

ANALÝZA KORUPČNÍCH RIZIK PŘI PRONÁJMU PRAŽSKÝCH MĚSTSKÝCH BYTŮ

2023

K+M+B+3-22

Jsme nevládní protikorupční tým, který 25 let řeší velké mezinárodní i malé regionální kauzy. Prosazujeme efektivní systémová řešení. Chráníme veřejné rozpočty. Šetříme miliardy korun našim spoluobčanům. Prostřednictvím projektů vzděláváme o korupci občanskou společnost, státní a soukromou sféru. Poskytujeme zdarma právní poradenství široké veřejnosti. Díky naší globální síti poboček Transparency International sdílíme mezinárodní zkušenosti všude tam, kde je třeba.

Analýza korupčních rizik při pronájmu pražských městských bytů

Praha, 2023

Autoři: Kryštof Doležal, Adam Jareš

Grafická úprava/zdroj obrázku: Františka Rohlíčková, TI ČR

Tato publikace vznikla v rámci projektu *Právní poradna a korupční rizika ve veřejných institucích*, který je realizován s finanční podporou Hlavního města Prahy.

Více informací o projektu na www.transparency.cz.

Transparency International – Česká republika, o.p.s.



OBSAH

OBSAH	2
ÚVODNÍ SLOVO	4
METODIKA	8
ANALÝZA VYBRANÝCH MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ	12
HMP	12
PŘEHLED BYTŮ	12
BYTOVÁ POLITIKA	12
RELEVANTNÍ PŘEDPISY, INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ	13
ANALÝZA RELEVANTNÍCH PŘEDPISŮ	14
SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ	17
PRAHA 6	18
PŘEHLED BYTŮ	18
BYTOVÁ POLITIKA	18
RELEVANTNÍ PŘEDPISY, INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ	18
ANALÝZA RELEVANTNÍCH PŘEDPISŮ	19
SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ	25
PRAHA 8	25
PŘEHLED BYTŮ	25
BYTOVÁ POLITIKA	26
RELEVANTNÍ PŘEDPISY, INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ	26
ANALÝZA RELEVANTNÍCH PŘEDPISŮ	27
SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ	32
PRAHA 11	33
PŘEHLED BYTŮ	33
BYTOVÁ POLITIKA	33
RELEVANTNÍ PŘEDPISY, INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ	33
ANALÝZA RELEVANTNÍCH PŘEDPISŮ	34
SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ	34
CELKOVÁ ZJIŠTĚNÍ	36
NÁROKOVOST	36
 TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR	 2

TRANSPARENTNOST A ODŮVODNĚNOST	37
K POVAZE ČINNOSTI	40
ZÁVĚR	41

ÚVODNÍ SLOVO

Hlavní město Praha¹ je domovem pro více než 1,2 milionu obyvatel,² kteří obývají více než 627 tisíc bytů.³ Vlastnické právo k těmto bytům náleží různým subjektům, přičemž 30 345 bytů je tzv. obecních.⁴ Správa těchto bytů je nerovnoměrně rozprostřena mezi hlavní město Praha (dále jen „HMP“) a jednotlivé městské části.

Tato analýza se zabývá korupčními riziky souvisejícími právě s pronájmem městských bytů, tedy oblastí, která si bezpochyby zaslouží důkladnou kontrolu ze strany široké veřejnosti. Jedná se totiž o oblast, jejíž důležitost a význam dosud nekoresponduje s tím, jaké pozornosti se jí dostává.

REŽIM PRAŽSKÝCH MĚSTSKÝCH BYTŮ

Správa bytů hlavního města Prahy je obecně závaznou vyhláškou č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy (dále jen „Statut“), rozdělena mezi HMP a mezi jednotlivé městské části, kterým jsou vymezené byty svěřeny do správy. Je pak na těchto celcích, aby zákonem stanoveným postupem určily, jakým způsobem a za jakým účelem se jim svěřené byty budou využívat. Toho je zpravidla dosaženo prostřednictvím vnitřních předpisů či usnesení příslušných orgánů, jak bude detailně popsáno v části týkající se jednotlivých městských částí.

Obecně platí, že byty v pražském bytovém fondu jsou rozděleny podle svých účelů. To, za jakým účelem bude který byt pronajímán, je předmětem politického rozhodování. Základní vymezení je však obdobné napříč jednotlivými subjekty. Jedná se tak o byty

¹ Text bude nadále pracovat s pojmem „Praha“ pro hlavní město Prahu jakožto celek, politicky reprezentovaný Zastupitelstvem hlavního města Prahy či Radou hlavního města Prahy. V případě pražských městských částí bude text hovořit buď o jednotlivé městské části spolu s jejím označením, např. *Praha 10*, či o městských částech souhrnně, a to ve smyslu § 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

² K 30. 9. 2022 jde podle Českého statistického úřadu o 1 281 219 obyvatel [Srov. Český statistický úřad. *Nejnovější údaje: Hl. m. Praha*. [online] dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/xa/1-xa> [cit. 31. 10. 2022].

³ Dle údajů sčítání lidu, bytů a domů z roku 2021 se jedná o 627 705 obydlených bytů. Dostupné z: Český statistický úřad. *Nejnovější údaje: Hl. m. Praha*. [online] dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/xa/1-xa> [cit. 31. 10. 2022]. K metodice sčítání tamtéž.

⁴ Brabec, Tomáš. *Stav a vývoj obecního bytového fondu v městských částech hl. m. Prahy — Aktualizace 2021*. Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, 2021, s. 14. V kontextu hlavního města Prahy a této analýzy budou tyto byty uváděny jako byty městské, přičemž takovým bytem se rozumí byt, ke kterému má vlastnické právo Praha, či ke kterému je vlastnické právo vykonáváno Prahou či některou z jejích městských částí.

určené pro tržní pronájmy, byty pro seniory, byty pro osoby se zdravotním postižením, byty pronajaté podporovaným profesím, obecné sociální byty a startovací bydlení.⁵ Výše popsané městské byty (dále jen „bytový fond“), jsou z povahy věci v dispozici HMP. Klíčové je, že to s bytovým fondem nakládá v samostatné působnosti a v režimu soukromého práva.⁶ To znamená, že v mezích zákona a v souladu s ním může město se svým majetkem nakládat dle vůle svých občanů, politicky vyjádřené prostřednictvím zvolených zástupců. Systém správy věcí veřejných, mezi které patří i správa územních samosprávných celků, však není dokonalý a prochází vývojem. Stejně jako jiným procesům a institucím, se ani jemu nevyhýbá riziko korupce, jakožto fenoménu ohrožujícího řádný výkon takové správy. Právě korupční rizika vznikající v souvislosti s nakládáním s pražským bytovým fondem jsou předmětem této analýzy.

HODNOTOVÁ VÝCHODISKA ANALÝZY

Korupci je možné definovat jakožto jednání, při kterém dochází ke zneužití postavení spojeného s narušením principu nestrannosti při rozhodování, zpravidla motivovaného materiálním ziskem či obdržením jiných výhod.⁷ Jedním z materiálních zisků, který může být spouštěčem korupčního jednání, může být finanční prospěch, a to jak na stránce příjmové (tedy přijetí úplatku), tak na stránce výdajové (motivace ke korupčnímu jednání vidinou úspory celkových prostředků). Průměrný nájem městského bytu totiž činí 50–150 Kč za m² měsíčně.⁸ Naproti tomu průměrný nájem bytu na území Prahy bez ohledu na vlastníka činí přinejmenším 300 Kč za m² měsíčně.⁹ Právě taková situace pak činí nakládání s bytovým fondem oblastí s mimořádně vysokým korupčním potenciálem. Lze tedy konstatovat, že při pronájmu městského bytu na území Prahy o ploše 70 m² může

⁵ Metodika dělení přebrána z: Brabec, Tomáš. *Stav a vývoj obecního bytového fondu v městských částech hl. m. Prahy — Aktualizace 2021*. Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, 2021, s. 10. Převzetí tohoto dělení je nezbytné z toho důvodu, že s ním na popud IPR pracovaly jednotlivé městské části při poskytování dat, které jsou východiskem citované analýzy, a co do kritéria výběru analyzovaných městských částí, i tohoto textu.

⁶ Srovnej § 16 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

⁷ Transparency International ČR. *Korupce je fenomén, který provází lidstvo od počátku*. [online] dostupné z <https://www.transparency.cz/korupce-je-fenomen-ktery-provazi-lidstvo-od-pocatku/> [cit. 9. 12. 2021].

⁸ Brabec, Tomáš. *Stav a vývoj obecního bytového fondu v městských částech hl. m. Prahy — Aktualizace 2021*. Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, 2021, s. 12. Cena nájemného se napříč městskými částmi značně liší, a to i co do průměrných hodnot. V detailech viz odkazovaný zdroj.

⁹ V říjnu roku 2021 se jednalo o 314 Kč/m², v říjnu roku 2022 však již o 402 Kč/m². Více viz např. Realitymix.cz. *Průměrná cena pronájmu – 1 m²/měsíc*. [online] dostupné z <https://realtymix.cz/statistika-nemovitosti/byty-pronajem-prumerna-cena-pronajmu-1m2-mesic.html> [cit. 12. 12. 2022]

docházet k měsíční úspoře o výši pohybující se mezi desíti až dvaceti čtyřmi tisíci Kč, což je částka dosahující přinejmenším 20 % průměrné pražské mzdy.¹⁰

Problematika efektivní alokace bytového fondu pak souvisí i s požadavkem na jeho využívání v souladu s cíli veřejných politik. Nikoliv nepodstatná část pražských městských bytů má totiž specifické určení, v souladu s kterým mají být tyto byty přidělovány. Přibližně 25 % pražského bytového fondu, svěřeného do správy městských částí, je přidělováno specifickým skupinám osob, jak bylo popsáno výše. U bytů ve správě HMP je pak takových bytů přibližně 45 %.¹¹

Platí přitom, že efektivitu užívání obecního majetku, zde majetku HMP, lze měřit více ukazateli, přičemž primárním ukazatelem je finanční zisk (tedy *byty držené za účelem zisku*). Zvyšování zisku a rozpočtů však není primárním cílem územně samosprávných celků, neboť dle § 2 zákona o hlavním městě Praze je takovým cílem „péče o všestranný rozvoj území a o potřeby svých občanů“. Je-li tedy jedním z cílů obce pečovat o potřeby svých občanů, je možné tak činit i prostřednictvím alokace městských bytů držených obcí. Toto přidělování pak nemusí nutně sledovat kritérium nejvyššího zisku, neboť to může být upozaděno ve prospěch kupříkladu sociálního bydlení pro občany v hmotné nouzi, či pro bydlení zástupců potřebných profesí. Lze tedy konstatovat, že užitek plynoucí z městských bytů je maximalizován ve chvíli, kdy jsou tyto byty využívány za stanoveným účelem a při maximalizaci příjmu do rozpočtů. Ve chvíli, kdy však tento účel naplňován není, dochází ke vzniku celé řady negativních externalit. Může jít například o:

- nižší příspěvek do obecních rozpočtů, jelikož byty pronajímané na základě nejvyšší nabídky jsou obecně výdělečnější,
- snížení celospolečenského užitku, neboť osoby s potřebou sociálního bydlení na takové bydlení nedosáhnou, v důsledku čehož mohou růst ostatní náklady na jejich zaopatření, pobídka k protiprávnímu jednání, kdy se úplatek může stát normou.

¹⁰ Která v druhém čtvrtletí roku 2022 činila 49 221 Kč. Český statistický úřad. *Průměrná mzda v Praze – 2. čtvrtletí 2022*. [online] dostupné z <https://www.czso.cz/csu/xa/prumerne-mzdy-2-ctvrtleti-2022-praha> [cit. 10. 12. 2022]. Pro srovnání, výše škody rozhodné pro přečin krádeže podle § 205 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, činí 10 000 Kč. Výše životního minima (bez nákladů na bydlení) pak činí 4 620 Kč. MPSV. *Životní a existenční minimum*. [online] dostupné z <https://www.mpsv.cz/zivotni-a-existenci-minimum> [cit. 12. 12. 2022]

¹¹ Brabec, Tomáš. *Stav a vývoj obecního bytového fondu v městských částech hl. m. Prahy — Aktualizace 2021*. Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, 2021, s. 10 a 14

Souhrn výše popsaného je důvodem, proč jsme zvolili za předmět této analýzy právě korupční rizika související s pronájmem pražských městských bytů, přičemž metody analýzy a výchozí kritéria jsou vysvětlena v následujícím oddílu.

Text analýzy vychází ze čtyř právních dokumentů příslušných městských částí, které byly analyzovány co do svých norem a jejich korupčních rizik a potenciálu. Identifikovaná korupční rizika jsou rozebrána v části týkající se jednotlivých zjištění, a zároveň je k nim navrženo stručné opatření. Podstatná zjištění jsou poté rozebrána v závěru textu, kde jsou k nim formulována i doporučení. Celý text by měl sloužit jako pomůcka, která čtenáři ukáže, jakým způsobem je možné nahlížet na korupční rizika, a jaké mohou být konkrétní kroky k jejich odstranění. Nelze opomíjet, že právo je oborem, který je často ovlivněn detaily a jednotlivostmi, které mohou ovlivnit dřívější závěry. Právě proto je třeba následující text brát spíše jako návod a upozornění, než jako dogmatický soubor pravidel a závěrů zaručujících potření veškerého rizika korupčního jednání.

METODIKA

Vzhledem ke skutečnosti, že nakládání s městskými byty je záležitostí samostatné působnosti, bylo pro účely této analýzy zvoleno samosprávné územní dělení Prahy na 57 samosprávných městských částí (dále jen „městské části“).

S ohledem na to, že cílem této analýzy je poukázat na konkrétní korupční rizika v pravidlech a postupech při nakládání s bytovým fondem, se však jeví neúčelným analyzovat všech 57 městských částí, a to zejména z toho důvodu, že řada z nich má ke správě svěřené pouze jednotky bytů, zatímco jiné městské části operují s byty v řádu stovek či tisíců. Naopak se zdálo jako vhodné vybrat několik městských částí, které budou představovat značnou část celkového bytového fondu Prahy.

Druhým podstatným kritériem bylo zohlednění sociálního faktoru, tedy dopadu popisovaných politik na sociálně slabší, zranitelné či jinak znevýhodněné skupiny.¹² Z dat Institutu pro rozvoj Prahy¹³ bylo vytipováno několik kategorií bytů, které se jeví být provázány s takovým účelem. Jde o byty určené pro důchodce, pro osoby se zdravotním postižením a obecné sociální byty¹⁴ (dále jen „sociální byty“).

Pro analýzu byl zvolen bytový fond hlavního města a vybraných městských částí. Samotná kritéria pro výběr městských částí pro analýzu byla následující. Nejprve byly identifikovány městské části, které mají ve správě nejvyšší počet bytů, a to bez ohledu na jejich určení. Z těchto městských částí byly vybrány ty, které mají největší podíl sociálních bytů. Tím bylo zohledněno jak kritérium relevance, tedy celkového počtu spravovaných bytů, tak kritérium dopadu na sociálně slabší občany v podobě poměru sociálních bytů k bytům ve správě dané městské části.

¹² Pohledů na to, které osoby spadají do takto pojmenovaných skupin, může být mnoho. Vzhledem k tomu, že se při přidělování bytů však jedná o rozhodování v samostatné působnosti hlavního města nebo městských částí na základě vlastních pravidel, není účelné snažit se tyto skupiny vymezit v obecné rovině, jelikož klíčovým je faktický dopad v politikách jednotlivých městských částí či hlavního města. Proto bude toto vymezení posuzováno vždy pro konkrétní subjekt zvlášť.

¹³ Brabec, Tomáš. *Stav a vývoj obecního bytového fondu v městských částech hl. m. Prahy — Aktualizace 2021*. Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, 2021

¹⁴ Tedy byty, při jejichž přidělování je v nějaké podobě zohledňována sociální situace uchazeče.

Oblast	Počet bytů	% na celku	Počet sociálních bytů	Poměr sociálních bytů ¹⁵	Výsledné pořadí pro analýzu
HMP	7265	23,9	1674	23 %	1
Praha 10	3359	11,1	105	1,44 %	
Praha 2	3021	10,0	231	3,2 %	
Praha 3	2042	6,7	0	0 %	
Praha 4	1887	6,2	221	3 %	
Praha 6	1384	4,6	289	4 %	4
Praha 11	1347	4,4	356	4,9 %	2
Praha 8	1173	3,9	320	4,4 %	3

1Výchozí data pro výběr analyzovaných předpisů

Na základě výše uvedené tabulky¹⁶ byly pro analýzu vybrány HMP, Praha 11, Praha 8 a Praha 6. Tyto spravují přibližně 37 % všech pražských městských bytů, a více než 70 % bytů se sociálním určením. Máme za to, že vybrané městské části a HMP představují ideální poměr mezi reprezentativností a zachováním přehlednosti analýzy pro její čtenáře.

KRITÉRIA HODNOCENÍ

Korupčním rizikem se pro účely této analýzy rozumí situace, ve které je zvyšována pravděpodobnost, že městské byty budou v důsledku korupce pronajímány a užívány neefektivním způsobem, tedy v rozporu s jejich účelovým určením či s nižším ziskem (třebaže nejvyšší zisk není u poskytování sociálních bytů hlavním kritériem, jak je uvedeno výše).

Vzhledem k povaze rozhodování o přidělování bytů, popsanému blíže u jednotlivých částí, nelze opomíjet skutečnost, že je tato pravomoc vykonávána v samostatné působnosti. S byty je tedy nakládáno na základě politického rozhodování vykonávaného politickými představiteli HMP a městských částí. Rozhodovací pravomoc a politická zodpovědnost udělené voliči ve volbách se však v demokratickém právním státě nemohou rovnat bianco šeku na jakékoliv, i korupční jednání. Je tomu právě naopak a je

¹⁵ Poměr sociálních bytů k celkovému počtu bytů, s kterými daná městská část disponuje.

¹⁶ Data vychází z Brabec, Tomáš. *Stav a vývoj obecního bytového fondu v městských částech hl. m. Prahy – Aktualizace 2021*. Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, 2021

třeba, aby si voliči byli a mohli být vědomi toho, jak politici v uplynulých letech rozhodovali, a podle toho pak se svým hlasem v příštích volbách naložili. Aby tak voliči mohli učinit, musí se však mít podle čeho rozhodovat, přičemž zajištění přístupnosti těchto podkladů široké veřejnosti je jedním z hlavních kritérií této analýzy.

Nikoliv opomenutelnou, avšak obtížně analyzovatelnou součástí korupčních rizik je problematika víceetapové korupce. Jedná se o situaci, ve které je činěn určitý krok, který je předpokladem pro samotné zamýšlené korupční jednání. Tento první krok pak může i nemusí být jednáním, které by samo o sobě mohlo být závadné, v kontextu následujícího vývoje se však o přípravu závadného jednání jedná. Tento typ situace je pro problematiku nakládání s městskými byty relevantní, jelikož se jedná o metodu, která byla využita při nedávné korupční kauze s městskými byty v Brně. Zvýšená míra korupční závažnosti totiž spočívá v tom, že osoba, která měla být v nájmu, byla následně ve výhodnější pozici ve chvíli, kdy byl jí obývaný byt určen k prodeji.¹⁷ Tím byly osoby stojící o koupi obecního bytu za výhodnou cenu¹⁸ motivovány k tomu, aby se různými, často právě korupčními prostředky, staly nájemci takových bytů, a tím si jejich následnou akvizici usnadnily. V této souvislosti je vhodné podotknout, že taková situace v současnou chvíli v případě pražských městských bytů bezprostředně nehrozí. Městským částem je totiž příslušnými ustanoveními Statutu převod na jinou osobu u většiny nemovitostí zakázán.¹⁹ Takový zákaz je samozřejmě možné odvolat, a převody nemovitostí na jiné osoby je nepochybně možné prostřednictvím změny příslušné části Statutu umožnit. V takovém případě pak bude úkolem zejména veřejného dohledu zajistit, aby taková změna nebyla provedena za účelem dokončení korupčního jednání, či aby takovému jednání úmyslně nenapomáhala.

¹⁷ Např. Kabrhelová, L. *Bytová chobotnice*. Seznam zprávy [online] dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/audio-podcast-5-59-brnenska-bytova-chobotnice-uplatky-a-bachorky-jako-cesta-k-obecnimu-bytu-216777>, [cit. 14. 10. 2022]

¹⁸ V minulosti se jednalo například o 75 % tržní ceny. Srovnej Banky.cz. *Prodej obecních bytů nájemníkům*. Banky.cz [online], dostupné z <https://www.banky.cz/clanky/prodej-obecnich-bytu-najemnikum/>, [cit. 10. 12. 2022]

¹⁹ S ohledem na strukturu Statutu, kdy je tento zákaz jednotlivě uváděn u každé skupiny svěřených nemovitostí, není kompletní výčet uváděn. Jedná se např. o bod 18 Přílohy č. 10 ke Statutu.

PRVOTNÍ ZJIŠTĚNÍ

V průběhu analyzování příslušných předpisů HMP a městských částí se vyskytly tři hlavní druhy korupčních rizik, tedy situací, ve kterých by při splnění zlého úmyslu aktéru mohlo dojít ke korupční situaci.²⁰ Prvním z nich je nejasnost v pojmech, které mohou být vykládány ve prospěch i neprospěch žadatele, a ten tak může být motivován k zajištění pro něj příznivého výkladu. Druhým typem je nejasný procesní postup vydávání některých stanovisek, či dokumentů, které na straně vydávajícího tvoří vyděračský potenciál vůči žadateli o byt. Třetím, a zřejmě nejzásadnějším z hlediska celkové škody, je pak přiznaná možnost politických představitelů neaplikovat jimi přijatá pravidla, a to *ad hoc*, bez toho, aniž by taková pravidla byli nuceni změnit či zrušit. Obecně problematická je pak část týkající se zveřejňování odůvodnění různých rozhodnutí, zápisů z jednání a podobných dokumentů, kdy některé jsou dostupné pouze na žádost, a jiné třeba ani neexistují.

²⁰ Je totiž třeba si uvědomit, že riziko korupční situace ještě nemusí nutně znamenat korupční následek. To však neznamená, že by nemělo být předcházeno už i riziku takového následku. To lze shrnout tak že kde není možnost, není ani pokušení. Je nepochybné, že sankce hrozící za zneužití pravomoci úřední osoby, uplácení a úplatkářství odradí většinu subjektů od takového jednání. Cílem procesních pravidel v korupčně mimořádně lákavých oblastech by však mělo být, aby i ti, kteří odrazení nejsou, měli dosažení svého cíle co možná nejvíce znepříjemněno, či v ideálním případě znemožněno.

ANALÝZA VYBRANÝCH MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ

HMP

Pražský bytový fond tvoří z hlediska vlastnického práva jeden celek. Část bytů je svěřena do správy jednotlivým městským částem, zatímco ty zbývající zůstávají právě ve správě HMP jako takového. Z politického hlediska se jedná o byty, o nichž je rozhodováno volenými zástupci, či z jejich pověření a na základě jejich pokynů.

Z hlediska územního se byty, u nichž je správa vykonávána přímo na celopražské úrovni, nacházejí napříč celým územím HMP, a není tak účelné je pro účely této analýzy dělit. Největší těžiště bytů HMP se však nachází na Praze 14 (cca 37 % všech takových bytů).

V případě celopražských bytů jsou rozhodujícími orgány zejména Rada hlavního města Prahy (dále jen "RHMP") a Pracovní skupina pro posuzování žádostí ze zdravotních a sociálních důvodů, která je poradním orgánem radního HMP pro bydlení. Nadto je po technické stránce a k administrativním úkonům k dispozici Odbor bytového fondu Magistrátu HMP. Ten je pověřen vedením evidence žadatelů o byt.

PŘEHLED BYTŮ

HMP disponuje 7265 byty, nad nimiž samo vykonává správu. Z těchto bytů se necelých 130 pronajímá na principu tržních pronájmů, více než šest stovek je určeno jako bydlení pro seniory. Více než 400 bytů je určeno pro osoby se zdravotním postižením a necelých 1400 bytů pak podporovaným profesím. Jako byty obecně sociální je určeno 650 jednotek.

BYTOVÁ POLITIKA

RHMP v příloze ke svému usnesení č. 2278 ze dne 20. 9. 2021 (dále pro účely tohoto oddílu jen „Pravidla“) uvádí, že *„Základním východiskem Pravidel je, aby pomoc při zajištění odpovídajícího bydlení byla vždy adresná a sociálně citlivá, přičemž bude důsledně dbáno na to, aby byla poskytnuta jen těm, kteří ji opravdu potřebují“*. Tato deklarace je zmíněna hned v úvodu Pravidel, a lze ji považovat za politickou deklaraci pražské bytové politiky. Zároveň lze toto prohlášení považovat i za výchozí interpretační

hledisko při výkladu Pravidel, kdy by normy tam obsažené měly při nejasnosti jejich jazykového významu být vždy vykládány v souladu s tímto určením.

Dalším východiskem pražské bytové politiky je i deklarace obsažená ve Strategii rozvoje bydlení v hlavním městě Praze, kde se jakožto priorita č. 2 uvádí rozvoj a efektivní správa městského bytového fondu a zamezení jeho privatizace. Jakožto priorita č. 3 je pak uveden právě záměr využívat městský bytový fond k podpoře potřebných skupin obyvatel.

JAK SE O BYT ŽÁDÁ

Dle Pravidel platí, že žádost o byt podává vždy jedna osoba, a to Odboru bytového fondu Magistrátu HMP (dále jen „OBF“). Ten je pověřen vedením evidence žadatelů o pronájem bytu, a tyto žádosti tak spravuje. Žádost se podává na předepsaném formuláři, dostupném mj. na webových stránkách. Pro zařazení do evidence je třeba, aby žadatel splnil obecné výchozí podmínky III. části pravidel, spočívající v kritériích ohledně typu zvoleného bytu. Kupříkladu žadatel o byt pro seniory tak musí být seniorem. Žádný ze žadatelů nesmí mít nevypořádané závazky vůči HMP týkající se bytu či nebytového prostoru. K žádosti musejí být přiloženy veškeré podklady. Odbor bytového fondu žádost zkontroluje a vyzve k jejímu případnému doplnění. Nedoplnění žádosti znamená vyřazení z evidence. Ve specifikovaných případech jsou provedena místní šetření v podobě šetření sociálního, případně jsou zjištění doplněna ze strany relevantních orgánů (například při propouštění z výkonu trestu). Jedná-li se o žádost, která podléhá bodovému systému přidělování bytů, jsou body přiděleny Odborem bytového fondu, a žádost je předložena na jednání Poradní skupiny radního pro bydlení. Tato poradní skupina žádost projedná, a zkontroluje bodové hodnocení. Poradní skupina pak po zvážení všech okolností nájem buď doporučí, či nikoliv, a to i s ohledem na disponibilitu vhodných ubytovacích jednotek a místností.

RELEVANTNÍ PŘEDPISY, INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

Předpisem upravujícím dispozici s byty ze strany HMP jsou Pravidla pronájmu a prodlužování doby nájmu bytů a ubytovacích místností v objektech HMP nesvěřených MČ a podnájmu a prodlužování doby podnájmu bytů v bytových domech ve vlastnictví bytových družstev (dále jen jako „Pravidla“). Pravidla jsou uvozena základními

východisky pro jejich vznik, přičemž tyto teze mohou sloužit jako interpretační východisko v případě nejasnosti pojmů. Dokument úvodem pracuje též s vymezením některých pojmů formou legálních definic, což opět zužuje možnost rozporné interpretace při jejich aplikaci. Pravidla rozdělují byty podle jejich určení, a to na byty pro seniory, byty zvláštního určení pro osoby s porušenou funkcí pohybového ústrojí, byty pro osoby v sociální tísní a byty pro vybrané profese. Tomu pak odpovídají jednotlivé části zabývající se podmínkami pro přidělování těchto bytů. Pozitivním aspektem Pravidel je, že pracují s jednotným procesem přidělování bytů s dílčími modifikacemi podle jejich typu, aniž by zaváděly zvláštní proces pro každý typ bytu. Tento postup tak napomáhá přehlednosti pro adresáty zmiňovaných postupů.

ANALÝZA RELEVANTNÍCH PŘEDPISŮ

OBEČNÁ PRAVIDLA

RIZIKO:

Pravidla hned ve svém úvodu stanoví, že o pronájmu konkrétního bytu rozhoduje RHMP. Tato konstrukce je však skutečností plynoucí ze zákona a Pravidla samotná ji nijak nekonstituují.²¹ Zároveň ji ani nijak blíže nespecifikují či nezpřesňují.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Transparentnost rozhodovacího procesu, zveřejňování zápisů, odůvodňování rozhodnutí. Vzhledem k rozsahu a významu této připomínky je zásada transparentnosti detailně rozebrána v celkových doporučeních.

RIZIKO:

Dále je v úvodu Pravidel stanoveno, že pronájem či podnájem bytu podle Pravidel není nárokový, a to ani v případě, že žadatel splní všechna kritéria uvedená v těchto Pravidlech. Takové ustanovení je relativně běžnou, avšak problematickou konstrukcí, kdy Pravidla sice existují, avšak slouží spíše jako prostředek úspory transakčních nákladů v situacích, které nevyžadují bližší pozornost členů Rady HMP, než že by bránily nerovnoměrnému a potenciálně ovlivnitelnému systému přidělování bytů jako takovému.

²¹ Tuto pravomoc však lze dle § 68 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, svěřit primátorovi nebo Magistrátu HMP.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Nárokovost. Vzhledem k rozsahu a významu této připomínky je otázka nárokovosti detailně rozebrána v celkových zjištěních uváděných v předposlední kapitole této analýzy.

RIZIKO:

Žádost a podklady k ní jsou podávány OBF. Pravidla jasně stanoví, že podklady musí být aktuální, a za předpokladu, že k projednávání samotné žádosti dojde až po uplynutí určité doby od jejího podání, má OBF možnost vyzvat uchazeče k doplnění aktuálních podkladů. Toto pravidlo, jakkoliv pochopitelné, je při absenci bližších kritérií aktuálnosti otevřením možnosti pro teoretické znepříjemňování života vybraným uchazečům, což potenciálně otvírá prostor pro korupční jednání. Tato možnost pak vyplývá zejména z faktu, že není jednoznačně stanoveno, že podklady musejí být dodány buď k určité době od rozhodné skutečnosti, či že jejich obsah musí být aktuální. V této souvislosti je problematická i možnost OBF si podklady vyžádat písemnou či *jinou vhodnou* formou. S nedoložením příslušných podkladů je totiž spojena sankce *neobodování rozhodných skutečností*, která má přímý vliv na to, zdali uchazeči byt bude či nebude přidělen. Uvedený postup tedy zakládá možnost OBF vyhodnotit jakožto vhodný systém komunikace kupříkladu telefonní hovor, a v případě nezastihnutí uchazeče toto přičítat k jeho tíži, nemluvě o situaci, kdy by snaha o sdělení informace byla z důvodu osobního zaujetí pracovníka OBF pouze předstíraná. To, že RHMP nad způsoby předávání informace uvažovala, lze seznat z ustanovení části III. Pravidel, podle které je nesplnění kritérií pro zařazení do evidence sdělováno písemnou formou.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Řešením výše uvedeného by bylo do Pravidel zakotvit způsoby sdělování informací a doručování tak, aby tyto byly předvídatelné a ověřitelné, například prostřednictvím úředního záznamu. Stejně tak by měla být jasně stanovena kritéria aktuálnosti, přičemž by bylo vhodné rozlišovat mezi typy doložených podkladů.

RIZIKO:

V části III. Pravidel je obsaženo několik pojmů s nejasným významem, na jejichž interpretaci by mohli mít někteří uchazeči osobní zájem. Jedná se o pojem spravedlivého uvážení, kdy platí, že žadatel nesmí být vlastníkem nemovitosti určené k trvalému bydlení, ani nesmí mít k takové nemovitosti užívací právo, ledaže by to po něm nebylo

možné *spravedlivě požadovat*. K tomuto pojmu přitom není zavedeno žádné výkladové vodítko, a jeho výklad je tak čistě v rukách osoby aplikující Pravidla. Obdobná situace je i u podmínky *dosavadního nevyhovujícího bydlení uchazeče*, kdy tento pojem může být při výkladu ovlivněn hodnotovým smýšlením či vnějšími vlivy.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Pro zamezení svévolného výkladu výše uvedených pojmů by bylo vhodné alespoň demonstrativním způsobem vymezit příklady takových situací, přičemž odchylky od nich by měly být přesvědčivé, a především transparentně zveřejňovány, a to přinejmenším ve vztahu k žadateli.

RIZIKO:

V části IV. Pravidel jsou uvedeny možné důvody k vyřazení žadatele z evidence. Jedním z těchto důvodů je zjištění, že žadatel uvedl nepravdivé informace, aniž by bylo stanoveno, jakým způsobem je pravdivost informací ověřována, a jak se proti takovému případnému tvrzení bránit. Stejně tak je důvodem pro vyřazení z evidence konstatování Pracovní skupiny pro posuzování žádostí ze zdravotních a sociálních důvodů, že žadatel není v bytové nouzi. Ani toto kritérium přitom nemá žádnou bližší specifikaci.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Obě tato konstatování mají dalekosáhlé důsledky do právní sféry žadatele, a měl by tedy být stanoven proces, kterým lze k těmto závěrům dospět. Žadatel by měl mít přinejmenším možnost se k těmto zjištěním vyjádřit. Může se totiž jednat jak o omyl, tak o úmyslně zavádějící zjištění. Absence procesního postupu v takové situaci pak může zvyšovat riziko, že ji uchazeči o byt budou řešit prostřednictvím korupčního jednání.

RIZIKO:

Poradní skupina má také možnost doporučit dobu nájmu a v odůvodněných případech může doporučit snížení nájemného. Žádná pomocná kritéria však stanovena nejsou. Obdobně pak funguje i možnost poradní skupiny doporučit možnost prodloužení nájemní smlouvy.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Stanovit kritéria, při kterých může poradní skupina k takovému závěru dospět. Tím dojde k zamezení možnosti libovůle, a v ideálním případě i k sjednocení praxe a předvídatelnosti.

BYTY PRO OSOBY V SOCIÁLNÍ TÍSNI

RIZIKO:

Jedním z faktorů zvýšené zranitelnosti, za který může být žadateli přidělen vyšší počet bodů, a tedy zvýšena jeho šance na přidělení bytu, je *hrozba odebrání dětí*. Je však nejasné, co se rozumí touto hrozbou. Pravidla nijak nepracují s momentem, od kterého se situace za hrozbu považuje, zdali kupříkladu stačí vyjádření školního zařízení, či zda už je třeba určitá iniciativa odboru péče o dítě sociální správy.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Vzhledem k citlivosti sociálních otázek by bylo vhodné blíže specifikovat, co se rozumí situací hrozby odebrání dětí. Tím bude zamezeno nelegitimním očekáváním ze strany uchazečů o byt, a zároveň upravena předvídatelnost rozhodování o žádostech.

RIZIKO:

Poradní skupina má pravomoc ze závažných důvodů vyplývajících z žádosti přidat žadateli až 5 bodů, přičemž tato možnost je čistě v její diskreci. Z hlediska celkově udělovaného počtu bodů se může zdát, že je toto číslo zanedbatelné, to však neznamená, že by v konkrétních případech, kupříkladu prvního místa „pod čarou“, nemohl hrát roli, a tím i zavdávat riziku korupčního jednání.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Zrušení tohoto opatření nepřinese žádnou citelnou újmu, a to zejména s ohledem na to, že konečné rozhodnutí o pronájmu bytu náleží samotné RHMP. Tím by se zrušila možnost přidávání bodů v dřívějším procesu, který z povahy věci nemůže být pod dozorem veřejnosti v dostatečné intenzitě. Za předpokladu, že by tyto body byly klíčové, se dá doporučit rozšíření bodového systému o konkrétní kategorie a podmínky, tak, aby dosud *prémiové* body mohly být přidávány dle objektivních kritérií, a v obdobných případech obdobně. Případný vliv na samotné rozhodnutí by tak musel být přiznaný, a nemohl by být netransparentně „schován“ pod bodový systém.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Z výše uvedeného plyne, že nejzásadnějším problémem Pravidel je nedostatečná transparentnost rozhodovacího procesu, spojená s nejasně stanovenými povinnostmi ohledně odůvodňování a zveřejňování příslušných dokumentů.

Problematické mohou být nejasnosti ve vztahu ke způsobu doručování, a zejména neurčitost některých pojmů a kritérií posuzování.

Platí však, že jako celek jsou Pravidla vesměs smysluplným předpisem, jehož dílčí nedostatky nebrání jeho aplikaci. Rozhodně však mohou být vylepšena tak, aby jejich řádný výklad v souladu s deklarovanými cíli nestál na dobré vůli osoby aplikující Pravidla.

PRAHA 6

PŘEHLED BYTŮ²²

Praha 6 disponuje celkem 1384 byty, z nichž je 223 pronajímáno tržním systémem. Necelých 300 bytů je pronajímáno seniorům a necelá stovka pak podporovaným profesím. 18 bytů je určeno jako byty obecně sociální, naopak byty vyčleněné specificky pro zdravotně postižené nejsou žádné.

BYTOVÁ POLITIKA

Praha 6 v jí publikovaných dokumentech týkajících se městských bytů nijak nedeklaruje specifickou bytovou politiku. Tu je tedy možné pouze odhadovat na základě vyznění jednotlivých ustanovení upravujících samotné pronajímání.²³ Faktická bytová politika tedy reflektuje stav bytového fondu svěřeného do správy městské části Praha 6, popsany výše.

RELEVANTNÍ PŘEDPISY, INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

Na Praze 6 jsou výchozím dokumentem upravujícím pravidla pro nakládání s byty Zásady a podmínky pro nakládání s byty v majetku Hlavního města Prahy – Městské části Praha 6 (pro účely této části jen jako „Pravidla“), které jsou dokumentem schváleným usnesením Rady městské části Praha 6 (dále jen „rada“) v roce 2014. Pravidla od této doby prošla více než deseti změnami, které byly schvalovány vždy radou, jedná se tak o

²² Data převzata z Brabec, Tomáš. *Stav a vývoj obecního bytového fondu v městských částech hl. m. Prahy – Aktualizace 2021*. Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, 2021, s. 22

²³ Tento stav je ze strany Prahy 6 zřejmě záměrný, neboť na svém webu v záložce „Koncepte sociální bytové politiky“ odkazuje právě na pravidla pro přidělování bytů, bez dalšího komentáře.

pravidla „v úplném znění se zapracováním novel“. Po technické stránce se jedná o poměrně rozsáhlý dokument, obsahující pravidla pro různé typy pronájmu bytů a pro procesy s tímto spojené. Systematika dokumentu vychází ze speciální úpravy pro každý typ pronajímání bytu, přičemž neoperuje s obecnou částí, která by byla všem druhům bytů společná.

Upraven je nájem bytů sociálně potřebným občanům, nestátním organizacím a azylové bydlení v části I., tržní pronájem bytů, nájmy podporovaným profesím a nájem výběrovým řízením za nejvyšší nabídku v části II., a pravidla pro změnu a přechody nájmu v části IV.

Z orgánů a institucí zabývajících se nájmem bytů na Praze 6 lze zmínit Odbor sociálních věcí Úřadu městské části Praha 6, zabývající se administrací žádostí o sociální byty. Dále pak Komisi pro sociálně bytové otázky Rady městské části Praha 6 a samotnou Radu městské části Praha 6, zabývající se vyhodnocováním žádostí a samotným přidělováním bytů. V neposlední řadě se pak jedná o Komisi bytové politiky, která rozhoduje o obdobných záležitostech v případech jiného než sociálního bydlení.

ANALÝZA RELEVANTNÍCH PŘEDPISŮ

PRONÁJEM SOCIÁLNĚ SLABŠÍM

RIZIKO:

V § 2 písm. a) Pravidel se jako jedna z podmínek nájmu bytu uvádí, že nájemní smlouva se bude uzavírat na dobu určitou, a to nejvýše na jeden rok. Z tohoto pravidla je však vzápětí stanovena výjimka, podle které je možné *v případech zřetele hodných* pronajmout byt na dobu delší. Demonstrativně jsou přitom uvedeny například invalidita či věk. V písm. b) je pak stanoveno, že celková doba pronájmu nesmí přesáhnout pět let, z čehož je opět stanovena výjimka pro případy zřetele hodné, tentokrát již bez demonstrativního výčtu.

Tomuto postupu tak lze vytknout několik věcí. Předně se jedná o neuzavřený výčet výjimek, který je nadto demonstrován velmi vágním způsobem. Není tak zřejmé, které všechny případy mohou do vymezené množiny spadat, ať už se jedná o invaliditu trvalou či dočasnou, či jiné zdravotní znevýhodnění.

Ještě problematičtější je pak podmínka věku, kdy není zřejmé ani to, zda se má jednat o věk vysoký, či naopak nízký, či při argumentaci *ad absurdum* o věk jakýkoliv, neboť takovou podmínku by nutně splnil každý uchazeč. Celé věci nenapomáhá ani skutečnost, že v písmenu b), které stanoví maximální celkovou dobu pronájmu oproti době, na kterou se uzavírá jednotlivá smlouva v bodě a), žádné příklady demonstrovány nejsou. Lze tak mít důvodné pochyby o tom, nakolik se jedná o úmysl, tedy zjemnění parametrů pro udělení výjimky, či o předpoklad normotvůrce, že demonstrativní výčet zůstává obdobný jako v předchozím případě.

Celkově lze shrnout, že nejasná definice situací, ve kterých lze výjimku udělit, zavdává možnosti využití této nedokonalosti při přidělování bytů konkrétním uchazečům, a to při formálním dodržení Pravidel a jejich aplikaci. Je přitom nepochybné, že rozdíl mezi nájemní smlouvou uzavřenou na jeden či čtyři roky je z hlediska bytové jistoty, a s tím spojeného komfortu žadatele, značný. Snaha zajistit si stabilní bydlení tak může vytvářet prostor pro ovlivňování rozhodnutí ohledně doby, na kterou bude smlouva uzavírána. V této souvislosti je stále nutné mít na paměti, že se jedná o možnost ovlivnění výsledku v rámci Pravidel, a nikoliv mimo ně. Obdobná je pak situace při prodlužování již získaných nájmů, kde však může být motivace si byt ponechat o to větší.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Sjednotit pojmy tak, aby bylo zřejmé, zdali má každá situace mířit na jiný případ, či zda se jedná o totéž. Implementovat výkladová ustanovení příslušných pojmů, a tím zúžit, a především zpřesnit prostor pro jejich interpretaci. Podrobit mechanismus stanovování doby nájmu objektivním kritériím, a tím zamezit motivaci uchazečů o prodlužování těchto období za využití nezákonných postupů.

RIZIKO:

Z ustanovení § 3 písm. h) vyplývá povinnost doložit úředně ověřené podpisy všech osob starších osmnácti let, které mají v dosud užívaném bytě trvalé bydliště, přičemž tyto podpisy nesmějí být starší než jeden měsíc. Tento požadavek je zvláštní z toho ohledu, že požaduje podpisy všech osob, které mají v bytě trvalé bydliště v momentu, kdy uchazeč o byt teprve žádá. Pokud je tedy smyslem zjistit počet osob, který bude byt prokazatelně obývat, pak se toto ustanovení mívá svým účinkem, neboť z žádné skutečnosti nemusí vyplývat, že to budou právě tyto osoby, které budou s uchazečem bydlet i nadále. Pokud je naopak cílem zjistit počet osob, se kterým uchazeč doposud žil

v jedné domácnosti, pak se tento požadavek zdá být nadbytečným, a naopak vytváří vyděračský potenciál pro tyto ostatní osoby, neboť jim samotným nevzniká žádná povinnost takový podpis poskytnout.

V písm. i) je pak zakotvena povinnost poskytnout výpis vlastnictví nemovitého majetku v ČR, která se v kontextu propojení státní správy a přístupu do veřejných seznamů jeví jako nadbytečná byrokratická zátěž, která může skutečně potřebné od žádosti o byt spíše odrazovat.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Vzhledem k nejasnosti popisovaného ustanovení, a jeho nesystematičnosti, se jeví nejvhodnějším jej zcela zrušit. Požadovaných cílů je jistě možné dosáhnout i jinými způsoby, které uchazeče nadměrně nezatíží a zároveň nevytvoří třetím osobám možnost jej, třeba i jen citově, vydírat. Za předpokladu, že je cílem výše popsaného ustanovení něco jiného, než bylo popsáno výše, je pak žádoucí ustanovení modifikovat, aby bylo i jazykově s takovým cílem souladné, neboť nyní tomu tak není.

RIZIKO:

Za podrobnější rozbor stojí též § 4 Pravidel, který umožňuje žadatele vyzvat k osobnímu projednání jejich žádosti. Pokud se žadatel k projednání bez vážných důvodů nedostaví, může to být důvodem pro neuzavření nájemní smlouvy. Toto ustanovení se může jevit jakožto logický požadavek ve smyslu principu „právo přeje bdělým“, je však nutné si uvědomit, že Pravidla jsou v režimu soukromého, a nikoliv veřejného práva, a pravidla pro doručování²⁴ se tak neuplatní. Samotný proces doručování přitom upraven není, a lze si jistě představit situaci, ve které by mohlo být simulované doručení zneužito pro vyloučení nežádoucího potenciálního nájemníka, kupříkladu s vidinou postupu nájemníka jiného v seznamu čekajících.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Stanovit pravidla pro doručování, a zejména pro prokazování doručování ze strany budoucího pronajímatele.

RIZIKO:

Nejasný je ze samotných pravidel postup, jakým jsou tyto žádosti posuzovány. § 5, potažmo § 11 Pravidel bez dalšího stanoví, že *kompletní žádosti budou vyhodnoceny*

²⁴ § 23 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

Komisi pro sociálně bytové otázky Rady městské části Praha 6 a následně Radou městské části Praha 6. Není však nijak stanoveno, jak a na základě čeho má toto vyhodnocování probíhat. Takový postup by snad byl přijatelný u Rady městské části, která je orgánem čistě politickým, neoptimálním se však jeví u Komise pro sociálně bytové otázky, která je v legitimačním řetězci od zdroje moci notně vzdálena.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Vzhledem k formální neexistenci jakýchkoliv pravidel či metodik posuzování těchto žádostí se jako jediné možné řešení jeví je zavést, a to v takové podobě, aby se jednalo o kritéria objektivní, rozumná a předvídatelná.

PRONÁJEM AZYLOVÉHO BYDLENÍ

RIZIKO:

§ 17 Pravidel tak stanoví, že doba pobytu bude stanovena *individuálně podle časové prognózy doby potřebné k vyřešení daného problému žadatele*. Doba, na kterou se pronájmy poskytují, se pak pohybuje mezi jedním a šesti měsíci, s možností prodloužení o maximálně šest dalších měsíců v odůvodněných případech, kterými mají být vážné sociální či zdravotní důvody. Zde obsažený výčet působí nikoliv jako výčet demonstrativní, nýbrž se zdá být výčtem taxativním. Přesto lze spekulovat o tom, nakolik jsou oba pojmy zřejmé, a zdali bude jejich interpretace shodná ve všech případech. Opět tedy hrozí riziko arbitrárnosti při posuzování, které nadto může v některých případech narážet na antidiskriminační zákon.²⁵

NÁVRH OPATŘENÍ:

Konkretizovat postupy tak, aby byla bezpodmínečně zachovávána rovnost účastníků řízení, a specifikovat typové situace, na které se pojmy vztahují.

RIZIKO:

§ 18 Pravidel stanoví, že v mimořádných situacích, které nesnesou odkladu, rozhoduje o poskytnutí bytu Odbor sociálních věcí, který je k tomuto účelu zmocněn Radou městské

²⁵ Zákon č. 189/2009 Sb., antidiskriminační zákon. Dle § 1 odst. 1 písm. j) tohoto předpisu se pravidla v něm obsažená uplatní i při přístupu k bydlení, pokud je toto nabízeno veřejnosti. Je pak otázkou, nakolik je možné při posuzování sociálních důvodů bytové potřeby žadatele o azyl nerozlišovat na základě jejich národnosti či etnické příslušnosti. Sluší se však podotknout, že ne každé odlišné zacházení je nutně diskriminačním jednáním podle tohoto zákona. Přesto je vhodné při takovém posuzování mít vyřčené na paměti.

části. Rozhodnutí je posléze předloženo Komisi a Radě městské části, tedy orgánům, které o žádostech rozhodují v běžném režimu. Není však zřejmé, zdali je Odbor sociálních věcí k tomuto účelu zmocněn trvale, či jednorázově, a zdali je rozhodnutí předkládáno zmiňovaným orgánům pouze na vědomí, či ke schválení. Pokud by se totiž jednalo o schválení rozhodnutí Odboru sociálních věcí, pak by bylo namístě si klást otázku, jak velkou roli může v rozhodovacím procesu hrát skutečnost, že uchazeči byl *byť již přidělen*, a že v něm s největší pravděpodobností již bydlí.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Vyjasnit příslušná ustanovení pravidel tak, aby odpovídala reálnému postupu i pojmově. Zavést jednoznačná kritéria a omezení, v jakých případech má být tento mechanismus využíván, a podle jakých kritérií má Komise a následně Rada v těchto případech postupovat tak, aby rozhodnutí mohla být opřena o předem předvídatelné důvody.

PRONÁJEM BYTŮ SENIORŮM

RIZIKO:

Jednou z podmínek pro uzavření nájemní smlouvy je dle § 38 písm. d) Pravidel *potvrzení vlastníka domu nebo správce domu o řádném plnění povinností nájemce, tj. zejména placení nájemného a poplatků za služby spojené s užíváním bytu, které nesmí být starší než jeden měsíc*. Tomuto pravidlu se dá vytknout hned několik věcí, předně jeho pojmová nekonzistentnost. Jedná se o vlastníka domu, či vlastníka bytu? Rizikovým je však zejména vyděračský potenciál spojený s vyžadováním tohoto potvrzení. Potvrzujícímu subjektu se totiž dává do ruky nástroj, kterým může bránit žadateli městský byt získat, a tím ho fakticky udržuje v dosavadním, tedy svém nájmu.²⁶

NÁVRH OPATŘENÍ:

Vzhledem k režimu soukromého práva, ve kterém se celý proces nachází, se jedná o problematiku ustanovení, neboť toho, jež má vyjádření poskytnout, k takovému kroku lze jen obtížně nutit, a především jej lze velmi obtížně sankcionovat v případě, že by jím podané vyjádření bylo lživé či neúplné. Nadto lze mít pochyby i o potřebnosti takového

²⁶ Ustanovení navíc považuje placení nájemného a poplatků spojených s nájmem za pouhý příklad řádného plnění povinností, a je tedy představitelné, že pronajímatel bude tento pojem vykládat jinak. Zatímco finanční plnění je pak možné prokázat, kupříkladu řádné vytírání chodby již jen se značnými obtížemi.

potvrzení, s ohledem na relevanci skutečností, o kterých vypovídá. Bylo by tedy vhodné zvážit, zda je tato potvrzení zcela nezbytně nutné pro další rozhodování o žádosti. Za předpokladu, že městská část dojde k závěru, že je tento požadavek po věcné stránce ospravedlnitelný, měly by být přehodnoceny důsledky nepředložení tohoto potvrzení v situaci, kdy vlastník domu nebo bytu odmítne potvrzení vystavit.

RIZIKO:

Ustanovení § 41 zakládá možnost obejít mechanismu příslušného oddílu tím, že dojde k pronájmu bytu na základě projednání a doporučení pronájmu v Komisi bytové politiky Rady městské části Praha 6, Komisi pro sociálně bytové otázky Rady městské části Praha 6 a Komisi pro sociální a zdravotní problematiky Rady městské části Praha 6. Takový pronájem musí být opět schválen samotnou Radou městské části Praha 6. Využitím tohoto schvalovacího procesu dojde k vyloučení bodového systému hodnocení žádostí spolu s dalšími tam uvedenými kritérii. To je však částečně kompenzováno početností komisí, které musejí pronájem schválit.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Vzhledem k nesystematičnosti takového postupu se jeví vhodným klást důraz na transparentnost a odůvodnění takového procesu.²⁷

KOMPETENČNÍ VÝLUKA

RIZIKO:

§ 75 Pravidel stanoví možnost Rady městské části Praha 6 v případech mimořádných událostí a případech zřetele hodných posoudit jednotlivé případy individuálně a rozhodnout o pronájmu bytu, aniž by byly v plném rozsahu splněny podmínky Pravidel. Toto ustanovení je mimořádně problematické, jakkoliv je z hlediska normotvůrce Pravidel samotných, kterým je Rada, pochopitelné. Jedna z potíží s tímto pravidlem je výkladového charakteru, a sice, zdali absence *splnění podmínek v plném rozsahu* znamená, že alespoň část podmínek, či některá z nich, splněna být musí. Bez ohledu na tuto interpretační nejasnost je však založena možnost Rady rozhodovat o žádostech individuálně, kdy jediné kritérium tohoto jejího postupu spočívá v *případech hodných zřetele*, či v *mimořádné situaci*.

²⁷ V detailech odkazujeme na celkové doporučení v závěru analýzy.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Nejčistším řešením této problematiky by bylo uvedenou možnost zcela zrušit, a zajistit tak, aby Rada musela pravidla změnit, či alespoň, aby musela rozhodnout samostatně a s řádným odůvodněním. Za předpokladu, že bude zachování výše uvedené možnosti považováno za nezbytné, je nutné trvat na existenci důkladného odůvodnění rozhodnutí učiněného dle tohoto ustanovení Pravidel a také na zveřejnění takového odůvodnění, aby byla umožněna veřejná kontrola. Poznámka o splnění v plném rozsahu je pak detailem překlenutelným výkladem, při změně pravidel však může být i tato část snadno vyjasněna.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Jedním z hlavních nedostatků Pravidel je jejich legislativně-technická nedokonalost, kdy nepracují s žádnou obecnou částí či společnou procesní úpravou, čímž zavádějí vzniku pochybností při srovnání těchto postupů, kdy není zřejmé, zda je nezmínění určité skutečnosti v jiném oddílu textu záměrem, či opomenutím.

Spolu s těmito nedostatky se pak jedná o celou řadu dílčích nedostatků, které však v konečném součtu způsobují, že jsou Pravidla dokumentem spíše nepřehledným, dokumentem, u kterého není jisté ani to, že bude dosahovat žádoucích výsledků bez toho, aniž by jejich interpret byl věcně instruován ohledně zamýšlených cílů. S ohledem na výše zmíněné se jeví vhodným Pravidla novelizovat tak, aby se stala dokumentem, který řádnému přidělování bytů bude sám napomáhat.

PRAHA 8

PŘEHLED BYTŮ²⁸

Městské části Praha 8 je svěřeno celkem 1173 městských bytů. Z nich je necelých 150 pronajímáno tržním systémem²⁹ a přibližně 50 jich je určeno pro nájmy seniorům. Více

²⁸ Data převzata z Brabec, Tomáš. *Stav a vývoj obecního bytového fondu v městských částech hl. m. Prahy — Aktualizace 2021*. Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, 2021, s. 22

²⁹ Tedy typicky za nejvyšší předloženou nabídku nájemného.

než 230 bytů je určeno zdravotně postiženým osobám, necelá šedesátka pak podporovaným profesím. Jako obecně sociální jsou vyčleněny tři desítky bytů.

BYTOVÁ POLITIKA

Praha 8 v klíčovém dokumentu týkajícím se hospodaření s městskými byty, tedy v níže popisovaných Zásadách, pracuje s několika kategoriemi specificky určených bytů, které v důsledku tvoří její bytovou politiku. V úvodu těchto pravidel je uvedeno, že většinu dostupných bytů tvoří malometrážní garsoniéry vhodné pro jednu osobu, čímž je způsob pronájmu přímo ovlivněn. Co se sféry sociálního bydlení týče, Praha 8 má vyčleněnu část jí svěřených bytů jako bytů azylových. Ty jsou určeny pro poskytnutí přechodného krátkodobého ubytování občanům hlášených k trvalému pobytu na Praze 8 po dobu minimálně dvou předchozích let. Dále se jedná o sociální byty při pečovatelské službě, určené k bydlení seniorům a osobám se zdravotním postižením, které si své běžné potřeby nemohou obstarat samy. V ostatních případech již zásady s byty zvláštního určení nepracují, a kategorie pojmově odpovídají těm vymezeným ve statistice uvedené výše.

RELEVANTNÍ PŘEDPISY, INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

Výchozím dokumentem pro dispozici s byty na Praze 8 jsou Zásady a podmínky pro nakládání s byty v domech ve vlastnictví hlavního města Prahy, svěřených do správy městské části Praha 8 (dále pro účely této části jen jako „Zásady“). Tyto Zásady jsou přílohou k usnesení Rady městské části Praha 8 ze dne 8. prosince 2021. Obsahově se jedná o vcelku stručný dokument, kde je na dvanácti stranách popsán mechanismus a pravidla pro pronájem sociálních bytů, bytů pronajímaných výběrovým řízením, bytů pronajímaných preferovaným profesím, krizové ubytování, náhradní byty a mechanismu pro výměnu bytů či přechod nájmu.

Co se systematiky zásad týče, tyto nijak nepoužívají obecná ustanovení či vymezení pojmů, a rovnou přecházejí k jednotlivým typům nakládání s byty.

Z hlediska institucionálního zabezpečení je zásadní Komise Rady městské části Praha 8 pro sociální věci, seniory a národnostní menšiny. Pro místní šetření v Zásadách stanovených případech je pak příslušný Odbor sociálních věcí, a to na žádost odboru

správy majetku Úřadu městské části Praha 8, který žádosti administruje. Opomíjet nelze ani samotnou Radu městské části Praha 8, která je ve věcech pronájmů bytů nadána politickou rozhodovací pravomocí. Dále je nutné zmínit i Osmou správu majetku a služeb, a.s., která je právnickou osobou, jejímž jediným akcionářem je městská část Praha 8.

ANALÝZA RELEVANTNÍCH PŘEDPISŮ

SOCIÁLNÍ BYTY

RIZIKO:

Při pronájmu azylového bydlení je stanoveno uzavírání podnájemních, nikoliv nájemních smluv, což má pro podnajímníky soukromoprávní důsledky. Tím, kdo podnájemní bydlení zajišťuje je akciová společnost, jejímž jediným akcionářem je městská část Praha 8. Tím jsou jednak významně zhoršena práva a postavení podnajímníků, jednak je tím rozšířen okruh osob, které o bytech rozhodují. Tyto osoby nadto nejsou k takovému rozhodování legitimovány voliči, a to ani nepřímo. Za svá rozhodnutí tedy nemohou nést politickou odpovědnost, a naopak mohou být vystavovány různým nepřiznaným politickým tlakům ze strany městské části. Korupční rizika jsou v této souvislosti z našeho pohledu větší s ohledem na to, že z podstaty obchodní korporace vyplývá omezená veřejná kontrola rozhodování při výběru podnajímníků. S tím také souvisí skutečnost, že zaměstnanci této společnosti mají v zásadě odpovědnost pouze ve vztahu k vedení společnosti. Vedení společnosti pak odpovídá orgánům společnosti, které jsou jmenovány Radou městské části vykonávající funkci jediného akcionáře. Korupční rizika tak mohou vyplývat i z této omezené odpovědnosti.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Poskytování bytů prostřednictvím soukromoprávní společnosti považujeme v tomto kontextu s ohledem na korupční rizika za nevhodné. Je-li třeba zajistit operativnější způsob rozhodování o přidělení bytu pro tento účel, lze k němu zmocnit Úřad městské části v souladu s § 94 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Pokud by mělo být zachováno poskytování bytů pro tento účel prostřednictvím podnájemních smluv, o jejichž uzavření rozhoduje městská akciová společnost, je třeba vést rozhodovací proces maximálně transparentně spolu se zveřejňováním souvisejících

dokumentů, aby byla zajištěna adekvátní míry kontroly veřejnosti. Rovněž je třeba zajistit přiměřené kontrolní mechanismy ze strany městské části.

RIZIKO:

V části I./1. a) Zásad je jako vstupní kritérium pro poskytnutí přechodného krátkodobého ubytování stanovena podmínka, že žadatel musí být v evidenci Odboru sociálních věcí MČ Praha 8. Byť je tato podmínka pochopitelná, může být problematická z toho důvodu, že potenciální diskvalifikační prvek pro pronájem bytu přesouvá na jiný orgán, který tak má nad přidělením či nepřidělením bytu faktickou kontrolu. Tato situace pak může vytvářet prostor pro ovlivňování okolností zařazení do této evidence. Situace je o to složitější, že i při komplexnějších protikorupčních opatřeních týkajících se bytů může být tento odbor opomenut, právě kvůli systematicky odlišnému zařazení.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Samotná skutečnost, že se městská část snaží poskytnout bydlení uchazečům, s nimiž již pracuje prostřednictvím odboru sociálních věcí, problematická není. Je však nutné průběžně posuzovat a vyhodnocovat, nakolik toto opatření zajišťuje efektivní alokaci sociálních bytů, a zdali nedochází k nadměrnému vylučování ostatních uchazečů. Jedná se tedy o upozornění na možný systémový problém, který je třeba v dalším vývoji mít na paměti a reflektovat jej.

RIZIKO:

V části I./1. b) Zásad je jednou z podmínek pro poskytnutí přechodného ubytování uvedeno, že žadatel musí v rámci svých možností řádně pečovat o děti a o domácnost. Potíž s tímto kritériem tkví v tom, že se jedná o arbitrární kritérium, které může být posuzováno zcela svévolně. Nadto se jedná o kritérium, které není objektivní, nýbrž je nutné vykládáno prostřednictvím hodnotového ukotvení osoby aplikující předpis. Tak je tomu proto, že Zásady k těmto pojmům nenabízejí žádné výkladové vodítko.

Shodná je situace i v další podmínce písm. c) téhož ustanovení, podle kterého je třeba, aby žadatel řádně pracoval, či aby byl v evidenci Úřadu práce ČR a měl vyřízeny veškeré sociální dávky. Zde není zřejmé, zda se *řádnu prací* rozumí situace, ve které je uchazeč pouze zaměstnán či pokud vykonává samostatnou výdělečnou činnost, nebo zda je požadována i určitá kvalifikovaná úroveň těchto činností. Ve chvíli, kdy by taková kvalifikovaná úroveň vyžadována byla, by tento požadavek tvořil korupční potenciál na straně zaměstnavatele, který by měl zřejmě v moci obsah sdělení o řádnosti či

neřádnosti výkonu práce. Jakým způsobem by se pak při zachování zásad rovnosti dokazovala řádnost výkonu práce u samostatné činnosti, je nejasné.³⁰

NÁVRH OPATŘENÍ:

Co se kritéria řádnosti péče o dítě a domácnost týče, bylo by vhodné přinejmenším stanovit kritéria, podle kterých by taková řádnost měla být posuzována. Tím by se zamezilo situacím, kdy jeden úředník či zaměstnanec městské části považuje určité jednání za vhodné, a jiný už nikoliv. Obdobné platí i u řádnosti práce, kde se lze alespoň v určitém výseku spolehnout na jinou osobu, tedy zaměstnavatele, které je tím ovšem dán do rukou vyděračský potenciál. Jako vhodnější se tedy jeví nahrazení tohoto kritéria například kritériem solventnosti nebo stabilní bilance, které je možné na rozdíl od řádnosti vykonávané práce, doložit. Nadto by taková podmínka nebyla imanentně vázaná na skutečnost, že uchazeč závislou práci vykonává.

RIZIKO:

Samotný postup pronájmu azylových bytů spočívá v tom, že veškerá kritéria uvedená v Zásadách jsou pouze vstupními kritérii pro započetí samotného procesu přidělování bytu. O podnájmu totiž rozhoduje akciová společnost, která je nájemcem bytů svěřených městské části, a to na základě doporučení Komise Rady městské části Praha 8 pro sociální věci, seniory a národnostní menšiny.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Zrušení přidělování bytů prostřednictvím akciové společnosti či přijetí adekvátních opatření, viz výše.

BYTY PŘI PEČOVATELSKÉ SLUŽBĚ

RIZIKO:

Jedním ze vstupních kritérií pro přidělení bytu je *prokázaná závislost na jiné osobě při běžných každodenních úkonech, spolu s dlouhodobě nepříznivým stavem*. Zde se jedná o dvojici nevyjasněných pojmů, kdy není zcela zřejmé, co se závislostí na jiné osobě myslí a v jaké míře taková závislost musí nastat, stejně jako není zřejmé, který stav je již považován za nepříznivý. Samostatnou kategorií je pak prokazování prvního

³⁰ Je otázkou, zda by například doložení daňové evidence mohlo být ospravedlnitelným požadavkem.

z uvedených, kdy je nejasné, jakým způsobem lze tuto skutečnost prokázat, přičemž se nabízí mnoho možností, čestným prohlášením počínajíc a lékařským posudkem konče.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Doporučuje se vyjasnit pojmy a stanovit, jakým způsobem se takové skutečnosti mohou prokazovat.

RIZIKO:

Dalším z problematických ustanovení při přidělování těchto bytů je samotný mechanismus tohoto přidělování. Uchazeč nejprve předkládá listinné podklady Odboru správy majetku, který je následně předává Odboru sociálních věcí. Odbor sociálních věcí následně provede místní šetření, a celá věc je předložena komisi, která žádost posoudí. Tato komise je jmenována vedoucím Odboru zdravotních a sociálních služeb Úřadu městské části Praha 8, či jím pověřeným zástupcem. Komise provádí individuální posouzení žádosti, a rozhoduje o zařazení do seznamu čekatelů, popřípadě rozhoduje o možnosti přednostního zařazení. Na tomto mechanismu je problematická zejména skutečnost, jakým je Komise jmenována, spolu s existencí možnosti přednostního zařazení, odvislého od uvážení Komise. Platí totiž, že orgán jmenovaný jednou jedinou osobou může být mimořádně náchylný k závadnému jednání, respektive nemusí být vůči takovému jednání dostatečně odolný.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Zajistit transparentní jmenování komise, které nebude odvislé od rozhodnutí jedné osoby bez politické odpovědnosti, která nadto může takové rozhodnutí delegovat na osobu jinou.

RIZIKO:

Závěrem pak Zásady stanoví, že pronájem bytu není nárokový, a to ani v případě, že žadatel splňuje vstupní kritéria. Toto ustanovení v zásadě zakládá možnost arbitrárního posuzování žádostí bez ohledu na Zásady, kdy na splnění tam obsažených pravidel mohou rozhodující orgány zcela rezignovat.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Vzhledem k rozsahu problematiky nárokovosti je na ní odkazováno v závěrečných zjištěních.

PRONÁJEM SOCIÁLNÍCH BYTŮ

RIZIKO:

Zásady zakládají možnost vyžádat si od uchazeče *další doklady dle vyžádání Odboru správy majetku*. Tímto je otevřen prostor pro znesnadňování procesu vybraným uchazečům, přičemž v limitech soukromého práva je tato možnost omezena pouze šikanózním výkonem práva. Stejně tak je tímto postupem umožněno, aby bylo určitým žadatelům „ulehčeno“, například tak, že jim bude umožněno doložit jiný, snáze dostupný doklad, než jaký je vyžadován po ostatních žadatelích.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Vymezit, které podklady mohou být vyžadovány, a to alespoň druhově.

RIZIKO:

Charakter, dispozice a seznam sociálních bytů určí Rada městské části Praha 8 na návrh Komise pro obecní byty Rady městské části Praha 8. Tento postup umožňuje manipulaci s byty a jejich počtem na základě jednorázového nestrategického rozhodnutí, které může být podmíněno nezákonným majetkovým prospěchem. Tento mechanismus je problematický, protože umožňuje přesunout určitý byt z jedné kategorie do druhé, a to na základě formalizovaného procesu, který může být ovlivněn korupčním jednáním.³¹

NÁVRH OPATŘENÍ:

Výše popsaná možnost je riziková, neboť umožňuje nekoncepční nakládání s byty. Zároveň je však třeba brát v potaz skutečnost, že změna účelu využívání bytů je nutná. Jako ideální z hlediska snižování rizika korupce se tedy zdá možnost, kdy by o bytech a jejich určení bylo rozhodováno ve větších celcích a delších intervalech, tak aby tyto systémové změny mohly být pod dozorem veřejnosti. Je totiž zřejmé, že přesun jednoho bytu si potřebnou pozornost nikdy nezíská. Ideální z hlediska veřejné kontroly by pak bylo, kdyby si rozhodování o účelovém zařazení bytů vyhradilo zastupitelstvo, jehož rozhodnutí jsou nejvíce sledovaná a veřejností komentovaná.

³¹ Je však třeba zmínit, že Praha 8 je ze zkoumaných celků jediná, která má v pravidlech tuto pravomoc rady výslovně zmíněnou. Rada městské části však bude moci činit v této oblasti rozhodnutí i bez tohoto výslovného konstatování v pravidlech. Uvedené tedy může platit i pro další městské části.

ZÁVĚREČNÉ USTANOVENÍ

RIZIKO:

Rada stanoví, že *schválením těchto zásad není dotčeno právo Rady městské části Praha 8 v odůvodněných případech postupovat odchylně*. Není však ani v náznacích stanoveno, jak by mělo takové odůvodnění vypadat, odkud by mělo být seznatelné, či co jsou tyto odůvodněné případy.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Odchylný postup od zásad je zásadním popřením jejich existence, byť tento postup může být v odůvodněných případech pochopitelný. Na odůvodnění a kontrolu takového postupu však musí být kladeny zvýšené nároky. Kontrolu odchylného postupu by měla být způsobilá provést i veřejnost. Odůvodnění postupu by tak mělo být veřejně dostupné, důkladné a přezkoumatelné.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Obdobně jako v předchozím popisovaném případě spočívá největší nedostatek Zásad v jejich legislativně-technické nedokonalosti, nadto spojené s jejich relativní stručností. Stručnost sice může být hodnotou sama o sobě, to však platí jen v případě, kdy se tak neděje na úkor obsahu. Zásady však namísto obecného vymezení a sjednocení procesních pravidel přistupují rovnou k úpravě jednotlivých typů pronájmů bez toho, aniž by třeba i vymezovaly některé pojmy.

Dále je nutné zmínit, že Praha 8 jako jediná z analyzovaných městských částí využívá k zajištění krátkodobých pronájmů akciové společnosti, v důsledku čehož nájemníci uzavírají smlouvy podnájemní, a nad celým procesem je oslabena kontrola, která může být vykonávána zejména v mezích práva obchodních korporací ze strany rady městské části. Občanská kontrola je pak v podstatě omezena pouze na svobodný přístup k informacím.

Z těchto důvodů lze tedy uvažovat nad možnou změnou systematiky poskytování bytů, spolu s jasnějším vymezením některých pojmů a institutů v Zásadách obsažených, což by v konečném důsledku napomohlo korupčně odolnějšímu poskytování městských bytů v této městské části.

PRAHA 11

PŘEHLED BYTŮ

Městské části Praha 11 je svěřeno do správy celkem 1347 bytů. Z nich je 5 pronajímáno tržním způsobem, více než 200 jich je pak určeno jako bydlení pro seniory. Necelá stovka je určena jako byty pro osoby zdravotně postižené, a více než 120 bytů je určených podporovaným profesím. Pro obecně sociální účely je vyčleněna necelá padesátka bytů.

BYTOVÁ POLITIKA

Bytová politika Prahy 11 je seznatelná z výchozího dokumentu upravujícího nakládání s byty jí svěřenými do správy, popsaného níže. U pronájmů bytů za tržní nájemné tak mají být preferováni občané Prahy 11, popřípadě tam osoby dlouhodobě žijící. Byty specifického určení jsou pak rozděleny na byty v domě s pečovatelskou službou a byty bezbariérové.

RELEVANTNÍ PŘEDPISY, INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

Výchozím dokumentem pro nájem a podnájem bytů svěřených do správy městské části Praha 11, je Nařízení postup Nájem a podnájem bytů v majetku hl. m. Prahy, svěřených do správy MČ Praha 11 (dále jen „Směrnice“). Tato Směrnice je interním předpisem schváleným právě radou městské části, přičemž se jedná o vcelku obsáhlý třicetistránkový dokument. Pozitivním aspektem Směrnice, zejména v porovnání s jinými zkoumanými dokumenty, je její využití obecných definic, legislativních zkratk a společných ustanovení. Je tak jasně definováno, co se rozumí kupříkladu dlouhodobým pobytem, a tento pojem nemusí být v každém jednotlivém případě interpretován. Směrnice v bodě 2 jasně stanoví, že je jakožto vnitřní předpis závazná pro všechny zaměstnance zařazené do Úřadu městské části Praha 11.

Hned úvodem směrnice je vymezeno, že o nájmu zásadně rozhoduje Rada městské části, přičemž směrnice upravuje tu část procesů, které rozhodování předchází. Směrnice stanoví i odpovědnosti za správnost a úplnost postupu při řešení nájmu, která leží na věcně příslušných vedoucích odborů.

Z hlediska institucionálního zabezpečení Směrnice jako relevantní orgány uvádí Bytovou komisi Rady městské části, zabývající se dobou a výší nájmu, obecnými nájemnými podmínkami a Zdravotní a sociální komisi, navrhuující nájemce pro sociální nájem a další podmínky s nimi spojené. Dále na Praze 11 působí odborná pracovní skupina Odboru majetkoprávního a Odboru sociálních věcí a zdravotnictví, připravující podklady a doporučující nájemce bytů ze sociálních důvodů. Zmiňované odbory jsou pak příslušné i jako administrátoři žádostí a podkladů.

ANALÝZA RELEVANTNÍCH PŘEDPISŮ

OBECNÁ PRAVIDLA

RIZIKO:

Rada městské části může ve zvlášť odůvodněných případech schválit odlišné podmínky než ty, které jsou uvedeny v příslušné kategorii Směrnice. Toto ustanovení zakládá možnost Rady obejít pravidla v rámci pravidel, aniž by bylo jednoznačně stanoveno, o které situace by se mělo modelově jednat. S touto pravomocí souvisí možnost příslušného místostarosty ve výjimečných případech dát pokyn bytovému odboru, aby bez projednání v bytové komisi předložil konkrétní případ Radě městské části ke schválení.

NÁVRH OPATŘENÍ:

Odchylné rozhodování od předem schválených pravidel je rozebíráno na více místech této analýzy, proto v této souvislosti odkazujeme na příslušné části analýzy.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Směrnice je předpisem, který ze zkoumaných úprav nejvíce odpovídá obecným požadavkům na normotvorbu, samozřejmě s ohledem na oblast, která je jí upravována. Využívá jak obecné definice a legislativní zkratky, tak zavádí společná ustanovení, čímž aplikaci tam obsažených pravidel zjednodušuje.

Ze zkoumaných úprav se zároveň zdá být tou, kterou je možné nejpřesněji aplikovat bez nutnosti tak činit za použití nadstandartních metod interpretace, či dokonce nutnosti pravidla doplňovat o vlastní invenci.

Jedinou skutečnou výtkou tedy je, že samotná Směrnice umožňuje nerespektovat svá ustanovení ve zvlášť odůvodněných případech, což není z hlediska transparentnosti rozhodovacího procesu a změny politické vůle optimální. Při vhodném zveřejňování rozhodnutí učiněných na základě postupu odchylného od Směrnice a skutečném a přezkoumatelném odůvodňování takového postupu se však ani tak nemusí jednat o zásadní problém.

CELKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Při analýze dokumentů jsme narazili na řadu legislativně-technických nedostatků v příslušných dokumentech či na situace, kdy by popisovaná úprava mohla být vylepšena, aby se co nejvíce zamezilo korupčním rizikům při pronájmu městských bytů. Jednotlivá zjištění jsou v detailech popsána v příslušných oddílech tohoto textu. Jakkoliv se jedná o konkrétní případy nedostatků či možných zlepšení analyzovaných předpisů, je možné je typově rozdělit na dílčí oblasti:

1. Možnost politického rozhodnutí tam, kde je obvykle nutné postupovat podle zavedených procesních pravidel, čímž jsou tato pravidla neaplikována.
2. Nejasnosti v pojmech a v kritériích pro posuzování žádostí, což zavádá možnosti nestejných závěrů v obdobných případech. V několika případech se jednalo o vytvoření vyděračského potenciálu vůči žadateli, a to jak ze strany samospráv, tak třetích stran.
3. Nezveřejňování dokumentů a informací o rozhodovacích procesech
4. Nemožnost či zásadní oslabení jakéhokoliv přezkumu rozhodnutí.

Napříč všemi zkoumanými úpravami a v rámci těchto zjištění se však vyskytlo několik oblastí, které si zaslouží *vytknout před závorku*, neboť jsou aplikovatelné na každou z těchto úprav, a nadto jsou relevantní i pro jiné druhy činností samospráv – problematika nárokovosti, transparentnosti, a samotné povahy činnosti spočívající v pronájmu městských bytů.

NÁROKOVOST

Pravidla pro přidělování městských bytů často uvádějí určitou obdobu formulace, že *na pronájem bytu [podle pravidel] není právní nárok, a to ani při splnění podmínek v nich obsažených*. Tato konstrukce je vcelku logickým důsledkem reality přidělování bytových jednotek a povahy takové činnosti, což ovšem neznamená, že s sebou nenese některé nežádoucí důsledky. Vzhledem k tématu tohoto textu je pak nejzávažnější možnost, kdy by institutu *nenárokovosti* bylo zneužito za účelem odstranění vybraných uchazečů

z pořadníků či evidencí uchazečů, čímž by při vhodném načasování³² mohlo dojít k prioritizaci uchazeče, který k takovému postupu poskytl nezákonnou incentivu³³. Tato eventualita činí z existence možnosti městských částí odmítnout přidělení bytu jinak vyhovujícímu uchazeči institut hodný pozornosti a opatrnosti.

Zároveň však nelze bez dalšího říci, že by řešením bylo učinit pronájem městských bytů nárokovým. Jakkoliv se tato možnost zdá být nasnadě, nese s sebou přinejmenším výrazně zvýšené požadavky na kvalitu příslušné normotvorby. Z teoretického hlediska je jistě představitelné řešení, kdy by pravidla byla natolik obsahově promyšlená, že by jejich obsah jednoznačně a detailně stanovil podmínky pro to, aby uchazeči byl byt přidělen. Takové podmínky by se pak mohly týkat i reakcí na mimořádné okolnosti, přesně daných postupů pro určování pořadí uchazečů v případech, kdy je takové pořadí vhodné určovat, a podobně. Při splnění uvedeného by pak bylo možné ustanovit, že při splnění podmínek pravidel je přidělení bytu nárokové, neboť by samotná pravidla zajišťovala, že byt bude přidělen právě takovému uchazeči, kterému je vhodné jej přidělit³⁴. Vznik takových pravidel však vyžaduje investici do jejich tvorby, a to jak časovou, tak personální³⁵, nadto nelze opomenout skutečnost, že zásah do právních předpisů nevylučuje situaci, že výsledek bude horší, než původní stav. Proto se může zdát jednodušším umožnit městským částem, aby v nepředvídaných, a zřejmě i ojedinělých případech, řešily nastalou situaci prostřednictvím odepření nároku na přidělení bytu. Takový postup však vyžaduje zvýšené požadavky na transparentnost a odůvodněnost postupu, ve smyslu níže uvedeného.

TRANSPARENTNOST A ODŮVODNĚNOST

Obec je veřejnoprávní korporací, jejíž vůle je vyjadřována prostřednictvím občanů volených zástupců. Primární odpovědnost těchto zástupců je odpovědností politickou, a

³² Celá operace by vyžádala značnou dávku expertízy ohledně interních postupů při přidělování bytů, vyhlášení výzev apod. Osoby, které na manipulaci mají zájem, však s potřebnými postupy v dostatečné míře podrobnosti seznámeny bývají, a tedy vědí, jak docílit kýženého výsledku.

³³ Tedy typicky úplatek.

³⁴ S ohledem na výše uvedenou žádoucnost efektivní alokace veřejných zdrojů lze pracovat s tezí, že podstatou držby obecních bytů je, aby pronajaty byly, a nikoliv naopak.

³⁵ Vhodným srovnáním mohou být legislativní odbory ministerstev, kdy i přes jejich vysokou odbornost platí, že nejasnosti při výkladu bývají odstraňovány soudy, a to i prostřednictvím jiných než jazykových metod.

to právě vůči svým potenciálním voličům. Nelze samozřejmě opomíjet ani jiné druhy právní odpovědnosti, ty se však uplatňují jen v případě, že dojde k naplnění jejich předpokladů³⁶. Předpokladem naplnění politické odpovědnosti je, aby voliči měli možnost být v mezích zákona plně informováni o tom, jakým způsobem jejich zástupci při výkonu své funkce jednali. Obdobné platí i pro činnost ostatních osob v rámci samostatné působnosti obce, neboť voleným zástupcům lze jistě přičítat situace, kdy nedostatečně kontrolují rozhodovací činnosti těch, na které své pravomoci případně delegují.

Transparentnost přidělování městských bytů není z našeho pohledu optimální. Některé typy dokumentů nejsou zveřejňovány vůbec a některé jen na výslovnou žádost³⁷. Ty dokumenty, které zveřejňovány jsou, pak často bývají svým obsahem velmi kusé. Je otázkou, co si čtenář odnese z textu, který uvádí, že se rozhodlo určitým způsobem, aniž by jakkoliv naznačil diskusi či úvahy tomuto rozhodnutí předcházející. Platí přitom, že jedině v případě, že občané budou mít možnost sledovat, jakým způsobem orgány obce o přidělování bytů rozhodují, budou mít možnost vyjádřit svůj názor na kvalitu této činnosti. Lze tedy konstatovat, že vzhledem ke korupčnímu potenciálu zmíněnému v úvodu této analýzy by bylo vhodné, aby byla veškerá politická rozhodnutí týkající se přidělování bytů automaticky vhodným způsobem zveřejňována tak, aby z nich byly seznatelné důvody pro příslušné rozhodnutí.³⁸ V kontextu výše analyzovaných úprav se jedná zejména o doporučení k zveřejňování podkladů ze zasedání rad městských částí a jejich příslušných poradních komisí, a to nejen co do výsledku rozhodnutí, ale i co do postupu, jak takové rozhodnutí vzniklo. Vzhledem ke způsobu, jakým tyto orgány jednají, je vhodné zveřejňovat nejen zápis z jednání, ale také dokumenty, důvodové zprávy a jiná odůvodnění související s přijatým rozhodnutím.³⁹

³⁶ Jedná se o trestní odpovědnost, kdy je třeba, aby byl spáchán trestný čin, a civilní odpovědnost, kdy musí dojít k naplnění zákonných předpokladů jejího vzniku.

³⁷ Tedy v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ten má však své limity a nutnost jeho využití může některé občany odrazovat. Soudní praxe navíc ukazuje, že povinné subjekty v některých případech odmítají poskytnout informaci, jejíž poskytnutí jim později musí být nařízeno.

³⁸ Jsme si vědomi, že při rozhodování v této oblasti je zpracovávána celá řada osobních údajů. Při zveřejňování odůvodnění příslušných rozhodnutí tak je nutné dbát ochrany těchto osobních údajů a soukromí žadatelů.

³⁹ Praxe totiž ukazuje, že zápisy z rad obcí často obsahují strohé formulace typu „rada rozhodla v souladu s doporučením vedoucího odboru bytového fondu“. Ač formálně dostačující, nemůže být takový styl odůvodnění souladný s výše uvedeným, tedy s požadavkem na informování veřejnosti o způsobu a důvodech nakládání s obecním majetkem.

S tím pak souvisí další předpoklad občanské kontroly, a to požadavek na odůvodnění rozhodnutí, zejména v případech, kdy je rozhodováno o nestandardní situaci či mimo rámec předem schválených pravidel. Samotná pravidla totiž mnohdy předpokládají, že bude nutné rozhodovat odlišně či nestandardně, ukládají však povinnost v takových případech zvláštní postup řádně odůvodnit. Často však není zřejmé, jak by takové odůvodnění mělo vypadat, a co by mělo obsahovat. Bližším studiem analyzovaných předpisů pak lze dokonce dospět i k závěru, že není jasné ani to, zdali se ve skutečnosti jedná o požadavek na *odůvodnění*, či *odůvodněnost*. Tyto dva pojmy se přitom svým obsahem značně liší. Požadavek odůvodněnosti vyžaduje pouze to, aby určité jednání mělo svůj racionální důvod. Naproti tomu požadavek na odůvodnění koresponduje s v právu vcelku běžným požadavkem na to, aby byly racionální důvody přehledně sepsány způsobem srozumitelným pro kohokoli, kdo si daný dokument přečte. Pouze druhá z uvedených možností pak zaručuje dostatečnou transparentnost rozhodovacích postupů. Z hlediska veřejné kontroly se přitom zdá být zřejmé, že obsahem odůvodnění musí být přinejmenším to, proč orgán rozhodl tak, jak rozhodl, co ho k takovému rozhodnutí vedlo, a zdali zvažoval dopady svého rozhodnutí či alternativní způsoby řešení nastalé situace. Toto odůvodnění pak nutně musí být zveřejněno. Musí se tedy jednat o odůvodnění směrem ven, nikoliv o odůvodněnost postupu orgánu obce po věcné stránce. Pouze při splnění těchto podmínek pak lze považovat za obhajitelné, aby obsahem zkoumaných pravidel byla ustanovení, která umožňují, typicky radě, rozhodnout z vlastní vůle, odlišně od dříve přijatých pravidel.⁴⁰ Stejně tak lze považovat za žádoucí, aby podobným způsobem bylo postupováno *mimo pravidla samotná*, a nikoliv v jejich rámci. Rada obce samozřejmě může rozhodnout jakýmkoliv zákonným způsobem, z hlediska transparentnosti by však bylo vhodné, aby tak činila samostatně a veřejností seznatelně.

⁴⁰ Samozřejmě nelze opomíjet, že v rámci zákona a jeho mezích může rada obce či její zastupitelstvo rozhodovat dle svého uvážení. Mělo by být zájmem těchto orgánů, aby vůči svým občanům působily transparentním dojmem. Při kontrole ze strany veřejnosti lze uvažovat i o využití kritérií, která jsou z právního hlediska neurčitými pojmy, kupříkladu použití mimořádných postupů ve smysluplných případech.

K POVAZE ČINNOSTI

Nelze opomenout skutečnost, že celá řada problémů vyskytujících se při přidělování obecních bytů plyne ze skutečnosti, že tato činnost spadá do samostatné působnosti obcí. Jakkoliv je tato konstrukce s ohledem na právo na samosprávu zakotvené v článku 100 Ústavy ČR pochopitelná, znamená, že se na proces přidělování obecních bytů nepoužije úprava správního řádu. Ta přitom řeší celou řadu výše popisovaných problémů, počínaje požadavky na odůvodnění, přes vymezení účastníků řízení a práva na opravné prostředky, možnost seznámit se a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, konče úpravou systémové i běžné podjatosti, při které je z rozhodování příslušný úředník vyloučen. Vezmeme-li v potaz nejen v této analýze zmiňované problémy a korupční kauzy s touto činností spojené, lze si tedy klást otázku, nakolik je systémové, aby obce v samostatné působnosti zajišťovaly bytovou potřebu svých občanů bez existence alespoň dílčí veřejnoprávní úpravy například sociálního bydlení. Reforma tohoto systému by pochopitelně byla náročná a spojená s celou řadou nejen politických problémů. Přesto však stojí za zvážení, zdali není alespoň dílčí změna kompetencí obce způsobem, jak se v textu popisovaným neduhům vyhnout, zvláště vezmeme-li v potaz ostatní neuralgické oblasti obecní samosprávy, zejména celkové nakládání s vlastním majetkem. Uvedené samozřejmě neznámá, že by úprava správního řádu byla zcela bezproblémová, zejména ve chvíli, kdy je spolu s ní třeba aplikovat další předpisy upravující postavení úředníků územně samosprávních celků. Jedná se však o úpravu, která je kodifikovaná, a jejíž podoba nespočívá čistě na rozhodnutí orgánu obce.

ZÁVĚR

Cílem tohoto textu bylo upozornit na možná korupční rizika při pronájmu městských bytů HMP. Analyzovány byly tři vybrané městské části a HMP samotné, což vychází ze způsobu, jakým způsobem může Praha se svými byty nakládat. Tyto vybrané celky představují reprezentativní vzorek, zvolený tak, aby co možná nejvíce reflektoval právní úpravu poskytování bytů různým sociálně slabším skupinám.

Při analýze bylo zjištěno, že pronájem městských bytů napříč Prahou vykazuje celou řadu potenciálních rizik. Nejedná se však o rizika neodstranitelná a rozhodně se nemusí jednat o situace, které nastávají a kterých je běžně zneužíváno. Máme však za to, že i upozornění na možnost takového zneužití je přínosné, neboť může „vrhnout světlo“ na potenciálního škůdce, a jeho jednání tak předejít.

Považujeme za vhodné zdůraznit, že vzhledem k právní povaze a charakteru pronajímání městských bytů je tato oblast mimořádně obtížně regulovatelná. Z povahy věci jde o samoregulaci v podobě sebeomezení rozhodujících orgánů, ať už prostřednictvím omezené míry diskrece při rozhodování, tak formou kontroly ze strany veřejnosti, která osobám s rozhodovací pravomocí nemusí být vždy příjemná. Historický vývoj však opakovaně ukazuje, že právě samostatné nakládání obcí s vlastním majetkem se často stává obětí jedinců, kteří se snaží zneužít systém a důvěru voličů pro obohacení sebe, osob blízkých nebo jinak spřízněných. Transparentnost ve vztahu k rozhodovacím procesům není vždy příjemná a mnoho věcí je pohodlnější dělat „za zavřenými dveřmi“. V případě rozhodování o pronajímání obecních bytů je však na transparentnosti nutné trvat, jelikož obecní byt může být pro řadu osob jedinou dostupnou možností pro zajištění bytové potřeby anebo variantou rapidně zvyšující osobní či rodinný komfort.



Adresa

Transparency International – Česká republika, o.p.s.
Sokolovská 260/143
180 00 Praha 8

