vlastníka jednotky.
- Na žádost SVJ nebo družstva nelze poukazovat část dávek určených na zajištění bydlení (příspěvek či doplatek na bydlení) přímo ve prospěch účtu určeného na správu domu nebo ve prospěch úhrady společně odebíraných služeb.

¹³ § 2256 odst. 2 občanského zákoníku.

¹⁴ § 2288 občanského zákoníku.

¹⁵ § 2291 občanského zákoníku.

¹⁶ § 2234 občanského zákoníku.

¹⁷ § 620 zákona o obchodních korporacích.

¹⁸ § 337c občanského soudního řádu

1.2 Výskyt obtěžujícího hmyzu, hlodavců a zápachu

V tzv. sociálně vyloučených lokalitách je častým problémem zvýšený výskyt hmyzu nebo hlodavců. Tito škůdci se šíří mezi byty a jejich skutečný původ často nelze zjistit. Pokud v domě žije sociálně znevýhodněná domácnost, ostatní nájemníci často spojují výskyt škůdců automaticky s ní, ačkoliv zamoření může mít řadu jiných příčin. Problémem bývá i zápach a šíření plísní, obvykle způsobené nesprávným nakládáním s domovním odpadem a nevhodným používáním bytu (nedostatečné větrání, sušení prádla, přeplněnost bytu) nebo špatným stavebně technickým stavem celé budovy.

Řešení hygienických problémů obvykle vyžaduje spolupráci všech osob v domě, jakož i výdaje ze společných zdrojů bytového družstva či SVJ. Protože obvykle není možné zjistit, jakým způsobem problém vznikl a kde se nachází prvotní příčina, jsou tyto výdaje spojovány právě se sociálně vyloučenými domácnostmi žijícími v domě.

Řešení problému navíc předpokládá dobrovolnou spolupráci všech osob v domě. Provedení dezinfekce či deratizace proti vůli vlastníka bytu je významným zásahem do domovní svobody. Takové oprávnění proto mají pouze pracovníci Krajské hygienické stanice a je možné jej využít jen v mimořádných případech hodných zvláštního zřetele¹⁹, tedy v situacích, kdy je zde reálné ohrožení ostatních osob v domě nakažitelnými nemocemi a jejich přenašeči.

Úprava v zákoně o ochraně veřejného zdraví tak dopadá pouze na úzkou skupinu nejzávažnějších případů. V právním řádu chybí mírnější nástroje k řešení situací, které nedosahují této intenzity. Vzhledem k tomu, že ochrana obydlí je zaručena ústavním pořádkem, bude třeba respektovat z něj plynoucí omezení: Podmínky pro vstup úřední osoby do bytu musejí být jasně dané zákonem a jakýkoliv zásah musí být nezbytný pro ochranu zdraví druhých osob, a to pouze v situaci, kdy není jiné, vhodnější řešení. Zásah musí být přiměřený hrozícímu problému.

Problémy:

- Chybí určení podmínek, za kterých může orgán hygienické služby vstoupit do bytu i v nepřítomnosti majitele a provést místní šetření a kdy je možné prolomit domovní svobodu v zájmu ochrany zdraví v situacích, kdy problém nedosahuje intenzity předvídané § 88 zákona o ochraně veřejného zdraví.
- Chybějí pravidla pro zjištění původce problémů a zajištění úhrady nákladů na provedená opatření deratizace, desinfekce apod. původcem problémů.

1.3 Přelidnění bytů a stavebně technická a hygienická nevhodnost bytů

Zejména u domácností, které obtížně shání byt na volném trhu, dochází k částečně dobrovolnému, ale někdy k vynucenému soužití velkého počtu osob v malých bytech. Zatímco v případě některých cizinců jde o dočasné řešení na počátku jejich integrace do české společnosti, v případě velkých nukleárních rodin nebo soužití více generací se může jednat o dlouhodobý stav bez jasné perspektivy změny.

¹⁹ § 88 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů

V přelidněných bytech podle definice Eurostatu žije v Česku 19,9 % obyvatel (šetření SILC 2014), ale ve skupině nízkopříjmových obyvatel (do 60 % mediánu příjmu) je tento podíl 44,7 %. Zatímco hodnoty za celou populaci se blíží průměru EU (17,1 % obyvatel), nízkopříjmové domácnosti žijí v přelidněných bytech výrazně častěji, než je tomu v EU (30,2 %). Přelidněnost bytů znamená intenzivnější využívání (a tím i rychlejší opotřebení) jak vlastních bytů, tak společných prostor v domě, vyšší náklady na odvoz odpadků, zvýšenou hlučnost, riziko tvorby plísní.

Nový občanský zákoník umožňuje pronajímateli omezit počet osob v domácnosti nájemce (mimo případy nejbližší rodiny).²⁰ To je však soukromoprávní úprava, která jednak nezakládá pravomoc kteréhokoliv orgánu kontrolovat její dodržování, jednak je zcela závislá na vůli pronajímatele, neboť jde o jeho právo, nikoliv povinnost. Žádný veřejnoprávní orgán tedy nemůže omezovat počet osob žijících v bytech.

Rovněž tak novela zákona o pomoci v hmotné nouzi č. 252/2014 Sb. dala stavebnímu úřadu pravomoc provést na žádost úřadu práce kontrolu standardů bydlení v jiných než obytných prostorách a stavbách pro individuální či rodinnou rekreaci. Nejsou-li tyto požadavky splněny, nelze doplatek na bydlení přiznat.²¹ Tato nová úprava se však týká pouze základních technických požadavků podle vybraných ustanovení vyhlášky²² a netýká se prostor zkolaudovaných jako byt. V současnosti je však poměrně častým jevem to, že byty v minulosti zkolaudované k bydlení jsou nyní ve stavebně technickém stavu, který ohrožuje zdraví a život jeho obyvatel. Rodinám bydlícím v těchto nevyhovujících bytech jsou pak vypláceny dávky určené na zajištění bydlení. Je žádoucí, aby byly dávky vypláceny rodinám žijícím ve stavebně technicky a zdravotně nezávadných bytech. Stavební úřad by měl mít povinnost na vyzvání úřadu práce provést kontrolu k bydlení nevyhovujících bytů, nařídít majiteli bytu odstranění zjištěných nedostatků a ověřit jejich odstranění.

Kromě stavebně technického stavu bytu je nutné kontrolovat a vynucovat dodržování hygienicko-zdravotních podmínek a dalších „netechnických“ požadavků na podobu a užívání bytu.

Problémy:

- Neexistence hygienických norem pro byty a nemožnost veřejnoprávně regulovat počet osob obývajících určitou bytovou plochu.
- Nemožnost stavebních úřadů provést na výzvu úřadů práce opatření ve prospěch kvality bydlení ve zkolaudovaných bytech, v nichž žijí rodiny pobírající od státu podporu na bydlení.

1.4 Nadhodnocené nájemné

Výhodnost a výnosnost nájmu bytových jednotek osobám a rodinám sociálně slabým je založena na nadhodnocené výši nájemného, která neodpovídá v místě obvyklému tržnímu

²⁰ § 2272 občanského zákoníku

²¹ § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi

²² § 3 písm. i), § 8, § 10 odst. 5 a 6, § 11, § 38, § 44 odst. 1 písm. a) a § 44 odst. 1 věta druhá vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.

nájemnému. Pronajímateli se tak tento obchod vyplatí, protože úřad práce při přiznávání dávek vychází z tabulek, které zohledňují jen velikost obce, typ vlastnictví a počet členů rodiny. Nehledí se již na lokalitu či stav bytu. I když se od podzimu 2015 úřady práce více zaměřily na zkoumání výše nájemného, porovnávají jej v případě doplatku na bydlení s cenou v obci obvyklou a při určování výše příspěvku a doplatku na bydlení vycházejí z vlastních výpočtů a analýz, pronajímatelé našli další způsob jak dosáhnout na co nejvyššího příjmu z dávek – navyšují zálohy za služby a energie. Ty po ročním vyúčtování vykazují přeplatek, který je příjmem majitele bytu a nevrací se do státního rozpočtu. Jednoduché sledování vyúčtování služeb pracovníky úřadu práce není v současné době reálné, protože vyúčtování služeb probíhá u v některých případech v různém termínu (je závislé na počátku odběru služby, stěhování nájemníků apod.).

Problémy:

- Neexistence celostátních cenových map nájmu, které by byly závazné pro úřady práce při rozhodování o výši dávek na bydlení.
- Neexistence nástrojů na posouzení přiměřenosti cen služeb a celkových nákladů energií s ohledem na energetickou efektivitu domu, způsob vytápění apod. pro účely výpočtu doplatku nebo příspěvku na bydlení.
- Nevracení případného přeplatku do státního rozpočtu.

1.5 Neplnění povinností ze strany majitelů bytů a zanedbávání údržby bytů, které jsou pronajímány osobám ohroženým sociálním vyloučením

Majitelé bytů, kteří v mnoha případech nežijí vůbec v místě, kde vlastní a pronajímají byty, neplní své povinnosti plynoucí pro ně z občanského zákoníku, ať již jde o údržbu bytů či řešení situace, kdy jeho nájemníci opakovaně a dlouhodobě narušují veřejný pořádek v domě. Vlastníci či nájemci dalších bytů v domě se tak ocitají v neřešitelné situaci, neboť nemají efektivní možnosti, jak situaci v domě řešit.

Možnosti domácností ohrožených sociálním vyloučením na bytovém trhu jsou omezeny řadou faktorů, zejména diskriminací na trhu s bydlením, nedostatkem volných finančních prostředků k uhrazení jistoty, předchozími dluhy a dalšími. V řadě lokalit je jen několik pronajímatelů, kteří jsou ochotni těmto domácnostem pronajímat byt, a to za nejvyšší cenu, kterou ještě pokryje příspěvek nebo doplatek na bydlení podle horní hranice normativních nákladů na bydlení. Částka normativních nákladů na bydlení v sobě zahrnuje náklady na údržbu nemovitosti a přiměřený zisk. V regionech s nejvyšším výskytem sociálně vyloučených lokalit (Karlovarský, Ústecký a Moravskoslezský kraj) se jedná o částky výrazně nad místně obvyklou výší nájmu. Mnozí majitelé však téměř neprovádějí údržbu nemovitostí a v některých případech neřeší ani drobné závady, které mohou mít vliv na bezpečnost bydlení (poškozené vchodové dveře, nefunkční světlo na chodbách...). Podmínky bydlení v domě se zhoršují, jeho obyvatelé však mají omezené možnosti změny bydlení²³. Dochází

²³ Majitelé bytů i nájemníci plní si své vlastnické či podnájemní povinnosti jsou doslova v pasti. Cena jejich nemovitosti klesá např. v Děčíně Boleticích od roku 2008 každoročně o 100 000 Kč a např.

tak k viditelnému chátrání nemovitostí (střechy, fasády, vchodové dveře apod.), které je veřejností spojováno s obyvateli domu, nikoliv také s neplněním povinností majitele nemovitosti. Majitel nemovitosti tak dosahuje zisků na úkor investic do základní údržby a oprav obývané nemovitosti.

Problémy:

- Neexistují efektivní nástroje, které by majitele nutily k tomu, aby plnil řádně své povinnosti vlastníka bytu.
- Hygienická služba neprovádí kontroly stavu bytů před jejich pronájmem, neposuzuje jejich vhodnost k trvalému bydlení, takže nemůže ani zakázat užívání zdravotně nevhodného bytu, a to ani v případě, že osoby pobývající v bytě jsou žadateli o doplatek nebo příspěvek na bydlení.
- Občanský zákoník umožňuje pronajmout i byt nezpůsobilý k užívání, jsou-li zároveň ujednána zvláštní práva a povinnosti plynoucí ze zvláštní povahy bytu, včetně výše a způsobu úhrady nákladů na provedení nutných úprav²⁴. Zákon však blíže nestanoví obsah ani limity takové dohody, tj. stav, za kterého již byt nemůže být pronajat. Dohoda tedy může být pro nájemce značně nevýhodná. Navíc jde o soukromoprávní povinnost, kterou lze vymáhat jen soudně. Nájemce může pouze podat žalobu a tou se domáhat nápravy či náhrady způsobené škody, zejména u sociálně vyloučených jednotlivců však nelze očekávat, že budou ve vymáhání svých práv takto aktivní.
- Stavební ani jiné úřady nemají dostačující kompetence – stavební úřady mohou nařídit údržbu nebo odstranění vad nemovitosti, tato pravomoc se však podle stavebního zákona nevztahuje na všechny situace, pro které je bydlení v takových bytech nevhodné. Orgány ochrany veřejného zdraví pak rovněž tyto kompetence nemají.

2. Návrh řešení

Návrh řešení by měl směřovat k efektivnímu využívání dávek na bydlení, k eliminaci zátěže pro SVJ/družstva v podobě narůstajících dluhů a k nastolení bezproblémového sousedství různých typů domácností v bytových domech. Zrychlení vystěhování z bytu sice pro družstvo či SVJ znamená dřívější zastavení nárůstu dluhu, zároveň však zvyšuje nebezpečí, že domácnost nájemníka či podnájemníka skončí bez domova v substandardním bydlení. V takovém případě se snižuje pravděpodobnost úspěšného vymáhání dlužné částky, navíc hrozí vyšší náklady veřejných rozpočtů spojené právě s řešením situace domácnosti bez domova. Pro řešení nastíněných problémů bude klíčový vznikající zákon o sociálním bydlení s jeho zamýšlenou podporou sociální práce s klienty, kteří obývají sociální byty.

Je však evidentní, že současná právní úprava je pro úspěšné řešení popsaných problémů nedostatečná. Navrhují se proto tyto úkoly:

v Litvínově Janově klesla z původních cca 1 mil. Kč na současných 30 tisíc Kč. Tato past se týká často starších obyvatel v důchodovém věku, kteří dosud splácí úvěry na své původně drahé byty.

²⁴ 2242 odst. 2 občanského zákoníku.

Ministerstvo práce a sociálních věcí

- Ve spolupráci s ministerstvem spravedlnosti a ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu předložit návrh řešení situace, kdy pronajímatel neplní povinnosti při úhradě nákladů spojených s bydlením (dluhu na příspěvcích SVJ, zálohách apod.)
- Zajistit, aby dávky, které byly určeny na úhradu záloh na energie, mohly být v případě přeplatku vráceny do státního rozpočtu např. uložení povinnosti pronajímatelů bytů, do kterých jsou poskytovány dávky na bydlení (zejména v případech, kdy je platba za ubytování nebo bydlení určena paušální částkou).
- Zajistit, aby úřady práce na základě zjištění z ročního vyúčtování energií v případě nepřiměřeně vysokých nákladů zvýšily spolupráci s příslušnými obecními úřady při řešení nepříznivé sociální situace v oblasti bydlení, popř. ve spolupráci s MPO zajistily pro nájemníka (příjemce dávky) odborné konzultace za účelem snížení nákladů vynaložených na energie a měly možnost finančně podpořit doporučená opatření na snížení nákladů na energie či služby spojené s užíváním bytu.
- Zajistit metodické podklady pro provádění místního šetření, včetně stanovení podmínek pro obyvatelnost či neobyvatelnost bytu z pohledu podávání podnětů kompetentním orgánům a koordinaci postupů.

Ministerstvo spravedlnosti ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj

- Provéřit vhodnost ustanovení § 1184 občanského zákoníku s ohledem na možnost efektivně donutit vlastníka, aby plnil své povinnosti, pokud jde o údržbu bytu i nájemní vztahy, včetně možných alternativních pojetí.
- Upravit formu zákonného zástavního práva k jednotce u SVJ.
- Pohledávky SVJ v případě exekucí na byt řešit prioritně (v druhém pořadí mezi skupinami dalších věřitelů).

Ministerstvo zdravotnictví

- Zpřesnit podmínky, za kterých může orgán hygienické služby vstoupit do bytu i v nepřítomnosti majitele a provést místní šetření směřující k dodržování hygienických standardů obydlí.
- Zpřesnit podmínky pro provádění a úhradu nákladů na provedená opatření deratizace, desinfekce apod. tak, aby byla návodně popsána součinnost SVJ (majitele nemovitosti), majitele bytové jednotky a míra odpovědnosti zjištěného původce problémů.
- Stanovit hygienické normy omezující počet osob obývajících byt v závislosti na jeho rozloze a dalších vlastnostech.
- Zavést pravomoc hygienické služby kontrolovat a v krajním případě zakázat užívání zdravotně závadného bytu alespoň v případě, že osoby pobývající v bytě jsou žadateli o doplatek nebo příspěvek na bydlení.
- Zajistit metodické podklady pro provádění místního šetření, včetně stanovení podmínek pro obyvatelnost či neobyvatelnost bytu z pohledu hygienických předpisů.

Ministerstvo pro místní rozvoj

- Vytvořit pro účely konstrukce normativních nákladů na bydlení orientační přehled hodnot nájemného v území a v pravidelných intervalech jej aktualizovat.
- Zajistit metodické podklady pro provádění místního šetření, včetně stanovení podmínek pro obyvatelnost či neobyvatelnost bytu z pohledu stavebně technických závad bytu.

Ministerstvo vnitra

- Zajistit metodické podklady pro provádění místního šetření, včetně stanovení podmínek pro obyvatelnost či neobyvatelnost bytu z pohledu požární bezpečnosti.

Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu

- Aktualizovat materiál s názvem Nástroje pro obce v boji proti sociálnímu vyloučení a zajistit jeho distribuci samosprávám.

3. Závěr

Dlouhodobé narušení sociální soudržnosti, kdy sociálně vyloučená nebo ohrožená domácnost nedokáže z různých příčin dostát svým finančním závazkům nebo dodržovat všechny normy, které od ní okolí očekává, může vést k destabilizaci sousedských vztahů, vztahů v lokalitě, a v konečném důsledku k sociálním nepokojům regionálního nebo celostátního charakteru. Je-li sociálně vyloučenou rodinou rodina romská nebo rodina cizinců, je radikalismus majority motivován i rasovými a národnostními pohnutkami a může vést k posilování extremistických postojů.

Dosažení sociálního začlenění není proto možné pouze opatřeními zaměřenými na osoby sociálně vyloučené nebo ohrožené. Aktivity a politiky zaměřené na sociální začleňování musí zohlednit také ostatní obyvatele a klíčové společenské instituce tak, aby byly uspokojeny jejich oprávněné zájmy a potřeby (např. na spokojené sousedství odpovídající místně obvyklým pravidlům) způsobem, který zajistí sociální začlenění a prevenci sociálního vyloučení.