

## Kapitola 4: Nástroje pro efektivní řešení bytové nouze rodin a jednotlivců

Tato kapitola poskytuje detailní a praktický zásobník nástrojů řešení bytové nouze rodin a jednotlivců. Jednotlivé nástroje jsou popsány pomocí shodně členěné struktury tak, aby nabídly konzistentní orientaci v celém zásobníku. Pokaždé obsahují stručný popis nástroje, zdůvodnění jeho užitečnosti, postupy a kroky realizace doplněné příklady z ČR a zahraničí a nakonec souhrnná doporučení z praxe. Struktura popisu jednotlivých nástrojů:

*Co to je*

*Proč to dělat*

*Jak na to*

*Příklady z tuzemska i ciziny*

*Doporučení z praxe*

### **Nástroje a kroky na cestě změny**

Z celého souboru nástrojů popisovaných v této kapitole doporučujeme řídicímu týmu a pracovní skupině pět nástrojů (a s nimi spojených aktivit) jako ty, na něž se při realizaci systémové změny na začátku zaměřit.

- ❶ Nastavit systém průběžného mapování míry bytové nouze v obci včetně delegování odpovědnosti za tento systém na konkrétní organizační složku.
- ❷ Otevřít kontaktní místo pro bydlení.
- ❸ Vytvořit jednotné posuzování bytové nouze pro celou cílovou skupinu.
- ❹ Zefektivnit případovou koordinaci péče a podpory pomocí zavedení case managementu pro osoby s komplexními a dlouhodobými potřebami podpory.
- ❺ Nastavit systém prevence ztráty bydlení.



#### 4.1 Mapování míry bytové nouze

Pokud město nebo obec chce zjistit celkovou míru bytové nouze ve svém katastrálním území, má dva základní nástroje: pro získání kvalifikovaného odhadu o celkové velikosti lze využít rychle zmapování s využitím dostupných dat, jako jsou zejména dávková data Úřadu práce. Takové informace jsou užitečné zejména na začátku procesu změny, kdy se zástupci města orientují v problému a začínají plánovat jednotlivé kroky a potřebné zdroje. V následné fázi se pak hodí druhý nástroj, tj. registrační týden, který umožní získat detailní informace o jednotlivcích v bytové nouzi ve vymezeném místě – obci, katastru nebo čtvrti.

##### 4.1.1 Rychlé zmapování velikosti cílových skupin s využitím dostupných dat

###### **Co to je**

Pro základní kvalifikovaný odhad počtu domácností v akutní bytové nouzi lze využít několika zdrojů existujících dat bez nutnosti organizovat náročnější terénní mapování. Takovéto mapování koordinované obcí se zapojením úřadu práce, sociálního odboru a poskytovatelů sociálních služeb ukáže klíčový rámec celkové velikosti bezdomovectví v řádu několika týdnů a bez nároku na finanční zdroje. Tento nástroj poskytuje šablonu pro rychlé dotazování místních partnerů i zdroj dat o bytové nouzi za každou obec s rozšířenou působností z roku 2018 (Zpráva o vyloučení z bydlení) jako pomocné vodítko zejména v případě, že pracovníci v terénu mají pouze dílčí znalosti „svých“ klientů a na území obce je velký počet ubytoven či podobných objektů, které nejsou podrobně zmapovány.

###### **Proč to dělat**

Systémové řešení bytové nouze aspirující na postupné snižování počtu lidí bez domova vyžaduje znalost výchozího stavu. Cíle akčního plánu řešení bytové nouze rodin a jednotlivců a plánování kapacit zdrojů bytů a podpory musí vycházet z tohoto celkového čísla – v obci se stovkami rodin bez domova se nedá problém systematicky uchopit, pokud se pro sociální bydlení ročně vyčlení řádově jednotky bytů. Výchozí znalost ovšem může být kvalifikovaným odhadem – není třeba vyčerpat časové a personální zdroje nad zdlouhavým a podrobným mapováním, pokud již máme k dispozici relativně kvalitní vstupní data.

###### **Jak na to**

V pilotních obcích projektu „Ukončování bezdomovectví“ byl ověřen stručný formulář (osnova viz níže), díky kterému může obec zjistit základní data v řádu týdnů, a to díky spolupráci klíčových partnerů pracovní skupiny pro řešení bezdomovectví.

#### **Formulář ke zjištění akutní bytové nouze domácností v obci a dynamiky změn**

Odhad počtu jednotlivců, rodin s dětmi a dalších typů domácností v bytové nouzi na území Obce X (dotaz pro sociální odbor, OSPOD a zkušené poskytovatele sociálních služeb pracujících s relevantními cílovými skupinami):

Jednotlivci/páry bez přístřeší, resp. v noclehárnách (počet osob) .....

Jednotlivci/páry na ubytovnách (počet osob) .....

Jednotlivci/páry v azylových domech (počet osob) .....

Rodiny v ubytovnách (počet rodin/děti) .....

Rodiny v azylových domech (počet rodin/děti) .....

Rodiny v nevyhovujících bytech (počet rodin/děti) .....

Pokud víte, uveďte zvlášť počet osob/rodin/děti, které skutečně žijí na území obce a které zde mají hlášeno trvalé bydliště.

Počty a kapacity zařízení sociálních služeb a dalších zařízení obývaných lidmi v bytové nouzi:

Azylové domy (počet/kapacita/naplněnost) .....

Noclehárny (počet/kapacita/naplněnost) .....

Ubytovny (počet/kapacita/naplněnost) .....

Doplňující otázky:

- Jaké další cílové skupiny jsou nejvíce ohroženy bytovou nouzí (vč. řádového odhadu počtů)?
- Jaká je struktura žadatelů o obecní byty (či specificky o byty sociální) – kolik je mezi žadateli rodin z ubytoven či azylových domů?
- Jaký je počet nájemníků (a specificky rodin s dětmi) obecních bytů ohrožených ztrátou bydlení?
  - Kolik domácností má dluh na úrovni dvou nájmu či vyšší?
  - Kolik domácností je v režimu výpovědi z nájemního vztahu či vyklizení?
  - Kolik domácností – a specificky rodin – je průměrně ročně vystěhovaných z obecních bytů z důvodu neplnění nájemní smlouvy?
- Informace OSPOD:
  - Kolik dětí je průměrně ročně odebráno do náhradní péče?
  - U kolika rodin v evidenci OSPOD je reálná šance, že by mohlo dojít k návratu dítěte k rodičům, pokud by se výrazně zlepšila jejich bytová situace a tím i stabilita rodiny?
- Jaké jsou dle vaší zkušenosti hlavní rizikové faktory, které mohou negativně ovlivnit bytovou situaci rodin?
- Kolik rodin (s trvalým bydlištěm v obci) se dle vaší zkušenosti ročně ocitne na ubytovně či v azylovém domě?

Pokud je na území obce velké množství ubytoven či podobných zařízení nejistého či nevyhovujícího bydlení a sociální pracovníci nedisponují dostatečnou znalostí domácností v nich pobývajících, obec má dvě komplementární alternativy, jak kvalifikovaný odhad rychle získat:

- A Ve spolupráci s Kontaktním pracovištěm ÚP vytipovat klíčové adresy, kde je větší počet příjemců doplatků na bydlení do ubytoven či jiných než obytných zařízení (tedy jinam než do bytů a pobytových sociálních služeb). Následně s pomocí sociálních pracovníků městského úřadu či poskytovatelů služeb provést místní šetření či oslovit provozovatele vytipovaných objektů a určit tak řádové počty domácností v těchto objektech. Místní šetření může mít formu prostého sečtení domácností v různých kategoriích (např. senioři, rodiny s dětmi) nebo podrobného mapování situace a potřeb ubytovaných domácností – tedy dílčí „registrační týden“ (viz popis níže).
- B Obec může využít již existující sčítání domácností v akutní bytové nouzi vytvořené organizacemi Lumos a Platforma pro sociální bydlení v roce 2018<sup>14</sup>. Tato Zpráva o vyloučení z bydlení poskytuje výpočty velikosti různých podskupin domácností v bytové nouzi (např. bez střechy, v azylových domech, na ubytovnách, v nevyhovujících bytech), a to pro každou ORP v ČR na základě několika zdrojů dat: dávkové systémy, terénní mapování v několika regionech v ČR, data od obcí i poskytovatelů sociálních služeb. Autoři studie disponují i dalšími daty a obcím je mohou na vyžádání obratem poskytnout. Přestože byla data ověřena ve více než 20 obcích, je potřeba počítat s možnými dílčími nepřesnostmi zejména v kategorii „nevyhovující bydlení“ či „bez přístřeší“ a také se změnou v čase. Obec může data použít jako výchozí kvalifikovaný odhad a postupně data zpřesňovat.

14. Viz Tabulky 3 a 5 dostupné zde: <https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2019/04/zprava-o-vyloucení-z-bydlení-2018.pdf>

#### **Příklady z tuzemska i ciziny**

Formulář pro rychlý kvalifikovaný odhad počtu domácností v akutní bytové nouzi byl s dílčími úpravami použit hned v několika obcích: Jihlava, Praha 10, Praha 3 či Trutnov.

V Brně a Praze byla dohodnuta úzká spolupráce s Krajským ředitelstvím Úřadu práce pro vytipování ubytovacích zařízení, kde jsou ubytovány rodiny nebo senioři, vč. počtů rodin s dětmi pobírajících doplatky na bydlení v jednotlivých ubytovnách.

V **Písku** bylo zvoleno podrobnější mapování dvou ubytoven jako podklad pro rozhodnutí o strategii řešení bezdomovectví ubytovaných rodin. Sociální odbor využil inspirace registračního týdne v **Liberci** (viz kapitola 4.1.2 níže) a navrhl dotazník, který byl následně vyplněn každou domácností. Podrobná data byla sesbírána díky pracovníkům odboru během dvou týdnů a sloužila pro přípravu Konceptce sociálního bydlení i programu rychlého zabydlení.

#### **Doporučení z praxe**

##### **Porovnejte odhady různých aktérů**

Údaje o osobách bez střechy se mohou značně lišit dle zdroje – jiná čísla má úřad práce (eviduje adresáty sociálních dávek), jiná budou mít různí poskytovatelé terénních programů (mohou se lišit ve způsobu práce, v zaměření na různé cílové skupiny). Obdobný problém bude nicméně i u ostatních skupin obyvatel v bytové nouzi. K dosažení pokud možno relevantních čísel je proto vhodné svolat vícestranné jednání, na němž budou přítomni sociální pracovníci obce (sociální kurátoři, zástupci OSPOD), zástupci úřadu práce a poskytovatelé odpovídajících sociálních služeb.

##### **Nahlédněte do registru sociálních služeb**

Jedním z údajů, které můžete zjistit sami hned, jsou údaje o kapacitách azylových domů a nocleháren (potažmo jiných pobytových sociálních služeb), které jsou veřejně dostupné v registru poskytovatelů sociálních služeb (<http://iregistr.mpsv.cz>). Počty osob v těchto pobytových službách bude znát i váš sociální odbor, údaj zjištěný v registru se ale může hodit pro případnou kontrolu, zda se na žádné zařízení nezapomnělo.

##### **Kontaktujte probační a mediační službu, nemocnice, dětské domovy a další instituce**

Významnou skupinou, která může být ohrožena bezdomovectvím, jsou lidé vracející se z výkonu trestu odnětí svobody, děti odcházející ze zařízení ústavní péče, lidé opouštějící zdravotnická zařízení. Zjistěte, kolik takových osob ročně se na území vaší obce objeví. Základní informace o těchto skupinách bude mít i váš úřad (OSPOD, sociální kurátoři), ale přímý kontakt s těmito institucemi vám poskytne přesnější údaje.

#### **4.1.2 Registrační týden**

##### **Co to je**

Registrační týden je koncentrovaným týdenním úsilím s cílem zmapovat v dané lokalitě pokud možno všechny lidi z vybrané cílové skupiny domácností v bytové nouzi (např. jednotlivci bez přístřeší, rodiny s dětmi v bytové nouzi, ženy bez domova...), sestavit jejich jmenný seznam a určit

míru jejich potřeb a ohrožení. Účastní se ho vedle profesionálů i zástupci veřejnosti. Registrační týden pomáhá budovat povědomí o rozsahu bezdomovectví a konsenzus o potřebě jej řešit. Jde o komunitní akci, na jejímž konci jsou před zástupci veřejnosti a médií vyhlášeny výsledky a ideálně také politický plán, jak bezdomovectví dané cílové skupiny vyřešit, resp. první konkrétní kroky pro pomoc. Registrační týden je formou sčítání osob dané cílové skupiny v jednu chvíli na území obce, používá však dotazník, který na rozdíl od klasického sčítání osob bez domova, jež slouží většinou pouze ke zjištění velikosti cílové skupiny, umožňuje propojit cílovou skupinu s podporou a prioritizovat ty nejohroženější.

Data z registračního týdne jsou cenným nástrojem pro nastartování akčního plánu řešení bytové nouze rodin a jednotlivců, protože slouží jako základ jmenné databáze osob z dané cílové skupiny, jejichž bezdomovectví se ukončuje. Dotazování v registračním týdnu z důvodu velkého rozsahu a krátké doby zpravidla provádějí dobrovolníci, může probíhat v noci i ve dne, data z dotazníku jsou v reálném čase zaznamenávána do elektronické databáze a díky tomu je na konci týdne známé

číslo/počet a struktura místní populace dané cílové skupiny. Registrační týdny byly vyvinuty v rámci americké kampaně pro řešení bezdomovectví „100 000 domovů“<sup>15</sup>,

<sup>16</sup>. Ukázalo se, že obce, které registrační týden provedly, pak byly v řešení bezdomovectví úspěšnější než obce, jež registrační týden neměly. Metodologie byla následně vyzkoušena v několika evropských městech (Londýn, Valencie, Barcelona a další) a ve dvou městech českých: v Brně, kde se jednalo o registrační týden pro rodiny s dětmi, a Liberci, kde cílová skupina byla široce definována bytovou nouzí.

### **Proč to dělat**

Pro fungující místní integrovaný systém řešení bytové nouze rodin a jednotlivců je nutné mít aktuální data, která jsou prakticky využitelná (tzv. *actionable data*), konkrétně aktuální seznam lidí bez domova, který umožňuje odhadovat míru jejich ohrožení a údaje o dynamice bezdomovectví.

Je třeba znát odpovědi na tyto otázky:

- Kolik lidí na území obce se ročně dostane do bezdomovectví?
- Co se s nimi děje?
- Jaká část z nich si svou situaci vyřeší sama?
- Na jak dlouho?
- Pro jakou část z nich je bezdomovectví fatální událostí?

15. <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/44391/2000148-Evaluation-of-the-100000-Homes-Campaign.pdf>

16. <https://www.youtube.com/watch?v=LEu2w1FtWME>

- Pokud se někomu podaří dostat se „z ulice“, jak stabilní je jeho bydlení?
- Kolik z lidí, kteří si našli bydlení, se opět dostalo do bezdomovectví?
- Jaký je „přítok“ do bezdomovectví (jaké jsou faktory vzniku bezdomovectví) a odkud tito lidé přicházejí?
- Jaká část z nich a jak často přichází z vězení, dětských domovů a dalších institucí?

Odpověď na tyto otázky vyžaduje databázi o lidech bez domova, která funguje v reálném čase, do níž přispívají jak úřady, tak poskytovatelé sociálních služeb, městská policie a další aktéři, ale která je současně dobře zabezpečená a v souladu s GDPR (viz Vzorový příklad 3). V ČR zatím neexistuje město, které by mělo v reálném čase vyčerpávající přehled o počtu, struktuře a ohroženosti lidí bez domova či v bytové nouzi, kteří žijí na jeho území. Dokonce neexistuje ani město, jež by mělo aktuální seznam lidí bez domova, kterým chce nabídnout řešení.

Registrační týden je dobrým prvním krokem při tvoření takového systému. Současně je však cenným nástrojem pro budování místního konsenzu o urgenci problému. Dobrovolníci se tváří v tvář setkají s lidmi bez domova v úplně nové situaci. Jiné zkušenosti z interakcí s lidmi bez domova mohou být negativní a naopak prohlubovat předsudky. Díky registračnímu týdnu dobrovolníci vedou zaměřené rozhovory tváří v tvář s konkrétními lidmi bez domova o jejich situaci, potřebách, řešeních.

### **Jak na to**

Příprava registračního týdne má následující fáze:

- sestavení týmu;
- získání co nejvíce dat o cílové skupině;
- připravení rozpočtu akce;
- mapování a stanovení lokalit šetření;
- připravení nástroje pro dotazování;
- nábor dobrovolníků;
- příprava nabídky bydlení;
- zajištění prostoru a materiálních zdrojů.

Pro kontrolu, jestli jste zařídili vše potřebné, jsme pro vás přichystali checklist (viz Příloha 2).

Registrační týden je většinou možné připravit s velmi omezeným rozpočtem, klíčová je však pozice koordinátora, který musí mít čas připravovat akci tři měsíce předem a pak ji provést. Tato funkce by měla být placená.

Je třeba sestavit silný pracovní tým – organizátoři potřebují závazek a několikaměsíční práci skupiny důležitých aktérů z různých sektorů v místní komunitě. Tým, který připravuje registrační týden, může být velmi potřebný i po skončení registračního týdne, např. může být velmi inovativní při hledání nových místních řešení bezdomovectví. Mezi hlavní zásady patří, že členové týmu se musí shodnout na společném cíli, projevit ochotu sdílet informace a řešení, kooperovat a sdílet uznání. Jde o podobný tým, jaký je třeba pro jakýkoli úspěšný proces strategického plánování, je vhodné do týmu přibrat i lidi, kteří se třeba přímo tématu bezdomovectví nevěnují. O kom všem můžeme uvažovat jako o možných členech týmu? Mohou to být např. majitelé bytového fondu, lidé se zkušeností bezdomovectví, poskytovatelé služeb, náboženské skupiny a církve, nadace a filantropové, kameramani a fotografové, volení zástupci obce a regionu, vládní organizace, terénní služby, zdravotní služby, organizace pracující s lidmi bez domova, banky a spořitelny, univerzita a studentské organizace, místní podnikatelé, městská policie a justiční orgány, poradní výbory či orgány samosprávy. Tito členové se podílejí na přípravě dobrovolně, bez nároku na finanční odměnu, příp. v rámci své pracovní doby.

Dopředu je třeba získat co nejvíce dat o cílové skupině registračního týdne. O lidech bez přístřeší v Liberci měla výborný přehled městská policie. Jinde působí organizace, které pokrývají velkou část města terénními týmy, nebo je organizací více. Obecní úřad zná počet osob s trvalým bydlištěm na adrese obecního úřadu a úřad práce ví, kolik lidí pobírajících příspěvek na živobytí má adresu na úřadu. Všechny takové odhady je však nutné brát s velkou rezervou.

*Například v Brně na základě evidence příjemců dávek a velmi detailní znalosti neziskových organizací byl počet rodin v bytové nouzi odhadován dlouhodobě na 250–300. Během registračního týdne se jich podařilo najít 421. Na základě odhadů je však možné alespoň hrubě stanovit počty dobrovolníků, kteří budou během registračního týdne potřeba jako tazatelé, ale i těch, kteří budou data zpracovávat.*

Je třeba připravit rozpočet akce. Výše bylo řečeno, že je nutné zaplatit koordinátora, pokud není na tuto práci vyčleněn zaměstnanec některé z pořádatelů organizací. Též je vhodné mít k dispozici finanční odměnu pro případné spolupracovníky z cílové skupiny. Během registračního týdne bude vhodné na centrálním místě nabízet jídlo a pití dobrovolníkům, kteří vyrážejí do terénu nebo se naopak z terénu vrací s již vyplněnými dotazníky. Bude třeba vytisknout dostatečný počet dotazníků, zajistit kancelářské potřeby, pokud dotazování probíhá za tmy svítilny, dárky či dárkové

poukazy pro respondenty, balíčky základní výbavy pro lidi s nejvyššími potřebami, lékárničku či dezinfekční gel pro tazatele. Je dobré myslet i na místní cestovné tazatelů a v případě, že do města zavěte i tazatele přespolní, potom cestovné a náklady na ubytování. Akci dodá na atraktivitu, pokud se tazatelům vytisknou trička; jsou pak respondenty i lépe rozeznatelní. Dobré je mít základní informační leták o akci, který je možné rozdat, příp. další informační a propagační materiály.

Dalším krokem je mapování lokalit šetření. Koordinátor postupně sbírá údaje o možných místech, kde se nalézají lidé bez domova / v bytové nouzi, sestavuje mapu s „hot spoty“. Informace čerpá z několika zdrojů, ideálně od terénních služeb, sociálních kurátorů, městské policie, poskytovatelů sociálních služeb, místních dobrovolnických sdružení, lidí bez domova / v bytové nouzi, orgánů sociálně-právní ochrany dětí a dalších. Údaje zanáší buď na fyzickou, nebo elektronickou mapu. Území je následně třeba rozdělit na oblasti, které budou mít na starost jednotlivé týmy dobrovolníků.

Samostatná skupina by měla připravit nástroj pro dotazování. Čas nutný pro vyplnění nesmí překročit 20–30 minut. Dotazník musí obsahovat informovaný souhlas a informaci o způsobu nakládání s daty v souladu s GDPR (vzor souhlasu v souladu s GDPR naleznete ve Vzorovém příkladu 3). Dotazník bude následně vkládán do elektronické databáze pro vyhodnocení. Dotazník musí obsahovat jednotný skript, který představuje cíl dotazování a který každý tazatel na začátku rozhovoru přečte či přeříká.

Pro registrační týden je klíčové dobře a včas zorganizovat nábor dobrovolníků. Dobrovolníci budou noví spojenci pro řešení bezdomovectví v obci, proto je strategické cílit i na zástupce obcí a krajů, politiky, možné sponzory, názorové vůdce a osoby s přístupem ke zdrojům. Někteří dobrovolníci nechtějí do terénu, ti se však budou hodit na přepisování dat. Potřebný počet dobrovolníků se odhadne podle očekávaného počtu dotazování se započítáním přesunů, opakovaných návštěv a pauz. Potřebnou kapacitu týmu dobrovolníků, kteří budou přepisovat dotazníky, lze také určit z očekávaného počtu pozorování. Je dobré mít dostatečnou rezervu. Během registračního týdne bude třeba dobrovolníky průběžně školit, protože jejich složení se bude proměňovat a je nutné, aby všichni měli základní informace.

Další součástí příprav je zabezpečení nabídky bydlení. Registrační týden v Brně probíhal v dubnu 2016, jednalo se o první aktivitu v rámci projektu Rapid Re-Housing. Protože základní aktivitou projektu bylo zabydlení

50 rodin v bytové nouzi, nebylo třeba vyjednávat pro RW specifické kapacity bydlení, magistrát města Brna (Odbor bytového fondu) s nimi počítal a během první poloviny roku 2016 připravoval zásobník bytů určených pro rodiny. Dotazník RW obsahoval i otázku, zda má daná rodina zájem být zařazena do slosování o nájem městského bytu za podmínek, že bude spolupracovat se sociální službou. Pouze dvě rodiny ze 421 odmítly být zařazeny do slosování, všechny ostatní vyjádřily zájem o pronájem městského bytu.

Město Brno v té době disponovalo několika stovkami volných bytů, uvolněný zastupitel pro sociální věci také začal postupně vyjednávat s městskými částmi Brna vstup do projektu. Podařilo se vyjednat spolupráci s pěti městskými částmi. Vložení bytů MČ do projektu bylo důležité, aby i MČ uměly ukončovat bezdomovectví, na druhou stranu způsobilo velké časové prodlevy: u magistrátních bytů stačilo vylosovat rodinu, ta potom žádala o byt a žádost schvalovala bytová komise a rada města, u bytů městských částí však navíc musela každý byt schvalovat bytová komise městské části a rada městské části. Některá z projednávaných míst byla určitě zbytečná, rozhodnutí o nájmu bytu je plně v kompetenci rady města (u bytů magistrátních) či rady městské části (u bytů svěřených městským částem), zapojení aktéři však trvali na projednávání ve všech orgánech, a tak se proces nastěhování u některých rodin zpozdil až o půl roku.

Poslední přípravní fáze se soustředí na zajištění prostoru a materiálních zdrojů. Mezinárodní školení k pořádání registračních týdnů zajistil v Brně v prosinci 2015 Institut globálního bezdomovectví (IGH). Platforma pro sociální bydlení z prostředků poskytnutých IGH financovala tříměsíční koordinaci – přípravu, provedení a zpracování RW. Na organizaci RW se podíleli také experti působící v rámci projektu LERI financovaného Evropskou agenturou pro základní práva. Prostory pro školení dobrovolníků, hlavní stan registračního týdne a datové centrum poskytl IQ Roma Servis, který se RW účastnil již jako partner projektu RRH.

### **Příklady z tuzemska i ciziny**

Vzorem pro řešení bytové nouze rodin a jednotlivců může být kampaň v USA nazvaná „100 tisíc domovů“, která probíhala v letech 2010–2014. Cílem této kampaně bylo ubytovat během čtyř let 100 000 lidí bez domova. Dílčím cílem bylo najít každý měsíc ubytování pro 2,5 % z nich, tedy pro 2 500 lidí. Díky spolupráci mnoha organizací i neorganizovaných dobrovolníků se nakonec povedlo cíl splnit a celkově bylo ubytováno 105 580 chronických bezdomovců, z toho 31 171 válečných veteránů.

New Orleans pak ukončilo jako první hlavní město v USA bezdomovectví válečných veteránů. V průběhu kampaně proběhlo několik registračních týdnů a dílčím úkolem bylo mít alespoň základní informace o každém člověku bez domova. Jednalo se o jméno, fotografii a později i o specifický dotazník. Ve dvou letech předcházejících kampani bylo vycvičeno několik stovek dobrovolníků, kteří se později účastnili jako tazatelé registračních týdnů. Samotný sběr dat probíhal nejčastěji mezi čtvrtou a šestou ráno, neboť tou dobou jsou lidé bez domova nejspíše k zastížení v místech, kde žijí, a zároveň bývají dostatečně střízliví, aby s nimi bylo možné vést rozhovor. V průběhu kampaně byl vytvořen tzv. index zranitelnosti a Nástroj pro prioritizaci klientů při obsazování bytů. Po třech dnech sběru dat o lidech bez domova organizátoři často připravili akci pro místní komunitu, kde jen promítali fotografie lidí bez domova se slovy: „Tady jsou lidé, kteří zemřou, pokud nezačnete něco dělat jinak.“ Města, která tvrdila, že nemají žádná vhodná ubytování, najednou začala mluvit jinak.

V ČR použili registrační týden například v Brně, kde sloužil nejen ke zmapování bytové nouze, ale také jako nábor potenciálních klientů do pilotního projektu Rapid Re-Housing. Hlavním cílem registračního týdne v Brně bylo získat co nejpřesnější informace o počtu rodin bez domova na území města a také o jejich charakteristikách – jako je skladba a počty členů těchto rodin, bytová historie rodin, míra ohrožení rodin a struktura tohoto ohrožení. Ke zjištění potřebných informací byl použit český překlad kanadské verze dotazníku F-VI-SPDAT v2.0 a z něj vycházející index zranitelnosti rodin. Do registračního týdne se kromě zaměstnanců Magistrátu města Brna a brněnských neziskových organizací zapojili také dobrovolníci, a to nejen z Brna, ale např. i z Kladna, Prahy či Bratislavy. Celý registrační týden úspěšně proběhl i díky podpoře a zkušenostem zahraničních realizátorů obdobných registračních týdnů.

Na organizaci registračního týdne se podílela Platforma pro sociální bydlení, ta zaplatila tříměsíční plat koordinátorky, dále Magistrát města Brna (místo pro přípravná setkávání, tazatelé), Agentura Evropské unie pro základní práva (odměny pro peer pracovníky, občerstvení pro tazatele) a IQ Roma Servis (poskytnutí zázemí pro celý týden, následné dodatečné zjišťování údajů o rodinách v bytové nouzi, resp. validace údajů). Do přípravy a realizace bylo zapojeno také několik dalších místních NNO.

Dvěma klíčovými faktory úspěšnosti registračního týdne bylo získání co nejlepšího přehledu o distribuci a počtech rodin v bytové nouzi předem a nábor co největšího počtu dobrovolníků. Data o místě pobytu rodin v bytové nouzi byla kombinována z několika zdrojů: od orgánů sociál-

ně-právní ochrany dětí, sociálních pracovníků a sociálních kurátorů města, úřadu práce, NNO a náboženských organizací a dalších zdrojů. Výsledkem kombinace zdrojů byl seznam adres (v některých případech s počty rodin). Dobrovolníky se dařilo shánět především z řad studentů, ale i profesionálů a další veřejnosti. Pro nábor byly použity sociální sítě a osobní komunikace s komunitními vůdci. Přesto se nepodařilo sehnat dostatečný počet dobrovolníků: týden před konáním registračního týdne bylo zapsáno 30 dobrovolníků, tým však spočítal, že pro hladký průběh bude třeba 60 tazatelů. Přestože organizační schůzky navštěvovalo až 25 účastníků z různých skupin a organizací, ukázalo se, že část z nich se účastnila proto, aby získali informace, ale nakonec se do registračního týdne nezapojili ani ve svých organizacích neudělali nábor dobrovolníků. Pro úspěšný průběh je dobré vyjasnit, že setkání se konají, aby se naplánovala společná akce, a pojmenovala se očekávání přítomných. Situaci se podařilo vyřešit díky otevřenosti vedení sociálního odboru Magistrátu města Brna: vedoucí požádal své zaměstnance, aby během registračního týdne pracovali jako tazatelé, a jen díky této posile bylo možné registrační týden úspěšně uspořádat.

Sčítání zahrnovalo všechny rodiny, které dle vytipování neziskových organizací, sociálních pracovníků města Brna i samotných dotazovaných rodin mohly splňovat podmínku nebydlení či nejistého a/nebo nevyhovujícího bydlení. Rodina bez bydlení byla definována jako rodina, která žije v azylovém domě či v ubytovně, v nejistém bydlení pak rodina, která krátkodobě bydlela u příbuzných nebo známých anebo v bytě, kde je nařízen výkon rozhodnutí vyklizení. Nevyhovujícím bydlením se rozumělo bydlení v bytě, který však svým obyvatelům neumožňoval zajištění základních životních potřeb (nemají funkční záchod a koupelnu umožňující péči o hygienu a/nebo nemají prostor umožňující přípravu jídla), je extrémně přelidněný (na jednu osobu připadá méně než 5 m<sup>2</sup>) a/nebo je tento byt ve špatném technickém stavu (je vlhký, vyskytuje se zde ve větší míře plíseň, je narušena statika, není možné ho vytápět na běžnou pokojovou teplotu). Důležitou roli hrála i definice rodiny. Pro účely sčítání se za rodinu považovala rodina nukleární. Za jedněmi dveřmi – v jednom „bytě“ – proto mohlo žít i několik rodin.

Ke zjištění míry i struktury ohrožení rodin byl použit triáží nástroj VI-SPDAT<sup>17</sup>. Dotazník se skládá z několika částí: základní informace o rodičích a dětech, historie bydlení a bezdomovectví, rizikové faktory (např. hospitalizace, využití krizových služeb a kontakt s policií), každodenní fungování rodiny a sociální kontakty, zdraví všech členů rodiny, rodina a proměny jejího složení (např. v důsledku pobytu dětí v náhradní rodinné péči, pobytu

17. VI-SPDAT je nástroj pro vyhodnocování potřebnosti, s jehož pomocí pracovníci organizací zapojených v lokálních systémech určují, který ze základních programů je pro daného klienta nejvhodnější. Index zranitelnosti – pomocný nástroj pro prioritizaci služeb (anglicky Vulnerability Index – Service Prioritization Decision Assistance Tool; VI-SPDAT) – je určený pro vyhodnocování situace jednotlivců i rodin bez domova nebo ohrožených ztrátou bydlení. Jeho základem jsou několikatránkové formuláře (pro jednotlivce je formulář jiný než pro rodiny), ve kterých se zjišťuje:

- osobní historie bezdomovectví (aktuální stav, jak dlouho trvá, kolikrát bez domova za poslední tři roky);
- rizika (míra ohrožení zdravotními problémy, kriminalitou, sexuálním zneužíváním apod.);
- každodenní fungování a socializace (finance a dluhy, schopnost obstarat si základní potřeby, náplň volného času, vztahy s rodinou a přáteli);
- zdravotní stav (včetně závislosti);
- u rodin je formulář uzpůsoben a rozšířen o dotazy na děti a na rodinnou situaci.

Na základě počtu bodů získaných po vyhodnocení informací ve formuláři je pracovníkovi sděleno doporučení, zda klientovi nabídnout:

- pouze poradenství;
- pomoc v programu Rapid Re-Housing (rychlé zabydlení s časově omezenou podporou sociální práce);
- pomoc v programu sociálního bydlení s dlouhodobou podporou sociální práce.

rodičů ve výkonu trestu či nemožnosti bydlet pohromadě). Každá z vyjmenovaných oblastí se bodově hodnotí a konečný součet bodů (index) určuje výslednou míru ohrožení rodiny. Index nabývá rozmezí 0–20 bodů, přičemž čím více bodů rodina získá, tím akutněji potřebuje podporu sociálních služeb.

Tazatel předčítal jednotlivé otázky a zaznamenával odpovědi do dotazníku. Až na několik výčtových otázek měly všechny otázky formát odpovědi ano/ne. Celkem bylo provedeno 482 dotazování během registračního týdne, v následujících týdnech ještě sociální služby do sčítání nahlásily několik dalších rodin. Celkový počet dotazování byl 521. Po odstranění duplicit a po kontrole situace bytové nouze u některých z dotázaných domácností definici rodin v nejistém či nevyhovujícím bydlení nakonec splnilo 421 rodin.

Každý den registračního týdne začínal školením tazatelů, ti pak dostali seznam míst, která mají navštívit, a dotazníky. Peer pracovníci pracovali jak jako tazatelé, tak jako klíčoví „otevírači dveří“ v některých ubytovnách. Na několika ubytovnách se vyskytly problémy s majiteli, kteří si dotazování nepřáli, tyto situace byly pečlivě vyjednány a nakonec se podařilo dotazovat ve všech ubytovnách.

Od druhého dne byli dobrovolníci rozděleni na tazatele a kodéry, kteří vkládali vyplněné dotazníky do webového rozhraní vyvinutého pro tento účel. Jako rozhraní pro vkládání lze použít také *Google forms*. Na konci týdne byly vloženy téměř všechny dotazníky a v úterý 26. dubna se konala tisková konference města Brna, kde byly představeny předběžné výsledky týdne. Nicméně trvalo další měsíc, než se podařilo zkontrolovat všechna data a validovat situaci bytové nouze u řady domácností.

#### Doporučení z praxe

- Klíčové je zajistit dostatečný počet dobrovolníků – nejen profesionálů, ale i řady dalších obyvatel obce. Registrační týden je atraktivní akce pro všechny obyvatele obce, kteří mají chuť pomáhat. Je lepší mít více dobrovolníků, kteří udělají menší počet dotazování, než nedostatek dobrovolníků. Všichni členové řídicího výboru a všichni účastníci přípravných schůzek

musí cítit společnou odpovědnost za nábor dostatečného počtu dobrovolníků.

- Kolem registračního týdne je možné utvořit komunitu občanů, kteří se zajímají o řešení bezdomovectví. Dotazování je náročné, často probíhá v brzkých ranních či večerních hodinách, je příležitostí pro nová setkání.
- Média se o registrační týden zajímají, je dobré pro ně připravit komunikaci, umožnit redaktorkám a redaktorům zúčastnit se „jednoho dne tazatele“ apod.
- Registrační týden nemá smysl organizovat, pokud obec nemá navrženy aspoň první kroky pro řešení - návaznost. Ideální je, pokud se obec zaváže, že na základě registračního týdne např. poskytne bydlení a podporu dvaceti nejvíce ohroženým domácnostem a současně na základě zjištění připraví akční plán pro řešení bezdomovectví v obci.
- Nabídka bydlení je velmi dobrým podnětem pro lidi v cílové skupině, aby se registračního týdne účastnili.

#### 4.2 Kontaktní místo pro bydlení

##### Co to je

Kontaktní místo pro bydlení (dále jen KMB) zajišťuje na obecním úřadě jednotný vstup do systému. V pokročilé podobě nemusí jít o jeden pevný bod, ale o systém sdílených postupů realizovaných různými organizacemi, kdy každá organizace v integrovaném systému slouží jako jednotný vstup, pracovníci zúčastněných organizací používají stejné formuláře, nástroje prioritizace, zdroje bydlení a podpory a žádost pak předávají úřadu.

KMB je místem, kam občané přicházejí řešit různé problémy s bydlením. KMB informace od občanů dále vyhodnocuje jako podklad pro politiku dostupného bydlení. Je provozováno společně odborem bydlení a sociálním odborem nebo s klíčovými odbory úzce spolupracuje. Pracovníci nabízejí poradenství včetně navigace v celém systému, komplexnější případy s potřebami podpory předávají case manažerům na sociálním odboru, příp. doporučují klienty do specializovaného poradenství (dluhová poradna, právní poradna). KMB má vytvořen seznam zdrojů v obci – kam patří nejen služby podpory ale také např. fond na kauce, pokud se

nepodaří vyjednat spolupráci s ÚP na využití MOP, Garanční fond pro majitele, fond na překlenovací úvěry.

##### Proč to dělat

Cílem je zpřehlednit a zjednodušit člověku v bytové nouzi řešení jeho situace. KMB má navíc preventivní zacílení a nabízený „chytrý mix“ nástrojů upřednostňuje pomoc levnější a rychlejší (dávkové poradenství, překlenovací půjčky, orientace na trhu s bydlením) před náročnějšími a nákladnějšími nástroji (přidělení sociálního bytu). Zřízením KMB zajistíme:

- že každý občan v bytové nouzi bude mít dostupnou podporu;
- že žadatelé se lépe zorientují v jinak nepřehledném systému;
- že kapacity místních aktérů (všichni místní aktéři propojují své informace i kapacity) budou lépe využívány;
- že veřejná správa získá průběžný přehled o struktuře a dynamice bytové nouze na území města pro plánování kapacit bytů a podpory;
- systémově zajistíme prevenci ztráty bydlení a využívání tzv. náhradních řešení bytové nouze.

##### Výhody zavedení jednotného vstupu oproti běžné praxi:

Tradiční model v obcích:	Zlepšený systém díky jednotnému vstupu:
Různé žádosti a formuláře v rámci obce i za NNO	Jeden formulář pro všechny žadatele i organizace
Různé odbory a organizace podávají různé informace	Sjednocení informací na jednom místě
Nepřehlednost pro občany	Přehlednost a pomoc s navigací v řešení bytové nouze
Nerealistická očekávání při podání žádosti	S využitím algoritmu doporučení realistické varianty
Žadatelé podávají několik žádostí „na zkoušku“	Každý žadatel jen jedna žádost a tím i úbytek byrokracie
Papírové žádosti a možná chybovost	Digitalizace žádostí a aktualizace v databázi
Neprospojené informace o bytové nouzi	Průběžný přehled o počtu a struktuře (potřebách) žadatelů
Často pouze formální evidence žádosti	Komplexní pomoc
Mnozí potřební nezachyceni v systému	Aktivní oslovení nových klientů



**Jak na to**

Prvek (funkce)	Ideální stav
Koordinované aktivní kontaktování	Ne každý člověk v ohrožení je schopen se dostavit na úřad (byť tato kancelář má být nízkoprahové a nestigmatizované místo), proto je KMB propojeno s aktivním kontaktováním v terénu. Území je 100% pokryto terénními službami (či dalšími institucemi, které přicházejí do kontaktu s osobami v bytové nouzi – např. psychiatrická léčebna), bez zdvojení a napojeno na jednotný vstup.
Jednotné hodnocení potřeb	Systém využívá jednotné hodnocení potřeb coby zvláštní formulář nebo jako součást žádosti o řešení bytové nouze. Každá organizace (azylový dům, poskytovatel terénní sociální práce na ubytovnách, psychiatrická léčebna apod.) v obecním integrovaném systému (OIS) slouží jako jednotný vstup, pracovníci zúčastněných organizací používají stejné formuláře a katalog zdrojů podpory. Jednotné hodnocení potřeb využívají pracovníci obce i služeb v obci. To znamená, že všichni profesionálové jej umějí vyplnit podle stejné metodiky nastavené obcí, resp. dedikovanou pracovní skupinou. Obsahuje hodnocení osobní situace.
Rychlá prevence či náhradní řešení	Prvním krokem asistence je snaha o udržení stávajícího bydlení či podpora při zajištění rychlého řešení bez nutnosti využití sociálního bytu (např. půjčka na kauci, bezplatné realitní zprostředkování).  K základnímu vyhodnocení situace slouží stručný vstupní rozhovor (záznamový formulář – viz Vzorový příklad 4), ze kterého vyplyne další postup a případné zapojení dalších specialistů (právník, realitní zprostředkovatel, sociální pracovník apod.).
Prioritizace dle míry ohrožení	Každý žadatel je dle jednotné metody zařazen na stupnici ohrožení a potřebnosti, lidé ohroženější (nemoc, věk, přítomnost dětí, délka bezdomovectví apod.) jsou zařazeni na přední místo v databázi. Pokud jsou do systému zařazeny různé programy s odlišnými podmínkami či důrazy na jiné potřeby (např. domácí násilí, podpora odcházejícím z ústavů), jsou tato kritéria ve formuláři a výsledné databázi zohledněna.
Aktualizovaná databáze všech žadatelů o bydlení	Každý žadatel v bytové nouzi je zařazen do jednotné databáze s vyznačením stavu řešení a prioritní cestou k bydlení. Všechny změny (doplňování žadatelů nebo naopak úspěšné přidělení bytu z různých zdrojů, nejen obecních sociálních) jsou průběžně aktualizovány tak, že databáze slouží zároveň jako statistika o stavu bytové nouze a metoda vyhodnocování výsledků (čas do zabydlení, počet zabydlení měsíčně či ročně, předpokládaný čas k dosažení tzv. funkční nuly). Databázi je možné dále rozdělit (filtrvat) pro praktické párování se zdroji bytů (dle velikosti domácnosti, dle věku např. pro využití domů s pečovatelskou službou DPS).
Navigace k bydlení / sledování stavu	V ideálním systému, kde žádný člověk v akutní bytové nouzi nezůstane bez pomoci a jeho situace je aktivně řešena, dostane každý (prioritní) žadatel přiděleného navigátora (nebo case managera / sociálního pracovníka u osob s potřebou komplexní podpory), který žadatele propojí s případnou službou či programem a ujistí se, že žádost nestagnuje a v řádu týdnů až jednotek měsíců je žadateli nalezeno vhodné bydlení. Navigátor prověří potřebné dokumenty (např. dluhy, průkaz totožnosti, dávky) a spolu s žadatelem vyhodnotí nejvhodnější cestu/program. Navigátor má dobrý přehled o zdrojích bydlení (úzký kontakt s bytovým odborem, programy poskytovatelů sociálních služeb či sociální realitní agenturou).
Párování s bytem a podporou	Nejpotřebnější žadatelé jsou metodou případových konferencí párování s uvolněnými byty a vhodnou podporou (pokud je to žádoucí). Je vhodné, aby žadatelé měli šanci si do jisté míry určit preference lokality, bytu i podpůrného pracovníka. Každý žadatel by měl mít šanci navržený byt nejdříve navštívit a v případě vážných důvodů odmítnout.  Pracovník KMB zná žadatele od prvního kontaktu v centru, má dobrý přehled o novinkách v databázi (a tedy i o vývoji bytové nouze) a měl by být přítomen párování (např. v Praze 7 je zaměstnanec KMB zároveň tajemníkem bytové komise).

**Seznam pozic či rolí v týmu kontaktního místa pro bydlení:****Vedoucí centra / klíčový kontaktní pracovník:**

- je zodpovědný za chod centra, spadá pod bytový nebo sociální odbor („odbor bydlení“) či přímo pod kancelář starosty (klíčová je dobrá spolupráce s relevantními odbory);
- účastní se pracovní skupiny pro přidělování bytů (příprava podkladů, znalost dynamiky bytové nouze);
- jedná s aktéry (odbory města, NNO, ÚP, poskytovateli zdrojů bydlení);
- metodicky vede všechny zapojené pracovníky, kteří se podílejí na jednotném vyhodnocení potřeb (vč. koordinace aktivního kontaktování);
- vyhodnocuje dynamiku bytové nouze a navrhuje změny v systému.

**Kontaktní pracovník sloužící i jako poradce či navigátor:**

- zjišťuje potřeby osob v bytové nouzi;
- s klienty vyplňuje vstupní dotazník – registrace (základní struktura osob v bytové nouzi);
- využívá katalog nástrojů/zdrojů – pracuje jako zprostředkovatel navazujícího poradenství s cílem udržet stávající bydlení či hledání neúčinnějších řešení bytové nouze (dluhové, právní, dávkové poradenství aj.);
- v případě potřeby sociálního bytu asistuje s žádostí o byt – přijímá, zpracovává, provádí formální kontrolu a průběžné sledování (funkce navigátora);
- předává klientům informace o poskytovatelech sociálních služeb a možnostech (sociální poradenství), úzce spolupracuje se sociálním odborem a poskytovateli služeb;
- může zajišťovat další funkce spojené s žádostí o byt (sociální šetření, asistence při prohlídce bytu, ověření standardu bytu, ověření všech náležitostí při žádosti o byt aj.), příp. je v kontaktu se sociálním a bytovým odborem a propojuje související agendy
- pro pozici kontaktního pracovníka je zabezpečená pravidelná supervize a potřebnost psychohygieny.

**Realitní zprostředkovatel:**

- může být přímo součástí týmu, např. spadat pod bytový odbor, nebo je s týmem v úzkém kontaktu;
- vyhledává vhodné byty na soukromém trhu, pomáhá žadatelům efektivně hledat soukromé nájemní bydlení, aktualizuje údaje v databázi týkající se disponibilních bytů či spolupracujících majitelů bytového fondu.

### Příklady z tuzemska i zahraničí

V ČR založili první kontaktní místo pro bydlení na MČ Praha 7. Bylo otevřeno v létě 2017 v přízemí úřadu městské části. Jedná se primárně o poradenské centrum pro občany s různorodými problémy s bydlením. KMB je přímo propojeno s bytovým odborem a vytváří zázemí pro jednání bytové komise města. Kromě evidence a zpracování žádostí o tzv. sociální a podporované bydlení a dále DPS je v tomto místě poskytováno poradenství a právní služby, důraz je kladen na podporu při udržení stávajícího bydlení či nalezení bytu na trhu s nájemním bydlením. KMB má tři zaměstnance – poradce/navigátora (zároveň tajemník bytové komise) a realitního zprostředkovatele a na částečný úvazek právníka. KMB je úzce propojen se sociálním odborem, který jednak zajišťuje aktivní kontaktování především lidí na ulici, jednak odborné sociální poradenství u komplexnějších případech. KMB neplní zcela funkci „koordinovaného vstupu“, neboť další poskytovatelé služeb (azylové domy v území) či programu bydlení (např. Armáda spásy) nepoužívají stejný vstupní formulář a prioritizační nástroj – jejich klienti se musí v případě zájmu dostavit do KMB nebo jsou v samostatné evidenci daných služeb.

#### KMB by v budoucnu mělo rozšířit svou činnost o další funkce:

- intenzivnější rozvoj sociální realitní kanceláře;
- pomoc se stěhováním vč. nábytkové banky;
- právní a finanční poradenství;
- hlubší znalost cílových skupin.

#### KMB v Praze 7 realizuje následující činnosti:

- Vede vstupní strukturovaný rozhovor na přepážce (orientace v potížích, sběr základních dat pro průběžný monitoring bytové nouze) – viz Vzorový příklad 4.
- Realizuje poradenství – návrh alternativních řešení bytové nouze (např. vyřízení příspěvku na bydlení, poradenství při hledání inzerátu na webu, zprostředkování právního poradenství při neplatné výpovědi, nabídka překlenovací půjčky na úhradu dluhu nebo půjčky na kauci, podání žádosti o městský byt).
- Případně zajišťuje vyplnění žádosti o městský byt (nemá být první možnost, ale je právo každého takovou žádost podat) – rychlé ověření splnění podmínek (např. dluhy vůči městu) a základní bodové hodnocení (pořadí v pořadníku = šance na brzké přidělení).
- Spolupracuje s poskytovateli služeb – zejména sociálním kurátorem; kontaktování lidí bez domova, kteří mají bariéry pro samostatnou návštěvu v kontaktním místě.

- U složitějších případů propojuje klienta se sociálním pracovníkem.
- Průběžně komunikuje s majetkovým odborem o tom, kolik a jakých bytů bude v nejbližší době k dispozici.
- Přípravuje kompletní podklady pro jednání bytové komise tzn.:
  - zajištění sociálního šetření (přes sociální odbor) u žadatelů s největším počtem bodů;
  - případné doplnění podkladů a aktualizace bodů.
- Účastní se jednání bytové komise:
  - shrnutí žádostí;
  - přehled o celkovém pořadníku;
  - zpětná vazba pro žadatele.
- Oznamuje úspěšným žadatelům přidělení bytu a doprovází je na prohlídku.
- Průběžně vede databázi (pořadník) vč. informací i po přidělení bytu (zda stále bydlí, aktuální dluh, kdo je klíčový pracovník atd.), aktualizace dat (např. pokud je někdo relativně vysoko, ale žádost už čeká dlouho, je potřeba před jednáním komise zjistit, zda je stále aktuální zájem žadatele i stav – např. příjem).

Zkušenost se zřizováním KMB mají také v Liberci. V létě 2018 byla podána projektová žádost na vytvoření tzv. Centra pro bydlení Liberec (CLB) s velmi podobnými funkcemi jako KMB v Praze (vč. zřízení funkce sociální nájemní agentury). CLB by mělo být součástí humanitního oddělení a mělo by se jednat také o centrum analytické a koncepční: vedoucí CLB by měl v kompetenci také průběžný monitoring bytové nouze, vyhodnocování programů bydlení s podporou, vedení pracovní skupiny zaměřené na řešení bytové nouze (tedy koordinaci práce asi osmi neziskových organizací, úřadu práce a odborů města) a zpracování a aktualizaci Koncepce bydlení v Liberci.

V zahraničí jsou KMB běžná zejména ve Velké Británii (např. ve Skotsku či Walesu), kde podobné postupy obecních úřadů představují základ při řešení bytové nouze a prevence ztráty bydlení. Skotský systém (tzv. Housing options) se podobně jako výše popsany nástroj KMB zaměřuje na navigaci a poradenství při hledání či udržení bydlení a v případě potřeby také na intenzivnější sociální poradenství.<sup>18</sup>

18. <https://www.gov.scot/policies/homelessness/housing-options/>

V USA a Kanadě se mezi klíčové prvky efektivních systémů řešení bytové nouze rodin a jednotlivců řadí tzv. Koordinovaný vstup a vyhodnocení (Coordinated entry and assessment) či Koordinované vyhodnocení a přidělení bydlení (Coordinated assessment and housing placement; CAHP) či Systém koordinovaného vstupu (Coordinated Access system). Podstatou je, že tento

systém vytváří jakousi koordinační centrálu místních systémů řešení bytové nouze rodin a jednotlivců, kde se vede jmenný seznam lidí bez domova (tzv. By-name-list) společný pro všechny lokální programy řešení bezdomovectví. Místní programy i služby jako azylové domy akceptují jednotný nástroj vstupního hodnocení a prioritizace (bodová škála určující zranitelnost, nejčastěji tzv. VI-SPDAT). Klient jakékoli služby v daném okrese vyplňuje stejný formulář, sociálním pracovníkem je pak předán „centrále“ a ta dle vyhodnocení potřeby deleguje podporu danému žadateli o bydlení na nejvhodnější ze zapojených programů (klient jedné služby se tedy přes centrálu odkáže na program, který danému člověku může nejrychleji a nejúčinněji pomoci). Každý program tak nejen akceptuje sdílený nástroj vyhodnocení potřeb a prioritizace, ale také vloží své zdroje bydlení a podpory do jednotného systému a je periodicky vyhodnocován v rámci lokálního systému (centrála má data o všech zapojených programech).

V Kanadě je tento systémový prvek nově povinnou součástí *Národní strategie ukončování bezdomovectví*: <http://caeh.ca/cas/>. V USA vydala *Národní aliance pro ukončování bezdomovectví* v květnu 2017 příručku k jednotnému vstupu: <https://endhomelessness.org/resource/coordinated-entry-toolkit-core-elements/>.

#### Doporučení z praxe

- Při kontaktu s osobou v bytové nouzi poradce tihne k automatickému vyplnění žádosti o sociální byt – proto je potřeba dobře vyškolit poradce/navigátora k využití dalších možností prevence a náhradních řešení.
- Jednotný vstup se nezabývá pouze individuálním poradenstvím, ale vyváží i bohatý zdroj dat o bytové nouzi a efektivitě řešení; pravidelné vyhodnocování informací je klíčové pro zefektivnění systému a lepší výsledky (např. úprava prioritizace, pokud důležitá podskupina vypadává).
- Kontaktní místo nemá být pouze evidencí žádostí o městské byty, má sloužit pro koordinaci vstupu do různých programů či zdrojů bydlení v území; klíčová je koordinace s ostatními poskytovateli služeb, ale také s dalšími organizacemi, které by mohly harmonizovat své postupy, např. když ukončují pobyt svých klientů či pacientů (psychiatrické nemocnice, věznice, dětské domovy, azylové domy apod.).
- Klíčové je umístění (nestigmatizované, nízkoprahové), ale také zasazení do struktury úřadu (musí mít velmi blízko k odboru jak

bytovému, tak sociálnímu, ideálně by se mělo jednat o „spojené“ pracoviště obou odborů).

#### 4.2.1 Katalog nástrojů kontaktního místa pro bydlení

Katalog nástrojů KMB je přehledně uspořádaným souborem opatření různého zaměření (někdy je nazývaný také „chytrým mixem“), kterým mají disponovat pracovníci KMB a na ně navázaní koordinátoři péče (případoví manažeři) situovaní na sociálním odboru městského úřadu. KMB je místem, kde se scházejí informace o potřebách obyvatel města v oblasti bydlení (ať již lidé místo navštíví osobně sami, doprovodí je sem pracovník nějaké služby, využijí možnosti elektronického kontaktování pracovníků centra, nebo o jejich problému pracovníky informuje nějaká služba). Úkolem pracovníků centra (navigátorů) a spolupracujících sociálních pracovníků – case managerů – by mělo být rychlé zmapování a vyhodnocení situace klienta a nalezení nejvhodnější cesty k řešení jeho problému. Pro usnadnění této práce má sloužit katalog nástrojů. Ten může být pro přehlednost strukturován do pěti oblastí:

- ❶ nástroje finanční (a hmotné) podpory (sem patří např. pomoc s podáním žádosti o sociální dávky nebo dluhové poradenství);
- ❷ informační a poradenské nástroje (může se jednat o právní poradenství nebo o doprovod k pronajímateli či na úřad);
- ❸ nástroje řešení vztahů (jedná se především o mediaci narušených vztahů mezi klientem a jeho sousedy, pronajímatelem či v rámci jeho domácnosti);
- ❹ nástroje zaměřené na bytovou situaci (buď může jít o úpravy stávajícího bytu do vyhovující podoby, jako je oprava, úprava na bezbariérový, nebo o nalezení bytu nového (zprostředkování nájmu na trhu, poskytnutí garancí soukromému pronajímateli, pronájem obecního bytu);
- ❺ specifické podpůrné nástroje (z různých důvodů mohou lidé potřebovat se samostatným životem v bytě pomoci – lze jim nabídnout pečovatelskou službu, adiktologickou podporu či pomoc psychiatra.)

Katalog nástrojů pomáhá v tom, že ukazuje (zpřehledňuje) možná řešení, jež by pracovníkům nemusela vždy nutně přijít na mysl. Katalog je zároveň postaven na určité hierarchizaci řešení. To znamená, že klade

důraz na tzv. náhradní řešení: pronájem sociálního bytu by totiž neměl být řešením, jež je na prvním místě, nýbrž až na místě posledním. To ovšem není míněno tak, že by se měla dlouhé měsíce (nebo roky) zkoušet jiná řešení, a až když se žádné nezafunguje, je domácnosti žadatele pronajít sociální byt. A nejde rozhodně ani o rozpor s přístupem bydlení především (Housing First), který předpokládá, že byt je osobě bez domova poskytnut co nejrychleji. Celý proces zhodnocení situace a nalezení nejvhodnějšího řešení má být rychlý (v řádu dnů). Důraz by měl být současně kladen na prevenci – tam, kde domácnost ještě bydlí, by pracovníci měli posoudit, zda není možné stávající bydlení zachránit (prevence je totiž úspornější). To samé mnohdy platí v případě nevyhovujícího bydlení – i zde je často možné problém vyřešit rychleji a levněji bez toho, aby byl domácnosti přidělen nový byt.

Pracovník kontaktního místa pro bydlení by rozhodně neměl člověku, který přijde s tím, že má nějaký problém s bydlením (např. mu brzy končí nájemní smlouva, má problémy s placením rostoucího nájemného nebo skončil na komerční ubytovně v důsledku rozpadu vztahu), automaticky radit, ať si požádá o pronájem obecního (sociálního) bytu. Pracovník kontaktního centra (navigátor) v první řadě provede rychlou diagnostiku (viz Vzorový příklad 4, Záznam o návštěvě kontaktního centra bydlení MČ Praha 10), jež má dva cíle:

- ❶ zjistit, jaký má člověk problém a
- ❷ najít nejvhodnější cestu k řešení problému (nástroj či kombinaci nástrojů z katalogu).

Problémové situace, s nimiž se navigátor bude nejčastěji setkávat, lze zhruba rozdělit do tří kategorií:

- ❶ situace domácností, které bydlí ve standardním bydlení, ale hrozí jim, že o ně přijdou;
- ❷ situace domácností, jež bydlí v nevyhovujícím bydlení;
- ❸ situace domácností, jež z různých důvodů nemají možnost bydlet.

Výčet problémových situací v rámečku níže zcela určitě není vyčerpávající. Má posloužit především k ilustraci různosti situací, s jakými se bude navigátor v KMB setkávat, a k jejich utřídění.

#### Domácnost bydlí, ale hrozí jí ztráta bydlení

1. Očekávané vyklizení bytu
2. Výpověď
3. Neprodloužení (pod)nájemní smlouvy
4. Neschopnost hradit náklady na bydlení
  - i. zvýšené náklady na bydlení
  - ii. snížení dosavadních příjmů
  - iii. nevyřízené dávky na bydlení
  - iv. exekuce
5. Konflikty s majitelem bytu
6. Konflikty se sousedy
7. Konflikty v rámci domácnosti
  - i. rodič (e) vs. děti
  - ii. partner vs. partnerka
8. Havárie

#### Domácnost bydlí v nevyhovujícím bydlení

9. Bariérový byt
  - i. ...
  - ii.
10. Nevyhovující velikost bytu
  - i. příliš malý byt (přelidnění)
  - ii. nadměrný byt
11. Byt ve špatném technickém stavu
12. Byt na špatném místě
  - i. s nutností dojíždění
  - ii. ...
13. Byt nevhodný z finančního hlediska (příliš drahý vzhledem k příjmům domácnosti)
14. V bytě domácnosti chybí podpůrná služba

#### Domácnost nebydlí

15. Diskriminace
  - i. z důvodu etnicity/občanství
  - ii. z důvodu velikosti domácnosti
  - iii. z důvodu duševního onemocnění
  - iv. z důvodu závislosti na návykových látkách
16. Neinformovanost/neorientovanost
17. Nemá na jednorázový výdaj

18. Nemá nárok na dávky na bydlení / vyřazena z evidence ÚP
19. Nemá vyřízené doklady
20. Nemá v obci trvalé bydliště
21. Příliš početná domácnost (v nabídce chybějí dostatečně velké byty)
22. Omezená svéprávnost
23. Dluh vůči obci
24. Dluh vůči poskytovateli energií
25. Exekuce
26. Specifické potřeby (např. nemoc)

V závislosti na diagnostikovaném problému navigátor posoudí, jaké z potenciálně dostupných řešení (zahrnutých v katalogu) je pro identifikovaný problém (problémovou situací) nejvhodnější. Sám poskytne základní poradenství, pomůže s vyhledáním informací, umožní klientovi zatelefonovat si či mu pomůže vyplnit formulář, příp. ho odkáže na specializovanou službu. V případě, že se ukáže, že je klient v bytové nouzi, popř. pokud půjde o komplikovaný problém, naváže navigátor klienta na pracovníka sociálního odboru – koordinátora podpory. Ten následně provede komplexní diagnostiku (sociální šetření), při níž ověří bytovou nouzi a rozhodne o využití některého nástroje z katalogu.

Katalog se bude město od města lišit. Ne všude jsou dostupné všechny nástroje/služby. Přehled nástrojů uvedených v rámečku níže je proto třeba považovat za maximalistický výčet možností. V praxi bude (zvláště v menších městech) katalog zahrnovat alespoň zpočátku jen několik málo nástrojů. Ty lze samozřejmě postupně rozšiřovat spolu s tím, jak se bude dotvářet síť podpůrných služeb. Pokud KMB pracuje s širší paletou nástrojů a není pouze místem, kde lze podat žádost o obecní byt, dokážou zde pomoci i těm, kdo jsou z možnosti pronajmout si obecní byt vyloučeni např. proto, že zde nemají trvalé bydliště.

**Finanční (a materiální) nástroje**

1. Pomoc s vyřízením dávek na bydlení
2. Včasná intervence při neplacení nájemného (a ostatních nákladů spojených s bydlením)
3. Pomoc s úhradou jednorázového výdaje (kauce, provize realitní kanceláři, náklady na stěhování, vybavení bytu, rekonstrukce bytu, překlenutí dluhu atd.)
  - i. pomoc s vyřízením MOPky
  - ii. bezúročná půjčka
  - iii. podpora z krizového fondu
4. Dluhové poradenství
5. Vyjednání slevy na nájemném
6. Odpuštění (části) dluhu na nájemném
7. Nábytková banka

**Informační/poradenské nástroje**

8. Poskytnutí informace
9. Pomoc při orientaci v systému
10. Doprovod
  - i. k pronajímateli
  - ii. na úřad
11. Pomoc s vyřízením dokladů
12. Pomoc s vyřízením trvalého bydliště
13. Právní poradenství
14. Včasné poradenství pro lidi před opuštěním instituce

**Nástroje řešení vztahů**

15. Mediace narušených vztahů mezi (pod)nájemcem a pronajímatelem
16. Mediace narušených vztahů mezi domácností a sousedy
17. Mediace narušených vztahů uvnitř domácnosti (vč. sanace rodiny)

## 18. Právní podpora

19. „Tlak města“
20. Zprostředkování bydlení u rodiny

**Nástroje zaměřené na bytovou situaci**

21. Oprava bytu
22. Úprava bytu (na bezbariérový)
23. Výměna bytu
24. Zprostředkování bytu na trhu (vč. prostřednictvím sociální nájemní agentury)
25. Motivace soukromého pronajímatele poskytnutím garancí
26. Zprostředkování (pod)nájmu v sociálním bytě provozovaném NNO
27. Pronájem obecního bytu
  - i. běžný obecní byt
  - ii. bezbariérový byt
  - iii. DPS
  - iv. sdílený byt
  - v. krizový byt
  - vi. sociální byt bez podpory (dostupný byt)
  - vii. sociální byt s komplexní podporou

**Specifické podpůrné nástroje (služby)**

28. Pečovatelská služba
29. Osobní asistence
30. Podpora samostatného bydlení
31. Adiktologická podpora
32. Psychiatrická podpora
33. Psychoterapie
34. ...

Každý z nástrojů je v katalogu stručně charakterizován. Popisy mají jednotnou strukturu:

Název nástroje	
Stručný popis nástroje	
Cílová skupina	
Vstupní podmínky	
Kapacita	
Odkaz na pravidla využití nástroje	
Odkaz na formulář žádosti	
Kontakt na odpovědného pracovníka	

#### 4.2.2 Algoritmus intervencí určený pracovníkům kontaktního místa pro bydlení

Algoritmem intervencí rozumíme nástroj určený primárně těm pracovníkům, kteří s potenciálními klienty přicházejí do styku jako první, vyhodnocují jejich situaci a z množiny vhodných nástrojů řešení bytové nouze následně vybírají ty nejvhodnější. Nástroj je tedy určen např. pracovníkům KMB nebo sociálním pracovníkům provádějícím depistáž. Jedná se o soubor otázek, jejichž postupné zodpovězení by mělo pracovníka automaticky (proto algoritmus) navést (proto navigace) na optimální cestu k udržení bydlení nebo jeho nalezení.

Zdroje potřebné podpory a bydlení jsou v každém lokálním systému omezené, proto je třeba s nimi nakládat šetrně a účelně. Člověku, kterému nestačí příjem na uhrazení nákladů na bydlení, může někdy pomoci jen zažádat o potřebné sociální dávky. Nebo v situaci, kdy pronajímatel hrozí vystěhováním, může stačit pomoci vyjednat podmínky dalšího setrvání nájemníka. Nejde ale jen o potenciální ušetření sociálního bytu pro rodinu či jednotlivce, kteří jej budou potřebovat více. Neadekvátní intervence včetně zbytečného stěhování může být pro člověka zatěžující více, než bylo nutné.

Algoritmus intervencí by měl vycházet z předem nastavené hierarchie intervencí, která může vypadat např. takto:

- ❶ Pokud člověk bydlí ve vyhovujícím bytě, je cílem ho v tomto bytě udržet.

- ❷ Pokud nelze stávající bydlení udržet nebo je bydlení nevyhovující, je cílem nalézt adekvátní bydlení na běžném trhu (např. s pomocí sociální nájemní agentury – odkaz).
- ❸ Až pokud nelze nalézt adekvátní bydlení na běžném trhu, je cílem zajistit bydlení z obecního bytového fondu.

Výsledkem aplikace algoritmu by mělo být formulování cíle (např. vyjednat s pronajímatelem prodloužení smlouvy nebo zajistit byt z obecního bytového fondu s podporou sociálního pracovníka) a zjištění urgency řešení (kolik času máme na vyřešení situace?).

Samotný algoritmus (soubor otázek) pak může vypadat např. takto:

#### ❶ Je klient v bytové nouzi?

Zodpovězení této otázky by mělo vycházet z bližšího seznámení se situací klienta (např. provedením místního šetření), ne pouze z jeho subjektivního pohledu. Klient může mít např. obavy z budoucích kroků pronajímatele nebo ze své budoucí finanční situace, jež ale mohou pramenit z nedostatku informací (klient nezná svá práva, která ho chrání coby nájemce, nebo neví o nároku na sociální dávky apod.). V takovém případě se nejedná o bytovou nouzi, člověka v takové situaci je pouze třeba uklidnit a poskytnout mu dostatek informací. Pokud se ale ukáže, že dotyčnému opravdu hrozí vystěhování či už je dnes v nevyhovujícím bydlení, je třeba klást další otázky.

#### ❷ Je situace klienta kritická?

Rozhodujícím kritériem je míra ohrožení některým nepříznivým vlivem (nemocí, domácím násilím či jinou formou zneužívání) kombinovaná se ztíženou možností najít adekvátní bydlení samostatně. Kritičnost situace může pochopitelně prohloubit omezený čas pro hledání řešení. Při posuzování kritičnosti situace je třeba mít na paměti, že u lidí, kteří jsou dlouhodobě na ulici, je situace kritická permanentně. Představa, že lidé žijící bez střechy nad hlavou ve své situaci mohou ještě nějaký čas vydržet (když vydrželi doposud), může snadno vést k opomíjení této cílové skupiny, která je přitom tou nejzranitelnější. Situaci klientů, jejichž situace je kritická, je třeba řešit přednostně.

#### ❸ V čem spočívá bytová nouze klienta?

Zde jsou v zásadě tři možné typy situací:

- A Ohrožení stávajícího bydlení – cílem intervence je udržení tohoto bydlení.

Ohrožení stávajícího bydlení může spočívat v řadě situací: pronajímatelem vypověděl nebo se chystá vypovědět nájemní smlouvu, klient je v konfliktu se sousedy nebo s pronajímatelem, nájemní smlouva je uzavírána opakovaně na dobu určitou bez jakýchkoli záruk na její prodloužení.

- B Nevyhovující bydlení – cílem intervence je nalezení jiného vhodného bydlení nebo úprava stávajícího bydlení.

Bydlení může být nevyhovující z různých důvodů – byt může být příliš velký, a tudíž drahý, může být příliš malý (a přelidněný), může být bariérový či ve špatném stavu. Podle možností je pak možné pomoci s výměnou bytu či úpravou bytu (např. zajištění bezbariérových prvků).

- C Absence bydlení – cílem intervence je nalezení vhodného bydlení.

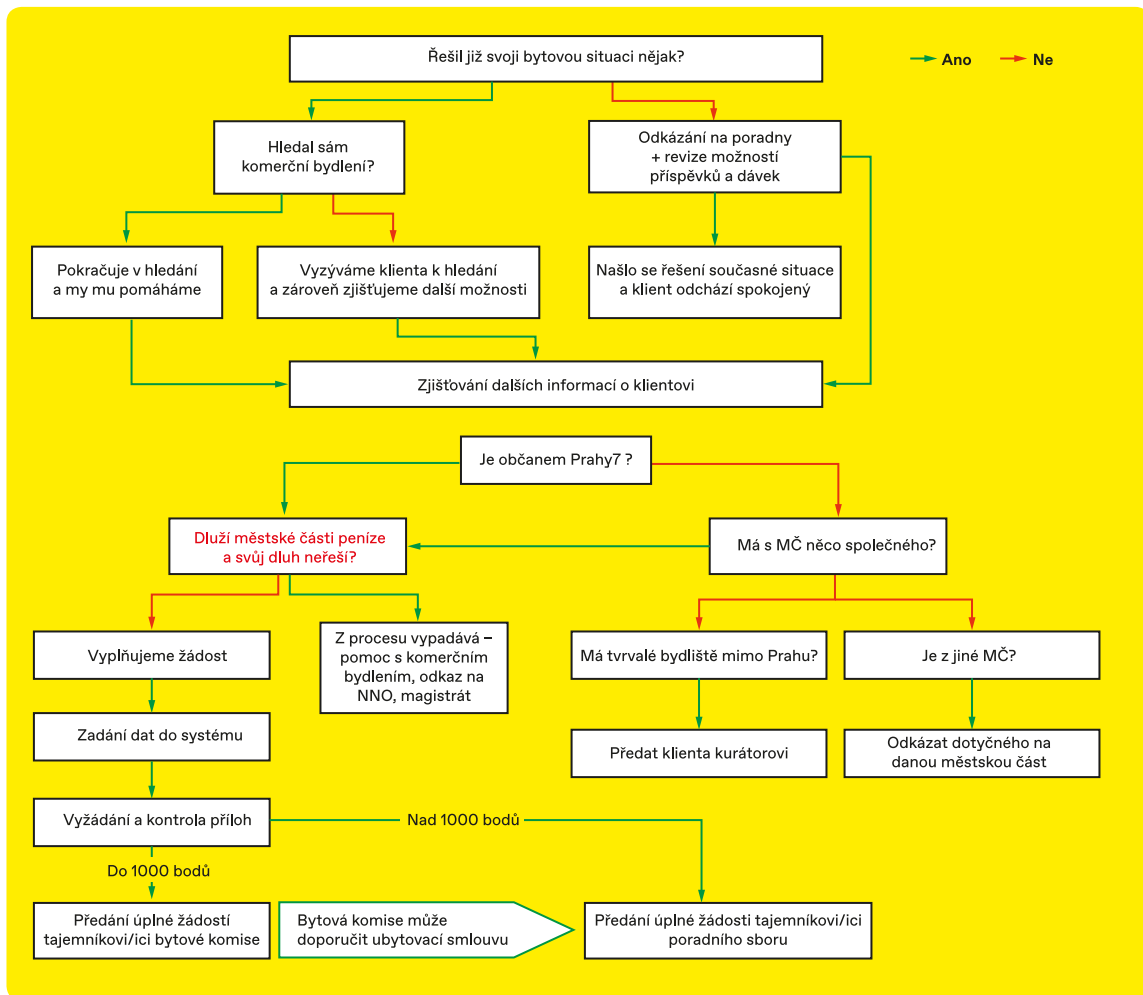
Zde je třeba dále zjišťovat, co klientovi v nalezení bydlení brání. Může být např. obětí diskriminace (to se v Česku velmi často týká Romů) nebo mít jiné stigma (např. je obyvatelem v obci známé ubytovny). Mohou mu bránit běžné bariéry při vstupu do bydlení (typicky vysoké kauce). Může trpět psychickou či jinou nemocí, která mu brání jeho situaci řešit.

#### *Příklady z tuzemska i zahraničí*

Algoritmus podobný výše uvedenému je popsán např. v metodice práce Kontaktního místa pro bydlení Prahy 7. Zde ovšem zohledňuje další, místně specifické okolnosti – např. vztah ke klientům s bydlištěm mimo Prahu 7, skutečnost, že Praha 7 je pouze jednou z městských částí Prahy, nastavená pravidla vůči dlužníkům apod.

Limitující může být v praxi v Praze 7 nedostatek nástrojů, které jsou na území Prahy 7 k dispozici. Pracovník kontaktního místa pro bydlení by proto zároveň měl být tím, kdo sbírá informace o potřebnosti různých služeb. Pečlivá evidence všech kontaktů, včetně těch neúspěšných, by měla sloužit jako podklad pro rozšiřování potřebných služeb.

Ze zahraničních zkušeností uveďme zejména nástroj využívaný v USA, který se jmenuje Shelter Diversion strategy (strategie odklonu). Jde o nástroj, jak snížit počet lidí žádajících o služby či bydlení určených pro osoby v bytové nouzi. Stejně jako náš algoritmus navigace vychází



z předpokladu, že velká část lidí, kteří vyhledají pomoc v bytové nouzi, může svou situaci vyřešit jinak než využitím nutně omezených kapacit sociální práce a bydlení. Tato strategie se uplatňuje v různých podobách v řadě místních systémů řešení bytové nouze rodin a jednotlivců. Je postavena na kreativitě speciálně vyškolených pracovníků, kteří se v rozhovorech s klienty snaží odhalit jejich vlastní potenciál pro vyřešení problému (zaměřují se na rodinné a jiné sociální vazby, vztahy v posledním bydlišti apod.). Kromě hledání vhodného řešení mohou tyto pracovníci i sami aktivně intervenovat a stát se např. mediátory ve sporu klienta s pronajímatelem. Strategie je využíváno primárně k prevenci bezdomovectví, v některých místních systémech se ale využívá i pro řešení situace lidí bez střechy, např. systém Pierce county ve státě Washington<sup>19</sup>.

Podle na stránkách *National Alliance to End Homelessness* je jinak rozvolněný přístup *Diversion* charakterizován

19. Viz [https://buildingchanges.org/images/documents/library/2018\\_DiversionCaseStudy\\_FINAL.pdf](https://buildingchanges.org/images/documents/library/2018_DiversionCaseStudy_FINAL.pdf).

„třemi C“: commitment (závaznost), conversation (umění rozhovoru), creativity (kreativita).

- Závazností se zde míní, že zavedení tohoto přístupu by nemělo být „fakultativní“ a že by mělo být součástí každého efektivního systému řešení bytové nouze rodin a jednotlivců, i pokud jsou kapacity sociální práce a bydlení dostatečné. Bytová nouze velké části osob může být šetrněji vyřešena jinak než vstupem do systému řešení bytové nouze rodin a jednotlivců.
- Rozhovor je hlavním nástrojem rozkrývání potenciálu pro alternativní řešení klientovy situace. Pracovník v tomto přístupu by měl být schopen pomocí rozhovoru odhalit všechny možnosti, které by mohly vést k zachování stávajícího bydlení nebo nalezení jiného bydlení bez využití ostatních služeb systému řešení bytové nouze rodin a jednotlivců.
- Kreativita je základní schopností pracovníka v *diversion*. Neexistuje jedna zaručená strategie, jak potenciál klienta pro řešení jeho problémů rozkrýt. Nejedná se jen o kreativitu při vedení rozhovoru, ale i při vymýšlení řešení – to se může pohybovat od zprostředkování kontaktu s příbuznými po mediaci sporu s pronajímatelem.

### 4.3 Posuzování bytové nouze

#### Co to je

Kapacity obecního bydlení jsou vždy omezené a většinou nedokážou uspokojit všechny osoby v bytové nouzi. S pomocí jiných nástrojů můžeme efektivně zmenšovat okruh osob, pro něž je nakonec sociální byt prioritní možností (pro ostatní lze často najít alternativní řešení). Přesto se v lokálním systému patrně neobejdeme bez nástroje, který nám umožní ze všech, kdo by sociální byt potřebovali, vybrat ty, kteří ho potřebují nejvíce a nejdříve. Proto je třeba rozhodnout, komu bude byt přidělen dříve a kdo bude muset nějakou dobu počkat. Tomuto procesu se říká prioritizace. Základním kritériem prioritizace by měla být míra zranitelnosti, jež se může projevovat v různých aspektech (zdravotní stav a věk, ohrožení násilím, ohrožení výchovy dětí apod.).

#### Proč to dělat

Pro standardizované (a tedy předvídatelné a v jistém rámci i spravedlivé) posouzení základního výčtu aspektů s vlivem na zranitelnost lidí v bytové nouzi potřebujeme soubor pevně daných kritérií. Tato kritéria jednak pomáhají hodnotit míru potřeby žadatelů o podporu, jednak

slouží jako potřebný korektiv rozhodování bytových komisí a jiných orgánů rozhodujících o přidělení nájemních bytů. Tyto orgány, pokud nemají pevně daná pravidla pro posuzování jednotlivých případů, zákonitě rozhodují subjektivně, na základě nahodilých dojmů, předsudků či osobních sympatií. V optimálním případě by úloha bytových komisí a obdobných orgánů měla být pouze kontrolní, zaměřená na vyhodnocování funkčnosti nastavených pravidel; a dále pak koncepční. Do vyhodnocování bytové nouze v jednotlivých případech by měla zasahovat jedinečně v případech zjevně absurdních či nespravedlivých v důsledku nedokonalosti pravidel. V ostatních případech by měla jen stvrzovat výsledky expertních posudků sociálních pracovníků sociálního odboru a bodového vyhodnocení bytové nouze.

Hodnocení a prioritizace žádostí o sociální byt může mít různé podoby, typicky se může jednat o systém přidělování bodů nebo checklist vyhodnocující různé kritické aspekty bytové nouze. Důležité je, aby se do seznamu osob, jejichž potřebnost je posuzována, dostalo maximum z nejzranitelnějších osob žijících v obci, které mohou čelit různým bariérám pro samostatné aktivní vyhledání pomoci. V ideálním případě by tak mělo hodnocení potřebnosti vzít v úvahu nezbytnou znalost o celkovém počtu domácností v bytové nouze (a jejich podskupin). Tohoto povědomí lze docílit plošným zmapováním (tzv. *registrační týden*), resp. by mělo navazovat na systematizované postupy průběžného mapování bytové nouze (může probíhat např. v evidenci *kontaktního místa pro bydlení*). Přednostně by bydlení mělo být nabídnuto těm, kdo jsou nejvíce ohroženi setrváním ve své stávající situaci. Do tohoto okruhu patří především osoby:

- které trpí bytovou nouzí dlouhodobě, jejich bezdomovectví je chronické;
- které trpí vážnými zdravotními problémy;
- které potřebují komplexní podporu sociálních, příp. zdravotních služeb;
- jejichž situace je kritická (hrozí újma na zdraví, je ohrožena výchova dětí);
- které jsou vystaveny jiným rizikovým faktorům (násilí, zneužívání, vysoký věk apod.).

#### Jak na to

Určení míry zranitelnosti, resp. hodnocení bytové nouze a s ním související prioritizace žadatelů, může vycházet z různých kritérií. V praxi jsou kritéria odhalující míru bytové nouze často smíchána s kritérii,

kteřá odkazují k povaze bariér bránících v přístupu ke standardnímu bydlení. Taková kritéria tak mohou být spíše vodítkem pro hledání alternativního řešení než ukazatelem bytové nouze. V následujícím textu budou představena různá kritéria, jež se v praxi objevují a která lze chápat jako poměrně univerzální ukazatele bytové nouze.

Konečný výběr kritérií ale závisí na místních podmínkách a na určení prioritních cílových skupin. Jiný systém může být nastaven u programů pro jednotlivce bez střechy, jiný u rodin s dětmi žijících v ubytovnách. U rodin v ubytovnách nebo v substandardních bytech je třeba posuzovat, jaké všechny nedostatky má jejich stávající ubytování. U jednotlivců na ulici kvalitu stávajícího bydlení samozřejmě posuzovat nelze, o to větší váhu ale může mít zdravotní stav apod.

Přizpůsobení níže popsaných kritérií místním specifikům by se mělo opírat o zkušenosti místních aktérů, příp. o výsledky pro tento účel zpracovaných analýz. Proces nastavování pravidel hodnocení bytové nouze může vypadat např. takto:

- ❶ Vytipování nejdůležitějších kritérií může provést např. pracovní skupina složená z poskytovatelů sociálních služeb, sociálních pracovníků obce či úřadu práce a z lidí s vlastní zkušeností bezdomovectví. Základní kritéria jsou již z výzkumu i praxe známa (viz níže) a jsou obvykle univerzálně použitelná v různých městech a programech. V této fázi tak jde spíše o potvrzení jejich relevance v daném místním kontextu a výběr těch nejdůležitějších s ohledem na povahu cílové skupiny daného programu.
- ❷ Pracovní skupina na základě zkušeností svých členů navrhne jednotlivým vybraným kritériím patřičnou váhu. Kromě odborného pohledu může do této fáze zasáhnout do určité míry i politické zadání (např. preference seniorů či rodin s dětmi; nikoli však vyloučení různých velmi zranitelných, byť třeba veřejností negativně vnímaných skupin).
- ❸ Nový systém pro hodnocení bytové nouze by měl být před uvedením do praxe otestován, např. na sadě různorodých kauzistik, které nám ukážou, zda jsou rovnoměrně zohledněny různé cílové skupiny a zda žádná z nich systémem nepropadává.
- ❹ Dále by měli být pro práci s novým systémem vyškoleni všichni relevantní zaměstnanci a členové poradních orgánů (typicky



bytové komise). Kvalitní hodnocení bytové nouze musí vždy vycházet z přesných informací o situaci žadatele – vyžaduje proto dobře provedené sociální šetření. Vlastní bodování jednotlivých kritérií nesmí být subjektivní. Tam, kde je dán prostor pro uvážení sociálního pracovníka či bytové komise, by měl existovat průběžný metodický dohled, který zajistí ustálené a předvídatelné rozhodování.

- ⑥ I po uvedení nového systému do praxe je třeba dále sledovat jeho výstupy a pravidelně vyhodnocovat, jak dopadá na různé cílové skupiny. Pokud se ukáže, že i přes předběžné otestování kritérií dochází k systematickému znevýhodnění některé skupiny žadatelů nebo že systém neumí pracovat s některými specifickými situacemi, po prvním roce fungování může dojít k případné revizi pravidel.

Univerzálním a nejznámějším nástrojem pro posuzování bytové nouze je Typologie bezdomovectví a vyloučení z bydlení (ETHOS<sup>20</sup>). 20. [https://www.feantsa.org/download/cz\\_\\_\\_8621229557703714801.pdf](https://www.feantsa.org/download/cz___8621229557703714801.pdf)

Typologie ETHOS se tedy vesměs zabývá kvalitou stávajícího ne/bydlení, a to jak po fyzické stránce (kvalita ubytování), tak po stránce právní (jistota zachování ubytování) a sociální. Z hlediska našeho záměru, tedy posouzení potřebnosti osob zařazených na pořadník žadatelů o sociální byt, typologie ETHOS nezohledňuje několik dalších stěžejních kritérií. Pro co nejlepší posouzení potřebnosti považujeme za důležité zjišťovat ještě délku bezdomovectví, zdravotní stav, rodinnou situaci (zejména potřeby dětí) a v neposlední řadě i poměrně široký okruh různých rizikových faktorů (míra ohrožení násilím, sexuálním zneužíváním, opouštěním ústavní péče/výchovy atd.). V následujících odstavcích představíme seznam těch nejdůležitějších kritérií, diskutujeme, v čem jejich důležitost spočívá, a nabídneme způsoby, jak jednotlivá kritéria měřit.

**Charakter bytové nouze:** Charakterem bytové nouze rozumíme soubor faktorů, které určují, jak moc je situace člověka v bytové nouzi vzdálená od standardního bydlení. Výše jsme stručně představili typologii ETHOS a jí definované kategorie bytové nouze. Zde vymezíme dílčí aspekty, jimiž je třeba se v tomto ohledu zabývat. Pro přehlednost je dělíme na *fyzické a právní*.

**Fyzické aspekty bytové nouze** se týkají vesměs technických parametrů bydlení. Pokud jsou naplněny pouze tyto aspekty bytové nouze, jedná se

z hlediska typologie ETHOS většinou o domácnosti, resp. osoby v nevhovujícím bydlení:

- Obývaný prostor musí být bytem, tedy musí splňovat stavebně technické požadavky podmiňující užívání prostoru k bydlení, nesmí mít narušenou statiku či trpět jinými vážnými nedostatky, musí být zkolaudován k bydlení.
- Obytná plocha a dispozice bytu (nebo ubytovací jednotky) musí být přiměřené počtu členů domácnosti a jejich potřebám, a to včetně specifických potřeb (např. člen domácnosti s psychickými problémy může mít zvýšené nároky na soukromí). Pokud je byt malý nebo neposkytuje dostatek soukromí jednotlivým členům domácnosti, mluvíme o přelidnosti bytu.
- Byt či ubytovací jednotka musí splňovat základní nároky na technické vybavení – domácnost musí disponovat funkční koupelnou, kuchyní, topením a toaletou, musí mít v pořádku elektroinstalaci. V případě osob s tělesným handicapem musí být byt vybaven přiměřenými bezbariérovými prvky.
- Bydlení či ubytování musí splňovat základní hygienické nároky – zvýšený výskyt plísní, hlodavců či hmyzu indikuje zhoršené hygienické podmínky.
- Poloha bytu či ubytovací jednotky nesmí být vyloučená – jedná se o bydlení či ubytování umístěné ve fyzicky odloučených částech obcí, oddělených od ostatní zástavby a občanské vybavenosti různými bariérami (např. koleje, vodní tok).

Právní aspekty bytové nouze se týkají převážně jistoty bydlení, potažmo jiných práv obyvatele dotčeného prostoru. Standardní bydlení je po právní stránce zajištěno dlouhodobější nájemní smlouvou, nájemní smlouvou spojenou s vlastnictvím družstevního podílu v bytovém družstvu nebo vlastnickým právem k obývané nemovitosti. Jiné právní formy užívání bytu či ubytovací jednotky v naprosté většině případů svědčí o nejistém postavení domácnosti.

21. Právní nejistota sekundárně vede k něčemu, co se v odborné literatuře nazývá „ontologická nejistota“, jež má – je-li dlouhodobá – negativní dopady na fyzické a duševní zdraví člověka a jeho schopnost plánovat, organizovat svůj život atd.

▪ Absence nájemní smlouvy či jiného standardního právního titulu k užívání bytu vede téměř vždy ke zvýšené právní nejistotě.<sup>21</sup> Osobě, která má byt pronajatý na základě standardní smlouvy podle občanského

zákoníku, garantuje český právní řád řadu práv – alespoň po dobu trvání nájemní smlouvy ji chrání před skokovým zvýšením nájemného, reguluje možnosti pronajímatele nájemní vztah ukončit, stanovuje jasné práva a povinnosti obou stran ohledně údržby bytu atd. Pokud domácnost bydlí zcela bez právního titulu nebo jen na základě smlouvy o ubytování nebo podnájemní smlouvy, její práva jsou výrazně omezena – v podstatě kdykoli jí hrozí vystěhování nebo prudké zvýšení nájmu. Podobná je situace těch, jejichž nájemní smlouva je uzavřena na mimořádně krátkou dobu určitou (např. čtvrt nebo půl roku).

- Krátkodobé smlouvy jsou zároveň jedním z projevů dlouhodobě nestabilní situace. Vedle krátkodobých smluv<sup>22</sup> sem můžeme zařadit všechny důvody, jež vedou k častému stěhování a přivádějí osobě v bytové nouzi permanentní pocit nejistoty. Zahrnout sem můžeme i diskriminaci na trhu s bydlením.

22. Za krátkodobé smlouvy považujeme všechny smlouvy uzavírané na dobu kratší jednoho roku. Za obzvláště problematickou považujeme praxi smluv uzavíraných na dobu tří měsíců či kratší.

- Specifická je situace lidí, kteří nemají vlastní domov, ale provizorně bydlí u přátel či rodiny. Takové spolubydlení není většinou dobrovolné, je důsledkem nemožnosti vyřešit situaci osoby v bytové nouzi jinak, přináší komplikace a nepohodlí (zvýšený stres, absenci soukromí) jak osobě v bytové nouzi, tak jejím hostitelům. Situace je dlouhodobě neudržitelná a v případě, že se nenalezne řešení, hrozí nástup jiné, závažnější formy bytové nouze.
- Nestandardně vysoké finanční náklady na bydlení jsou typické pro tzv. obchod s chudobou. Ubytování na ubytovnách či v substandardních bytech v sociálně vyloučených lokalitách často stojí víc než klasické nájemní bydlení na „dobré adrese“. Často též převyšuje normativní náklady na bydlení, v důsledku čehož lidem, kteří zde žijí, nestačí sociální dávky na bydlení na pokrytí skutečných nákladů. Lidé zde zároveň mají malé šance získat levnější bydlení.

Všechny výše uvedené aspekty bytové nouze se pochopitelně vztahují pouze na ty, kdo nějaké ubytování či bydlení mají. Podle typologie ETHOS se jedná o osoby v nejistém bydlení a osoby v nevyhovujícím bydlení. Při hodnocení bytové nouze lze některé výše uvedené aspekty využít i u skupiny osob bez bytu, pokud žijí např. v ubytovně.

**Situaci osob bez střechy, tedy osob přespávajících venku nebo na noclehárnách, z hlediska výše uvedených aspektů pochopitelně hodnotit nelze.**

V případě vytváření bodového systému hodnocení bytové nouze by tyto osoby měly mít zajištěn vyšší počet bodů než osoby ve zbylých kategoriích (hrozí jim zdaleka nejméně zdravotní důsledky včetně smrti umrznutím – v Česku se jedná ročně o desítky případů, jsou ohroženější kriminalitou a mají celkově nejméně bariéry pro reintegraci do společnosti).

Zvláštní kategorií jsou pak osoby opouštějící různé instituce (dětské domovy, nemocnice, vězení), u nichž lze těžko hodnotit kvalitu aktuálního bydlení, zároveň je ale vysoká jejich zranitelnost – čelí diskriminaci na trhu s bydlením, mohou být zneužitelní, mohou trpět absencí potřebných sociálních vazeb, často jsou bez finančních prostředků – v jejich případě je jisté, že bydlení budou muset hledat.

Délka trvání bytové nouze nebo dlouhodobě nestabilní situace jsou faktory, které mají zásadní dopady na fyzickou i psychickou kondici člověka i na jeho motivaci a vůli svou situaci samostatně řešit. Z toho důvodu je třeba věnovat délce trvání bytové nouze zvýšenou pozornost a v případných bodových systémech jí přikládat dostatečnou váhu.

Zjišťování základních informací o podmínkách člověka v bytové nouzi v posledních několika letech by mělo probíhat v rámci sociální práce. Sociální pracovníci by měli být vybaveni takovými kompetencemi, aby dokázali učinit realistický odhad jak na základě výpovědi samotného klienta, tak na základě dalších údajů (informace od poskytovatelů sociálních služeb, městské policie či úřadu práce).

Pokud se prokáže, že člověk je bez domova více než jeden rok nebo že se epizody bezdomovectví v jeho životě pravidelně opakují, svědčí to o větší zranitelnosti dotyčného. Mluvíme o chronickém bezdomovectví. Často je navíc prostá skutečnost dlouhodobého bezdomovectví spojena s komplexními zdravotními problémy zahrnujícími např. psychická onemocnění či závislosti. Chroničtí bezdomovci jsou vůbec nejzranitelnější skupinou osob v bytové nouzi.

Kromě vlastní délky bytové nouze je možné v bodovém hodnocení reflektovat i dobu od podání žádosti o sociální byt. Zvláštní body za „čekání“ mohou předejít soustavnému propadávání žádostí od obyvatel ubytoven či azylových domů, jejichž situace není akutní, při jejím dlouhodobém neřešení ale může mít vážné následky.

Zdravotní stav může být rozhodující z hlediska rychlosti zabydlení. Zdravotní problémy se v situaci bytové nouze mohou rychle zhoršovat

a u osob vážně nemocných může v případě akutního zhoršení situace hrozit i smrt. Zároveň tělesná, duševní i mentální onemocnění představují zásadní bariéry pro samostatnou snahu vymanit se z bytové nouze.

Zdravotní problémy žadatele nebo příslušníka žadatelovy domácnosti lze posuzovat různými způsoby. V českém prostředí se přirozeně nabízí standardizované způsoby posuzování zdravotního stavu za účelem přiznání některých sociálních dávek a dalších výhod pro osoby se zdravotním handicapem. Jedná se o stupně invalidity užívané pro určení výše invalidního důchodu, stupně závislosti užívané pro určení výše příspěvku na péči a o předpoklady pro přiznání nároku na průkaz TP, ZTP nebo ZTP/P.

Tyto standardizované způsoby posuzování zdravotního stavu lze doplnit dalšími nástroji, jako je zjišťování intenzity návštěv pohotovosti, krizových služeb apod. Tyto méně formalizované informace mohou pomoci posoudit situaci u lidí, kteří z různých důvodů nežádali o výše zmíněné dávky nebo průkaz osoby se zdravotním postižením. Součástí zdravotního stavu je i závislost na návykových látkách. V podmínkách bytové nouze je téměř nemožné se závislostí účinně bojovat, příp. potlačit její negativní důsledky. Zajištění bydlení osobám se závislostmi může pomoci zásadně snížit rizika spojená s užíváním návykových látek, v ideálním případě může být stimulem pro boj se závislostí.

Děti a rodinná situace: Jedním z cílů sociálního bydlení by měla být i ochrana zájmů dětí a ochrana rodiny. Proto je rodinná situace dalším z důležitých faktorů, které by v rámci prioritizace měly být zohledněny.

Systém prioritizace by měl zohledňovat počet dětí v domácnosti a jejich věk (rodina s více dětmi hůře shání bydlení, malé děti jsou nejohroženější – stres v útlém věku se podepisuje na osobě dlouhodoběji a závažněji). Zároveň by v zájmu scelování rodin a vytváření přirozeného prostředí pro výchovu dětí měl směřovat k prevenci odebrání dětí z rodiny, resp. napomáhat návratu dětí do rodiny. To znamená, že by měly být zvýhodněny ty rodiny, u nichž nalezení stabilního domova umožní návrat dětí z ústavní péče nebo naopak zabráni jejich odebrání (lze podložit vyjádřením OSPOD). Dalším dílčím aspektem rodinného života zásadně ovlivňujícím bytovou nouzi je samoživitelství – pokud je obživa rodiny a chod domácnosti závislý pouze na jednom dospělém, je situace zpravidla vážnější než u úplných rodin. Rodiny samoživitelů a samoživitelek jsou statisticky nejvíce ohroženy chudobou. Dále je možné zvýhodnit těhotenství jako specifickou kritickou etapu v životě domácnosti, rizikovou jak z hlediska zdravotního (pro matku i nenarozené dítě), tak sociálního či ekonomického.

### **Doporučení z praxe**

Vedle výše uvedených aspektů bytové nouze existuje široký okruh různých rizikových faktorů, u nichž budeme těžko hledat společného jmenovatele. Jedná se o soubor různých životních situací, které výrazně zvyšují zranitelnost osoby v bytové nouzi.

Ohrožení násilím, sexuálním zneužíváním a dalšími druhy kriminality – absence bezpečného domova zvyšuje riziko různých druhů kriminality. Lidé bez domova mohou být oběťmi násilí, sexuálního zneužívání, krádeží, vydírání či podvodů. Důsledky této trestné činnosti mohou být pro oběť fatální a mohou představovat zásadní překážky pro pozdější zabydlení a sociální začlenění. Je tudíž nanejvýš žádoucí těmto rizikům předcházet, resp. v případě, že jim již osoba v bytové nouzi vystavena je, neprodlovat jejich trvání. Násilí může být samo o sobě jednou z hlavních příčin bytové nouze – u obětí domácího násilí. Oběťmi násilí se často stávají i lidé na ulici. Při hodnocení bytové nouze se lze ptát na případné počty a povahu útoků, hospitalizace v důsledku útoků apod. Sexuální zneužívání či okolnostmi vynucená prostituce kromě dopadů na psychiku zvyšují různá zdravotní rizika, zejména hrozbu pohlavních chorob.

Ohrožení jinými druhy kriminality – absence bezpečného domova zvyšuje riziko různých druhů kriminality. Lidé bez domova mohou být oběťmi krádeží, vydírání či podvodů. Důsledky této trestné činnosti mohou být pro oběť fatální a mohou představovat zásadní překážky pro pozdější zabydlení a sociální začlenění.

Opuštění instituce – může se jednat o velmi různorodé situace (dětský domov, psychiatrická léčebna, vězení, nemocnice), jež ale spojuje absence bezpečného zázemí mimo opuštěnou instituci. U mladých dospělých opouštějících dětský domov často představuje jediné sociální vazby nefunkční rodina, u vězňů hrozí recidiva.

Vysoký věk – vysoký věk různými způsoby ztěžuje jak život v bytové nouzi, tak opětovné sociální začlenění. Mnozíci se zdravotní problémy a úbytek fyzických sil zvyšují rizika plynoucí ze života na ulici – slabne odolnost vůči nemocem, klesá schopnost bránit se v případě ohrožení násilím. Postupně se omezují možnosti získání finančních prostředků.

Diskriminace – jako kritérium může být sporná, její vyvažování může být negativně hodnoceno jako jiná forma diskriminace. Přesto je zřejmé, že zejména Romové v Česku mají výrazně zhoršený přístup ke standardnímu bydlení v důsledku etnické diskriminace, a mnoho jich proto

dlouhodobě žije na ubytovnách či v jiných formách substandardního bydlení. V podobné situaci se ale mohou nacházet i početnější rodiny nebo lidé s aktuálními, ale i již splacenými dluhy (např. na základě toho, že se jejich jméno objevuje v různých seznamech a rejstřících). Přidělení zvláštních bodů za diskriminaci na trhu s bydlením se může opírat např. o prokazatelná opakovaná odmítnutí realitními kanceláři apod.

#### 4.4 Případová koordinace podpory a péče (case management)

##### Co to je

Koordinace je předpokladem dobré péče zejména u lidí s komplexními a dlouhodobými potřebami, jejichž podpora se skládá z více zdrojů (neformální pečující, různé sociální a zdravotní služby a další služby podpory) a může se proměňovat v čase. Spolu s tím může být nutné upravovat také míru a zdroje podpory. Koordinace podpory (case management) má za úkol podporu zajistit, koordinovat, monitorovat a nestranně vyhodnocovat efektivitu vzhledem k potřebám konkrétního člověka.

Koordinace tedy zajišťuje podporu multidisciplinární, zajišťovanou různými organizacemi, která vychází z vyhodnocených potřeb, opírá se o sestavený plán podpory, má ustanoveného koordinátora podpory a vyhodnocuje se na pravidelných schůzkách (případových konferencích).

Celkový plán podpory pokrývá všechny základní oblasti života, vychází ze silných stránek a směřuje k zotavení. Obsahuje dosažitelné úkoly a odsouhlasené časové rámce. Klade důraz na potřeby a přání a kreativně uvažuje o využití různých zdrojů podpory – kromě specializovaných služeb také podpory ze strany rodiny a sociálních sítí, stejně jako běžných (nespecializovaných) veřejných služeb. Koordinace podpory není pouze metoda práce jednotlivých koordinátorů podpory (case manažerů). Kromě individuální roviny má také systémovou rovinu. Efektivní a včasná koordinace závisí na formální spolupráci mezi organizacemi, o níž se jednotliví koordinátoři podpory mohou opřít.

##### Proč to dělat

Koordinace podpory těsně souvisí s integrací služeb a péče s cílem dosažení lepších výsledků a větší spokojenosti klientů.<sup>23</sup> Předchází se tím překrývání služeb a zvyšuje pravděpodobnost úspěšného řešení nepříznivé sociální situace lidí.<sup>24</sup> Jednotlivé zdroje podpory (např. sociální služby) se mohou měnit, koordinace má ale provázet člověka dlouhodobě. Je proto situována „nad“ jednotlivými zdroji podpory, aby je mohla lépe zajistit, koordinovat, monitorovat a nestranně vyhodnocovat jejich efektivitu vzhledem k potřebám člověka.

23. (Kalvach a kol 2015: 8)

24. (Dosoudilová 2008: 324)

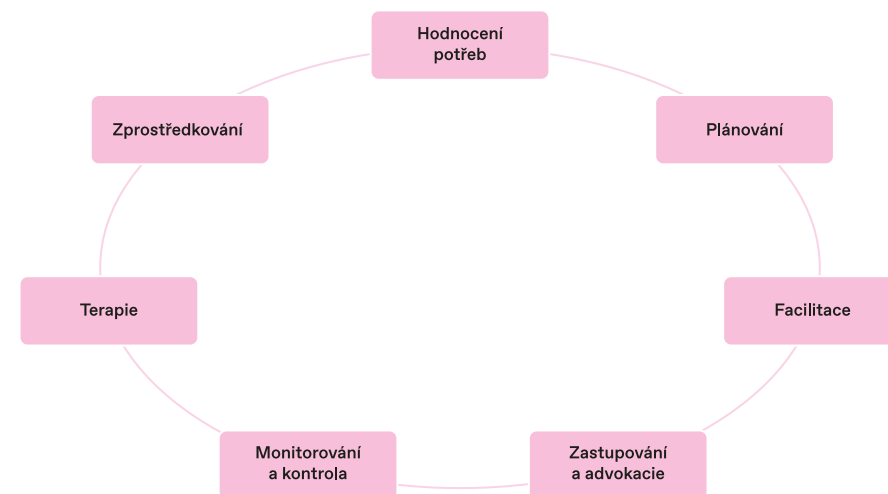
„Nad“ službami mohou být při koordinaci situováni nezávislí zprostředkovatelé podpory. Jak zdůrazňují Kalvach a kol. (2015), je ale potřeba v oblasti koordinace podpory především zvýšit kompetence a iniciativu obcí. „Obec je důležitým garantem podpory osob se sníženou soběstačností, ve vztahu ke státu by měla hájit dostupnost služeb a prostředků pro podporu kvality života těchto osob.“<sup>25</sup>

25. (Kalvach a kol. 2015: 7)

##### Jak na to

Na individuální rovině je koordinace podpory (case management) specifická odborná činnost, která vyžaduje organizační zázemí a má své vlastní cíle i profesní kompetence. Jak ukazuje **Schéma 1**, role koordinátora podpory je mnohovrstevnatá.

**Schéma 1:** Kombinované role koordinátora podpory



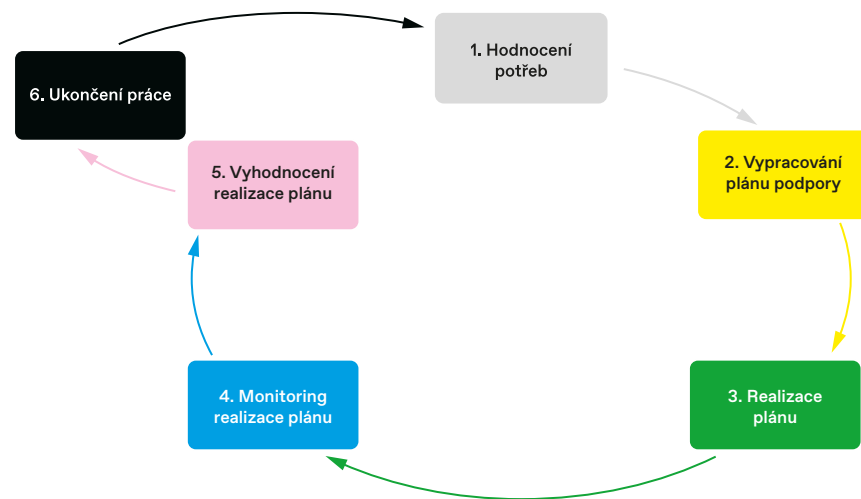
Samotná koordinace podpory má formu případového procesu, který má širší rozpětí než případový proces realizovaný v sociálních službách. Má za úkol celostní přístup k potřebám člověka (Schéma 2).

Case management je definován jako „proces sdílené spolupráce, který plánuje, implementuje, koordinuje, monitoruje a vyhodnocuje možnosti a služby potřebné pro naplnění zdravotních, sociálních, vzdělávacích a pracovních potřeb, s využitím komunikace a dostupných zdrojů a s cílem zvýšit kvalitní a efektivní výsledky“ (podle Case Management Society UK).

Oproti běžnému „síťování“ a zprostředkování dalších služeb, které vykonávají pracovníci sociálních služeb, se realizace plánu soustřeďuje na

zajištění všech zdrojů podpory, monitorování realizace plánu a jeho pravidelné vyhodnocování (pomocí případových konferencí), kdy se zjišťuje, zda nastavená podpora funguje, co na ní nefunguje a jak ji lépe nastavit.

**Schéma 2:** Proces koordinace podpory (case managementu)



Na systémové rovině umožňuje efektivní koordinaci podpory integrace zdrojů a procesů. Stejně principy jako pro řešení bytové nouze rodin a jednotlivců platí také pro poskytování podpory, zejména pro lidi s komplexními a dlouhodobými potřebami napříč cílovými skupinami uživatelů. U takové podpory nestačí pouze jedna služba, která může být sama o sobě velmi kvalitní (např. akutní zdravotní péče), nebo izolovaná existence několika služeb.

*Integraci můžeme chápat jako systém vzájemných povinností, práv a vazeb mezi jednotlivými částmi systému, např. vzájemná reciproční povinnost poskytovatelů zdravotních a sociálních služeb, vazby mezi samosprávou a poskytovateli služeb, mezi primární a specializovanou péčí, akutní a postakutní péčí, pobytovou, domácí a ambulantní péčí, vazby mezi primární péčí a dalšími zdravotními službami. Integrace by měla zahrnovat kompatibilitu mezi standardy a kvalifikačními požadavky pro jednotlivé typy služeb.<sup>26</sup>*

#### **Příklady z tuzemska i ciziny**

V Evropě se case management v sociálních službách začal systematicky zavádět na začátku devadesátých let 20. století ve **Velké Británii**, kde tvořil páteř reformy psychiatrické péče.

26. (Kalvach a kol. 2015: 8)

## Proces případového managementu<sup>27</sup>

### Hodnocení potřeb

- V této fázi je přidělen koordinátor k novému případu, který zhodnotí potřeby klienta a potřeby jeho dosavadních pečujících (rodina, přátelé).
- Součástí hodnocení by mělo být také vyhodnocení pozitiv (toho, co funguje dobře).
- Za účelem zevrubného hodnocení je možné připojit příspěvky dalších organizací a relevantních specialistů.
- Účelem hodnocení je definování individuálních potřeb jedince a jeho rodiny v kontextu jeho komunity a současné legislativy a dohoda na očekávaném výsledku.
- Samostatná fáze, která by neměla být ovlivněna nedostatkem zdrojů, politickou situací atd.
- Dojednání rozsahu hodnocení potřeb (v našem případě komplexní hodnocení).
- Určení místa, kde bude hodnocení probíhat (přírozené prostředí, úřad atd.).
- Vyjasnění očekávání mezi klientem a koordinátorem (co je zahrnuto, jak dlouho bude celý proces trvat, co je koordinátor schopen poskytnout, jaké jsou cílové možnosti, informace pro klienta o jeho právu na informace, účast na hodnocení a zastoupení).
- Podpora spoluúčasti klienta a jeho rodiny (zvážit, jak můžeme aktivně zapojit klienta, nutno znát silné a slabé stránky klienta, podpořit zapojení jeho pečovatelů, komunikovat jazykem, kterému klient rozumí).
- Budování pozitivního vztahu a důvěry (dotazy často velmi důvěrného charakteru, uvědomit si své vlastní předsudky a limity).
- Hodnocení potřeb (definovat důvody nezvládnutí určité aktivity, jasně oddělovat fakta od interpretací a vlastních názorů).
- Určení nároku a vhodnosti služby (klient musí být informován o procesu, který bude následovat, kdo bude rozhodovat atd.).
- Určení naléhavosti jednotlivých potřeb (akutní, akutní/krátkodobé, chronické/dlouhodobé, ne vždy shodné pro všechny aktéry).
- Dohodnutí cílů.
- Písemný záznam celého hodnocení (kopie pro klienta a jeho pečovatele a relevantní poskytovatele).

- Hodnocení potřeb by mělo být rychlé, jednoduché a neformální.
- Zjišťovat jen to, co je opravdu nutné vědět.
- Důležité uvědomit si, kde končí mé znalosti a dovednosti a kdy je k řešení potřeba přizvat pracovníky z jiných oborů.

### Sestavení plánu podpory

- Další etapou je posouzení služeb a ostatních zdrojů podpory, které jsou poskytovány na úrovni obce, kraje či od nestátních organizací a soukromých subjektů včetně rodiny klienta tak, aby nejlépe naplnily potřeby klienta a jeho nejbližší rodiny.
- Koordinátor zvažuje a posuzuje tyto zdroje společně s klientem a pomáhá mu v rozhodování a vypracování konečného plánu.
- Určení, jaký plán péče se bude vypracovávat (komplexní, jednoduchý).
- Nastavení priorit.
- Prozkoumání zdrojů/kapacity klienta a jeho pečovatelů (kompenzace, používat NE zneužívat ochoty).
- Přezkoumání existujících služeb (možnost změnit dosavadní služby tak, aby lépe naplňovaly potřeby klienta).
- Nové služby (nutná znalost nabízených služeb v okolí, vytváření služeb nových).
- Diskuse o možnostech klienta (návštěva poskytovatele apod.).
- Rozhodování o preferencích (klienti by měli mít možnost výběru - pocit kontroly).
- Finance (představa o tom, kolik jaká služba stojí).
- Možnosti financování (hodnocení finančních možností klienta).
- Srovnání preferencí a skutečných možností.
- Sjednocení dílčích cílů jednotlivých poskytovatelů s celkovým plánem (určit, jak budou výsledky/úspěšnost měřeny atd.).
- Koordinace plánu (na případových setkáních).
- Určení termínu revize (jmenování pověřeného koordinátora, termín revize, místo revize atd.).
- Identifikace potřeb, které nebyly uspokojeny (důvody, systémové řešení).
- Písemný záznam plánu péče.

27. (zdroj: DoH 1991)

### Realizace plánu

- Tato fáze obsahuje zajištění finančních prostředků potřebných k realizaci naplánovaných služeb. Též zahrnuje fázi vyjednávání s jednotlivými poskytovateli, specifikaci poskytovaných služeb a zajištění koordinace jednotlivých služeb.
- Vždy jedna pověřená osoba / koordinátor, který bude odpovědný za úspěšné plnění plánu a bude kontaktní osobou pro všechny zúčastněné poskytovatele, klienta a jeho pečovatele/rodinu.
- Vymezení podílu zapojení klienta a jeho pečovatelů (služby by měly v ideálním případě podporovat neformální mechanismy a sítě).
- Dojednání jednotlivých kroků implementace (kdy jaká služba, postupné zavádění jednotlivých služeb).
- Potvrzení finančních prostředků (setkání mezioborového týmu, prezentace plánu péče).
- Zjištění dostupnosti služeb (soustavné vyjednávání, sjednávání a přizpůsobování plánu a poskytovaných služeb).
- Vyjednání s existujícími poskytovateli (přizpůsobení existujících služeb tak, aby lépe vyhovovaly klientovi).
- Smlouvy s novými poskytovateli (role obce a kraje).
- Revize plánu a finančního zatížení (každá změna vůči plánu písemně zaznamenána).
- Rozhodnutí o způsobech monitorování realizace plánu.

### Monitoring realizace plánu

- Realizace plánu musí být průběžně monitorována, neboť často dochází ke změnám jak v prostředí klienta, tak u poskytovatelů. Služby tak musí být často přizpůsobovány nově vzniklým potřebám.
  - Monitoring má napomoci dosažení stanovených cílů v určeném časovém rozmezí a zároveň má umožnit přizpůsobení plánu nově vzniklým potřebám.
- návštěvy v přirozeném prostředí klienta
  - telefonáty
  - dopisy
  - dotazníky
  - konzultace s poskytovateli
  - pozorování

### Vyhodnocení realizace plánu

- V předem určených intervalech musí být plán péče formálně revidován. Těchto revizních setkání se účastní klienti, jejich zástupci a pečovatelé (pokud si to klient přeje) a zástupce poskytovatelů služeb. Cílem těchto setkání je zajištění relevance poskytovaných služeb vůči potřebám klienta, návrh na přehodnocení potřeb, ale také zhodnocení kvality poskytovaných služeb.
- Proces/setkání, při kterém dochází k revizi plánu a jeho přizpůsobení nově vzniklým potřebám klienta.
- Setkání může být pouze s několika členy systému, kteří se podílejí na plnění plánu, ale všichni ostatní aktéři musí být konzultováni (dopis, e-mail, telefonát, osobní návštěva atd.).
- Revize plnění cílů stanovených v původním plánu péče.
- Prozkoumání důvodů neúspěchu/úspěchu.
- Evaluace poskytovaných služeb z hlediska kvality a finanční dostupnosti.
- Přehodnocení vhodnosti podpory v kontextu současných potřeb.
- Přehodnocení nároku na služby.
- Revize cílů nastavených v plánu podpory.
- Určení nového termínu revizního setkání.
- Písemný záznam setkání.
- Opětovné hodnocení potřeb.

28. (Stuchlík 2001)

29. (Haasová 2008, Dosoudilová 2008)

30. (Haasová 2008)

31. (Dosoudilová 2008)

Case management v českém prostředí, přestože se o něm dlouhodobě hovoří a mnozí aktéři s jeho aplikací experimentují, není praktikován systematicky a není ukotven v obecní sociální práci. Také v ČR o rozvoj case managementu nejprve usilovali aktéři komunitní psychiatrie a deinstitucionalizace<sup>28</sup>, později i profesionálové v práci s lidmi bez domova<sup>29</sup> nebo dlouhodobé péče o seniory.

Pojetí case managementu se v podmínkách fragmentovaného systému České republiky obvykle zužuje dvěma způsoby – na případový proces (případovou práci) a na „síťování“ (zprostředkování podpory pro klienty). První redukci<sup>30</sup> – uvedené „fáze case managementu“ – opakují definici případového procesu, ve srovnání s case managementem tam tím pádem chybějí klíčové kvality:

- U plánování podpory chybí tvorba „centrálního“ nebo „velkého“ individuálního plánu, kterým se řídí všechny zapojené zdroje podpory – sociální služby i přirozená podpora.
- U monitorování realizace chybí monitorování v podobě průběžného kontaktu s člověkem i jeho službami.
- U vyhodnocování chybí vyhodnocení jednotlivých individuálních plánů ve vztahu k „centrálnímu“ plánu a úprava podpory podle toho, co funguje.

Často tak case management v práci sociálních pracovníků splývá s případovým procesem a individuálním plánováním a chápe se pouze jako metoda na úrovni práce profesionálů.<sup>31</sup> Případně se zaměřuje se zprostředkováním dalších služeb v rámci poskytování konkrétní sociální služby. Ztrácí se tak klíčové kvality koordinace péče jako možnost efektivněji sestavovat potřebnou podporu, koordinovat různé zdroje podpory a služby (a potažmo různé individuální plány) a jménem klienta a jeho potřeb podporu průběžně měnit.

**Tabulka 1: Rozdíl mezi pojetím case managementu v současném fragmentovaném systému ČR a v systému integrovaném**

	Fragmentovaný systém (ČR)	Integrovaný systém (Británie)
Co je Case management	<p>„Metoda práce“ – aktérem je jednotlivý pracovník.</p> <p>Teorie CM je individualistická – odvíjí se od aktivit jednotlivců.</p> <p>„Díky efektivnímu CM – větší provázanost služeb a lepší komunikace“</p>	<p>Funkce systému – koordinace funguje v rámci integrované organizační infrastruktury</p> <p>Teorie CM vychází ze systému, který má zaručit kvalitu individuální podpory.</p> <p>„Provázanost služeb na rovině obce – efektivnější vedení jednotlivých případů“</p>
Jak se dělá	<p>„Sítování“ – zprostředkování dalších služeb podpory pro klienta</p> <p>V kontextu CM jako metody práce:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>pracuje s ochotou a vybudovanými známostmi</li> <li>pomocí přesvědčování (a seznamu služeb)</li> </ul>	<p>Koordinace podpory – je dostatečně silná a vybavená k tomu, aby také monitorovala a upravovala podporu</p> <p>V kontextu systémového pojetí CM pracuje s dopředu dohodnutými a rozdělenými úkoly, rolemi, odpovědnostmi</p>
Kde se dělá	<p>Neukotvenost CM coby metody práce v místním systému podpory</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Zákon o sociálních službách předpokládá možnost realizace CM poskytovateli služeb (např. na úrovni obcí je to praxe mnoha OSPODů)</li> <li>CM mohou vykonávat pracovníci služby – podpora + CM (např. Fokus, IQRS)</li> <li>CM mimo služby – nezávislí zprostředkovatelé (např. QUIP)</li> </ul>	<p>Usazení koordinace „nad“ jednotlivými zdroji podpory – typicky na obci</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>odpovědnost za ohrožené dospělé – potřebný rámec ochrany, který umožní jednat při zanedbání/týrání</li> <li>monitoring a vyhodnocení poskytované podpory se tak dělá lépe</li> </ul>
V praxi to znamená	<ul style="list-style-type: none"> <li>Velká časová náročnost</li> <li>Výsledek závisí na dovednostech a osobních vazbách jednotlivých pracovníků</li> <li>Fikce (a břímě) individuální excelence</li> <li>Nekonzistentní a nestejnorodé služby z pohledu klienta</li> <li>„Když se něco podaří, je to zázrak“</li> <li>Propadávání lidí službami je běžné</li> <li>Limitovaná služba – dokud klient čerpá služby</li> </ul> <p>Co má trvat 4 hodiny, trvá 4 měsíce nebo 4 roky, a když se to nepovede, jednotliví pracovníci nemají prostor (ani slovník) požadovat systémové zlepšení, protože je tíha „sítování“ na jejich bedrech.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rychlejší a efektivnější identifikace osoby, vyhodnocení potřeb a nastavení podpory</li> <li>Robustní organizační zázemí – poskytuje sociálním pracovníkům a klientům oporu</li> <li>Zajistit bezpečnou a efektivní podporu má systém každému, kdo ji potřebuje, bez ohledu na to, kdo má právě službu a s kým se zná</li> <li>Když někdo propadá sítí podpory, musí dlouho čekat na potřebnou podporu, necháme ho, aby byl týraný – je to skandál a odpovědnost obce a státu, ale systém není ideální; díky neustálé debatě a inovacím, díky skandálům v péči však tlak na nové přístupy (např. early intervention, assertive outreach) větší integraci, intenzivnější personalizaci.</li> </ul>

Z tabulky vyplývá, že redukované pojetí case managementu v ČR souvisí především s fragmentovanou povahou systému podpory. Systémová integrace služeb a sítě organizační spolupráce jsou předpokladem efektivní koordinace podpory<sup>32</sup>.

32. (Kalvach a kol. 2015)

**Příklad case managementu: nezávislí zprostředkovatelé, QUIP, Praha**

V roce 2011 měli nezávislí zprostředkovatelé (tzv. brokeri) podpořit připravenost obyvatel dvou ústavních zařízení ve Středočeském kraji na odchod do vlastního nebo chráněného bydlení a vstup na trh práce nebo využívání služeb zaměstnanosti. Pomocí individuálního plánování chtěli umožnit pěti obyvatelům DOZP odchod do běžného prostředí. Z nich neodešel ani jeden. Brokeri totiž záhy zjistili, že nejsou služby, že rodiny nemusí souhlasit, že nemusí souhlasit ani uživatelé. Aby mohli úspěšně postupovat v práci na odchodech uživatelů, jejich role se měnila z role „pouhých“ prostředníků na roli „transformátorů“, tedy někoho, kdo musí podporu mobilizovat, kdo musí vysvětlovat, přesvědčovat, být aktivním spolutvůrcem podpůrné sítě, která by měla pro klienta začít fungovat. Zprostředkování tak začalo znamenat mnohem víc než zprostředkování něčeho, co už je (více méně) připraveno a stačí propojit s uživatelem. Brokeri se jinými slovy okamžitě pokoušeli transformovat infrastrukturu (infrastruktura tady znamená víc než dostatek existujících služeb; zahrnuje mimo jiné postoje a motivace profesionálů, rodin, opatrovníků i uživatelů služeb, dlouhodobé koncepce zřizovatelů i určitý způsob financování služeb – vše, z čeho síť služeb vyrůstá, čeho je součástí). Při těch pokusech o transformaci infrastruktury se začaly ukazovat limity brokerství jako nástroje odchodu lidí z ústavní péče. Zjišťovali, že v situaci, kdy chybí infrastruktura komunitní péče, jsou z pozice brokera, který stojí „mimo systém“, možnosti transformovat tuto infrastrukturu velmi omezené. To, co je v původní (anglické) koncepci tou nejsilnější vlastností, se v českém prostředí mění na slabý článek. Brokeri byli slabí, aby mohli v souladu s individuálními plány zajistit zdroje podpory v kontextu chybějícího integrovaného systému péče a podpory.

**Příklad case managementu: město Chrudim**

Hana Cachová v textu „Projekt očima sociální pracovnice“ (dostupný na webu města) hovoří o zapojení města do dvouletého projektu MPSV Systémová podpora sociální práce v obcích (2017-2019).

„Díky projektu byli přijati tři noví pracovníci, čímž vznikl prostor pro monitoring celého správního obvodu obce s rozšířenou působností. Pravidelně realizujeme terénní sociální práci a cíleně vyhledáváme problematické skupiny osob v lokalitách. Zmapováním sociálních služeb jsme zjistili, které služby pro občany chybějí. V rámci komunitního plánování tak můžeme ovlivnit budoucí podobu služeb a zajistit dostupnost kvalitních sociálních služeb pro uspokojení potřeb našich občanů. Průběžně probíhají setkání s pracovníky ostatních obcí, s pracovníky neziskových organizací a veřejných institucí. Domlouváme pravidla vzájemné spolupráce,

vše ku prospěchu našich společných klientů. Projekt nám umožnil využít služeb externích odborníků – konzultantů. S jejich pomocí tvoříme manuál sociální práce na obci. Nastavujeme jednotné postupy při práci s klientem, předávání a zpracování informací, meziodborovou spolupráci a další. Využíváme případových konferencí, kdy za pomoci nezávislého facilitátora (moderátora) hledáme optimální řešení problémů klienta ve spolupráci ostatních zainteresovaných subjektů.“

### Doporučení z praxe

S ohledem na specifickou formu case managementu v českém prostředí je při zefektivnění koordinace péče a podpory důležité zdůraznit, že:

- case management se nesmí zužovat na metodu práce; jde o součást organizačního nastavení, meziorganizační spolupráce a specifických dovedností sociálních pracovníků;
- koordinátor podpory by neměl mít více než 25 aktivních případů;
- case management je efektivnější situovat v obecní sociální práci než jako součást práce klíčových pracovníků v sociálních službách, které mají současně roli specifického zdroje podpory.

## 4.5 Prevence ztráty bydlení a řešení krizových situací

### Co to je

Prevence ztráty bydlení je systém, jehož využití umožňuje předejít ztrátě domova domácností, které doposud užívají standardní bydlení. Jedná se o jeden z hlavních pilířů řešení bezdomovectví. I když zkušenosti z praxe ukazují, že ve velké části případů je možné odvrátit riziko ztráty bydlení, byl význam prevence doposud na lokální i národní úrovni podceňován. Pokud už se veřejná správa a neziskový sektor tématem bezdomovectví vůbec zabývaly, zaměřovaly často svoji pozornost trochu jednostranně na řešení krizových situací, ačkoli předcházení krizi je (stejně jako v jiných oblastech) snadnější a levnější než následné řešení krize. A pokud už se někde stala prevence ztráty bydlení součástí sociální bytové politiky města, je často zúžena na předcházení výpovědi z důvodu vzniku dluhu na nájemném (často navíc jen v městských bytech<sup>33</sup>). Dluhy na nájemném jsou sice nejčastější příčinou, ani zdaleka však jedinou.<sup>34</sup> Bez ohledu na to jsou pro účinnou prevenci potřebné zejména dvě věci: včasné rozpoznání signálů (indikátorů) rizika ztráty bydlení a bezprostřední intervence ze strany relevantních aktérů. Předpokladem obojího je nastavení sdílení informací mezi dotčenými aktéry.

33. Města často své bytové fondy z velké části rozprodala, takže pokud svoji prevenci zacílí pouze na nájemníky bytů, jež sama vlastní, vynechávají velkou část cílové skupiny ohrožené potenciálně ztrátou domova. Navíc rizika ztráty bydlení pro nájemníky (ale i „vlastníky“ neschopné splácet hypotéku) v tržním sektoru jsou vyšší.

34. Z dalších příčin je třeba zmínit zejména (1) neprodlení nájemní smlouvy či výpověď kvůli závažnému narušení soužití v domě (stížnostem sousedů), (2) konflikty v domácnosti, v jejichž důsledku z domácnosti odchází jeden z partnerů nebo dítě, a (3) opuštění instituce (vězení, psychiatrické nemocnice, dětského domova, armády) bez možnosti vrátit se do předchozího domova. Zde se vedle rizika ztráty bydlení kvůli dluhům na nájemném věnujeme pouze narušování soužití v domě (stížnostem sousedů). K detailnější kategorizaci a popisu rizikových faktorů viz Šimíková a kol. (2016).

### Proč to dělat

Důsledky ztráty bydlení jsou často velmi negativní: Nucené vystěhování způsobuje materiální strádání, připravuje o pocit bezpečí spojený

s domovem, přináší různé dlouhá období nejistoty, vyvolává depresivní stavy, někdy v jeho důsledku lidé upadají do závislosti na alkoholu či jiných návykových látkách. Obzvláště těžce ztráta bydlení dopadá na děti. Ztráta bydlení může vyústit ve ztrátu zaměstnání, rozpad vztahu nebo v umístění dětí do ústavní péče. Informace o tom, že někdo ztratil bydlení (zejména pokud tomu bylo z důvodu dluhů na nájemném), také snižuje jeho šance, že bydlení zase naleznou, ať už na volném trhu, nebo ve stále se ztenčujícím městském bytovém fondu.

Systematické využívání nástrojů prevence ztráty bydlení dokáže přispět k tomu, aby se velká část jednotlivců

a rodin, kteří jsou ohroženi bezdomovectvím, do této situace skutečně nedostala a byla tak vystavena řadě jejích negativních dopadů. Prevence je navíc výrazně levnější než následná reintegrace lidí, kteří ztratili domov.<sup>35</sup> Když se využijí preventivní nástroje, jsou výrazně minimalizovány škodlivé dopady na členy ohrožených domácností. Ztráta bydlení má rychle dopady na duševní a fyzické zdraví člověka. Náklady na reintegraci strmě rostou s dobou, již lidé stráví mimo bydlení.

### Jak na to

Efektivní preventivní opatření se vyznačují třemi charakteristikami<sup>36</sup>:

- 1 jsou poskytována včas,
- 2 jsou individualizovaná, spíše než by nabízela obecná řešení,
- 3 jsou vytrvalá ve své snaze kontaktovat lidi čelící riziku ztráty bydlení a tento kontakt udržet.

Aby mohla být intervence včasná, je v první řadě třeba, aby se organizace či instituce, jež poskytuje podporu, dozvěděla o tom, že někomu hrozí ztráta bydlení ve chvíli, kdy je buď ještě možné předejít ztrátě původního bydlení, nebo je alespoň dost času k tomu, aby bylo možné pomoci domácnosti s nalezením nového bydlení.

Následuje stručný popis několika nástrojů prevence ztráty bydlení, jež lze aplikovat samostatně, jejich efektivita se ale zvyšuje při jejich kombinaci:

35. Například ve Skotsku bylo v roce 2010 spočítáno, že poskytnutí azylového ubytování a následné zajištění standardního bytu pro jednu domácnost stojí téměř 9krát více, než na kolik vyjdou opatření, jež zajistí, že domácnost ohrožená ztrátou bydlení může ve svém bytě zůstat. Jiná studie realizovaná v Rakousku ukázala, že zabránění vystěhování jedné osoby v roce 2007 vyšlo v průměru na 370 eur, zatímco náklady, jež musely obce vynaložit na reintegraci jedné osoby, jež přišla o bydlení, v průměru po dobu 12 měsíců činily 460 eur měsíčně. Jinými slovy, reintegrace byla pro veřejné rozpočty až 15krát dražší než prevence ztráty bydlení. (Habitact e-bulletin, September 2010 (citováno dle EC 2013:14).

36. European Commission (2013): Confronting homelessness in the European Union. Brussels: European Commission. Citováno podle Mackie, P. K., I. Thomas aj. Bibbings (2017): Homelessness prevention: Reflecting on a year of pioneering Welsh legislation in practice. European Journal of homelessness 11, 1: 81–107.



- zřízení KMB;
- zřízení pozice dluhového referenta;
- monitoring dluhů a stížností;
- nabídka podpory sociálního pracovníka;
- využití přímé platby dávek na bydlení na účet pronajímatele (a poskytovatelů služeb spojených s bydlením), resp. na účet správce plateb;
- zřízení krizového fondu;
- řešení problémů v sousedském soužití (reakce na stížnosti od sousedů).

### **Zřízení Kontaktního místa pro bydlení** (detailněji viz 4.3)

Kontaktní místo pro bydlení (KMB) je místem, na které se mohou sami či v doprovodu sociálního pracovníka obrátit občané města, kteří řeší jakékoli problémy s bydlením (bez ohledu na to, zda aktuálně bydlí v městském bytě, či v bytě pronajatém od soukromého vlastníka, shánějí bydlení nebo jim naopak z nějakého důvodu hrozí ztráta bydlení). Pracovníci KMB disponují více či méně širokou paletou nástrojů, které mohou přispět k nalezení, resp. udržení bydlení. Kontaktní místo, jež by mělo být maximálně nízkoprahové, je vedle sociálních dluhových referentů sledujících došlé platby za nájem a sociálních pracovníků, kteří provádějí depistáž, jedním z míst, kde mohou být identifikovány domácnosti, jimž hrozí ztráta bydlení. Méně složité problémy jsou schopni řešit samostatně, klienty s komplexnějšími problémy jsou schopni navázat na další aktéry poskytující specializované typy podpory. Detailněji ke KMB viz samostatná kapitola tohoto manuálu.

### **Zřízení pozice dluhového referenta**

Z hlediska prevence ztráty bydlení lidí, kteří bydlí v městském bytovém fondu, je klíčový průběžný (každoměsíční) monitoring plateb, resp. dlužných částek za nájemné, a systém okamžité reakce v případě detekce dlužné částky. Pro tento účel je vhodné zřízovat na bytových odborech či u správcovských firem pozici dluhového referenta. U měst (či městských částí), jež vlastní malý bytový fond, může jít o pracovníka zaměstnaného na částečný úvazek (ve větších městech mohou jednoho pracovníka sdílet dvě nebo tři městské části). U měst (či městských částí) s rozsáhlým městským fondem naopak agenda dluhového referenta může být tak rozsáhlá, že může být zapotřebí vytvořit více pozic dluhových referentů. Záleží také na množství zadlužených domácností ve chvíli, kdy se samospráva rozhodne pozici dluhového referenta vytvořit. Tam, kde existují velcí soukromí vlastníci bytových domů (vlastníci desítky či stovky bytů), je dobré ke zřizování pozic dluhových referentů, resp. k úpravě jejich pracovní náplně

a pracovních postupů, motivovat také je. Obecně platí, že pro vlastníky bytů je výhodnější, pokud mají stabilní skladbu nájemníků, než když musí stále dokola řešit vystěhování nájemníků, kteří nezvládli platit nájemné, následnou úpravu bytů do pronajimatelného stavu, uzavírání nových smluv atd.

Důležité je, aby na pozici dluhových referentů byli vybíráni vhodní lidé.

K tomu by měl přispět následující popis profilu pracovníka prevence ztráty bydlení:

- Zkušenosti s přímou prací s ohroženými skupinami obyvatel: vstřícný a konstruktivní přístup k řešení nesnází (dluhů, antisociálního chování).
- Přehled v dluhové problematice, dluhovém poradenství, společném plánování rozpočtu s domácnostmi, znalost současné legislativy, přehled o formách a pravidlech oddlužení.
- Ochota kontaktovat ohrožené domácnosti v terénu: klíčová je vůle být kontaktním pracovníkem, který má zájem pracovat v přirozeném prostředí potenciálních klientů.<sup>37</sup>
- Přístup k aktuálním datům/přehledům placení nájemného, schopnost pracovat s evidenčními systémy správy bytového fondu a úřadu práce.
- Znalost prostředí sociálních a zdravotnických služeb.
- Schopnost budovat a koordinovat sítě podpůrných služeb.
- Orientace v legislativě týkající se bydlení a sociálních služeb, znalost NOZ.

Dluhový referent kontaktuje nájemníka bezprostředně po zjištění, že nebylo uhrazeno nájemné. V případě, že nájemník nereaguje, popř. se mu

není možné dovolat, pokouší se ho třeba i opakovaně zastihnout doma. Dluhový referent s nájemníkem vyjednává o možnostech splacení dluhu. Podle jeho výše a finanční situace domácnosti může jít o jednorázové splacení nebo o nastavení splátkového kalendáře. Splátkový kalendář by měl být vždy nastaven realisticky. K tomu je třeba alespoň zhruba zmapovat strukturu dluhů, příjmů a výdajů<sup>38</sup>. Dalším nástrojem, který může dluhový referent využít v případech hodných zvláštního zřetele, je navržení odpuštění dluhu<sup>39</sup>.

### **Monitoring dluhů a stížností**

Jak jsme již uvedli, jednou z hlavních náplní práce dluhového referenta je sledování vývoje dluhů u nájemníků městských bytů. V praxi se velmi osvědčilo, pokud jsou

37. Dluhový referent by měl být schopen:

- předat přesné informace a informovat o důsledcích dalšího nejednání;
- vytvořit si prostor pro rozhovor;
- zjistit cíle potenciálního klienta a jeho bariéry: co se děje, co mohou být handicap, v čem problém spočívá;
- nabídnout relevantní služby – rychlou diagnostiku a relevantní nabídku;
- jednat asertivně, tzn. kontaktovat podle možností domácnosti, být nápaditý ve způsobech kontaktování (kde, kdy, za jakých okolností);
- a co je hlavní – evokovat, že se jedná o vážný problém.

38. (Šimíková a kol. 2018)

39. (Šimíková a kol. 2018: 38)

anonymizované informace o vývoji dluhů, počtu dlužníků, výši jimi dlužených částek a o výši průměrného dluhu v přehledné (tabulkové) podobě předávány každ měsíčně zainteresovaným aktérům zabývajícími se sociální bytovou politikou či sociálním začleňováním.<sup>40</sup> Důležitá je přítomnost zástupců vedení sociálního, popř. bytového odboru města či městské části. Takové pravidelné vykazování na jednání mezioborové pracovní skupiny ukončování bezdomovectví jednak vytváří tlak na řešení problémů, jednak představuje prostor, kde je možné probrat rizikové případy či dojednat systematická řešení. Průběžné sledování vývoje dluhů, nikoli pouze aktuálního stavu zadluženosti, umožňuje vyhodnocovat dlouhodobé tendence a efektivitu používaných intervencí.

Je užitečné, pokud je součástí tabulky monitoringu dluhů zároveň informace o případných stížnostech na nájemníky a pokud je na setkání dán krátký prostor pro informování o řešení podaných stížností. Včasné řešení stížností je totiž stejně důležité jako monitorování dluhů.

#### **Nabídka podpory sociálního pracovníka**

V situacích, jež se ukážou komplikovanější, a představují tedy větší riziko pro ztrátu bydlení, by měl dluhový referent (či pracovník KMB) nájemníkovi nabídnout kontakt na sociálního pracovníka, který je odborně vybaven pro poskytování podpory v takových případech.<sup>41</sup> Dluhový referent by měl umět kontakt na sociálního pracovníka nabídnout tak, aby se minimalizovalo riziko odmítnutí nabídky. Zvláště nájemníci, kteří se do problémů dostávají poprvé, popř. mohou mít špatnou zkušenost ze spolupráce se sociálním pracovníkem z minulosti, mají tendenci nabídku odmítnout. Nabídka by v případě potřeby měla být učiněna opakovaně. Vždy by měly být zdůrazněny benefity, jež využití podpory sociálního pracovníka nájemníkovi přinese.

Sociální pracovník nemá nikdy hrát roli vymahače dluhů ani zástupce pronajímatele. V souladu s principem oddělení poskytování podpory od poskytování bydlení musí vždy stát na straně svého klienta.

#### **Využití přímé platby dávek na bydlení na účet pronajímatele (a poskytovatelů služeb spojených s bydlením), resp. na účet správce plateb**

Problémy s placením nákladů na bydlení mají nejčastěji nízkopříjmové domácnosti, kde nevznikají finanční rezervy pro řešení nenadálých výdajů. Tyto domácnosti většinou splňují podmínky pro pobírání příspěvku na bydlení (dávky státní sociální podpory), příp. také doplatku na

40. U každého dlužníka by mělo být poznamenáno jméno sociálního pracovníka, který ho dostal na starosti.

41. To se netýká nájemců sociálních bytů, kteří většinou mají svého klíčového sociálního pracovníka, a ohrožení ztrátou bydlení by mělo být řešeno s ním.

bydlení (dávky pomoci v hmotné nouzi), jsou-li v hmotné nouzi. Uvedené dávky jsou účelově vázány na financování nákladů spojených s bydlením a je tedy legitimní použít tzv. přímou platbu dávek na bydlení na účet pronajímatele, resp. správce plateb, která je u těchto dávek předpokládána i zákonodárcem. Tento nástroj snižuje riziko, že příjemce dávky využije peníze k jinému účelu, než k jakému jsou určeny (tj. k úhradě nákladů na bydlení) a může tak pomoci účinně předejít vzniku dluhu na nájemném a dalších platbách spojených s bydlením, respektive předejít riziku ztráty bydlení.

Využití nástroje přímé platby doporučujeme nastavit jako standardní nástroj při vstupu do programu bydlení. To umožní věnovat pozornost dalším rizikovým faktorům ohrožujícím stabilitu bydlení. Přímá platba je nástrojem administrativně náročným a obsahuje riziko nedostatečného rozvoje finančních dovedností klienta při dlouhodobém udržení bydlení, proto ji vnímáme jako podpůrný nástroj, jehož přínos průběžně klient vyhodnocuje se svým sociálním pracovníkem, pracují společně na posilování finančních kompetencí klienta, aby mohla být přímá platba ve vhodném okamžiku bezpečně nahrazena výplatou dávky přímo klientovi. Při dlouhodobém využívání tohoto nástroje může dojít k další formě institucionalizace resp. "naučené bezmoci".

Přímá platba byla už dříve běžně využívána zejména majiteli, resp. provozovateli komerčních ubytoven, kteří instruovali ubytované osoby, aby jako číslo účtu, kam má být zasílán doplatek na bydlení, uváděli jejich číslo bankovního účtu (tj. číslo účtu provozovatele). O přímé úhradě se ale dlouho neuvažovalo jako o nástroji prevence vzniku/zvyšování dluhu v nájemním bydlení. K tomuto účelu se doporučovalo využívat jiný nástroj – tzv. institut zvláštního příjemce (více informací o zvláštním příjemci<sup>42</sup>). Zvláštního příjemce dávky je ovšem možné ustavit až na základě správního řízení poté, co příjemce nevyužije dávku k účelu, ke kterému mu byla přiznána, tedy k úhradě nákladů na bydlení. Proces ustavení zvláštního příjemce může být relativně zdoluhavý (může trvat i tři měsíce). V takové situaci vážně hrozí, že příjemci dávky mezitím vzroste dluh do výše více než tří nájmů (a nastane tak zákonný výpovědní důvod) ještě předtím, než začnou platby chodit na účet zvláštního příjemce (pronajímatele).

Na rozdíl od institutu zvláštního příjemce se přímá platba aplikuje zpravidla se souhlasem příjemce dávky. Na rozdíl od ustaveného zvláštního příjemce také příjemce dávky může přímou platbu většinou zrušit. Až v souvislosti s vydáním instrukce náměstka MPSV ve věci sjednocení

42. (Šimíková a kol. 2018: 42)

postupu při přímé úhradě nákladů na bydlení v červnu 2017<sup>43</sup> a v následných konzultacích s úřadem práce vyšlo najevo, že zákony (o pomoci v hmotné nouzi i o státní sociální podpoře) umožňují využívat přímou úhradu doplatku, resp. příspěvku na bydlení, na účet pronajímatele i bez souhlasu příjemce, a to v případech, kdy k tomu jsou dány důvody (reálně hrozí, že příjemce nevyužije dávky na bydlení za účelem úhrady nákladů na bydlení). Výhodou přímé úhrady je, že celý proces je rychlejší než v případě institutu zvláštního příjemce (trvá zhruba měsíc od podání žádosti). Komplikací spojenou s využíváním obou institutů (zvláštního příjemce i přímé platby) je nemožnost rozdělit vyplácenou dávku a poslat ji po částech na různé účty (na účet pronajímatele a na účty poskytovatelů energií). Tento problém je v praxi řešen dvěma způsoby:

- A** Celá dávka (příspěvek na bydlení) je poslána na účet pronajímatele (města), který z přijatých prostředků uhradí nájemné a následně prostřednictvím pokladny vyplatí zbylé prostředky příjemci dávky. Případná druhá dávka (doplatek na bydlení) je v takovém případě zaslána příjemci prostřednictvím složenky. Je pak na příjemci, aby samostatně uhradil zálohy za služby a za energie. Tento způsob s sebou nese riziko, že příjemce zálohy za služby a energie neuhradí.
- B** Celá dávka (popř. obě dvě dávky – příspěvek i doplatek) je zaslána na zvláštní, pro ten účel zřízený účet správce plateb, který na základě příkazní smlouvy uzavřené s příjemcem dávky (viz níže) odpovídající sumu přepoše na účet pronajímatele a zbylé prostředky přepoše na účty poskytovatelů služeb a energií. Vzhledem k tomu, že dávky na bydlení zpravidla nepokrývají náklady na bydlení v plné výši, musí správce plateb informovat sociálního pracovníka příjemce dávky o tom, kolik je ještě třeba uhradit z jiných prostředků. Správce plateb sociálního pracovníka příp. rovněž informuje o tom, zda přišly danému klientovi od úřadu dávky, resp. v jaké výši.

Níže popisujeme postup při zřízení institutu přímé platby:

- A** Nastavení celého procesu je dobré s úřadem práce předjednat (např. v průběhu přípravné fáze realizace projektu sociálního bydlení) a ne celou věc začít domlouvat až ve chvíli, kdy některý nájemník přestane platit nájemné. Při domlouvání procesu zřizování přímé platby je dobré být co nejvíce konkrétní v popisu jednotlivých

43. Instrukce je dostupná na adrese: [https://www.mpsv.cz/files/clanky/30400/Instrukce\\_NM\\_4\\_6-2017.pdf](https://www.mpsv.cz/files/clanky/30400/Instrukce_NM_4_6-2017.pdf).

kroků. Předejde se tím následným nedorozuměním ve chvíli, kdy je již na přímé platbě závislé udržení bydlení nájemníků.

- B** U projektů/programů sociálního bydlení může být někdy vhodné zřízovat přímou platbu automaticky na začátku nájemního vztahu (lze to stanovit jako vstupní podmínku pro účast v projektu/programu). V takovém případě ovšem může jít pouze o nastavení přímé platby se souhlasem příjemce.
- C** O zřízení přímé platby bez souhlasu příjemce dávky může požádat pouze pronajímatel (v případě, že jde o městské byty, může to po domluvě s úřadem práce být i sociální odbor). Alternativně je možné pověřit na základě příkazní smlouvy správou prostředků (vyplácených příspěvků a doplatků na bydlení) nějakou organizaci, která pro ten účel zřídí podúčet a přijaté prostředky rozešle v odpovídající výši na účet pronajímatele a účty dodavatelů energií.<sup>44</sup> Správcem plateb by ideálně měl být nezávislý zprostředkovatel – příspěvková organizace magistrátu nebo nezisková organizace (nikoli ovšem poskytovatel sociální podpory, který by se tím dostával do střetu zájmů, neboť by nebylo jednoznačně odděleno poskytování podpory od poskytování bydlení). Je třeba počítat s finanční kompenzací práce spojené se správou plateb.<sup>45</sup> Správce plateb zaznamenává výši došlých dávek jednotlivých klientů stejně jako výši částek, jež přeposlal na účty pronajímatele, popř. poskytovatelů služeb a energií. O těchto skutečnostech informuje sociálního pracovníka, který může na základě získaných informací intervenovat.
- D** Zřízení přímé platby (bez souhlasu příjemce) je třeba zdůvodnit. Musí se jednat o nájemníka/klienta, u kterého je již evidovaný dluh na nájemném nebo službách a je zde důvodné podezření, že příspěvek nebo doplatek na bydlení nebudou využity k účelu, k jakému byly vyplaceny.

44. Příkazní smlouva použitá pro uvedený účel v projektu Rapid Re-housing viz příloha 8 v Černá a Bartošová (2018).

45. V praxi se ukázalo, že jeden pracovník správy plateb je v rámci běžného úvazku schopen spravovat platby pro zhruba 100 nájemců.

- E** Od nabytí účinnosti Obecného nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR) je nutné žádosti o zřízení přímé úhrady zasílat prostřednictvím datové schránky.
- F** U příspěvku na bydlení je nutné žádat o zřízení přímé platby v každém novém čtvrtletí znovu, protože přímá úhrada se nepřevádí automaticky na nově podanou žádost o dávku.

### Zřízení krizového fondu

V praxi vznikají situace, kdy lidé přicházejí o své bydlení, protože nejsou schopni v určitý okamžik doplatit relativně malou částku (může jít o několik málo tisíc korun). Může jít např. o neprodloužení nájemní smlouvy kvůli nesplnění podmínky nulového dluhu v okamžiku schvalování prodloužení. Do takové situace se přitom mohou dostat i domácnosti, které po celý rok řádně hradily náklady na bydlení, na poslední chvíli jim ale např. kvůli neočekávané události vznikl dluh, jehož rychlé splacení je nad jejich síly. Pro takové (a obdobné) případy je užitečné zřídit krizový fond, jehož účelem je poskytovat za jasných podmínek<sup>46</sup> příspěvky, jež zajistí překonání akutní krize spojené s rizikem neprodloužení nájemní smlouvy či podání výpovědi z nájmu (jinými slovy: zajistí pokračování nájmu). Příspěvky mohou mít podobu daru i bezúročných půjček (obojí má své výhody a nevýhody). Fond může být zřízen samostatně, příp. může jít o víceúčelový fond, z něhož vedle příspěvků poskytovaných s cílem zachování nájemního vztahu mohou být poskytovány příspěvky na předejití odpojení plynu či elektřiny, příspěvky na zaplacení kauce (jistoty), popř. může současně sloužit jako garanční fond (nástroj motivace soukromých vlastníků, aby poskytli své byty do nájmu osobám, jež považují za rizikové).

Postup při rozhodování o tom, zda uvolnit příspěvek z krizového fondu ve prospěch konkrétní domácnosti, může být následující:

- ❶ Finanční situace domácnosti je posouzena klíčovým pracovníkem jako krizová z hlediska ohrožení ztrátou bydlení.
- ❷ Klíčový pracovník zdůvodní poskytnutí příspěvku s ohledem na perspektivu trvalého udržení bydlení.
- ❸ Anonymizovaný návrh klíčového pracovníka je posouzen a schválen nezávislou komisí fondu<sup>47</sup>, jehož tajemník dá v případě kladného stanoviska následně pokyn účetnímu k provedení transakce.

46. V brněnském projektu Rapid Re-housing byly stanoveny následující podmínky pro čerpání podpory z krizového fondu: Klient „nezavinil vznik dluhu vlastní nezodpovědností a zároveň se veškerými dostupnými nástroji snažil situaci řešit a dluh na nájemném splatit. Poskytnutí příspěvku z fondu bylo rovněž podmíněno tím, že příspěvek z fondu jednoznačně vedl k prodloužení nájemního vztahu, tzn. neexistovaly jiné překážky v jeho prodloužení.“ V projektu bylo zároveň možné žádat o příspěvek ve výši maximálně jednoho měsíčního nájemného, a to jen jednou. Pouze v případě, že by podpořený klient následně podporu zpětně poukázal na účet fondu, bylo na něj pohlíženo, jako by podporu nezískal, a mohl tedy v budoucnu požádat o podporu znovu. (Ripka, Černá a Kubala 2018)

47. Vzhledem k tomu, že se u žádostí o poskytnutí podpory z krizového fondu zpravidla jedná o krizové situace, jejichž řešení nesnese odkladu, měla by komise být schopna rozhodnout v co nejkratší době (např. do pěti pracovních dnů). Z toho důvodu je vhodné umožnit komisi hlasování per rollam.

### Řešení problémů v sousedském soužití (reakce na stížnosti od sousedů)

Problémy v sousedském soužití mohou v některých případech akutně ohrožovat udržení nájemního vztahu. Proto je třeba, aby se na stížnosti podané sousedy reagovalo neprodleně (ideálně v horizontu 24 hodin). Jelikož stěžovatelé směřují stížnosti na různá místa (u statutárních

měst vedle správců nemovitostí a odborů magistrátu také na odbory příslušné městské části), je třeba mít se všemi těmito institucemi předem vyjednané okamžité postoupení stížnosti pracovníkům pověřeným jejich řešením. Tím by neměl být klíčový sociální pracovník nájemníka, na kterého byla podána stížnost, protože ten by měl stále podporovat svého klienta a nemělo by se stát, že bude klientem vnímán jako aktér, jenž je na straně pronajímatele, nebo dokonce stěžovatele. Vhodnou osobou pro prošetření stížnosti může být např. zástupce pronajímatele, popř. vedoucí pracovník sociálních pracovníků, který není v přímém vztahu s nájemníkem/klientem, na nějž byla podána stížnost. Pracovník zodpovědný za prověření stížnosti nejprve v „terénu“ co nejlépe zmapuje kontext dané situace – zjistí od stěžovatele co nejpřesnější informace (ohledně toho, kdy kde kdo co přesně dělal nevhodného) a osloví další možné informanty/svědky (další sousedy, popř. domovníka). Pokud je stížnost po prošetření vyhodnocena jako odůvodněná (zdaleka ne vždy tomu tak je), intervenující pracovník nájemníkovi/klientovi popíše stížnost a seznámí ho s možnými důsledky, jež by mohlo jeho jednání mít. Intervenující pracovník s klientem nehledá řešení. To je role klíčového sociálního pracovníka, má-li nájemník nějakého. Pokud ho nemá, měl by mu být poskytnut kontakt na některého poskytovatele sociálních služeb zaměřeného na sociálně právní poradenství, mediaci nebo psychosociální témata (např. u osob s psychiatrickým onemocněním). Ten s klientem otevírá problém a snaží se klienta motivovat k jeho řešení. V případech, kdy klient nemůže nebo není připraven na změnu svého jednání, se s ním klíčový pracovník snaží naplánovat kroky, jež povedou k minimalizaci dopadů jednání na okolí, a tedy snížení rizika ukončení nájemního vztahu. Správce bytů primárně o případných stížnostech informuje nájemníka, ne klíčového pracovníka. Pokud se sociální pracovník o stížnostech dozví, je adekvátní, aby o nich citlivě s klientem mluvil. Proces je nastavený zcela transparentně a standardizovaně, s tím, že klient o tom procesu ví a souhlasí s ním. Klíčový pracovník může klientovi nabídnout následující formy řešení narušených sousedských vztahů:

- mediaci setkání se sousedy;
- vytvoření plánu k omezení příčin sporu;
- pomoc se zajištěním technického řešení (např. odhlučnění prostřednictvím silnějšího koberce);
- zprostředkování přestěhování do jiného bytu, resp. vhodnějšího sousedství;
- zajištění anger managementu (trénink zvládání agresivních nálad)<sup>48</sup>.

### Zkušenosti z tuzemska i zahraničí

Prevence ztráty bydlení se v posledních letech stala základním stavebním kamenem národních strategií mnoha států EU (Dánska, Finska, Irsko, Lucemburska, Nizozemí, Norska, Portugalska a Spojeného království), stejně jako některých zemí mimo EU (Austrálie a Spojených států). Tyto strategie se zaměřují především na tzv. sekundární formy prevence, jež se věnují lidem silně ohroženým ztrátou bydlení.<sup>49</sup>

Jako příklad zahraniční dobré praxe je často uváděn Wales. Tam v roce 2015 vstoupil v účinnost zákon, který zakládá povinnost obcí předcházet ztrátě bydlení nebo řešit bezdomovectví domácností všech, kdo požádají o pomoc. Přístup k preventivním službám tak je univerzálním právem. Zákon definuje tři stadia/kroky. V případě, že je domácnost ohrožena ztrátou bydlení, musí obec poskytnout pomoc s cílem zažehnutí tohoto rizika. Za úspěšné řešení se považuje, pokud domácnost může setrvat v původním bydlení alespoň dalších šest měsíců. Závazné metodiky specifikují minimální soubor opatření s tím, že obec musí využít ta, jež jsou pro daný případ nejvhodnější (k tomu více viz kapitola 4 o Katalogu nástrojů kontaktního místa pro bydlení a Kontaktní místo pro bydlení). V případě, že se ztrátě bydlení nepodaří zabránit, má obec povinnost pomoci se zajištěním bydlení, ve kterém může domácnost zůstat alespoň dalších šest měsíců. Pokud se to nepodaří během dvou měsíců, musí obec opakovat předchozí krok s tím, že má absolutní povinnost zajistit bydlení pro lidi, kteří spadají do prioritní skupiny a současně se nedostali do situace bezdomovectví záměrně<sup>50</sup>.

Příklady z tuzemských měst, kde se v posledních letech postupně nastává systematická prevence ztráty bydlení, představují Brno a Praha 7.

### Prevence ztráty bydlení v běžných bytech ve vlastnictví města

Už od roku 2011 realizovala městská část (MČ) Brno-střed s podporou prostředků EU projekt „**Správa nemovitostí - prevence zadlužení a další podpůrné činnosti**“. Správa nemovitostí MČ Brno-střed zaměstnala dluhového referenta, který řešil situace už při prvním nezaplacení - kontaktoval dlužící nájemníky, v případě potřeby je navštívil u nich doma. Vzhledem k tomu, že byl zaměstnán přímo u správy bytů, nebyl problém s rychlým předáváním informací o dlužících domácnostech. Ve složitějších případech byla navázána spolupráce

49. Existují různé klasifikace prevence ztráty bydlení. Zde vycházíme z konceptualizace inspirované lékařskou vědou a kriminologií, jež rozlišují primární, sekundární a terciární prevenci (Busch-Geertsema a Fitzpatrick 2008):

Primární prevence zahrnuje aktivity, jež snižují riziko bezdomovectví u obecné populace – zde jsou relevantní zejména obecná bytová politika (nabídka, fyzická dostupnost a finanční dostupnost bydlení) a obecné nastavení sociálního systému (dostupnost sociálních dávek, včetně dávek na bydlení atd.);

Sekundární prevence se zaměřuje na lidi, kteří jsou vážně ohroženi ztrátou bydlení kvůli svým charakteristikám (např. na ty, kdo za sebou mají pobyt v nějaké instituci) nebo kvůli krizovým situacím, jež mohou v blízké době vést k bezdomovectví (jako je nucené vystěhování pronajímatelem nebo rozpad vztahu);

Terciární prevence je zacílená na lidi, kteří již jsou bez domova.

50. (Mackie a kol. 2017)

se sociálními pracovníky zkušených partnerských organizací IQ Roma servis a DROM, romské středisko. Pro tyto případy byla podepsána trojstranná dohoda o předávání informací. Tříletý projekt měl velký úspěch: dosáhl velkého snížení dluhů a úspor pro MČ a všestranné spokojenosti. Potíže přetrvávaly jen u historických, dlouhodobě neřešených dluhů. Na základě této zkušenosti MČ zaměstnala projektového pracovníka - dluhového referenta - na své náklady (je bohatě zaplacen z úspor díky splaceným dluhům nebo jejich prevenci).

Magistrát na tomto základě realizuje od počátku roku 2018 systémový projekt, do kterého se zapojilo osm městských částí, jež spravují největší část bytového fondu ve vlastnictví města. Tyto městské části postupují stejně jako předtím MČ Brno-střed (magistrát z dotací ESIF financuje část úvazku dluhového referenta pro každou MČ, pro složitější případy zajistil síť odborných poradců z Odboru sociální péče magistrátu a městské příspěvkové organizace DROM). Nově vzniklé dluhy se řeší již od prvního nezaplacení. Na úrovni magistrátu působí metodik pro harmonizaci postupů a metodické vedení zaměstnanců MČ (jde o původní koordinátorku projektu MČ Brno-střed).

Město má podrobně zmapované zadlužení i procesy na jednotlivých městských částech (celkový počet bytů - z toho obsazených a neobydlených, počet dlužníků s dluhem nad 1 000 Kč - z toho s nájemní smlouvou, počet dlužníků s dluhem nad 3 měsíce a nad 100 tisíc Kč; celkový dluh a dluh/byt, soudní řešení - kolik nájemců a z toho v procesu vyklizení).

### Systém prevence ztráty bydlení v Praze 7

V bytech městské části funguje velmi dobře včasná detekce dluhů na nájemném. Pracovníci sociálního odboru vytvářejí seznam svých klientů bydlících v nájemním bytě Prahy 7, u kterých z jejich pohledu hrozí vznik dluhu, a každý měsíc se scházejí se zaměstnanci správní firmy 7U (spol. s r. o. vlastněná městskou částí). Na těchto pravidelných schůzkách je sociální odbor informován o dluzích vzniklých v daném měsíci u nájemníků zapsaných na seznamu.

Kromě toho správní firma čtvrtletně předává sociálnímu odboru seznam všech dlužníků včetně nájemníků, s nimiž sociální pracovníci nepracují. Dochází tak i k relativně rychlému podchycení dluhů u lidí, kteří dosud se sociálními pracovníky nepřišli do styku. Sociální pracovníci mohou díky tomuto postupu řešit se svými klienty jejich situaci hned v měsíci, kdy nastala. Zjišťují, jaký je důvod nezaplacení nájmu, a hledají řešení.

Dalším opatřením, které má předcházet vzniku problémů u nájemníků městské části, jsou návštěvy sociálního pracovníka v každém bytě podporovaného bydlení v prvních třech měsících po nastěhování, a to bez ohledu na sociální situaci nájemníka (pomáhá vyřídit administrativu spojenou s nastěhováním, zorientovat se v novém prostředí apod.).

V případě malých a relativně snadno zvládnutelných dluhů funguje neformální postup, kdy 7U přistoupí na splacení dlužného nájemného např. ve dvou splátkách a sociální pracovníci dohlédnou, aby peníze byly splaceny. Ve složitějších případech je ve spolupráci s právním odborem sjednáván splátkový kalendář, obvykle ne na delší dobu než 18 měsíců (splátkové kalendáře na delší dobu musí schválit zastupitelstvo, kratší schvaluje jen rada MČ).

U nájemních bytů vlastněných soukromými vlastníky je prevence ztráty bydlení méně efektivní, nicméně i zde se částečně daří. Jedním ze zdrojů informací je Úřad práce, který sociální odbor MČ informuje v případě, že mu nebyly dodány podklady pro vyplacení dávek na bydlení (jedním z důvodů může být, že nájemník nezaplatil nájem). Někdy informují sociální odbor sami pronajímatelé. V případě, že je městská část ustavena opatrovníkem při omezení svéprávnosti, dostává informace o nezaplacených zálohách energií a dalších závazcích klienta.

Sociální odbor spolupracuje se specializovanými poskytovateli sociálních služeb, se kterými řeší případy, kde dluhy narostly do větší výše – jedná se o Rubikon, Lighthouse, Remedium. Pro seniory nabízí radnice MČ dvakrát měsíčně bezplatnou právní poradnu.

#### **4.6 Efektivní správa bytového fondu**

##### **Co to je**

I přes mohutnou privatizaci minulých dekád disponuje většina měst bytovými fondy využitelnými pro sociální či dostupné bydlení. Tyto bytové fondy jsou ale velmi často zanedbané a spravované neefektivně. Vedení měst často ani neví, kolik bytů mají k dispozici, případně kolik z nich potřebuje opravit. Neexistují jasné plány pro využití bytů, mnoho bytů je prázdných. Efektivní správa bytových fondů zahrnuje vedení přesných a aktuálních dat o bytovém fondu v přehledné formě, nastavení jasných pravidel investování do údržby bytů, včetně transparentních pravidel pro zadávání veřejných zakázek, pravidla pro jednání se spoluvlastníky domů apod.

##### **Proč to dělat**

Dobře nastavený systém sociálního bydlení má potenciál významně šetřit veřejné prostředky. Efektivní správa bytového fondu může být v tomto ohledu zásadní. Úspory a efektivní hospodaření mohou být jedním ze zásadních argumentů pro veřejnost, zlepšení stavu domů a bytů přispívá k celkovému rozvoji města. V neposlední řadě toto úsilí ukládají všem územním samosprávným celkům (obcím, krajům i hlavněmu městu Praha) příslušné zákony. Zákon o obcích např. stanoví, že „majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti“.

Častým argumentem, se kterým se při kontaktu s představiteli místních samospráv či jim podřízených úřadů setkáváme, je argument „péče řádného hospodáře“. Odkazem na příslušná ustanovení § 38 odst. 1 a § 39 odst. 2 obecního zřízení a § 159 odst. 1 občanského zákoníku je často obhajována nechuť obcí pronajímat byty za nižší než tržní nájemné, případně nechuť nabídnout obecní byty k bydlení skupinám považovaným za potenciálně rizikové („Nemůžeme přece riskovat neplacení nájmu či devastaci obecního majetku.“). To je ovšem velmi zjednodušující výklad práv a povinností obce při správě obecního majetku. Povinnost péče řádného hospodáře je třeba vnímat v kontextu dalších ustanovení obecního zřízení, konkrétně pak § 35 obecního zřízení, podle kterého má obec vytvářet podmínky pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, mezi něž spadá i potřeba bydlení.

S ohledem na úlohu obce v naplňování cílů sociální politiky je tedy zcela ospravedlnitelné, pokud se při správě bytového fondu obec nechová čistě tržně (nesleduje primárně zisk a podstupuje rizika, která by tržně se chovající subjekt nepodstoupil). Nebylo by ovšem ospravedlnitelné, pokud by se obec nechovala při správě svého majetku hospodárně, tj. neměla by nastavena transparentní pravidla pro zakázky na údržbu svého bytového fondu, nechávala by své nemovitosti bezdůvodně chátrat, nechávala by bez adekvátní a včasné odezvy narůstat dluhy na nájemném apod. Část zásad hospodárného nakládání s bytovým fondem představujeme v tomto nástroji, dalším aspektům se věnuje nástroj *Efektivní správa nájemních vztahů*.

##### **Jak na to**

##### **Inventarizace a pasportizace**

Provádět pravidelnou inventarizaci majetku obcím ukládá zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„zákon o účetnictví“). Ten se však zaměřuje pouze na srovnání faktického stavu se stavem popsáním v účetnictví, neupravuje naopak detaily zjišťování skutečného stavu. Z toho plyne, že každá obec musí mít základní informace o počtu bytů v jejím vlastnictví, detailnost a kvalita dalších informací ale nejsou nijak zaručeny.

Inventarizaci pronajatých obecních bytů není nutné provádět fyzicky pravidelně. Provádí se pouze „rozdílová“ inventarizace při předání či převzetí, při investici, opravě či výměně zařizovacích předmětů apod. Tento postup je upraven ve vyhlášce č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků (na základě zákona o účetnictví).

V rámci inventarizace by měla být provedena i pasportizace jednotlivých bytů, tedy specifikace jejich technického stavu. Ani ta nemá v případě obecních bytů jasně daná pravidla. Čím podrobnější přitom je, tím více práce ušetří při následné práci s bytem.

#### **Pasportizace bytů přinejmenším měla zahrnovat:**

- přesné zaměření bytu, náskres dispozic a popis příslušenství bytu;
- další technická specifikata bytu (pro účely správného cílení pro specifické skupiny, např. bezbariérovost, způsob vytápění);
- popis typu vlastnictví (výhradně obecní, SVJ, družstevní, podílové);
- podrobné předávací protokoly (archivované, minimálně po dobu trvání nájmu + 5 let);
- záznamy o opravách, rekonstrukcích apod.;
- archiv vyúčtování energií;
- fotodokumentaci (ideálně z každé návštěvy).

#### **Přesné zaměření bytu, náskres dispozic a popis příslušenství bytu**

Zaměření a náskres dispozic lze provádět v běžně dostupném free-waru. Tyto informace umožní především snadno zohlednit specifické potřeby žadatele o obecní byt a zefektivnit komunikaci s ním. Mohou také usnadnit práci bytové komise či rady při výběru nájemce. Náskres může obsahovat i informace o orientaci bytu – v některých situacích se může hodit např. informace o tom, která okna jsou jižní. Součástí těchto informací by měl být i popis příslušenství bytu – typicky sklepa či jiných prostor.

#### **Další technická specifikata bytu**

Pasportizace bytů měla obsahovat informace o stavu rozvodů energií, o revizích nebo o způsobu vytápění a ohřevu vody. Dále informace o vybavení bytu – kuchyňské lince apod.

#### **Popis typu vlastnictví**

Pro správu bytů je zásadní forma vlastnictví bytu. Je tak třeba evidovat, zda se jedná o byt v domě vlastněném obcí, byt v domě v ideálním spoluvlastnictví obce (tedy de facto o ideální podíl na takovém domě), bytovou jednotku v domě rozděleném na jednotky (obec je členem SVJ). Obec může vlastnit i podíl v družstvu a pro své účely využívat družstevní byty. Tyto informace jsou klíčové především z hlediska práv a povinností obce coby vlastníka (byty v ideálním spoluvlastnictví např. nemusí být vhodné pro sociální bydlení, neboť spoluvlastník má „právo veta“ při výběru nájemce; obdobný problém je u družstevních podílů, kde obec bez ohledu na velikost svého podílu disponuje pouze jedním hlasem na členské schůzi družstva).

#### **Podrobné předávací protokoly**

Předávací protokoly je třeba vytvořit podle potřeb obce a kapacit personálu. Mohou zahrnovat informace o nájemci a nájemním vztahu, o kaucích, dlužích, o technickém stavu bytu a společných částí domu (o omítkách, stavu oken a dveří atd.), stavy měřidel a další dokumentaci. Protokoly se vyplňují při předání bytu nájemcem zpět obci nebo naopak, příp. po provedení rekonstrukce.

#### **Záznamy o opravách**

Záznamy o opravách bytů měly dokladovat rozsah prací, cenu, zadání a výsledný stav. Je to důležité s ohledem na případné reklamace, ale i případné spory s nájemcem.

#### **Archiv vyúčtování energií**

Vyúčtování energií (nebo alespoň informace o něm) by mělo být součástí dokumentace, kterou při ukončení nájemního vztahu předává nájemce obci. Tato informace pomáhá odhadnout celkové náklady na bydlení, což může být zohledněno při přidělení bytu konkrétnímu žadateli.

#### **Fotodokumentace**

Fotodokumentace (ideálně s datem pořízení snímku přímo v obraze) by měla být pořizována při každém předání bytu (obci i nájemci) nebo po opravách a rekonstrukcích.

#### **Vytvoření přehledné databáze**

Informace o všech bytech by měly být obsaženy v přehledné elektronické databázi umožňující snadné a rychlé vyhledávání a vytváření přehledů (např. o počtech bytů vyžadujících investice, o dlužích na nájemném, o fluktuaci nájemců). U každého bytu by měla být uvedena informace o stávajícím nájemci a nájemním vztahu, o platbách nájemného

a případných dluzích a další informace obsažené v pasportizaci. Měla by zde být snadno dohledatelná historie nájemních vztahů a oprav a rekonstrukcí.

V současné době zřejmě neexistuje software, který má vyhovující funkcionality při zachování uživatelské přívětivosti – funkcionalitou se ideálu blíží iDES od společnosti TomComputer, ale jeho uživatelské rozhraní je odrazující a vyžaduje důsledné zaučení pro každou oblast správy (ekonomické, právní, technické, evidenční a účetní s možností exportu do GINISu). Klasické databázové programy pro správu nemovitostí mohou mít své limity pro toto využití. Je možné nechat si vytvořit software na míru, což ale zvýší nároky na zaučení nových pracovníků.

### Nastavení pravidel oprav obecních bytů

Obecní byty obvykle opravuje radnice nebo k tomu zřízená obcí vlastněná společnost. Alternativní možností je nastavení systému, kdy opravu bytu zajistí nájemce výměnou za dočasnou slevu na nájmu.

Samooprava může přicházet v úvahu i v případě bytů, do nichž je třeba investovat stovky tisíc, nejvhodnější však je v případě bytů vyžadujících menší opravy. V případě bytů s většími očekávanými náklady se nabízí:

- byt pronajmout fyzické osobě, která si rekonstrukci může dovolit (pak ovšem nelze byt považovat za dostupný nebo sociální);
- byt pronajmout organizaci poskytující sociální služby (ta zde pak ale provozuje buď pobytovou sociální službu, nebo byty poskytuje svým klientům do podnájmu – těm pak ale nevznikne nárok na příspěvek na bydlení);
- byt propachtovat nebo na základě příkazní smlouvy poskytnout organizaci poskytující sociální služby (zde by potom mohla poskytovat svým klientům klasické nájemní bydlení; s institutem pachtu v této souvislosti zatím ale v oblasti sociálního bydlení nemáme zkušenosti).

Samooprava v bytech s menšími náklady na opravu může být naopak vhodnou příležitostí pro seberealizaci nájemce a pro ušetření jeho finančních prostředků. Jak v případě samoopravy, tak v případě rekonstrukce zajištěné stavební firmou, je vhodné mít nastavená jasná pravidla pro provádění oprav. Tato pravidla by měla vycházet z platných technických norem (ČSN) a měla by zahrnovat seznam povinných revizí před rekonstrukcí a po ní. Vedle technických parametrů typu elektroinstalace mohou pravidla upravovat i spíše estetickou rovinu rekonstrukce. Ačkoli

budova nemusí být památkově chráněná, historické prvky v interiérech (původní kliky, výplňové dveře, parkety, štuky) mají svou hodnotu a necitlivý zásah do nich nebo přímo jejich nahrazení modernějšími a lacinějšími komponenty může mít negativní dopad na celkovou hodnotu bytu.

### Doporučení k zadávání veřejných zakázek

Zadávání veřejných zakázek upravuje zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

V případě rekonstrukcí bytů půjde v naprosté většině případů o veřejné zakázky malého rozsahu (u stavebních prací je limit nastaven na 6 milionů Kč pro byty v domě s jedním číslem evidenčním v kalendářním roce). Zadavatel musí v takovém případě dodržet základní zásady zákona o zadávání veřejných zakázek:

- zásadu transparentnosti (předem stanovená jasná kritéria výběru);
- zásadu rovného zacházení (stejné podmínky všem potenciálním dodavatelům);
- zásadu zákazu diskriminace;
- zásadu přiměřenosti (parametry zadávacího řízení musí být přiměřené charakteru zakázky).

Další pravidla jsou v režii zadavatele, zákon mu v tomto ohledu dává volnost. Přesto je vhodné nastavit pro veřejné zakázky malého rozsahu jasná interní pravidla. Ta by měla vést k prevenci vzniku nadstandardních vazeb mezi dodavatelem a zaměstnanci zadavatele (měla by zajistit určitou míru fluktuace dodavatelů) – např. pravidelným oslovováním nových potenciálních dodavatelů.

Pro drobné opravy je možné pravidelně (např. jednou za rok) poptávat typické / často opakované práce. Pro jednotlivé úkony v daném období se pak již nevede zadávací řízení, ale oslovují se ti dodavatelé, kteří nabídli nejvýhodnější ceny dle jejich časových možností (nelze čekat na řemeslníka čtyři měsíce, ani když ušetřím finanční prostředky ve výši dvou měsíčních nájmu).

### Příklady z tuzemska i ciziny

**Praha 7** v posledních letech opravila přes 15 % svého bytového fondu (97 bytů), které byly v neobyvatelném stavu a nebyly využívány. Nastavili jasný trend směrem k využívání bytového fondu pro sociální účely – dnes je takto využívána více než třetina fondu, ovšem včetně domů



s pečovatelskou službou. Celkově bylo do oprav investováno přes 19 milionů. Částečně přímo přes odbor majetku úřadu MČ, částečně přes správní firmu MČ. Praha 7 vytvořila pro opravy svých bytů manuál, který popisuje různé technické aspekty oprav, nastavuje pravidla revizí a poskytuje návod pro rozhodování o tom, kdy zpracovat projekt apod. S manuálem je možné se seznámit na stránkách MČ:

Praha 7 při zadávání veřejné zakázky na rekonstrukci obecního bytu oslovuje vždy tři dodavatele, přitom jen dva z nich mohou být osvědčení a minimálně jeden musí být nový - náhodný či odjinud doporučený. Snaží se tak předejít „efektu opakovaně úspěšného dodavatele“, mezi jehož zaměstnanci a zaměstnanci zadavatele by tak mohly vznikat nadstandardní vazby vedoucí k obcházení nastavených pravidel. Zároveň tím částečně předcházejí „efektu opakovaně neúspěšného dodavatele“, který by mohl i přes své kvality přestat usilovat o zakázky městské části. I zakázky malého rozsahu MČ Praha 7 zveřejňuje na svých webových stránkách a nevyklučuje tak možnost přihlášení většího okruhu účastníků

#### **4.7 Efektivní správa nájemních vztahů**

##### ***Co to je***

Pokud opomeneme pro naše účely nerelevantní vlastnické či družstevní bydlení, standardní nájemní vztah by měl být preferovaným způsobem zajištění bydlení. Se správou nájemních vztahů je ovšem spojena značná administrativa a zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), spojuje s nájemní smlouvou rozsáhlý okruh práv a povinností nájemce i pronajímatele. Zároveň charakteristiky programů dostupného či sociálního bydlení budou klást na nájemní smlouvu některé specifické požadavky. Úprava nájemní smlouvy je navíc dispozitivní, smluvní strany se tedy mohou v jejich ujednáních značně odchýlit od pravidel předpokládaných zákonem.

##### ***Proč to dělat***

Cílem je pomoci vytvořit takový systém, který nebude trpět chronickými dluhy nájemců, sousedskými spory, umožní dostatečnou fluktuaci nájemců v bytech a dostatečně flexibilní nakládání obce s obecním majetkem.

##### ***Jak na to***

**Nájemní smlouva** je klíčovým dokumentem, který upravuje práva a povinnosti nájemce a pronajímatele. Má několik parametrů, jež

zásadním způsobem určují jistotu nájemce a zároveň určují možnosti pronajímatele disponovat s jeho majetkem. Klíčové jsou zejména doba nájmu a výše nájemného. S dobou nájmu úzce souvisejí i pravidla pro přechod nájmu na pozůstalé členy domácnosti po zesnulém nájemci. V souvislosti se sociálním bydlením je též třeba zmínit, jaký vztah k nájemní smlouvě má výkon sociální práce v bytě.

Z hlediska **doby trvání smlouvy** umožňuje občanský zákoník dvě základní možnosti, a to smlouvu na dobu určitou a na dobu neurčitou. Z hlediska nájemce je pochopitelně výhodné a žádoucí mít smlouvu na dobu neurčitou, neboť ta zajišťuje nejstabilnější bydlení a největší dlouhodobou jistotu. Za určitých okolností je vhodné, aby obec coby pronajímatel svým nájemcům tuto jistotu dopřála. S ohledem na omezený bytový fond a na různá potenciální rizika bude ale většinou praktičtější uzavírat smlouvy na dobu určitou.

Doba, na kterou je smlouva uzavírána, by ovšem vždy měla být dost dlouhá na to, aby v nájemci vyvolávala pocit dlouhodobého, stabilního bydlení. Z tohoto úhlu pohledu jsou naprosto nevhodné smlouvy uzavírané jen na několik měsíců nebo na půl roku, u nichž je stres z možného neobnovení smlouvy v podstatě permanentní. Pronajímatelé (obce, poskytovatelé sociálních služeb) mívají v praxi takto krátké smlouvy, přičemž vycházejí z předpokladu, že hrozba neprodloužení smlouvy poslouží jako motivace pro nájemce při práci na plnění individuálního plánu a zlepšování vlastní situace. Takovýto vliv krátkodobých smluv se ovšem nikdy nepodařilo prokázat. Naopak stres související s obavou z vystěhování může mít právě opačný efekt. Smlouvy by proto měly být uzavírány alespoň na rok, lépe na dva.

V určitých případech je však vhodné zvážit uzavírání smluv na dobu neurčitou. To platí zejména v případech, kdy je zřejmé, že nedojde k zásadnímu zlepšení situace nájemce. Obzvláště u seniorů nelze předpokládat zásadní zvýšení příjmů, navíc stěhování v jejich případě může znamenat opět zvýšený stres. Inspirací v tomto ohledu může být občanský zákoník, který v souvislosti s přechodem nájmu na pozůstalého stanoví, že pokud je pozůstalý starší 70 let, přechází na něj nájemní smlouva na dobu neurčitou. Kromě seniorů nad 70 let mohou obce s většími bytovými fondy zvážit uzavírání smluv na dobu neurčitou např. s invalidy.

U velmi mladých nájemců je pak možno zvážit, aby nájemní smlouva byla uzavřena nikoli na jeden nebo na dva roky, ale do určitého věku nájemce. Ekvivalentem výše zmíněného pravidla doby neurčité

u seniorů nad 70 let je pravidlo, podle něž nájemní smlouva, která přešla na osobu mladší 18 let, trvá do dne jejích 20. narozenin (§ 2279, odst. 2 občanského zákoníku). Podle této logiky lze nastavit podobné pravidlo v obecních bytech.

Občanský zákoník upravuje **přechod nájmu na pozůstalé** poměrně podrobně a jednoznačně. Přesto se v praxi sociálního bydlení setkáme se situacemi, na něž hlavní soukromoprávní norma nemyslí.

Pokud zemře nájemce, který sdílel domácnost se svými rodinnými příslušníky (konkrétní výčet viz § 2279), přecházejí práva a povinnosti z nájemní smlouvy na nájemcovy pozůstalé spolubydlící i bez souhlasu pronajímatele. I pokud se jednalo o smlouvu na dobu neurčitou, omezuje občanský zákoník dobu trvání takto přešlých práv a povinností nejvýše na dva roky (s výjimkou seniorů nad 70 let a mladých do 18 let). Tato práva a povinnosti přecházejí na pozůstalé spolubydlící, aniž by bylo třeba podepisovat novou smlouvu či dodatek ke smlouvě původní. Existující nájemní vztah tak často není možné v případě potřeby doložit.

Právě absence listinného dokladu o existenci nájemního vztahu může představovat problém při vyřizování žádostí o příspěvek na bydlení. Úřad by proto měl být připraven vydávat nájemcům v takových situacích potvrzení o existenci nájemního vztahu. Druhou variantou je, že úřad tohoto momentu využije k aktualizaci smluvních podmínek a nabídne pozůstalým uzavření nové nájemní smlouvy – může totiž nastat situace, kdy smrtí nájemce domácnost přestane splňovat podmínky sociálního bydlení. V takové situaci, kdy se domácnost vyrovnává se ztrátou blízké osoby a řeší praktické dopady jejího odchodu, patrně není vhodné požadovat ukončení nájmu. Řešením ale může být nabídka pokračování nájemního vztahu, ovšem s vyšším než sociálním nájemným.

Nastavení **výše nájmného** v sociálních či dostupných bytech musí vyvážit ekonomickou funkci bytového fondu a účel, za kterým je provozován (viz Vzorový příklad 8). Obecní bydlení je specifickým druhem veřejné služby, jejíž provozování nemá sloužit primárně zisku, na druhé straně jsou s údržbou bytového fondu spojeny značné náklady, a je tudíž legitimní usilovat o ekonomickou udržitelnost systému.

I osoby bez vlastních příjmů přitom mohou díky dávkám na podporu bydlení hradit nájemné, které umožní obci dostatečně investovat do

údržby bytového fondu. Právě výše těchto dávek je jednou z referenčních hodnot, od nichž lze vhodnou výši nájmu odvodit.

Výše příspěvku na bydlení je limitována *normativními náklady na bydlení*. Ty jsou určeny nařízením vlády a každoročně aktualizovány. Částky se liší podle velikosti obce (Praha je zvláštní kategorií s nejvyššími částkami v ČR) a podle počtu členů domácnosti (zohledňují se ovšem nejvýše čtyři členové domácnosti). Náklady na bydlení v obecních bytech by neměly překročit částku normativních nákladů na bydlení. Srovnání těchto dvou částek přitom často nebude zcela automatické – nájemné obce většinou určují cenou za 1 m<sup>2</sup> obytné plochy, zatímco normativní náklady jsou určeny počtem členů domácnosti. Je tedy vhodné na příkladu několika domácností obývajících byt adekvátní velikosti spočítat, jakou částku za 1 m<sup>2</sup> bude platit domácnost, pokud budou její náklady na bydlení ve výši normativních nákladů (při tomto výpočtu je samozřejmě důležité neopomenout fakt, že náklady na bydlení nesestávají jen z nájmu). Jak si ale ukážeme u doplatku na bydlení, tento výpočet nemusí být zdaleka zásadní.

Maximální částka doplatku na bydlení je totiž určena *odůvodněnými náklady na bydlení*, které se od výše zmíněných normativních nákladů liší. Určují ji jednotlivá pracoviště Úřadu práce na základě místních podmínek, přičemž způsoby, jakými tak činí, se liší místo od místa. Částka odůvodněných nákladů může být výrazně nižší než normativní náklady na bydlení, je tedy pravděpodobné, že pro výpočet vhodné výše nájmného bude důležitější. Důležitou složkou odůvodněných nákladů na bydlení je v místě obvyklé nájemné, které odvozuje ÚP ze situace na realitním trhu v lokalitě. Dalšími složkami jsou maximální uznatelné částky nákladů na energie a služby související s bydlením.

Výraznému zvýšení nájmu v obecních bytech by proto měla předcházet konzultace s místním pracovištěm Úřadu práce, obzvláště pak s oddělením hmotné nouze. Kromě zjištění částek odůvodněných nákladů na bydlení a způsobu, jakým je dané pracoviště počítá, by součástí takové konzultace měl být i rozbor vybraných kazuistik domácností, pro něž může být zvýšení nájmu potenciálně rizikové. V případě nastavení výše nájmného na úrovni odůvodněných nákladů na bydlení hrozí negativní dopady na ty domácnosti, u nichž z různých důvodů sociální dávky odůvodněných nákladů nedosahují.

Typické **rizikové situace** související se zvyšováním nájmu uvádíme níže:

**Domácnosti platící vysoké náklady na energie** – i v případě relativně nízkého nájemného může nastat problém u domácností, které mají vysoké náklady na energie a služby. To může být dáno tím, že mají reálně vysokou spotřebu energií a vody – buď se jedná o početné rodiny (těm se ještě budeme věnovat zvlášť níže), nebo s energiemi špatně hospodaří, nebo je jejich byt energeticky velmi neúsporný. Jiná situace je v domácnostech, které mají nastavené zbytečně vysoké zálohy na energie (peníze se jim pak sice při vyúčtování energií vrátí, ale do té doby mohou zásadně chybět). V obecních bytech lze tuto situaci řešit vhodným nastavením výše záloh (opět po konzultaci s ÚP), příp. pomocí sociálního pracovníka s nastavením šetrnější spotřeby. I tak je ale třeba mít na paměti, že u některých domácností konečné částky nemusí odpovídat výši sociálních dávek.

**Početné domácnosti** – problém početných domácností spočívá zejména v nastavení normativních nákladů na bydlení. Ty jsou odstupňovány podle velikosti domácnosti, ovšem největší kategorie, se kterou pracují, je „čtyři a více“ členů domácnosti. Rodina se třemi dětmi tak nakonec dostane stejnou částku jako rodina se dvěma dětmi, o rodinách se čtyřmi a více dětmi ani nemluví. Rodina se tak musí tísnit v malém bytě, protože byt adekvátně velký neuplatí. Zvýšení nájmu může v takovém případě znamenat významný zásah do hospodaření takové domácnosti, i když má vyřízeny všechny sociální dávky.

**Domácnosti bez nároku na sociální dávky** – z různých důvodů řada lidí doplatek a příspěvek na bydlení nepobírá. Typická je situace osob sankčně vyřazených z evidence ÚP. Pro lidi, kteří nemají nárok na sociální dávky, je pak jakékoli zvýšení nákladů na bydlení výrazným zásahem do již tak nejisté situace.

**Lidé v exekuci** – nárok na sociální dávky se posuzuje na základě příjmů osoby, přičemž se nezohledňují exekuční srážky z těchto příjmů. Řada lidí v exekuci tak na žádné sociální dávky nárok nemá a nezabavitelné minimum, které jim zůstává, je velmi nízké. Dlužníci s prioritními pohledávkami se tak často ocitají pod hranicí životního minima. Ani jim zvýšené nájemné nebudou kompenzovat žádné dávky a může jim hrozit ztráta bydlení.

**Prohloubení problémů při neplacení nájmu** – v různých situacích se domácnostem žijícím z minimálních příjmů může stát, že nájemné nezaplatí. To nemusí být z hlediska udržení bydlení fatální – vzniklý dluh lze řešit splátkovým kalendářem. Vyšší nájemné ovšem v takové situaci znamená i vyšší dluh v případě nezaplacení nájmu. Obzvlášť pokud se situace

nepodchytí včas, může mít výše nájemného vliv na řešitelnost vzniklého problému. Zvyšování nájemného by tak mělo být provázáno zdokonalováním systému včasné detekce dluhů na nájemném.

Výše uvedená rizika lze často zmírnit či eliminovat včasnou a efektivní sociální prací či správným nastavením záloh na energie. Přesto je vhodné je vzít v úvahu při promýšlení výše nájemného. V ideálním případě lze zkusit aplikovat novou výši nájemného na reálné případy, u nichž jsou výše uvedené rizikové faktory přítomné. Pokud se ukáže, že zcela bezpečná výše nájemného nestačí radnici pro údržbu bytového fondu, je možné nastavit výjimky pro uvedené případy (např. formou doporučení sociálního odboru).

V souvislosti s nájemními smlouvami v sociálních bytech bývá někdy zmiňována **povinnost nájemce spolupracovat se sociálním pracovníkem**. Důležitost sociální práce je samozřejmě opodstatněná, nicméně neexistuje relevantní důvod podmiňovat jejím přijetím trvání nájemního vztahu. K povinnostem nájemce v první řadě patří hrazení nájemného a dalších souvisejících plateb, ohleduplné zacházení s pronajatým majetkem (tedy s bytem a společnými částmi domu) a respektování pravidel sousedského soužití. Pokud tyto povinnosti plní i bez podpory sociálního pracovníka, neexistuje rozumný důvod pro ukončení nájemního vztahu.

Vedle standardní nájemní smlouvy se v praxi objevují i **jiné smluvní typy**. Časté jsou zejména ubytovací a podnájemní smlouvy. Oba tyto typy smluv přitom trpí zásadními nedostatky z hlediska situace pronajímatele. Vzhledem k tomu, že základem všech úspěšných programů sociálního bydlení má být standardní nájemní bydlení, je užívání ubytovacích a podnájemních smluv vždy problematické.

Ubytovací smlouva je primárně určena pro dočasné ubytování, typicky v hotelích či dělnických ubytovnách. Rozhodně nemá jít o právní titul zajišťující dlouhodobé bydlení. Přesto se tak v praxi často děje. Ubytovací smlouva zaručuje nájemci podstatně zúžený okruh práv, nájemce není chráněn před svévolným zvyšováním nájmu nebo před náhlou výpovědí. Jeho situace je tak velmi nejistá. Zároveň ubytovací smlouva není právním titulem k užívání bytu, který by úřad práce uznal jako podklad pro žádost o příspěvek na bydlení. Ubytování jsou tak odkázáni na dávky pomoci v hmotné nouzi.

Podnájemní smlouva trpí obdobnými nedostatky včetně nemožnosti využít příspěvek na bydlení. S podnájemní smlouvou se často

setkáváme v programech, kde je nájemcem organizace poskytující sociální služby a její klienti jsou s ní ve vztahu podnájemním.

V praxi poměrně neobvyklé jsou jiné smluvní typy, které jsou využitelné zejména jako náhrada smluv podnájemních, pokud je z nějakého důvodu žádoucí, aby mezi pronajímatelem a nájemcem byl mezičlánek. To se může týkat např. situace, kdy je soukromý vlastník ochoten svěřit obci svůj byt k užívání v rámci sociálního bydlení, ovšem výměnou chce, aby obec na sebe vzala práva a povinnosti pronajímatele.

V takové situaci může být využita příkazní smlouva, na základě které se příkazník (v tomto případě obec) zavazuje obstarat pro příkazce (vlastníka nemovitosti) uzavření nájemní smlouvy a splnění povinností pronajímatele. Obdobně může fungovat pachtovní smlouva, kterou ovšem do českého právního řádu vrátil po desetiletích nový občanský zákoník až v roce 2014 a v oblasti sociálního bydlení zatím s tímto smluvním typem chybějí zkušenosti.

Se sociálním bydlením jsou často spjaty obavy vlastníků bytů (tedy nejčastěji obcí), že sociálně potřební nájemci se snadno dostanou do problémů, v důsledku kterých nebudou platit nájemné, a pronajímateli tak vznikne nezanedbatelná škoda. Tyto obavy jsou částečně opodstatněné, nicméně správným nastavením spolupráce klíčových aktérů je možné dopady takových situací minimalizovat. A to jak dopady na obecní rozpočet, tak dopady na životy nájemců

Klíčová je v tomto ohledu **včasná detekce problémů s placením nájmu**. Aby k ní mohlo dojít, je třeba nastavit jasná pravidla komunikace mezi jednotlivými odbory městského úřadu – bytovým (resp. majetkovým), právním či sociálním, příp. mezi úřadem a poskytovateli sociálních služeb. Důležité totiž je, aby hned po prvním výpadku při placení nájmu mohl sociální pracovník s nájemcem začít řešit potíže, které k neuhrazení nájmu vedly – od samotného nájemce se přitom o žádném problému dozvědět nemusí. Včasná intervence sociálního pracovníka může velmi často předejít dalšímu rozvinutí problémů.

V praxi může taková spolupráce vypadat tak, že sociální odbor dostává pravidelně jednou za měsíc výpis nájemců s dluhy na nájemném. Pokud jsou do systému sociálního bydlení zapojeni i soukromí vlastníci bytů, měli by disponovat kontaktem na odpovědného pracovníka úřadu, na kterého se mohou obracet s upozorněními na nezaplacené nájemné či jiné nedodržování smluvních povinností. S tím, že informace o dluzích

budou předávány mezi pracovníky úřadu, by měl být nájemce srozuměn při podpisu nájemní smlouvy, ideálně by tato informace měla být ve smlouvě přímo zmíněna.

**Ukončení nájemního vztahu** přichází na řadu v různých situacích. Když opomeneme přirozené situace jako úmrtí či potřebu nájemce odstěhovat se, přicházejí v úvahu další dvě varianty, a to 1) situace, kdy nájemce přestane splňovat podmínky dostupného či sociálního bydlení, a 2) hrubá porušení povinností vyplývajících z nájemní smlouvy.

- K první kategorii situací jen stručně. U většiny nájemců v sociálních bytech lze předpokládat, že jejich stav bude dlouhodobý. Obzvláště u seniorů a lidí s nejrůznějšími zdravotními handicapami (tělesnými, mentálními i psychickými) je třeba počítat s tím, že dotované bydlení a podporu sociální práce budou potřebovat stále. Jinou situaci mohou představovat různé přechodné krize, jako je odchod od násilnického partnera, ztráta příjmů z důvodu mateřství apod. U těchto případů je třeba mít připravená pravidla postupu, pokud dojde ke stabilizaci a zvýšení příjmů nad úroveň danou pravidly daného programu. Občanský zákoník rozhodně neumožňuje ukončit nájemní smlouvu pouze z důvodu zvýšení příjmů nájemce a takové pravidlo by bylo problematické, i kdyby bylo ve smlouvě explicitně zmíněno. Z hlediska nejen právní jistoty je legitimní, aby smlouva trvala po celou dobu, na kterou byla ujednána, i bez ohledu na změny v situaci nájemce (ostatně ty jsou jedním z důvodů, proč by smlouvy měly být uzavírány na dobu určitou). Pokud nájemce při skončení doby, na niž byla smlouva uzavřena, již nesplňuje všechny podmínky pro přidělení obecního bytu, a přesto jeho situace zatím není dostatečně stabilní, může být řešením uzavření nové smlouvy s „tvrdšími“ podmínkami, např. s nájemným blížícím se tržní hladině.
- U druhé kategorie situací bude třeba přesně vymezit pojem *hrubé porušení povinností*. Povinností nájemce bytu je v prvé řadě placení nájemného. Dále má nájemce povinnost dodržovat „*pravidla obvyklá pro chování v domě a rozumné pokyny pronajímatele pro zachování náležitého pořádku obvyklého podle místních poměrů*“ (§ 2256, odst. 2 občanského zákoníku). Občanský zákoník vymezuje i další povinnosti, které ovšem nejsou pro naše účely nyní zásadní.

Výpověď pro porušení povinností nájemce může být dvojitá – obvyklá výpověď s tříměsíční výpovědní dobou pro hrubé porušení povinností vyplývajících z nájmu a výpověď bez výpovědní doby pro zvláště závažné porušení povinností nájemce. Rozlišení hrubého a zvláště závažného porušení povinností nájemce je do značné míry otázkou výkladu, zároveň ale OZ dává demonstrativní výčet toho, co lze považovat za zvláště závažné porušení povinností. Spadá sem nezaplacení nájemného a nákladů na služby za dobu alespoň tří měsíců, poškozování bytu nebo domu závažným nebo nenapravitelným způsobem, způsobování jinak závažných škod či obtíží pronajímateli nebo osobám, které v domě bydlí, nebo užívání bytu neoprávněně jiným způsobem nebo k jinému účelu, než bylo ujednáno ve smlouvě. V těchto situacích tedy OZ dovoluje vypovědět nájem okamžitě a požadovat po nájemci, aby byt opustil do jednoho měsíce.

Okamžitě vypovědi pro zvláště závažné porušení povinností musí předcházet výzva k odstranění závadného chování a určení dostatečné lhůty k nápravě. V samotné vypovědi pak musí být závadné chování popsáno. Samotné vystěhování pak může být výrazně zdrženo možným soudním sporem o přiměřenost lhůty k nápravě. Z těchto důvodů může být praktičtější i v případech zvláště závažných porušení povinností nájemce volit mírnější variantu výpovědi s tříměsíční výpovědní dobou. Tato tříměsíční výpovědní doba navíc může sociálním pracovníkům sloužit jako čas využitelný k přípravě nájemcovy domácnosti na novou situaci (např. hledání azylového domu či ubytovny).

Vlastní vystěhování nájemce, který neplní své povinnosti, může proběhnout až v rámci vykonávacího řízení prováděného exekutorem či soudním vykonavatelem. Vykonávací řízení se přitom musí standardně opírat o pravomocné rozhodnutí soudu, na které mohou čekat obě strany sporu někdy i poměrně dlouhou dobu. V zájmu efektivity využívání bytového fondu je možné pravomocné rozhodnutí soudu nahradit notářskou doložkou. Tu podepisuje nájemce již na začátku nájemního vztahu a de facto se jí vzdává práva na soudní přezkum výpovědi z bytu. Potvrzení takové doložky notářem stojí ovšem několik tisíc korun, přičemž tyto náklady by měly jít s ohledem na účel a smysl sociálního bydlení vždy za pronajímatelem, tedy obcí.

#### **Příklady z tuzemska**

**Praze 7** se v minulých letech podařilo výrazně **snížit celkový dluh na nájemném**. Nastavila jasná pravidla pro komunikaci mezi správní společností starající se o výběr nájemného a sociálním odborem. Součástí

této komunikace jsou pravidelné reporty o dlužících domácnostech a vzájemné porady. Díky tomu se s měsíční pravidelností sociální pracovníci dozvídají o domácnostech, u nichž je dluh teprve v prvopočátku. Včasný zásah zamezí nekontrolovatelnému nárůstu dluhu. Tento zásah obvykle spočívá v nabídce splátkového kalendáře a pomoci v nepříznivé situaci, která ke vzniku dluhu přispěla. Díky tomuto systému Praha 7 snížila celkový dluh na nájemném v bytech městské části během čtyř let z 3 321 316 Kč na 1 179 216 Kč, tedy o 64,5 %.

Praha 7 má rovněž nastavena pravidla pro **slevy na nájemném pro vybrané skupiny** – jedná se především o početné rodiny a osoby v exekuci či insolvenční. V těchto případech totiž většinou selhává systém dávek na podporu bydlení. Rodiny se třemi a více dětmi narážejí na horní hranici normativních nákladů na bydlení, zohledňující nanejvýš čtyřčlennou domácnost. Proto jim příspěvek na bydlení není poskytován ve výši adekvátní jejich bytové potřebě. Obdobná je situace u osob v exekuci či insolvenční, jež mají přiznané příjmy z výdělečné činnosti. Nezabavitelné minimum, které jim zůstává po odečtení srážek z příjmu, je totiž nižší než případné sociální dávky, na něž ale nemají nárok. I pro ně tak může být těžké nájem zaplatit. Nárok na slevu na nájemném posuzuje vždy individuálně sociální odbor.

Nájem je v bytech městské části Praha 7 standardně uzavírán na dobu určitou dvou let. U seniorů starších 70 let je smlouva ale uzavírána na dobu neurčitou. U nájemců mladších 21 let se smlouva uzavírá na dobu určitou přinejmenším do data 21. narozenin nájemce.

#### **Doporučení z praxe**

Obecně lze doporučit zejména intenzivní kontakt správce nájemního vztahu (ať už je jím přímo obec, nebo externí společnost). Kromě včasného podchycení dluhu může plynulá výměna informací pomáhat v řadě dalších těžkých životních situací nájemců, včetně krajních případů, jako je vystěhování. Navázání spolupráce sociálních pracovníků s vystěhovávaným nájemcem může předejít úplnému propadnutí systému služeb. Zároveň s ním lze okamžitě začít řešit opětovný návrat do standardního bydlení.

Vedle toho je dobré rovněž provést revizi nastavených procesů. Jak se v rámci správy majetku nakládá se splátkovými kalendáři? Jak efektivně obec vymáhá svá práva? Je proces podání žaloby na vyklizení bytu dostatečně efektivní? Mnohé obce totiž nechávají dluhy narůst do výše, ve které jsou prakticky nesplacitelné.

#### 4.8 Uzavírání či redukce ubytoven a zvládání krizí spojených s existencí ubytoven

##### Co to je

Ubytovnou máme na mysli ubytovací zařízení nebo bytový dům specializující se na klientelu domácností se sníženým přístupem na trh s bydlením využívající služeb dočasného ubytování k dlouhodobému bydlení. Tato paradoxní situace se v ČR rozvinula v posledních 20 letech v reakci na nedostatek příležitostí stabilního a důstojného bydlení pro lidi ohrožené vyloučením z bydlení a diskriminací na trhu s bydlením u určitých skupin obyvatel, zejména Romů.

Ubytovatelé (provozovatelé ubytoven) nejčastěji využívají jako základní právní rámec svých služeb ubytovací smlouvy, přestože se stále častěji setkáváme s bytovými domy, v nichž jsou jednotlivé jednotky pronajímány na základě řetězených krátkodobých nájemních smluv, ale reálný provoz odpovídá spíše ubytovacímu zařízení než činžovnímu domu.

Společným znakem všech možných forem ubytovacích zařízení jsou výrazně snížená právní jistota k pronajímanému prostoru, vysoká koncentrace sociálně vyloučených obyvatel, často sdílené základní zařízení, jako je záchod, koupelna a kuchyně, více domácnostmi, velice nízký standard služeb, velice špatný technický stav budovy, časté násilí vůči ubytovaným atp.

Dlouhodobě naprosto nevyhovující stav všech základních služeb v ubytovnách může kulminovat krizí – bezprostředním uzavřením celého objektu. Hrozí okamžitá ztráta přístřeší pro desítky ubytovaných domácností. Bezprostřední krize se může týkat desítek až stovek dospělých a dětí, bez jakékoli schopnosti si rychle zajistit náhradní ubytování. Lidé žijící v ubytovnách jsou v těchto situacích odkázáni na vnější pomoc, navíc jsou nadměrně stresováni okolnostmi krizové situace, přičemž tento stres se podepisuje jednak na schopnostech zajišťovat běžné denní potřeby, jednak dlouhodobě na psychickém zdraví všech zúčastněných. Uzavírání ubytovny představuje krizi, která vyžaduje adekvátní řešení a schopnosti krizového řízení situací.

##### Proč to dělat

Ubytovacích zařízení v ČR v roce 2018 k dlouhodobému bydlení využívalo cca 18 000 domácností, z toho se jednalo asi o 2 300 rodin s přibližně 5 000 nezaopatřenými dětmi. Počet ubytovacích zařízení a osob zde dlouhodobě ubytovaných stabilně klesá zejména v důsledku změny legislativy týkající se dávek na bydlení a dalších strukturálních změn. V roce 2018 jsme v ČR zaznamenali několik mediálně sledovaných kauz

uzavření velkých ubytovacích zařízení, v rámci nichž bylo několik desítek rodin s dětmi mimořádně ohroženo akutní ztrátou ubytování bez jakékoli náhrady. Z uvedených zkušeností víme, že ukončení činnosti ubytovacích zařízení je významnou místní krizí, jež vyžaduje rychlou reakci všech relevantních partnerů koordinovanou místním obecním úřadem. Rovněž je možné očekávat, že podobných krizí bude v dalších letech přibývat. Je proto důležité být na úrovni měst a obcí na tyto situace připraveni.

##### Jak na to

#### Předvídání možných krizí – udržování přehledu o potenciálně rizikových domech

Na většinu krizových situací se lze alespoň částečně připravit. Příprava obce spočívá v dobrém zmapování ubytovacích zařízení či dalších substandardních bytových kapacit na svém území a v pravidelné komunikaci s klíčovými partnery, jako jsou:

- ubytovatelé;
- sociální služby;
- stavební úřady;
- hygienické stanice;
- úřad práce;
- OSPOD.

Nejpravděpodobnějším gestorem v rámci obecního úřadu pro mapování ubytovacích zařízení je sociální odbor. Je však zřejmé, že řadu informací sociální odbor nemůže zjišťovat samostatně a bude potřebovat součinnost dalších odborů a orgánů státní správy. Za dostatečný přehled o ubytovacích zařízeních a možných krizích považujeme průběžné, minimálně roční mapování ubytovacích zařízení na území. Sociální odbor by měl v zásadě zjišťovat základní informace, jako je:

- počet ubytovacích zařízení a dalších substandardních bytových kapacit;
- počet ubytovaných v každém zařízení a počet zde bydlících domácností (rodin);
- informace o hygienickém a stavebním stavu jednotlivých zařízení, příp. i o změně vlastnické struktury nebo změně provozovatele zařízení;
- informace o kolaudačních rozhodnutích.

Na základě výše uvedených informací může sociální odbor oslovit zde působící sociální služby a další relevantní partnery (OSPOD atp.)

a srovnat získaná data s jejich poznatky z terénu. V této fázi mapování je rovněž vhodné požádat partnery o bezodkladné předání jakýchkoli informací, které by mohly naznačovat počínající krizi. V závěrečné fázi pravidelného mapování je možné oslovit Úřad práce a srovnat celkový počet doplatků na bydlení administrovaných v režimu zvláštního zřetele s celkovým zjištěným počtem domácností žijících v ubytovacích zařízeních.

Výše popsané mapování se může jevit jako velká zátěž pro pracovníky sociálního odboru obce. Náročnější však může být prvotní mapování, další pravidelná mapování by již měla znamenat pouze aktualizaci informací bez výrazné časové dotace pro tuto aktivitu. Dobře zmapovaná situace ubytovacích zařízení rovněž výrazně šetří další práci a náklady v případě, že nastane krize.

Ze zkušeností s uzavřením nebo jinými krizemi řady ubytovacích zařízení v ČR víme, že při mapování ubytovacích zařízení není možné spoléhat pouze na informace poskytnuté provozovatelem zařízení nebo majitelem stavby. Informace by měly být získávány z více zdrojů, které by měly být navzájem konfrontovány a vyhodnocovány.

#### **Rychlá detekce krize: jak zjišťujeme nastávající krizi**

O počínající krizi se nejčastěji dozvídáme od samotných ubytovaných, jelikož jsou v pravidelném kontaktu s provozovatelem zařízení a jsou schopni rovněž rozeznat nestandardní chování a praktiky ze strany provozovatele či majitele zařízení. Mezi nestandardní situace řadíme častější výpadky v dodávce služeb (elektrina, voda, teplo) nebo výrazné zanedbávání údržby zařízení. Nejčastější a přímý kontakt s ubytovanými mívají terénní sociální služby, ty by tak měly v případě identifikace uvedených situací kontaktovat sociální odbor. Je však možné, že se obci dostane informace z jiných zdrojů, mělo by tak být zajištěno, že se informace pověřenému pracovníkovi sociálního odboru donese, ať už byla poskytnuta jakékoli složce obce.

Na základě prvotní informace o možné vznikající krizi by měl pověřený pracovník sociálního odboru kontaktovat provozovatele zařízení i majitele budovy, pokud se nejedná o jednu společnost/osobu. Podle zjištěných informací dále kontaktuje další relevantní partnery.

#### **Základní síť podpory a koordinace**

Základní síť podpory rozumíme veškeré aktéry, kteří v obci působí a mohou pomoci při řešení situace. V zásadě se jedná o sociální služby uvedené

v komunitním plánu, OSPOD, bytový odbor města, odbor vnitřních věcí případně civilní ochrany, úřad práce. Každá krize nebo hrozící uzavření ubytovacího zařízení jsou však jiné a vyžadují spolupráci jiných partnerů.

Koordinaci krizové situace by měl vykonávat pověřený pracovník sociálního odboru. V úvodu je nutné informovat o potenciální krizi a návrzích jejího řešení volené orgány obce (nejčastěji radu města). Na základě dalšího pověření rady svolává pověřený pracovník základní síť podpory. Ta připravuje krizový plán, který je pravidelně v týdenních intervalech (pokud nutno častěji) reflektován. Plán by měl obsahovat zejména:

- rozdělení kompetencí mezi partnery;
- klíčové aktivity, které je nutné realizovat;
- časový harmonogram vyjednávání a dalších aktivit;
- seznam důležitých zdrojů pro řešení: náhradní ubytování, krizová lůžka, volné byty, azylové domy atp.;
- přehledný seznam case managerů (koordinátorů podpory jednotlivých rodin) jednotlivých rodin a dalších navázaných služeb.

Individuální podpora jednotlivých rodin v krizové situaci by měla být založena na principech case managementu, tzn. každá rodina má přiděleného klíčového pracovníka, který zná potřeby rodiny, koordinuje síť návazné podpory, vyhodnocuje tuto podporu, příp. síť podpory přispůsobuje potřebám rodiny a vývoji situace. Case manažer rodinu rovněž informuje o vývoji situace, připravuje ji na stěhování a v ideálním případě s ní zůstává jako klíčový pracovník po zabydlení do běžného bydlení a podporuje ji při udržení poskytnutého bytu.

#### **Vyjednávání v rámci krize a praktické problémy nutné řešit**

Při řešení krizové situace je pravděpodobné, že bude třeba vyjednávat s různými partnery co nejvhodnější podmínky pro ubytované a co nej přijatelnější náklady na řešení krize pro obec. Krizová situace nemusí znamenat pouze hrozící uzavření ubytovny a eminentní ohrožení stovek lidí ztrátou střechy nad hlavou, ale může rovněž představovat:

- problematickou vlastnickou strukturu a v důsledku nejasné právní postavení ubytovaných;
- nezajištěné dodávky energií a dalších nezbytných služeb;
- havarijní stav ubytovacího zařízení;
- špatnou bezpečnostní situaci;
- špatnou hygienickou nebo zdravotní situaci.

V rámci krizových situací se nejčastěji jednotlivé problémy prolínají nebo je krize způsobena působením několika faktorů dohromady.

Koordinovaná síť podpory vytváří plány, které vedou k řešení jednotlivých rizikových problémů, např. co nejrychlejší obnovení dodávky elektřiny, je-li dodávka přerušena, nebo co nejrychlejší obnovu dodávky tepla, je-li nedostupné v zimních měsících.

V uvedených případech je nutné vyjednávat s relevantními partnery, dokázat hledat kompromisy a přicházet s řešeními, která povedou ke stabilizaci situace a budou působit ve prospěch ubytovaných.

Jelikož se ve většině případů krizí v ubytovnách jedná o citlivé společenské téma a postoj veřejnosti je často zkreslený nedostatkem informací a stereotypním vnímáním cílové skupiny, je žádoucí, aby město společně s partnery připravilo jasnou komunikační strategii, jež bude schopna veřejnosti srozumitelně podat veškeré informace o podstatě a důvodech vzniklé krize a o způsobech jejího řešení. V případě potřeby je třeba rovněž proaktivně informovat o změnách v plánech podpory. Ze zkušenosti vyplývá, že důraz musí být kladen na vysvětlení způsobu podpory v dočasném krizovém ubytování a následném trvalém bydlení. Cílem by mělo být ujištění veřejnosti, že podpora rodinám v krizi není ve střetu zájmů s jinými obyvateli města a další podpora bude rodinám i veřejnosti zajištěna.

#### **Komunitní a psychologická podpora ohrožených domácností**

Krize ubytovacího zařízení se dotýká zejména ubytovaných a je náročným obdobím hlavně v životech dětí a jejich rodičů. Jde o období velké nejistoty a nadměrného stresu, které nemusí být vždy zvládnutelné vlastními silami. Je proto potřeba zajistit dostatečnou podporu ubytovaných domácností ze strany sociálních a dalších relevantních služeb. V průběhu krize je potřeba zajistit, aby informace o vývoji situace a řešeních plynuly mezi ubytovanými a sítí podpory obousměrně. Rovněž je potřeba zajistit základní komunikaci mezi ubytovanými, podpořit je v procesech rozhodování a přijímání rozhodnutí, jelikož jen dobře komunikující a spolupracující komunita je schopna procházet úspěšně krizovými situacemi.

Kromě služeb komunitního charakteru je dobré nabízet i služby individuálního poradenství a psychologické podpory. Individuální podpora domácností v krizi je rovněž základním předpokladem úspěšného zabydlení po nalezení vhodného bydlení.

#### **Příklady z tuzemska i zahraničí**

Ubytovna v Šámalově ulici v Brně-Židenicích začala poprvé fungovat v únoru 2014. Jednalo se původně o administrativní budovu průmyslového areálu postavenou v osmdesátých letech minulého století. Po základních úpravách v první polovině roku 2014 začalo v ubytovně bydlet 20–25 rodin s dětmi, přičemž kapacita ubytovny byla vždy naplněna. Objekt patří společnosti AZ Real, která vlastnila celý průmyslový areál, v němž se budova nachází. Ubytovnu provozovala firma Greystone, s. r. o., zastupovaná dvěma jednatelemi, z nichž jeden v ubytovně současně žil. Od samotného vzniku ubytovny se v ročních intervalech objevovaly krize, které naznačovaly, že hospodaření provozovatele ubytovny není v pořádku, opakovaně byla vypínána elektřina nebo vážly dodávky tepla v zimních měsících.

V průběhu října 2017 se poprvé vyjevily hlubší problémy managementu ubytovny a sociální služby začaly situaci intenzivně monitorovat. V lednu 2018 se obyvatelé ubytovny (24 rodin, 45 dospělých a 55 dětí) dozvěděli, že budou muset ubytovnu během týdne opustit. Vyjednávání s provozovatelem ubytovny se ujal odbor sociální péče Magistrátu města Brna na základě pověření Rady města Brna. V úvodu jednání se nedařilo zajistit další pokračování provozu ubytovny a situace se zdála neudržitelná. V dubnu již bylo zřejmé, že ubytovna nemůže déle fungovat. Dluhy ubytovatele vůči vlastníkovu přesahovaly 800 000 Kč a rovněž dluhy za dodávky elektřiny a plynu přesahovaly 200 000 Kč. Majitel objektu nebyl ochoten dále prodlužovat nájemní vztah, který byl ukončen již v listopadu 2017 a ubytovací zařízení provozovat samostatně nechtěl. Byl však ochoten jednat o řešení situace ubytovaných rodin a neprohubovat celou krizi.

V úvodu vyjednávání s majitelem objektu se snahy úřadu soustředily na udržení provozu ubytovny a získání nezbytného času na nalezení alternativního ubytování pro všechny ubytované rodiny. Po jednání se stavebním úřadem se však došlo k závěru, že stavebně technické parametry domu nedovolují provozování ubytovny a že v objektu nikdy nebylo povoleno provozovat ubytovnu. Odbor sociální péče za stálého dozoru rady města intenzivně hledal možnosti krizového ubytování pro veškeré obyvatele uzavírané ubytovny. Ve spolupráci s řadou odborů města byly identifikovány dva objekty, ubytovna v Železniční ulici a bývalá LDN na Červeném Kopci. Ve spolupráci s odborem správy majetku, Centrem sociálních služeb a Nemocnicí Milosrdných bratří byly oba objekty během jednoho měsíce připraveny pro zabydlení všech rodin v relativně důstojných podmínkách. Poslední rodina tak opustila



bývalou ubytovnu v Šámalově ulici 18. května 2018, kdy majitel objekt zabezpečil a dále zůstává prázdný.

V průběhu přípravy náhradního krizového ubytování pro ohrožené rodiny se vyskytlo několik praktických problémů, které bylo nutné operativně řešit. Koordinaci celého vyjednávání převzali vedoucí úseku a vedoucí odboru sociální péče. Soustředila se zejména na udržení dodávky elektřiny a vody do ubytovny, což představovalo intenzivní spolupráci Magistrátu města Brna, Úřadu práce ČR, majitele objektu a dodavatele energií a vody. Přímými platbami dávek na bydlení na účet dodavatelů energií byla nezbytně dlouhá dodávka energií a vody zajištěna po celé období fungování ubytovny, což zajistilo minimální nutné podmínky pro ubytované rodiny.

V náhradním krizovém ubytování rodiny zůstaly do konce srpna 2018, odkud se všechny odstěhovaly do bytů v majetku města Brna. Koordinaci a zajištěním stabilního bydlení byl pověřen Radou města Brna vedoucí úseku a ve spolupráci s několika městskými částmi a Armádou spásy se pro všechny rodiny během čtvrt roku našlo stabilní a důstojné bydlení s adekvátní nabídkou podpory pro stabilizaci bydlení. Tím se rovněž dodržel závazek města vůči obyvatelům lokality, kde se náhradní ubytování nacházelo, že se jedná o dočasné řešení v maximálním horizontu 4 měsíců.

V průběhu krize v ubytovně a následně v náhradním krizovém ubytování probíhala intenzivní komunitní práce se všemi rodinami. Každodenně byly řešeny problémy v soužití, probíhala údržba areálů a organizovaly se aktivity pro děti i dospělé tak, aby období krize nemělo vážnější následky na životy rodin.