

# KOMPARACE SYSTÉMŮ SOCIÁLNÍHO BYDLENÍ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH EU

## COMPARISON OF SOCIAL HOUSING POLICY MEASURES IN SELECTED COUNTRIES EU

Ing. Iva Kalátová

Katedra regionálního rozvoje  
Vysoká škola regionálního rozvoje a Bankovní institut - AMBIS  
Lindnerova 575/1, Praha 8 - Libeň  
iva.kalatova@seznam.cz

### Klíčová slova:

Problematika bydlení, bytová politika, sociální bydlení, podpora bydlení

### Keywords:

The housing issue, Housing policy, Social housing, Housing support

### Abstrakt:

Porovnání systémů sociálního bydlení ve vybraných zemích EU konkrétně v Německu, Francii, Slovensku, Polsku, Popis jednotlivých koncepcí s ohledem na porovnatelnost kritérií ve zvolené struktuře: definice a legislativně-institucionální ukotvení sociálního bydlení, poskytovatel sociálního bydlení, jeho financování a cílové skupiny.

### Abstract:

A comparison of social housing systems in selected EU countries, namely Germany, France, Slovakia and Poland. A description of individual concepts with regard to the comparability of criteria in the chosen structure: definitions and the legislative and institutional basis for social housing, providers of social housing, financing and target groups.

## Úvod

### Cíl práce

Cílem tohoto článku je porovnat systémy sociálního bydlení ve vybraných zemích EU konkrétně v Německu, Francii, Slovensku, Polsku, Nizozemí, Švédsku, Řecku, Slovinsku, Rakousku, Belgii a Dánsku a dále zhodnotit stav sociálního bydlení v České republice.

Jako východisko pro naplnění cíle práce využívá autorka popis jednotlivých koncepcí s ohledem na porovnatelnost kritérií ve zvolené struktuře: definice a legislativně-institucionální ukotvení sociálního bydlení, poskytovatel sociálního bydlení, jeho financování a cílové skupiny.

Na základě těchto výstupů je zpracována komparace zvolených kritérií ve všech zemích a v ČR. Všechny analyzované podklady autorka využívá k odpovědi na otázku, zda je nezbytně nutné řešit sociální bydlení v České republice samostatným zákonem a navrhuje možné řešení.

### Metodika

K naplnění cíle je využita srovnávací výzkumná strategie, komparace, která se používá pro srovnání makrosociálních jednotek. Jde o druh hledání rozdílů a podobností v makrosociálních jednotkách (Ragin, 1989). Definičním rysem srovnávací výzkumné strategie je především existence entit, které lze považovat za odlišné entity. Tyto jednotky se stávají jednotkami pro výzkum. Důležitým aspektem je podmínka, aby byly jednotky srovnatelné. Druhým určujícím rysem komparace je to, že by se neměla zaměřovat pouze na popis případů, ale také na vysvětlení rozdílů nebo zobecnění modelů (Nekola, Geissler, Mouralová, et al., 2011). K popisu podobností a rozdílů systémů je používána především metoda interní analýzy. Pro sběr dat byla zvolena analýza dokumentů zákonů, vyhlášek, nařízení vlády nebo jiných subjektů, metodické pokyny atd.

### Bytová politika

V zásadě existují dva hlavní modely dostupnosti sociálního bydlení: univerzální a selektivní (EP, 2013). Výběr jedné z nich ovlivňuje strukturu celého trhu s bydlením. V praxi je obvyklý mix prvků specifických pro každý z těchto modelů.

*Univerzální model* je charakterizován širokou dostupností sociálního bydlení, která má však určité důsledky, především ve vztahu k velikosti zásob sociálního bydlení a cenou za jeho poskytování, jakož i konkurencí se soukromým segmentem nájemních bytů. Tento model je nejvíce implementován ve Švédsku, jeho charakteristické rysy jsou patrné také v Holandsku a Dánsku. Jeho výhodou je snížená stigmatizace uživatelů vyplývající ze závislosti na sociálním bydlení, protože v něm reálně bydlí směs nájemníků z různých sociálních skupin s různým příjmem.

*Selektivní model* je založen na přidělování sociálního bydlení pouze omezenému počtu lidí; vzhledem ke kritériu přidělování se dělí na obecné a rezidentní. První typ má sloužit velké skupině lidí s nízkým příjmem, druhý pouze těm, kteří jej nejvíce potřebují díky chudobě, obtížné životní situaci, zdravotním problémům. (Šebestová 2019) Obecně se tvrdí, že koncentrace lidí s obtížnou životní situací na jednom místě nevede ke zlepšení sociálního, psychologického a ekonomického života těchto lidí. Kromě toho zbytek společnosti identifikuje takové nájemníky sociálního bydlení jako lidi na okraji společenského života.

Dalším problémem je často vytvoření specifických etnických ghett v sídlištích sociálního bydlení v zemích s vysokým přílivem migrujících lidí (Kemeny 1995).

### **Sociální bydlení**

Bydlení je nejen základní lidskou potřebou, ale také domovem, přístřeším, určitou jistotou, soukromím a v neposlední řadě i místem bezpečí (Šilhánková, 2006, s. 8). Samotnou potřebu bydlení je nutné oddělit od nároků na kvalitu bydlení, která je u každého jednotlivce odlišná. Čím uspokojivější je pro určitého člověka jeho bydlení, tím snazší je jeho začlenění do společnosti. Má pozitivní vliv na jeho duševní rovnováhu a vytváří adekvátní podmínky pro rodinné vztahy a výchovu dětí (Kalátová 2018, s.10).

Lidé sice dokáží bez bydlení existovat i poměrně dlouhé období, avšak kvalita jejich života je výrazně omezena. Mění se jejich společenský status, jsou odsouváni na okraj společnosti a postupně se dostávají do zacyklené situace, z níž je návrat pro konkrétní osoby mimořádně obtížný a velmi nákladný pro společnost jako takovou. Proto je logické, že se společnost snaží ztrátě domova předcházet různými způsoby. Nájemné bytové domy s dotovaným nájemným, penzióny pro důchodce, noclehárny, ubytovny, azylové domy a mnoho dalších zařízení patří do společné množiny tzv. "sociálního bydlení". Používání tohoto pojmu je sice v běžné řeči velmi intuitivní a samozřejmé, avšak v Evropské unii dnes neexistuje jednotná a exaktní definice tohoto pojmu. Nelze ho zařadit mezi odborné termíny, protože jeho jasné a jednotné interpretování zakotvené v závazném dokumentu, například ve formě legislativního dokumentu, v České republice v současnosti neexistuje. To vytváří přitom možnost pro systematické vylučování některých skupin obyvatel z možnosti ucházet se o pomoc v otázce bydlení.

Důvodů pro tento stav může být několik, například i bytová politika státu před rokem 1989. V období socialismu, kdy neexistovalo soukromé vlastnictví, byla bytová politika kompletně v rukou státu, resp. v rukou národních výborů. Tyto subjekty disponovaly bytovým fondem a přerozdělovaly ho mezi žadatele. Po změně režimu se změnil nejen stav bytového fondu, ale i kompetence týkající se zajišťování bydlení. Některé bytové jednotky přešly do vlastnictví původních majitelů prostřednictvím restitucí, jiné byly postupně prodávány a některé se dostaly do správy měst, resp. do správy městských částí. Kompetence v oblasti zajišťování bydlení přešly v 90. letech 20. století na města a obce a na stát. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR působí jako koncepční orgán a jím zřízený Státní fond rozvoje bydlení pomáhá za specifikovaných podmínek při výstavbě. Kromě vnitrostátních pravidel je však Česko vázáno členstvím v mezinárodních organizacích a uskupeních, hlavně v Evropské unii, jejíž dokumenty jsou pro naši zemi jako členský stát závazné a některé mají vyšší právní sílu než domácí legislativa.

Mezi nejdůležitější dokumenty na úrovni Evropské unie (EU) patří Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Česká republika ji podepsala v roce 1992 spolu se dvěma opčními protokoly, které se týkají práva na adekvátní bydlení. Druhým důležitým dokumentem je Evropská sociální charta. Česko je její signatářem od roku 1999 - již v revidované formě zahrnující právo na bydlení. Kromě zmíněných dokumentů je Česká republika signatářem Všeobecné deklarace lidských práv, Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a lidských právech a jiných dokumentů, z nichž vyplývá povinnost uznat právo na bydlení a také ho zajistit.

V České republice se však v posledním desetiletí nevěnovala problematice bydlení dostatečná pozornost, spíše byla omezena na jakési nezbytné kroky, jejichž řešení vyplývalo spíše z

povinnosti jako zájmu o posunutí dané problematiky do roviny efektivních návrhů a analýz vzniklých a přetrvávajících problémů. Kromě poskytování finanční podpory a velmi základní legislativy se může zdát, že přenesením kompetencí na samosprávy se stát přestal blíže zajímat o to, jak se tato oblast vyvíjí a k jakým změnám v ní dochází. Města a obce se tedy v rámci svých možností a vůle svých samosprávných orgánů řeší otázku bydlení pro různé skupiny obyvatel, které si ho nedokáží z různých důvodů zajistit samy, vlastními politikami. Podle své cílové skupiny, nebo jinak řečeno – podle toho, komu je sociální bydlení určeno, se sociální bydlení definuje téměř u každého autora, který se pokusil z různých důvodů definovat pojem sociální bydlení. Někteří autoři dokonce konstatují, že samotný pojem "sociální" ve spojení s pojmem bytová jednotka, resp. byt v technickém či stavebním slova smyslu (jako 124 budova nebo prostor k obýváním) nedává smysl. Jakákoliv bytová jednotka může získat charakter bydlení sociálního až po splnění předpokladu, že plní nějaký sociální cíl, resp. je obydlená cílovou skupinou, která je z různých důvodů považována za sociálně znevýhodněnou (Donner 2006, s. 2). To, jak se v rámci konkrétní politiky definuje cílová skupina, její sociální charakter, se může výrazně lišit.

Faktem však zůstává, že určení cílové skupiny lze považovat za základní aspekt definování pojmu sociální bydlení. Jedná se tedy o bydlení, které je určeno pro domácnosti, jejichž potřeby nelze naplnit na volném trhu, jeho smyslem je umožnit bydlení potřebným skupinám obyvatel, kteří si ho ze sociálních důvodů nemohou zajistit jinak (Czischke 2007, s. 98). Otázkou pak je, kdo a podle čeho reálně vymezuje skupiny obyvatel, na které se sociální bydlení vztahuje. Vzhledem k tomu, že sociální bydlení nikdy nebylo zaměřené pouze na chudé, zdravotně handicapované nebo starší občany, ale tento sektor se zaměřoval také například na poskytování důstojného bydlení pro některé pracovníky veřejného sektoru a obecně na nižší střední třídu (Lux 2002). Z tohoto pohledu je třeba vrátit se k dříve zmíněnému užšímu a širšímu vymezení sociálního bydlení.

## **Přehled systémů sociálního bydlení ve vybraných evropských zemích**

### **Německo**

V Německu se termín „sociální bydlení“ používá jen zřídka a právní texty obecně odkazují na „veřejně dotované bydlení“ nebo „podporu bydlení“, což představuje asi 4 % národního bytového fondu (OECD, 2019a). Současná veřejná intervence do politiky bydlení v Německu není spojena s konkrétními poskytovateli, ale zahrnuje veřejné dotace jakémukoliv druhu poskytovatelů bydlení výměnou za užívání bytu pro sociální účely (se stropem příjmů a nižším nájemným), a to dočasně. Je třeba poznamenat, že sociální bydlení je od roku 2006 zcela v pravomoci příslušné spolkové země, která zavádí různé programy a programy financování (EP, 2013). Místní úřady mají na starosti zajištění dostupného ubytování pro ty, kteří si sami nemohou zajistit přiměřené bydlení, zatímco spolkový stát zůstává odpovědný za příspěvky na bydlení jednotlivým domácnostem a regulaci nájemného (Housing Europe, 2019).

V roce 1989 byl rozpuštěn institucionální neziskový sektor a současně byla převedena rozsáhlá aktiva vlastněná obcemi na soukromé tržně orientované vlastníky. Dnes mezi poskytovatele veřejně dotovaného bydlení patří městské bytové společnosti a družstva (která představují tradiční neziskový sektor), jakož i soukromí pronajímatelé, komerční developři a investoři s řadou akcionářů. Z právního hlediska jsou všechny bytové společnosti považovány za účastníky trhu, i když obecní bytové společnosti jednají podle místních politik a potřeb bydlení (OECD, 2019b).

Je velmi obtížné podat ucelený obrázek o finančních mechanismech pro poskytování sociálního bydlení, protože obce a spolkové země nesou velkou odpovědnost za politiku bydlení, a proto neexistují žádné centralizované soupisy a programy financování se postupem času vyvíjely (EP, 2013). Obecně platí, že veřejné dotace (granty nebo daňové úlevy) pokrývají rozdíl mezi sociálním nájemným a celkovými náklady bydlení. Veřejné dotace se postupně snižují a současně se zvyšuje nájemné. Na konci období amortizace (obvykle 20 až 40 let u bytů nově postavených s veřejnými dotacemi a 12 až 20 let u renovovaných bytů) může být byt pronajat nebo prodán za tržní ceny. V praxi však společnosti v obecním vlastnictví často provozují jednotky jako de facto sociální bydlení, pokud jde o nájemné a přístup k němu. Příspěvky na bydlení jsou k dispozici také pro lidi pod určitými stropy příjmu, bez ohledu na to, zda si je pronajímají nebo dokonce sami vlastní dům (Housing Europe, 2019).

Cílové skupiny jsou v právních předpisech definovány jako domácnosti, které si nemohou zajistit přiměřené ubytování a potřebují podporu. Tato politika podporuje zejména domácnosti s nízkými příjmy, jakož i rodiny a další domácnosti s dětmi, osamělé rodiče, těhotné ženy, starší, bezdomovce a další potřebné osoby (OECD, 2019b).

Sociální bydlení v Německu je tedy obecně specifické tím, že nedefinuje přímo identifikovatelnou část příslušného sektoru, ale způsob financování bydlení a pravidla pro jeho poskytování. Bydlení se používá pro sociální účely pouze dočasně a po určité době se stane soukromým nájemním nebo vlastnickým bydlením.

### **Francie**

Sociální bydlení ve Francii je poskytováno Habitation à Loyer Modéré (tzv. „HLM“ organizace), které jsou specifickými aktéry pověřenými státem k plnění obecného zájmu, jehož smyslem je poskytovat bydlení za regulované nájemné. Sektor sociálního bydlení ve Francii představuje asi 14 % celkového počtu bytů (OECD, 2019a).

Jedná se o specifické odvětví trhu s bydlením, které se řídí legislativními a regulačními ustanoveními, jež se odlišují od obecného práva a řídí se zákonem o stavebnictví a bydlení (Code de la Construction et de l'Habitation, CCH). Poskytování sociálního bydlení zahrnuje výstavbu, rozvoj, alokaci a správu nájemního sociálního bydlení, ale i pro vlastnictví domu, užívaného k sociálnímu bydlení (Housing Europe, 2019).

Francouzské sociální bydlení staví a spravují organizace v rámci HLM a v menší míře také poloveřejné podniky (Société d'économie mixte, SEM) a některá nezisková sdružení. Organizace HLM, které poskytují největší část sociálního bytového fondu, zahrnují veřejně i soukromě vlastněné společnosti jednající na neziskovém základě a pod kontrolou ministerstva bydlení a financí (EP, 2013).

Nájemné je založeno na čistých stavebních nákladech, které jsou sníženy o dotace od státních a místních orgánů a daňové pobídky. K dispozici jsou také dávky na bydlení, které pomáhají nejchudším domácnostem platit nájemné. Na druhé straně, pokud se příjem domácnosti zvýší do té míry, že překročí příjmový strop, nájemné se odpovídajícím způsobem zvýší (EP, 2013). Většina financování nové výstavby pochází z finančních půjček, kde hlavním věřitelem je Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), které poskytuje prostředky z účtů „Livret A“. Jedná se o spořicí fond s regulovanou úrokovou sazbou, který nepodléhá dani. Každá francouzská domácnost má právo otevřít si u své místní banky spořicí účet Livret A bez daně.

Jejich úspory jsou sduženy v CDC, které platí bankám poplatek za výběr prostředků a definovanou úrokovou sazbu (Housing Europe, 2019).

Mezi další zdroje financování patří granty zaměstnavatelů a zvýhodněné půjčky (tzv. „1 % Logement“, který byl navržen na podporu bydlení pro zaměstnance) a záruky místních úřadů nebo záručního fondu v rámci HLM. Typický režim financování sociálního bydlení v roce 2009 byl následující: 76,5 % z půjčky CDC (Livret A); 10 % vlastní kapitál; 8 % dotace místních orgánů; 3 % státní dotace; dotace zaměstnavatelů 2,5 % (OECD, 2019a). Přístup k sociálnímu bydlení je omezen příjmovými stropy, které jsou stanoveny na národní úrovni specifickou regulací a liší se v závislosti na oblastí, kde se byt nachází, a podle počtu členů domácnosti. Stropy příjmů jsou stanoveny na úrovni, která prakticky zahrnuje velkou část populace, které lze poskytovat sociálního bydlení, což umožňuje určitou míru sociálně - ekonomického mixu (OECD, 2019b).

Během posledních tří desetiletí však odvětví zaznamenala neustálé zvyšování podílu chudých domácností, přičemž v současné době 35 % všech domácností HLM má příjmy pod hranici chudoby. Zákon o právu na bydlení (tzv. „DALO“), zavedený v roce 2007, dále stanoví prioritní přístup pro žadatele v těchto 6 kategoriích: bezdomovci; lidé s rizikem vystěhování, kteří nemají možnost najít jiné ubytování; lidé s dočasným ubytováním; osoby v nezdravém nebo nevhodném ubytování; domácnosti s dětmi v přeplněných nebo nevhodných obydlích; invalidé. Zákon umožňuje, aby lidé v případě, že jejich žádost o ubytování nebude akceptována, požádali místní úřad o právní nápravu (EP, 2013).

V rámci tzv. „Grenelle de l'environnement“ se HLM podílejí na plánu obnovy 800 000 bytových jednotek pro sociální bydlení do roku 2020 s cílem zlepšit jejich energetickou účinnost. Tento program podporuje EU prostřednictvím EFRR. V současné době l'Union sociale pour l'Habitat, což je zastřešující organizace sdužující všechny federace HLM, zahájila proces organizace nového obchodního modelu, který zohlední potřeby dostupného bydlení ve Francii a tlak na veřejné prostředky pro stát a místní úřady (Housing Europe, 2019).

Ve Francii se pojem sociálního bydlení týká bydlení za mírný nájem, který poskytují organizace s odpovídajícím zaměřením, tedy Habitation à Loyer Modéré. Poskytování bydlení za snížené nájemné je obecným zájmem svěřeným státem těmto organizacím.

## **Slovensko**

Zákon o dotacích na rozvoj bydlení, platný od 1. ledna 2011, přijal definici sociálního bydlení jako „bydlení získané s využitím veřejných prostředků, určené pro přiměřené a lidsky slušné bydlení jednotlivců, kteří nejsou schopni zajistit bydlení svým vlastním úsilím a splnili podmínky tohoto zákona.“ Sociální bydlení je také trvalé bydlení v obytných budovách nebo ubytovnách financovaných z veřejných prostředků a poskytované v rámci péče podle zvláštních předpisů (OECD, 2019b).

Ve Slovenské republice lze za sociální bydlení považovat dva typy bytového fondu: nové sociální byty postavené pomocí státní dotace ve vlastnictví obcí, vyčleněné na sociální potřeby a obsazené podle definovaných podmínek a malá část existujícího veřejného majetku ve vlastnictví obcí. Pokud jde o posledně jmenované, je třeba poznamenat, že taková obydlí jsou obsazena nájemníky bývalého státního bydlení, kteří si své byty nekoupili a kteří stále požívají trvalého práva užívat obydlí a regulované nájemné, které jsou obvykle velmi nízké (EP, 2013). Sociální bydlení poskytují pouze obce. Do konce roku 2010 existovala zákonná

možnost pro přístup neziskových organizací k veřejnému financování na poskytování sociálního bydlení, které regulovala obec, ale tato možnost nebyla nikdy skutečně implementována a nová legislativa o ní neuvažuje.

Nová výstavba sociálního bydlení je financována kombinací dotací a zvýhodněných půjček. Financování pochází ze státního rozpočtu a Státního fondu rozvoje bydlení, revolvingového fondu vytvořeného v roce 1996 (EP, 2013).

Dotace pokrývají až 30 % stavebních nákladů, bez ceny půdy, a zvýhodněné půjčky mají roční úrokovou sazbu 1 % s dobou splácení až 30 let a maximálním poměrem půjčky k hodnotě 80 %.

Pro zvýšení poskytování nového veřejně podporovaného bydlení pro domácnosti s nízkými příjmy obsahují programy třetí prvek, dotační program pro technickou infrastrukturu nezbytnou pro výstavbu bytů. Finanční odpovědnost za provoz sociálního bytového fondu však leží na obcích. Nájemné sociálního bydlení v novém obecním bydlení je založeno na dlouhodobém pokrytí nákladů a může činit až 5 % stavebních nákladů ročně. Příspěvky na bydlení jsou k dispozici pouze pro ty, jejichž příjem je pod minimální životní úroveň (Housing Europe, 2019). Hlavní kritérium přístupu k bydlení je určeno úrovní příjmů domácností. Platí také limity na podlahovou plochu bytů. V seznamech žadatelů mohou být upřednostněny sociálně zranitelné skupiny (zdravotně postižení, osamělí rodiče s malými dětmi, deinstitutionalizovaní pacienti, mentálně postižení a bezdomovci). Konečné rozhodnutí o skutečné alokaci je na obci. V případě komunálních zásob pronajímaných nájemcům bývalého státního bydlení se nevztahují žádná zvláštní kritéria (OECD, 2019b).

Slovensko zavedlo prostupný model sociálního bydlení. Stát reguluje a upravuje výstavbu sociálního bydlení. Odpovědnost za politiku bydlení byla přenesena na města a obce, zatímco stát se zabývá pravidly a regulací.

## **Polsko**

V Polsku se pod pojmem sociální bydlení obecně rozumí, že zahrnuje nájemní byty a ostatní byty ve vlastnictví obcí, byty s regulovaným nájemným poskytované neziskovými asociacemi bytů (nazývané TBS) a byty poskytované státními společnostmi nebo státní pokladnou pro své zaměstnance (OECD, 2019a).

Za sociální bydlení se obvykle považují také družstevní byty s nájemním právem k užívání družstevního bytu (na rozdíl od vlastnického práva). Všechny „chráněné byty“, tj. byty pro osoby se zdravotním postižením a jiné skupiny se zvláštními potřebami nebo přístřešky pro bezdomovce, tvoří také sociální bydlení.

Za sociální bydlení se považuje také bydlení obývané majitelem, které bylo postavené nebo zakoupené se státní pomocí, zejména program „domov pro každou rodinu“. V nařízení o DPH je termín „program sociálního bydlení“ základem pro uplatnění nižší sazby DPH na stavební materiály a služby (Housing Europe, 2019).

V Polsku je sociální bydlení ve formě obecního bydlení stále důležitou součástí bytového fondu (asi 8 % v roce 2019), ale v poslední době se výroba nového obecního bydlení téměř zastavila (3400 bytů ročně 2010) (OECD, 2019a).

Od roku 1996 byl zaveden již výše zmíněný systém TBS (v rámci něj bylo dokončeno 79300 bytů, z toho 3100 v roce 2010). V současné době je registrováno 393 společností v modelu TBS, které mohou mít několik právních forem a mohou být v soukromém nebo veřejném

vlastnictví nebo v rámci smíšeného vlastnictví. Družstva stále spravují 19,4 % celkového bytového fondu v Polsku a poskytují dva hlavní typy držby: vlastnické právo na družstevní obydlí (83 % v roce 2018) a nájemní právo na družstevní obydlí (17 %) (OECD, 2019a).

Veřejná banka Bank Gospodarstwa Krajowego (dále BGK) v současnosti vydává TBS a družstvům preferenční úvěry na výstavbu sociálních bytů. Půjčky pokrývají až 70 % hodnoty projektu. Organizace TBS pokrývají zbývajících 30 % z vlastních zdrojů a často vyžadují, aby nájemci vyplnili část mezery mezi náklady na výstavbu a částkou veřejné půjčky. Tento příspěvek je vrácen při odstěhování z bytu, ale nedává žádné právo na nákup.

V srpnu 2011 parlament přijal změnu zákona o TBS a za určitých podmínek, pokud si to pronajímající organizace přeje, mohou být některá obydlí TBS privatizována za tržní cenu. Nájemné je založeno na nákladech a limity jsou stanoveny zákonem. V bytových družstvech platí nájemce, který je členem družstva, 30 % nákladů předem a poté nájemné pokrývající náklady na údržbu (Housing Europe, 2019).

Obce využívají především svůj vlastní rozpočet k rozšíření zásob obecních bytů prostřednictvím nové výstavby a pořízení stávajících bytů. Nájemné v obecním bytě je stanoveno na místní úrovni. Obce mohou také požádat o dotaci z dotačního fondu BGK na výstavbu a renovaci bytů pro nájemné pro nejhudší. V případě obydlí na sociální nájem poskytovaných obcemi činí nájemné maximálně 50 % obecního nájemného, v tomto případě nájemci nemají právo na příspěvek na bydlení (OECD, 2019b).

Stát také dotuje obce a nevládní organizace na výstavbu a renovaci bytů zaměřených na bezdomovce a lidi se zvláštními potřebami. Jedná se o tzv. chráněná obydlí.

Cílové skupiny se liší podle různých programů. Obecně je přístup k sociálnímu bydlení založen hlavně na příjmu. Nájemníky v sociálních bytech jsou typicky rodiny s nízkým příjmem, které nemají právní nárok na žádné jiné obydlí, a které si nemohou koupit obydlí na volném trhu nebo si pronajmout byt na trhu nájemního bydlení. Rovněž existují specifická omezení podlahové plochy bytu, která má být rodinám přiřazena podle počtu osob a jejich zvláštních potřeb z veřejných zdrojů (Housing Europe, 2019). V Polsku je sociální bydlení vymezeno pouze v obecném měřítku. Jedná se o poskytování bydlení cílovým skupinám (bezdomovci a nízkopříjmové domácnosti) s nízkým příjmem ze strany veřejného a neziskového sektoru se zohledněním regionálních disparit.

## **Nizozemí**

Nizozemsko je zemí s největším podílem sociálního bydlení v EU, jež představuje asi 38 % celkového bytového fondu a asi 75 % nájemního fondu v zemi (OECD, 2019a). V Nizozemsku neexistuje jednotná definice sociálního bydlení, ačkoli nizozemská ústava uvádí (článek 22), že podpora přiměřeného bydlení je předmětem péče veřejných orgánů a nizozemský zákon o bydlení již z roku 1902 (!) vytvořil právní rámec pro způsob organizace poskytování sociálního bydlení. Nová legislativa pro sektor sociálního bydlení v zemi je postupně zaváděna od roku 2016 a jejím cílem je objasnit postavení a roli orgánů sociálního bydlení poté, co se v 90. letech finančně osamostatnily od státu (EP, 2013). Od té doby začali mít poskytovatelé sociálního bydlení širší sociální roli a více podnikatelské svobody. Do jejich poslání byly přidány sousedské aktivity a pečovatelské služby, zatímco oni měli investovat do pronájmu bytů pro střední třídu a pro vlastnictví domů (OECD, 2019b).

Registrované organizace sociálního bydlení v Nizozemsku (Woning corporaties) jsou soukromé neziskové organizace, jejichž zákonným úkolem je dávat přednost bytovým



domácnostem s nižšími příjmy. Fungují na základě registrace a jsou pod dohledem centrální vlády. Ačkoli bytová sdružení fungují v právním rámci zřízeném státem, jedná se o nezávislé organizace, které si stanovují své vlastní cíle a nesou svou vlastní finanční odpovědnost (EP, 2013).

Organizace sociálního bydlení jsou nejdůležitějšími činiteli na nizozemském trhu s bydlením a jejich úkolem není pouze budovat, udržovat, prodávat a pronajímat sociální bytový fond, ale také poskytovat jiné druhy služeb, které přímo souvisejí s užíváním bytů jejich obyvateli. V současné době existuje v Nizozemí asi 425 takových registrovaných organizací sociálního bydlení (Housing Europe, 2019).

Organizace sociálního bydlení v Nizozemsku jsou při zachování svého sociálního závazku finančně nezávislé na ústřední vládě, a to již od takzvané dohody „Brutering“ nebo „vyrovnávání“ mezi státem a národními federacemi organizací sociálního bydlení. Nizozemská finanční strategie byla definována jako model „revolvingového fondu“, kde bytová sdružení fungují jako nezávislé subjekty v prostředí půjček se zajištěným kapitálovým trhem a regulace nájemného (EP, 2013). Registrované organizace sociálního bydlení mohou těžit z tříúrovňové 131 struktury, která slouží jako určité zajištění: prvním prvkem je Ústřední fond sociálního bydlení (CFV), nezávislý veřejný orgán, který působí jako dohled nad finanční situací organizace a zasahuje za účelem podpory organizací, které mohou mít finanční potíže. Druhým bezpečnostním nástrojem je Guarantee Fund for Social Housing (WSW), soukromá organizace vytvořená samotnými bytovými organizacemi, která mezi nimi působí jako fond solidarity. Vzájemná záruka tohoto fondu umožňuje organizacím sociálního bydlení těžit z výhodných podmínek a úrokových sazeb při financování jejich aktivit na otevřeném kapitálovém trhu. V případě, že tyto dva nástroje nestačí k překonání ekonomických problémů příslušné organizace, mohou stát a místní orgány zasáhnout pomocí intervence jako krajní řešení (Housing Europe, 2019).

Mechanismy přidělování a kritéria se liší v závislosti na místní / regionální situaci. Obecně až donedávna nebyl přístup k sociálnímu bydlení v Nizozemsku omezen na základě příjmu a byl prakticky otevřený všem občanům. Nedávné rozhodnutí Evropské komise však zpochybnilo tento univerzální přístup a doporučilo zaměření systému na poskytování sociálního bydlení pro omezenou skupinu lidí (znevýhodněné osoby nebo sociálně jinak handicapované skupiny, jakož i na určité kategorie klíčových pracovníků pro stát), primárně definované pomocí příjmu (OECD, 2019b).

Nizozemský systém sociálního bydlení byl do svých počátků definován jako poskytování bydlení za nižší než tržní cenu cílové skupině znevýhodněných osob nebo sociálně méně znevýhodněných skupin, jakož i určitým kategoriím klíčových pracovníků. Cílovou skupinu, jakož i přesné podmínky služby, stanoví veřejné orgány. Poskytovatelé sociálního bydlení mohou cílovým skupinám poskytovat také další související služby. Jedná se o zemi, která disponuje největším podílem sociálního bydlení v EU (38%)

## **Švédsko**

Ve Švédsku se termín „sociální bydlení“ nepoužívá. Odpovídající sektor se nazývá „allmännyttig“, což doslova znamená „veřejná služba“ nebo „ve prospěch všech“. V mezinárodním kontextu je vhodný pojem „veřejné bydlení“. Tento sektor se skládá z nájemních bytů ve vlastnictví obecních bytových společností, které jsou organizovány jako akciové společnosti (akciové společnosti). Ve většině případů všechny byty vlastní místní úřady. Tyto bytové společnosti mají za cíl obecného zájmu podporovat poskytování bydlení

ve své obci, ale fungují na principech podobných podnikům (OECD, 2019a). Městské bytové společnosti musí pracovat za účelem propagace veřejného prospěchu a musí mít za cíl obecného zájmu podporováním nabídky bydlení v obci nejen bydlení pro nejzranitelnější, ale pro všechny druhy lidí (EP, 2013).

Neexistují žádné obecné dotace na bydlení. Investice do veřejného bydlení musí být financovány z příjmu z nájemného. Společnosti veřejného bydlení nemají oproti soukromému sektoru pronájmu žádné zvláštní výhody ani výhody (EP, 2013).

Aby se zabránilo stigmatizaci sídlišť se sociálním bydlením nebo podobných obytných oblastí, je tento sektor otevřen všem. Neexistují žádné limity příjmů ani jiné podobné limity. Účelem je poskytnout bydlení všem, nicméně také pro méně zvýhodněné. V praxi však v sektoru veřejného bydlení obvykle nebydlí bohatí lidé. Oproti jiným sektorům a formám držby jsou obyvatelé veřejného bydlení v průměru méně dobře situovaní. Mají nižší příjem, vykazují vyšší míru nezaměstnanosti a dostávají více sociálních dávek. Jsou také ve větší míře svobodnými osobami nebo svobodnými rodiči a častěji jsou to přistěhovalci (OECD, 2019b).

### **Řecko**

Řecko v podstatě nemá žádný sektor sociálního bydlení. Sektor sociálního bydlení v zemi sestává z bytů ve vlastnictví, které jsou poskytovány pracovníkům a zaměstnancům za nízké náklady organizací Working Housing Organization (OEK). OEK také poskytuje různé formy pomoci v bydlení, jako jsou dotace pro sídlištní bydlení, půjčky na nákup, výstavbu, opravy, rozšíření a rekonstrukce nemovitostí, dotace na nájem, speciální a pilotní programy pro bydlení zranitelných sociálních skupin. OEK takto ročně zajišťuje v průměru přibližně 150 tisíc bytových jednotek, což představuje asi 95 % celkové roční stavební činnosti v oblasti veřejného sektoru (OECD, 2019a). OEK je jedinou organizací, která poskytuje sociální bydlení v osadách po celém Řecku, což je organizace která působí pod záštitou Ministerstva práce a sociálního zabezpečení a má vlastní finanční zdroje.

OEK je financován z příspěvků pracovníků a zaměstnanců soukromého sektoru (1 % z mezd) a jejich zaměstnavatelů (0,75 % z jejich příjmů). Byty postavené společností OEK jsou poskytovány příjemcům za cenu, která představuje přibližně 1/2 jejich komerční hodnoty na volném trhu (OECD, 2019b). Potenciálními klienty OEK jsou pracovníci a zaměstnanci (včetně přistěhovalců) v soukromém nebo veřejném sektoru, kteří jsou pojištěni v rámci své mzdy u řecké státní organizace sociálního zabezpečení a kteří přispívají do fondů OEK, jakož i důchodci v rámci všech těchto kategorií (Housing Europe, 2019). 56

### **Slovinsko**

Ve Slovinsku je sociální bydlení oficiálně definováno jako „neziskové pronajaté obydlí“ a je určeno lidem s nízkým až středním příjmem. V současné době představuje sociální bydlení asi 7 % národního bytového fondu. Toto je považováno za současné pojetí sociálního bydlení, na rozdíl od konceptu sociálního bydlení používaného před rokem 1991 v kontextu někdejšího socialistického období (OECD, 2019a).

V roce 1991 byly zavedeny dvě formy: a) sociální bydlení poskytované obcemi a zaměřené pouze na osoby s velmi nízkými příjmy a b) neziskové bydlení pro domácnosti s nízkými a středními příjmy. Oba programy byly sloučeny do jednoho v roce 2003 a téhož roku byl vytvořen Fond bydlení Slovinské republiky. Hlavním úkolem Fondu bydlení je poskytování půjček, které jsou spoluinvestorem a partnerem partnerství veřejného a soukromého sektoru (OECD, 2019b). V současné době jsou poskytovateli sociálního bydlení obce a 60

registrovaných neziskových organizací. Obce nebo skupiny obcí obvykle zřizují obecní bytový fond (EP, 2013).

Bytový fond Slovinské republiky je veřejnoprávní realitní fond zřízený za účelem financování a provádění národního programu bydlení, který stimuluje výstavbu bytů, renovaci a údržbu bytových a obytných budov. Obce musí financovat poskytování sociálně pronajatých bytů lidem s nejnižším příjmem z rozpočtu obce (Housing Europe, 2019). V případě neziskových organizací musí obce přispívat 40 % nákladů na výstavbu a zbývajících 60 % prostředků musí získat od Národního fondu bydlení ve formě výhodných půjček. Neziskové nájemní nemohou překročit předepsané limity, vyjádřené jako procento hodnoty bytové jednotky. Kromě toho musí noví nájemci při vstupu do sektoru platit účastnický poplatek, pokud není jejich příjem zvláště nízký. U uživatelů služeb pod určitými mezemi příjmu je nájemné rozděleno mezi nájemce a obecní bytové oddělení (OECD, 2019b). K tomu, aby byli nájemníci pro sociálního bydlení způsobilí, musí být občany Slovinské republiky, musí mít určité bytové a sociální podmínky a musí zaplatit účastnický poplatek a záruční vklad. Přednost se dává rodinám s dětmi, domácnostem s nezaměstnanými členy, mladým osobám a rodinám, zdravotně postiženým a žadatelům, jejichž profese nebo činnost je pro místní komunitu považována za důležitou (OECD, 2019b).

Ve Slovinsku je sociální bydlení poskytované jako „neziskové pronajaté obydlí“ ze strany veřejného a neziskového sektoru občanům Slovinské republiky s příjmovým stropem.

### **Rakousko**

V Rakousku není oficiální definice sociálního bydlení, ale existují různé formy poskytování bydlení „mimo“ trh. Obecní bydlení (nebo veřejné bydlení) je nájemní bydlení poskytované, jak z názvu plyne, obcemi. Bydlení s omezeným ziskem je model, který zabezpečuje pronájem a bydlení které je majitelem poskytované na neziskovém základě, které jsou regulovány zákonem o neziskovém bydlení a mají přístup k veřejným dotacím (vznikají také sdružení pro bydlení s omezeným ziskem). Spolkové země poskytují financování prostřednictvím programů podpory bydlení, které definují typ bydlení a poskytovatelů, kteří mají přístup k financování, jakož i limity nájemného a limity příjmů (budoucích) obyvatel (OECD, 2019b). Sociální bytový fond v současné době představuje asi 21 % z celkového bytového fondu v zemi (OECD, 2019a). 60 % je ve vlastnictví obcí a veřejných společností, ale obce se v poslední dekádě stáhly z nové výstavby. Hlavním sektorem je v současné době výše zmíněný sektor bydlení s omezeným ziskem, který zahrnuje družstva a společnosti. Menší část dotovaného bydlení poskytují poskytovatelé bydlení na ziskovém základě (Housing Europe, 2019).

Rakousko má velmi strukturovaný systém financování poskytování sociálního bydlení. Kombinuje dlouhodobé veřejné půjčky za příznivých podmínek a granty definované na úrovni spolkových zemí, s komerčními půjčkami získanými prostřednictvím tzv. HCCB bondů a kapitálem pro investory či pronajímatele. Podpora sociálního bydlení je podporována také komunální pozemkovou politikou. Nájemné se počítá na základě nákladů spojených s omezením nájemného stanoveného v dotačních schématech.

Typický projekt zahrnuje následující součásti:

20-60%: podmíněné dotace (granty, půjčky s nízkými náklady) s omezeními na udržení nízkých nákladů na výstavbu a financování.

5-15%: vlastní kapitál developera

0-15%: vlastní kapitál budoucích pronajímatelů (právo na koupi za určitých okolností)

50-70%: komerční úvěry dnes financované komerčními dluhopisy a prostřednictvím bank, které refinancují konvertibilní dluhopisy na výstavbu bytů (HCCB) za velmi příznivých podmínek (Housing Europe, 2019.)

Všichni poskytovatelé musí uplatňovat limity příjmů definované různými schémata spolkových zemí. Poskytovatelé bydlení s omezeným ziskem musí také při přidělování bytů použít další sociální kritéria určující komu je prioritně potřeba bydlení přidělit. Kromě toho mohou spolkové země, ale i veřejní vlastníci bytových společností požadovat, aby si určitý počet bytů mohli vyčlenit pro své účely (Housing Europe, 2019).

Podpora veřejného bydlení prošla v posledních letech v Rakousku zásadní reformou. Až do roku 2008 to byl centrální stát, který rozdělval definovanou částku z federálního rozpočtu spolkovým zemím za účelem podpory bydlení. Od roku 2009 se centrální stát vzdal financování. Bývalý rozpočet určený na podporu bydlení je integrován do celkového rozpočtu spolkové země, a je na jednotlivé zemi, aby se rozhodla, kolik z toho utratí na podporu bydlení. Po hospodářské a finanční krizi musí spolkové země čelit finančním omezením, která ovlivní také bydlení. Podíl bytových jednotek, které dostávají veřejné dotace, se po roce 2010 snížil o 25 % (OECD, 2019b).

Vzhledem k vysoké poptávce po bydlení způsobené zejména poměrně vysokou mírou imigrace do Rakouska - a zejména do velkých městských center - je pochybné, zda bude nabídka cenově dostupného bydlení v nadcházejících letech dostatečná (EP, 2013).

## **Belgie**

Účelem poskytování sociálního bydlení v Belgii je nabídnout přiměřené bydlení, tj. bydlení kvalitativně vhodné pro zajištění hygienických standardů a zdravých životních podmínek, ale stále dostupné a s jistotou zabezpečení držby pro domácnosti s nízkými příjmy. Od roku 1980 je sociální bydlení decentralizované a nyní je v kompetenci tří regionů: Vlámského regionu, Valonského regionu a Bruselského regionu. Sociální bydlení v Belgii je poskytováno jak k pronájmu (7% z celkového bytového fondu), tak k prodeji, ale držby se v jednotlivých regionech liší. Prodej sociálního bydlení je v bruselském regionu zakázán, nikoli však v ostatních dvou regionech. Vlámsko má největší podíl sociálního bydlení na prodej. Ve vlámském regionu existuje nájemní právo na koupi za určitých zvláštních podmínek (OECD, 2019b).

Od roku 1980 jsou regiony plně odpovědné za vlastní politiku bydlení a za přidělování finančních prostředků z regionálních rozpočtů. Nicméně některé aspekty jsou stále v pravomoci spolkového státu, jako je zaručení práva na slušné bydlení, stanovení úrokových sazeb a obecné fiskální politiky a úprava pronájmu primárního pobytu. V současné době jsou hlavními prioritami bytové politiky v Belgii: výstavba sociálního bydlení ve veřejném sektoru v rámci rozpočtových limitů stanovených regiony; priorita zlepšování stávajícího bytového fondu; zvýšení bytů k pronájmu nebo prodeji za „sociální“ cenu; veřejné politiky zaměřené na zranitelné osoby; podpora soukromé iniciativy; začlenění politiky bydlení do programů obnovy měst a sociální soudržnosti; posílení úlohy místních orgánů; sledování a vyhodnocování (Housing Europe, 2019)

Do sektoru sociálního bydlení je zapojeno mnoho poskytovatelů: obce, veřejné společnosti, nadace, družstva a neziskové organizace. Různí poskytovatelé působí v různých částech země. To lze vysvětlit historickým původem poskytovatelů: každý z nich je oprávněn poskytovat bydlení v určitých obcích. Obce jsou většinou akcionáři poskytovatele. Konkrétněji „veřejné bydlení“ je obecná definice zahrnující všechna obydlí spravovaná a

pronajatá buď veřejným, nebo soukromým subjektem a financovaná orgány veřejné moci. V této kategorii jsou obydlí spravovaná a pronajatá veřejnoprávními bytovými společnostmi, mezi něž patří sociální a přechodné bydlení (OECD, 2019b).

Jedním důležitým vývojem v posledních letech bylo zrychlení růstu cen čtverečních metrů nových stavebních pozemků od poloviny 90. let. Rostoucí náklady a nedostatek nových bytových pozemků byly hlavním důvodem poklesu bytové výstavby, zejména ve Flandrech, a rostoucích cen domů. Belgie zažila od poloviny 80. let prodloužený cenový boom: ceny každoročně reálně rostou v průměru kolem 4–5% (EP, 2013).

Celkové ceny do roku 2005 byly v reálných hodnotách zhruba o 115% vyšší než v době, kdy začal růst cen, což znamená, že Belgie je jednou z vyšších dlouhodobých cen EU. Výdaje na bydlení představovaly v roce 2004 25,9% celkových výdajů domácností. Reálné nájemné v soukromém sektoru vzrostlo mezi lety 1990 a 2000 o 18%, což je mnohem méně, než zvýšení kapitálových hodnot bytů ve stejném období. V poslední době se však nájemné začalo zvyšovat, a to zejména v bytech nejnižší kvality, které nejvíce ovlivňují lidi s nízkými příjmy. Pokud jde o distribuci držby, zlepšené ekonomické prostředí a nízké úrokové sazby hypoték pomohly v posledních dvou letech posílit důvěru spotřebitelů v nákup nemovitostí (Housing Europe, 2019).

Daňový systém je navíc velmi příznivý pro vlastnictví majetku. Dnes je 68% domácností vlastníků domů: rozšíření vlastnictví domu bylo na úkor soukromého pronájmu 23%, zatímco výroba sociálního bydlení zůstává stabilní od roku 2001.

Přidělení sociálních bytů je založeno na kombinaci příjmových stropů a prioritních cílových skupin. Systém sociálního bydlení se v Belgii liší podle různých regionů: v bruselském regionu je založen na počítačovém čekacím seznamu s dalším zvláštním pohotovostním systémem; ve vlámském regionu se žadatelé musí registrovat u místních poskytovatelů na základě příjmu a poté jsou vybíráni na základě chronologické registrace a dostupnosti; konečně, v regionu Valonsko se musí žadatelé zaregistrovat u místních úřadů na základě kritérií, jako je příjem, velikost domácnosti a nedostatek majetku domu (OECD, 2019b). Obecně se jedná o 137 poskytování bydlení osobám s nízkými příjmy podle specifických potřeb s podmínkou trvalého bydliště a bez bytu).

### **Dánsko**

V Dánsku sektor sociálního bydlení, nebo konkrétně v tamějším označení „neziskové bydlení“, představuje bydlení v pronájmu poskytovaném za pořizovací cenu, které zajišťují nezisková sdružení pro bydlení. Specifickým rysem dánského modelu sociálního bydlení je princip demokracie nájemníků, což je v podstatě způsob, jak zorganizovat chod každého sídliště na základě ústřední úlohy, kterou v tom hrají samotní uživatelé bydlení. V současné době neziskové bydlení tvoří asi 22% z celkového bytového fondu v zemi (OECD, 2019a).

Sociální bydlení poskytují nezisková bytová sdružení, která se rozvíjejí již od přelomu 19. a 20. století. Existuje asi 700 bytových družstev, které vlastní 8 000 nemovitostí, také definovaných jako „sekce“. Jsou právně regulovány státem, ale vlastní je a společně je organizují sami členové sdružení.

Projekt je obvykle financován takto: 91 % kapitálu si půjčuje bytové družstvo od bank; obec platí předem 7 % nákladů ve formě bezúročného úvěru na základní kapitál a ručí za část hypotéky; zbývající 2 % jsou kryty vklady nájemců. Nájemníci, kteří potřebují pomoc při placení nájemného, mají navíc k dispozici individuální příspěvky na bydlení od obce. Model financování sociálního bydlení v Dánsku zahrnuje také revolvingový fond: sociální bydlení musí být ze zákona pronajato za nájemné, které je založeno na historických nákladech.

Nájemné se při splácení hypotečních úvěrů nesnižuje. Místo toho jde do Národního fondu budov, který byl založen v roce 1966 a který využívají nezisková bytová sdružení na renovační práce a v poslední době také na financování nové výstavby (Housing Europe, 2019). Čekací seznamy jsou přístupné všem občanům od minimálního věku 15 let. Většina volných bytových jednotek je přidělována příslušnými bytovými sdruženími podle času, které zájemce strávil, na čekací listině a velikosti domácnosti. Ačkoli pro příjemce nejsou stanoveny žádné stropy příjmů, existují limity pro náklady na výstavbu, a tudíž i nájemné a velikost bytů. Kromě toho existují kritéria priority pro přidělování bytů, definované na základě místních podmínek (OECD, 2019b).

Prioritu při nabytí bydlení tak mohou mít například rodiny s dětmi, osoby se zdravotním postižením, uprchlíci, starší lidé, studenti, rozvedení lidé, lidé, kteří se potřebují dostat blíže k místu své práce. V zanedbaných oblastech s mnoha nezaměstnanými obyvateli mohou být upřednostněny osoby, jako jsou lidé v klíčových zaměstnáních nebo studenti. Obce mají rovněž právo přikázat, aby bytové družstvo vyčlenilo alespoň 25 % volných jednotek pro nájemníky, a v některých případech si po dohodě s bytovým sdružením vyhrazují právo schvalovat všechny nové nájmy. V případě přímého přidělení obcí nemusí být příjemci registrováni na čekací listině (OECD, 2019b).

## **Závěr**

Sektor bydlení se v Evropské unii vyznačuje velkou rozmanitostí národních bytových situací, koncepcí a politik napříč členskými státy

Snaha o společný evropský koncept sociálního segmentu bydlení je dále komplikována skutečností, že většina zemí nepřijala oficiální definici „sociálního bydlení“ a tento pojem se nepoužívá všude. Místo toho jsou používány pojmy jako „bydlení za mírné nájemné“ ve Francii (HLM), „společné bydlení“ nebo „neziskové bydlení“ v Dánsku, „podporu bydlení“ v Německu, „bydlení s nízkým ziskem“ nebo „lidové bydlení“ v Rakousku, „veřejné služby“ ve Švédsku atd. Termín „sociální bydlení“ se často používá jako zkratka pro různé typy poskytování bydlení, které je řešeno administrativními postupy na rozdíl od tržních mechanismů. Obecní, respektive jiné podobné veřejné bydlení v některých případech navíc nemusí nutně odpovídat sociálnímu bydlení jako takovému (příklad Švédsko, Česká republika).

V celé EU se také zavádí řada rozmanitých přístupů, pokud jde o formu držby bydlení. Přestože je sociální bydlení většinou poskytováno k pronájmu, v mnoha zemích je možný také prodej bytů, jakož i zprostředkování nájemních bytů. Do poskytování sociálního bydlení je zapojeno mnoho aktérů, od místních orgánů a veřejných společností až po nezisková nebo omezená sdružení a společnosti, družstva a v některých případech dokonce soukromé firmy, včetně developerů a investorů.

Kromě toho je v některých zkoumaných zemích sociální nebo veřejné bydlení prakticky otevřené všem občanům, přičemž tento sektor hraje roli regulace trhu a upřednostňuje sociální ohledy v souladu s místními politikami, v jiných systémech funguje sociální bydlení odděleně od trhu soukromého pronájmu a pouze se zaměřuje na ty domácnosti, které si na trhu bydlení nedokáží získat. V některých zemích je způsobilost založena na ověření určité úrovně minimálních příjmů, zatímco v jiných zemích je větší důraz kladen na upřednostnění nejzranitelnějších domácností.

Je třeba také dodat, že v nových členských státech EU došlo k radikální změně definice sociálního bydlení. V socialistickém systému bydlení zahrnovalo státní bydlení několik forem

držby: nejen nájemní byty ve vlastnictví státu nebo obce, ale také družstevní sektor a sektor vlastnický, přičemž o cenách, držbě a velikosti bytů bylo rozhodováno veřejnými orgány (na úrovni státu). Po přechodu proběhly paralelně dva procesy: decentralizace odpovědnosti za bytovou politiku a vlastnictví veřejného bytového fondu na obce a privatizace většiny bytového fondu za poměrně nízké ceny.

V současnosti má v praxi sociální bydlení v nových členských státech EU formu nájemního bydlení spravovaného obcemi (s výjimkou Polska, kde kromě bydlení občanů hrají roli i neziskové organizace), ačkoli v několika zemích se rozvíjejí programy podporující tvorbu nového sociálního bydlení, které poskytují prostor také neziskovým poskytovatelům, nebo družstvům. Nájemníci bytů, jež zbyly z dřívějších veřejných zdrojů (obvykle ve formě bydlení ve vlastnictví obce), mají prospěch z velmi nízkých regulovaných nájmu a trvalého práva nabytí, ale zda lze toto považovat za sociální bydlení, je spíše sporné. Bytové politiky ve středo- a východoevropských zemích a zdejší trh s bydlením procházejí stále ještě neukončeným vývojem. V mnoha případech je výsledek značně roztržitý, protože dosud neexistuje v těchto zemích příslušný právní rámec. Například v případě Polska je sociální bydlení definováno zákonem pouze ve vztahu k nároku na preferenční sazbu DPH, která se vztahuje na novou výstavbu a opravy a údržbu. Přesto však i zde, navzdory absenci legislativy, existují modely podporující poskytování sociálního a dostupného bydlení.

**Tabulka 1: Poskytovatelé sociálního bydlení ve zkoumaných státech EU**

| Stát, centrální stát | Region, obec | Veřejná organizace | Družstvo | Neziskový sektor | Ziskový sektor |
|----------------------|--------------|--------------------|----------|------------------|----------------|
| Německo              |              |                    |          |                  | Ano            |
| Francie              |              | Ano                | Ano      | Ano              |                |
| Slovensko            | Ano          |                    |          |                  |                |
| Polsko               | Ano          |                    | Ano      | Ano              |                |
| Nizozemí             |              |                    |          | Ano              |                |
| Švédsko              |              |                    |          |                  |                |
| Řecko                |              | Ano                |          |                  |                |
| Slovinsko            | Ano          |                    |          | Ano              |                |
| Rakousko             | Ano          | Ano                | Ano      | Ano              | Ano            |
| Belgie               | Ano          | Ano                |          | Ano              |                |
| Dánsko               | Ano          |                    | Ano      | Ano              | Ano            |
| ČR                   | Ano          |                    | Ano      | Ano              |                |

*Zdroj : OECD, 2019b, zpracování autorka*

Tabulka shrnuje typy poskytovatelů sociálního bydlení v jednotlivých zkoumaných zemích, přičemž k uvedeným skutečnostem je potřeba doplnit, že v případě ČR existuje ze zákona možnost družstevního poskytování sociálního bydlení, zároveň i neziskového či ziskového modelu, v praxi se ale uplatňuje v drtivé míře jako poskytovatel obec. V případě Švédska není uveden ani jeden typ poskytovatele, a to v zásadě proto, že sociální bydlení jako takové v zemi není, ale fakticky existuje, především ve formě obecních nebo družstevně zajišťovaných bytů. Odlišný je případ většiny zemí střední a východní Evropy, s částečnou výjimkou Polska a České republiky. Kvůli masivní privatizaci bydlení po roce 1990 mají obce jen velmi malé fondy veřejného bydlení, které přitom do značné míry stále představují jedinou formu sociálního bydlení. V těchto zemích nedošlo k zásadním změnám, pokud jde o poskytovatele sociálního bydlení, i když, došlo k novým právním úpravám umožňujícím vytvoření neziskového sektoru bydlení (Polsko).

V posledních letech došlo k rostoucímu zapojení nespécializovaných subjektů jako komerčních developerů a soukromých pronajímatelů do poskytování sociálního bydlení. Ti mohou být zahrnuti jako možní příjemci veřejné dotace výměnou za užívání bytů pro sociální účely (nízké nájemné, nájemníci z čekacích listin sociálního bydlení), ale obvykle na

omezenou dobu. Tak tomu bylo v Německu od doby, kdy byl rozpuštěn institucionální neziskový sektor (v roce 1989). Německý systém je v současné době založen na přidělování veřejných financí, zejména ve formě daňových výhod, jakémukoli druhu poskytovatele bydlení výměnou za užívání bytu pro sociální účely, a to obvykle dočasně. Některé země na druhé straně začaly používat podobné možnosti poměrně nedávno. Je tomu tak například v České republice, kde byly v roce 2009 zahájeny dva nové programy podporující poskytování sociálního bydlení všemi typy poskytovatelů.

**Tabulka 2: Kritéria pro vstup mezi cílové skupiny sociálního bydlení v daných zemích**

| Stát      | Způsobnost   | Priority  |
|-----------|--|---|
| Německo   | Příjmové stropy, liší se podle spolkových zemí             | Znevýhodněné domácnosti                         |
| Francie   | Stropy příjmů  | Priority pro bezdomovce a další potřebné osoby  |
| Slovensko | Liší se podle obcí   | Priority na základě potřeb                      |
| Polsko    | Příjmové skupiny, liší se podle municipalit                | Bezdomovci, nízkopříjmové rodiny                |
| Nizozemí  | Liší se podle regionů, nicméně hlavní roli hraje příjem    | Domácnosti s nízkými příjmy                     |
| Švédsko   | V principu univerzální způsobilost z občanství             | Nejsou  |
| Řecko     | Pracovníci organizací a znevýhodněné osoby                 | Nejsou  |
| Slovinsko | Příjmové stropy, špatné podmínky bydlení                   | Dodatečná sociální kritéria potřebnosti         |
| Rakousko  | Stropy příjmů  | Dodatečná sociální kritéria potřebnosti         |
| Belgie    | Nízký příjem, bez bytu a trvalé bydliště v obci            | Podle specifických potřeb skupin                |
| Dánsko    | Registrace na čekací listině                               | Priority podle místních kritérií                |
| ČR        | Dávky v hmotné nouzi, sociální bydlení podle možností obcí | Nízkopříjmové osoby, opatření pro spec. skupiny |

*Zdroj : OECD, 2019b, zpracování autorka*

Sociální bydlení v České republice má před sebou ještě dlouhou cestu ve srovnání s rozvinutými systémy sociálního bydlení v zahraničí. Důvodů tohoto stavu je několik. Politika sociálního bydlení v České republice nebyla v posledních desetiletích prioritou žádné vládní koalice a nebyly realizovány žádné zásadní změny, které by otevřely možnosti pro jeho efektivnější a účinnější zajišťování. Samosprávy, na které byla kompetence zajišťování sociálního bydlení decentralizovaná, řeší kromě této problematiky velké množství dalších problémů a často mají velmi omezené rozpočty, které by jim umožnily realizovat inovativní aktivity v této oblasti. Kromě toho, v řadě obcí a měst je rozvoj sociálního bydlení vnímán spíše s větším či menším despektem, také proto, že to není prioritou ani pro běžného voliče.

Ze srovnání systémů sociálního bydlení ve vybraných státech Evropské unie je patrná relativně nižší míra rozvoje sektoru sociálního bydlení v podmínkách ČR (nízký podíl sociálních bytů na celkovém bytovém fondu), zejména ve srovnání se Západní Evropou a severskými zeměmi, což má své důvody historické i politické. Současný stav sociálního bydlení v naší zemi nelze hodnotit jako odpovídající evropským standardům, a nezdá se, že by se v dohledné době mohl stávajícími mechanismy a nástroji nějak zlepšit. Většina zkoumaných zemí však nepotřebuje speciální zákon o sociálním bydlení, a z toho by mohlo být vyvozeno, že takový zákon není nezbytný ani pro naše podmínky. Na druhou stranu je třeba říci, že na rozdíl od ČR, je legislativní zakotvení sociálního bydlení ve většině zkoumaných zemí poměrně souhrnné, ačkoliv nedisponují speciálním zákonem (Polsko,



Slovinsko). Jinde je sektor sociálního bydlení nahrazen obecným přístupem občanů k veřejně podporovanému bydlení, jako je tomu typicky v severských zemích. Česká republika však nedisponuje ani souhrnným legislativním řešením této problematiky, ani univerzálním sociálním modelem skandinávského vzoru. Z výše uvedeného autorka dovozuje, že je legislativní řešení sociálního bydlení souhrnným souborem provázaných norem pro ČR správnou cestou.

Soustava norem není řešením. Je potřeba se zaměřit také na stránku poskytovatelů a financování této oblasti. V současnosti je sociální bydlení v České republice poskytované výlučně veřejným sektorem (nevládní sektor je zapojen jen ojediněle, soukromý sektor vůbec). To následně výrazně zatěžuje veřejné finance a způsobuje nefunkčnost tržního prostředí v této oblasti. Proto samosprávám lze doporučit stimulovat působení soukromého nebo nevládního sektoru prostřednictvím různých motivačních nástrojů, jako jsou například daňové úlevy, usnadnění získání městských pozemků výměnou za investice zaměřené na sociální bydlení, projekty apod. Z hlediska nástrojů zaměřených na poskytování sociálního bydlení je možné doporučit využití i poptávkově orientovaných nástrojů, jako jsou například poukazy na bydlení. Tyto opět stimulují tvorbu tržního prostředí v tom smyslu, že umožní výběr způsobu využití dotace ze strany jejich příjemce -cílové skupiny

## **Použité zdroje**

Council of Europe. Housing policy and vulnerable social groups. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008

CZISCHKE, Darinka. A Policy Network Perspective on Social Housing Provision in the European Union. Researchgate, 2007. Dostupné z:

[https://www.researchgate.net/publication/248979698\\_A\\_Policy\\_Network\\_Perspective\\_on\\_Social\\_Housing\\_Provision\\_in\\_the\\_European\\_Union\\_The\\_Case\\_of\\_CECODHAS](https://www.researchgate.net/publication/248979698_A_Policy_Network_Perspective_on_Social_Housing_Provision_in_the_European_Union_The_Case_of_CECODHAS)

DONNER, Christian. Housing Policies in the European Union, Vienna: Christian Donner, 2000. ISBN 978-3-9500417-4-3; 3-9500417-4-5

DONNER, Christian. Housing policies in central Eastern Europe: Czech republic, Hungary, Poland, Slovenia, Slovakia. Vienna: Selbstverlag, c2006. ISBN 3-9500417-6-1.

EP, 2013. Sociální bydlení v EU. European Parliament, 2013. [cit.2020-12-12] Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/c73c2300-eb55-4274-9a38-da1d1e89cd45/Socialni-bydleni-v-EU.pdf>

Evropská komise. EVROPA 2020: Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. 2010 [cit. 2020-10-05]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_CS\\_AC\\_T\\_part1\\_v1.pdf/](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_CS_AC_T_part1_v1.pdf/).

EU. Sociální bydlení v EU. 2013 [cit.2020-10-22] Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/c73c2300-eb55-4274-9a38-da1d1e89cd45/Socialni-bydleni-v-EU.pdf>.

EU. Listina základních práv. [online] 2010 [cit.2020-12-22]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:CS:PDF>.

GROVES, Rick. Housing and the New Welfare State, 2016. [cit.2020-12-02] Dostupné z: [https://www.researchgate.net/publication/287274165\\_Housing\\_and\\_the\\_new\\_welfare\\_state\\_Perspectives\\_from\\_East\\_Asia\\_and\\_Europe](https://www.researchgate.net/publication/287274165_Housing_and_the_new_welfare_state_Perspectives_from_East_Asia_and_Europe)

HENDL, Jan. Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace. Vyd. 1. Praha: Portal, 2005, 407 s. ISBN 80-7367-040-2.

Housing Europe, 2019. The State of Housing in the EU. [cit.2020-12-02] Dostupné z: <http://www.housingeurope.eu/resource-1323/the-state-of-housing-in-the-eu-2019>

KEMENY, Jim. From Public Housing to the Social Market: rental policy strategies in comparative perspective, Routledge, London, 1995., ISBN 978-04-1508-365-2, 194 s.

KLEINMAN, M., STEPHENS, M. European Integration and Housing Policy. Psychology Press, 1998, ISBN 978-11-3469-919-3, 320s..

Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2016. ISBN 978-80-7421-122-5.

Konsensuální konference o bezdomovectví v České republice: sborník z konference : Praha, 26.-27.11.2014. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015. ISBN 978-80-7421-094-5.

LUX, Martin a Tomáš KOSTELECKÝ, ed. Bytová politika: teorie a inovace pro praxi. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. Studijní texty. ISBN 978-80-7419-068-1.

NEKOLA, Martin, Hana GEISLER a Magdalena MOURALOVÁ, ed. Současné metodologické otázky veřejné politiky [online]. Praha: Karolinum, 2011 [cit. 2020-02-29]. ISBN 978-80-246-1865-4. Dostupné z: <http://kramerius4.nkp.cz/search/handle/uuid:24824bc0-e339-11e8-a5a4-005056827e52>

OECD, 2019a. Social Rental Housing Stock. Dostupné z: <https://www.oecd.org/els/family/PH4-2-Social-rental-housing-stock.pdf>

OECD, 2019b. Characteristics of rental housing. Dostupné z: <https://www.oecd.org/els/family/PH4-3-Characteristics-of-social-rental-housing.pdf>

PLEACE, N., Bretherton, J. Camden Housing First: A Housing First Experiment in London. York: University of York, 2013.

RAGIN, Charles C. (1989). Comparative Method. Berkeley: University of California Press. ISSN 0210-2862/2013-9004

Šebestová, P., Teória a prax manažmentu kvality sociálnych služieb, MSD, 2019, ISBN 978-80-7392-320-4

## **Poděkování**

Upřímně děkuji paní doc. Ing. arch. Vladimíře Šilhánkové, Ph.D. za odborné vedení a spolupráci.