



ASIM o.s.

Asociace pro právní otázky imigrace
P.O. Box 16, Moravská 9, 120 00, Praha 2
E-mail: info@asimos.cz
Web: www.asimos.cz
Tel.: +420 736437826 + 420 736437351

Analýza přístupu k bydlení ve vztahu k osobám požívajícím v České republice mezinárodní ochrany

Zadavatel: Sdružení osob zabývajících se emigrací (SOZE, o.s.), Brno

Zpracovatel: Asociace pro právní otázky imigrace (ASIM, o.s.), Praha

Květen 2010

Obsah

Seznam použitých zkratk.....	3
1. Základní charakteristika studie.....	4
2. Metodologie.....	6
3. Státní integrační program.....	10
4. Právní jistota v oblasti nájmu a vlastnictví bytu.....	15
5. Finanční dostupnost.....	24
6. Dostupnost.....	31
7. Umístění.....	40
8. Materiální podmínky.....	44
9. Kulturní přiměřenost.....	48
10. Osoby s doplňkovou ochranou.....	51
Seznam navržených doporučení.....	53

Seznam použitých zkratk

Analýza 2005 – studie nazvaná „Analýza možných perspektivních řešení státního integračního programu v oblasti bydlení azylantů“ vypracovaná zmocněncem vlády pro lidská práva v září 2005

AZ - zákon o azylu, tj. zákon č. 325/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů

IAS – integrační azylové středisko

KS - kvalifikační směrnice, tj. směrnice Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004

MV (nebo též „ministerstvo“) – Ministerstvo vnitra ČR

NNO – nevládní neziskové organizace

OAMP (nebo též MV OAMP) – odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR

Pakt – Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech

PoS – pobytové středisko

SIP – státní integrační program

SŘ - správní řád, tj. zákon č. 500/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů

SUZ – Správa uprchlických zařízení

UNHCR - Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Výbor – Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva

ZPHN – zákon o pomoci v hmotné nouzi, tj. zákon č. 111/2006 Sb. ve znění pozdějších předpisů

ŽÚ1951 – Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků z r. 1951

1. Základní charakteristika studie

Obsahem předkládané studie je analýza právní úpravy a navazující praxe státních orgánů, popř. některých nestátních subjektů, v oblasti přístupu k bydlení u osob požívajících v ČR mezinárodní ochrany ve smyslu zákona o azylu (AZ). V úvodu je třeba říci, že předkládaná studie není z hlediska svého předmětu první, která byla na toto téma v ČR zpracována. V roce 2005 vydal Etnologický ústav Akademie věd ČR výzkumnou zprávu nazvanou „Integrace azylantů a efektivita státního integračního programu“, jejíž součástí byla i otázka přístupu azylantů k bydlení. Ve stejném roce vznikla i hodnotná studie nazvaná „Analýza možných perspektivních řešení státního integračního programu v oblasti bydlení azylantů“ (dále jen „Analýza 2005“) vyhotovená zmocněncem vlády pro lidská práva ve spolupráci s dalšími zainteresovanými subjekty (ministerstva, nevládní neziskové organizace, UNHCR). Snahou autorů předkládané studie je proto do jisté míry na závěry Analýzy 2005 navázat a zajistit tak určitou kontinuitu zkoumání dané problematiky v ČR.

Předkládaná studie se však od Analýzy 2005 v určitých ohledech liší. Obě studie mají zejména částečně odlišný předmět zkoumání. Zatímco zkoumanou skupinou byly u Analýzy 2005 pouze účastníci státního integračního programu (SIP), tedy azylanti,¹ předkládaná studie hodnotí přístup k bydlení nejen u osob, kterým byl udělen azyl (§§ 12-14 AZ), ale též u osob, kterým byla přiznána tzv. doplňková ochrana (§§ 14a-14b AZ). Na druhou stranu vzhledem ke skutečnosti, že ani aktuální právní úprava neumožňuje osobám s doplňkovou ochranou účastnit se té části SIP, která se týká zajištění bydlení, je jejich právní i faktické postavení od azylantů natolik odlišné, že o něm bude pojednáno samostatně v závěru studie. Oproti Analýze 2005 se předkládaná studie rovněž neomezuje jen na hodnocení SIP, ale všímá si i dalších faktorů stojících mimo tento program jako např. činnosti nevládních neziskových organizací (NNO) v této oblasti. Také hodnotící kritéria efektivity přístupu k bydlení jsou v předkládané studii odlišná a vedle dostupnosti bydlení, na kterou byla Analýza 2005 primárně zaměřena, jsou zde zohledněna i další relevantní hlediska, jako např. hledisko právní záruky bydlení, finanční únosnosti aj. (viz kap. „Metodologie“).

Účel a cíl předložené studie je pak v zásadě trojího charakteru: popsat aktuální systém právních záruk a dalších přijatých opatření směřujících k zajištění účinného

¹ Institut doplňkové ochrany byl zaveden až novelou AZ č. 165/2006 Sb. Cizincům, jimž byly přiznány tzv. překážky vycestování podle § 91 AZ ve znění platném před touto novelou, pak nebyly účastníky SIP vůbec a to ani co se týká poskytování kurzů českého jazyka.

přístupu k bydlení pro zohledněnou skupinu; identifikovat nedostatky, které tento systém obsahuje; navrhnout doporučení, jejichž realizace by případné nedostatky odstranila. Cílem studie naopak není navrhnout nové alternativní modely zajištění přístupu osob požívajících v ČR mezinárodní ochrany k přiměřenému bydlení, jak tomu bylo v případě Analýzy 2005. Výzkum, který studie předkládá, tak nepřekračuje rámec tvořený současnými variantami I, IIA a IIB SIP v oblasti zajištění bydlení a formulovaná doporučení neusilují o jejich nahrazení, ale pouze o odstranění existujících překážek a bariér při jejich realizaci.²

Studie byla vypracována na základě zadání ze strany občanského sdružení SOZE (Sdružení osob zabývajících se emigranty). Zpracovatelem studie je česká nevládní organizace Asociace pro právní otázky imigrace (ASIM, o.s.). Členy výzkumného týmu byli: Jiřina Neumannová, předsedkyně výkonné rady ASIM, o.s., Jaroslav Větrovský, doktorand Bratislavské vysoké školy práva a člen výkonné rady ASIM, o.s., Gabriela Kopuleťá, doktorandka Právnické fakulty Univerzity Karlovy a koncipientka advokátní kanceláře Consulto, členka ASIM, o.s., a Ester Lomová, absolventka Filosofické fakulty Univerzity Karlovy (obory etnologie a hebraistika), členka ASIM, o.s. Na sběru informací a vypracování studie se též externě podílela Iva Ulmanová, studentka Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Informace uvedené ve studii se vztahují vždy k následujícímu datu nebo období: informace týkající se právních podmínek přístupu k bydlení vycházejí z právního stavu platného k 30.4.2010; informace týkající se praktických aspektů přístupu k bydlení se vztahují k období mezi 1.3.2010 a 30.4.2010, ve kterém došlo k jejich sběru.

² Srov. též Analýzu 2005, jejíž autoři po zhodnocení některých modelů zajištění bydlení pro azylanty v jiných státech dospěli k následujícímu závěru (s. 19): „Vzhledem k tomu, že ani jednu z diskutovaných variant nelze považovat za optimální, přiklání se předkladatel k názoru, že *vhodnějším řešením je usilovat o zlepšení fungování stávajícího SIP a o odstraňování existujících překážek a bariér. To se týká především současné varianty č. 2.*“ (zvýrazněno v textu Analýzy 2005).

2. Metodologie

Předmětem zkoumání této studie jsou právní i faktické aspekty přístupu osob požívajících v ČR mezinárodní ochrany k bydlení. K této otázce zde bude přistupováno z následujících tří hledisek: z hlediska platné právní úpravy, z hlediska aplikace příslušných norem státními, popř. nestátními orgány,³ a z hlediska dopadu právní úpravy i aplikační praxe na faktický přístup osob požívajících mezinárodní ochrany k bydlení. Předložená studie je tak svým zaměřením studií právní, resp. studií socio-právní.⁴ Tento charakter studie se promítá i do volby metody výzkumu a to zejména pokud jde o výběr pramenů, ze kterých studie čerpá, a hodnotícího kritéria, na jehož základě byly získané informace posuzovány.

Prameny použité v této studii je možné rozdělit do dvou základních skupin. První skupinu tvoří psané prameny právní povahy. Jedná se zejména o právní předpisy upravující přístup k bydlení a o příslušné akty orgánů státní správy (zákony, nařízení, rozhodnutí, pokyny, poučení aj.). Na jejich základě byl předmět zkoumání analyzován z hlediska platné právní úpravy a z hlediska aplikační praxe příslušných orgánů. Druhou skupinu pramenů představují dotazníky a polostrukturované rozhovory směřující k získání informací přímo od zainteresovaných subjektů (správní orgány, samosprávné celky, NNO, osoby požívající mezinárodní ochrany). Tyto prameny pak byly určující pro získání informací o dopadu právní úpravy i aplikační praxe na faktický přístup posuzované skupiny k bydlení a sloužily též jako doplňkový zdroj údajů o aplikační praxi některých správních orgánů (OAMP, SUZ). Okrajově byly ve studii využity i poznatky získané přímým pozorováním míst, kde azylantí pobývají (IAS i nájemní byty).

Formou dotazníků byly získány informace od následujících orgánů či organizací: OAMP, SUZ, od krajských úřadů,⁵ obecních úřadů⁶ a NNO⁷. Prostřednictvím

³ Primární povinnost zajistit jednotlivci přístup k bydlení leží na straně státu. Ten však tuto svoji povinnost, resp. její část, může delegovat i na nestátní subjekty, zejména na NNO, k čemuž v praxi i dochází (např. v oblasti právního poradenství, asistence při hledání vhodného bydlení atd.).

⁴ Pojem „socio-právní“ je ekvivalentem anglického výrazu „socio-legal“ a váže se ke zvoleným metodám výzkumu. Ty představují kombinaci postupů typických pro výzkum sociologický (rozhovory, dotazníky) a pro výzkum právní (analýza právních textů, rozsudků).

⁵ Osloveno bylo celkem 6 krajských úřadů. Dotazy byly zodpovězeny pouze Krajským úřadem Středočeského kraje.

⁶ Osloveno bylo celkem 34 obecních úřadů. Dotazy byly zodpovězeny 16 obcemi, z toho 8 obcí se zapojilo do varianty I a 4 obce do varianty II. Tam, kde se v této studii mluví o obecním úřadu, jsou v případě Prahy za ně považovány úřady jednotlivých městských částí.

⁷ Osloveny byly následující organizace: Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU), Sdružení osob zabývajících se emigranty (SOZE), Centrum pro integraci cizinců (CIC), Sdružení pro integraci a imigraci (SIMI), Český

polostrukurovaných rozhovorů nám byly informace poskytnuty od následujících osob: vedoucí zařízení (popř. pověřeni sociální pracovníci) IAS v Předlicích, Jaroměři a České Lípě, zástupkyně Obecního úřadu v Jaroměři a Úřadu Městské části Praha 11, devět osob či rodin s uděleným azylem ubytovaných v IAS, 9 osob či rodin s uděleným azylem pobývajících v nájemních bytech v rámci varianty I nebo II a 4 osoby či rodiny s udělenou doplňkovou ochranou.⁸ Získané údaje se v zásadě vztahují k období 2008 až 2009. Všechny relevantní informace byly následně zpracovány a vyhodnoceny na základě předem zvoleného kritéria.

Při volbě hodnotícího kritéria autoři studie vycházeli z přesvědčení, že ideální je takové kritérium, které je schopné *závazným způsobem* stanovit určitý *standard*, kterého musí být v otázce přístupu k bydlení dosaženo a to ve vztahu ke všem třem výše uvedeným hlediskům (právní úprava dané problematiky, aplikace právních norem příslušnými orgány a dopad právní úpravy i aplikační praxe na faktický přístup zástupců zkoumané skupiny k bydlení). Pro určení takového *standardu* je nezbytné, aby hledané kritérium dosáhlo jistého stupně konkrétnosti. Pouze dostatečně konkrétní kritérium je totiž schopné definovat konkrétní požadavky, které musejí být ve vztahu k přístupu osob požívajících mezinárodní ochrany k bydlení splněny. *Závaznost* zvoleného kritéria je pak nejlépe zaručena jeho právní povahou, tedy skutečností, že se jedná o kritérium, které je součástí platného práva. Má-li však být stejným kritériem zkoumána nejen rozhodovací činnost příslušných státních orgánů, ale též kvalita relevantních vnitrostátních norem různého obsahu a právní síly, je třeba najít takové kritérium, které by bylo uvedeným normám společné, anebo, v ideálním případě, které by bylo těmto normám nadřazené. Vzhledem k tomu, že ústavní normy žádné vhodné kritérium nenabízejí, je třeba zaměřit pozornost na normy evropského a mezinárodního práva.

Na úrovni evropského práva je přístup k bydlení zajištěn osobám požívajícím mezinárodní ochrany čl. 31 tzv. kvalifikační směrnice (KS). Žádný minimální standard, kterého má být v této oblasti dosaženo, zde však stanoven není a čl. 31 KS v tomto směru pouze odkazuje na vnitrostátní právo jednotlivých členských států, které nesmí pro osoby požívající mezinárodní ochrany zakládat horší přístup k bydlení, než který garantují

helsinský výbor (ČHV), Diecézní charita Brno, Litoměřice, Plzeň, dále Most pro lidská práva Pardubice a Poradna pro integraci (PPI). Dotazy zodpovědělo: OPU, SOZE, SIMI a ČHV.

⁸ Charakter i počet vybraných respondentů pak podle našeho názoru korespondují s výše uvedeným účelem studie, jímž je identifikovat nedostatky v systému přístupu osob požívající v ČR mezinárodní ochrany k bydlení a navrhnout doporučení k jejich odstranění. Cílem studie tak určitě není poskytnout komplexní popis dané problematiky založený na reprezentativním kvantitativním výzkumu. V tomto ohledu lze bezesporu odkázat na již zmíněnou výzkumnou zprávu Etnologického ústavu Akademie věd ČR z r. 2005 nazvanou „Integrace azylantů a efektivita státního integračního programu“.

ostatním státním příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich území. Čl. 33 KS pak sice ještě stanoví povinnost členských států vytvářet integrační programy, jejichž cílem by bylo usnadnit začlenění uprchlíků, popř. též osob s doplňkovou ochranou, do přijímající společnosti, ani zde však žádný konkrétní standard, který by integrační opatření měla splňovat, stanoven není.

Pokud jde o normy mezinárodního práva, základním pramenem upravujícím právní postavení osob, které se z důvodu nebezpečí špatného zacházení nemohou vrátit zpět do země původu, je Ženevská úmluva z r. 1951 (ŽÚ1951). Ve vztahu k bydlení však ŽÚ1951 ve svém čl. 21 pouze obecným způsobem stanoví povinnost států poskytnout uprchlíkům zákonně se nacházejícím na jejich území co nejpříznivější zacházení, a v žádném případě ne méně příznivé, než jaké je poskytováno obecně cizincům za stejných okolností. Ani ŽÚ1951 tak žádný zvláštní kvalitativní standard bydlení či přístupu k němu nenabízí.⁹

To nicméně neznamená, že mezinárodní právo žádné vhodné hodnotící kritérium neobsahuje. Nelze-li je nalézt v ŽÚ1951 jako *lex specialis* upravující právní postavení uprchlíků, je třeba obrátit pozornost na případné *legi generali*, tedy zejména na mezinárodní smlouvy o lidských právech. Na univerzální úrovni zaručuje právo jednotlivce týkající se jeho k přístupu k bydlení čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále jen „Pakt“). Podle první věty tohoto ustanovení státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na *přiměřenou* životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, *byt*, a právo na neustálé zlepšování životních podmínek. Čl. 11 odst. 1 Paktu tak sice nevytváří subjektivní právo jednotlivce na bydlení, na druhou stranu ve spojení s čl. 2 odst. 1 stanoví povinnost smluvních států zajistit každému přiměřenou životní úroveň, *včetně bydlení*, a to všemi vhodnými prostředky, včetně zákonodárných opatření. Čl. 11 odst. 1 Paktu tak nabízí závazné kritérium vytvářející dostatečně určitý standard, jehož má být v oblasti přístupu k bydlení dosaženo, a sice aby každá osoba, včetně cizinců požívajících v ČR mezinárodní ochrany, měla přístup k bydlení *přiměřeného* charakteru.

Okolnosti, na jejichž základě je možné přiměřenost charakteru bydlení hodnotit, definoval v 7 bodech Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva (dále jen „Výbor“) ve svém obecném stanovisku č. 4 týkající se práva na přiměřené bydlení (right to adequate housing).¹⁰ Podle Výboru *přiměřenost* bydlení musí být posuzována z následujících

⁹ Hathaway, J.C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 827.

¹⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights: General comment n°4, Sixth session, 13.12.1991.

hledisek: a) právní jistoty v oblasti nájmu a vlastnictví bytu (legal security of tenure); b) dostupnosti služeb, základních potřeb, vybavení a infrastruktury (availability of services, materials, facilities and infrastructure); c) finanční únosnosti (affordability); d) obyvatelnosti (habitability); e) dostupnosti (accessibility); f) umístění (location); g) kulturní přiměřenosti (cultural adequacy).

Tato hlediska budou použita v této studii jako jednotlivá dílčí kritéria, na jejichž pozadí bude přístup osob požívající v ČR mezinárodní ochrany k přiměřenému bydlení hodnocen.¹¹ Jak ale Výbor ve svém obecném stanovisku upozornil, „právo na přiměřené bydlení nemůže být vnímáno izolovaně od ostatních lidských práv obsažených v obou Mezinárodních paktech a jiných aplikovatelných mezinárodních instrumentech.“¹² Obsah použitých kritérií proto bude formován nejen na základě požadavků, které s nimi Výbor ve svém obecném stanovisku spojil, ale též na základě požadavků vycházejících z dalších lidských práv zaručených mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána, a která jsou z hlediska přístupu osob k bydlení relevantní. To se týká především zákazu diskriminace, který v souvislosti s imperativem, aby státy realizovaly práva uvedená v Paktu „při maximálním využití svých zdrojů“ (čl. 2 odst. 1 Paktu), implikuje nutnost posuzovat přiměřenost bydlení na pozadí obecné životní úrovně obyvatel v ČR. Konkrétní obsah každého kritéria, tedy údaje, na jejichž základě bude otázka přístupu k přiměřenému bydlení osob požívajících v ČR mezinárodní ochrany hodnocena, bude uveden na začátku každé kapitoly.

Součástí předkládané studie jsou i doporučení, jejichž realizací by měl být přístup osob požívajících mezinárodní ochrany k bydlení zajištěn. Uvedená doporučení mohou být buď formálně právního, nebo aplikačně praktického charakteru, podle povahy konkrétního nedostatku, který přístupu daných osob k přiměřenému bydlení brání. V případě, že tyto nedostatky budou zaznamenány jak na úrovni legislativní, tak na úrovni praktické, bude mít doporučení povahu smíšenou.

¹¹ Každému požadavku stanovenému Výborem tak bude v zásadě odpovídat jedna kapitola v této studii. Výjimku tvoří pouze požadavky b) a d), které, vzhledem ke své příbuznosti, budou tvořit společné kritérium „materiální podmínky“ a budou posuzovány v rámci jedné kapitoly.

¹² Committee on Economic, Social and Cultural Rights: General comment n°4, *op.cit.*, § 9.

3. Státní integrační program (SIP)

Státní integrační program (SIP) v oblasti zajištění bydlení azylantům je realizován podle dvou základních variant, varianty I a varianty II, přičemž v rámci varianty II je dále rozlišováno mezi variantou IIA a IIB. Varianta I nabízí azylantům možnost získat nájemní byt, který je v majetku obce. Varianta IIA umožňuje azylantům získat státní příspěvek na úhradu čistého nájemného nebo jeho části, varianta IIB umožňuje provádět úhradu pobytu azylantů v zařízeních sociálních služeb. Součástí SIP je i možnost azylanta pobývat po přechodnou dobu v IAS.

Jádrem SIP v oblasti zajištění bydlení azylantům ve variantě I i II je finanční pobídka pro obce, které se tohoto programu aktivně účastní. Stát těmto obcím poskytuje prostřednictvím krajů účelové neinvestiční dotace na zajištění bydlení azylantům a na rozvoj infrastruktury obce jako pobídku a kompenzaci některých nákladů vzniklých v souvislosti s realizací SIP. Podmínky poskytování a výše dotací jsou stanoveny v usnesení vlády ze dne 14. května 2008 č. 543 o zabezpečení integrace azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany v roce 2008 a v letech následujících (dále též jen „usnesení vlády č. 543/2008“). Oprávněnou osobou pro zařazení do SIP v oblasti bydlení, tedy osobou již je umožněno pobývat v IAS a následně i získat nájemní bydlení ve variantě I a II, je vždy pouze azylant ve smyslu AZ, tj. cizinec, kterému byl na území České republiky udělen azyl.

Bydlení v integračním azylovém středisku (IAS)

Integrační azylové středisko (IAS) je v AZ definováno jako zařízení sloužící k hromadnému ubytování azylantů za podmínek zaručujících zachování lidské důstojnosti (§79 odst. 1 AZ). Smyslem IAS je tak zajistit ubytování osobám, kterým byl v ČR udělen azyl, a které by v důsledku povinnosti opustit pobytové středisko (PoS) určené výhradně pro ubytování *žadatelů* o mezinárodní ochranu, neměly kde bydlet. Osoby, kterým byla udělena doplňková ochrana možnost bydlení v IAS nemají. V ČR momentálně existují čtyři IAS. Nacházejí se v Jaroměři, Ústí nad Labem – Předlicích, Brně a České Lípě. Zřizovatelem a provozovatelem IAS je Ministerstvo vnitra (§ 80 AZ), které IAS spravuje prostřednictvím SUZ. Pravomoc provozovat IAS však může ministerstvo delegovat i na jiné subjekty, zejména na NNO.

Pobyt v IAS lze tedy vnímat jako určitý mezistupeň v procesu integrace azylanta mezi bydlením v PoS a bydlením v běžném nájemním bytu. Tento charakter mezistupně pak ovlivňuje i samotnou povahu bydlení v IAS a to hned v několika směrech. Za prvé, jedná se o bydlení přechodné (§ 79 odst. 4 AZ), které je rozhodnutím SUZ koncipováno na dobu 18 měsíců s možností prodloužení o 6 měsíců. K prodlužování nicméně může dojít i opakovaně a doba pobytu azylanta v IAS se tak v některých případech fakticky může protáhnout až na více než dvojnásobek původně předpokládaných 18 měsíců (viz kapitola „Právní jistota“). Za druhé, azylant je povinen si ubytování v IAS hradit z vlastních finančních prostředků, které získá buď tím, že si najde zaměstnání, nebo získáním dávek státní sociální podpory či dávek pomoci v hmotné nouzi. Azylant má nicméně bydlení v IAS státem zajištěné a navíc je mu zde k dispozici sociální pracovník asistující při úkonech spojených s financováním a užíváním bytu (přihlášení elektroměru, platby za energie, kontakt se sociálním odborem atd.). Kromě toho nájemné za bydlení v IAS, nikoliv ale již např. cena za energie, nedosahuje tržních cen běžných u ubytování tohoto druhu. A za třetí, jakkoliv je azylant povinen respektovat při pobytu v IAS platný ubytovací řád, režim jeho pobytu v tomto zařízení zdaleka není tak přísný, jako je tomu v PoS. Azylant např. může IAS opouštět kdykoliv, na libovolnou dobu a bez udání důvodu, může si k sobě vodit návštěvy atd.

Varianta I SIP: Účelová neinvestiční dotace na rozvoj infrastruktury obce a na úhradu nákladů obci vzniklých při zapojení přívodu elektrické energie do integračního bytu.

Jak již bylo uvedeno, varianta I nabízí azylantům možnost získat nájemní byt, který je v majetku obce. Úloha obce v rámci této varianty spočívá v tom, že se zaváže zajistit azylantům bydlení ve svém obecním bytě po dobu pěti let. Nájemní smlouva mezi azylantem a obcí je v souladu s usnesením vlády č. 543/2008 uzavírána na dobu určitou, zpravidla jednoho roku, s možností opakovaného prodloužení po uvedenou dobu pěti let. Pokud však azylant po celou tuto dobu řádně plní své povinnosti vyplývající z nájmu bytu, obec se podle tohoto usnesení zavazuje uzavřít s dotyčným novou smlouvu po uplynutí stanovených pěti let a to v souladu s podmínkami stanovenými danou obcí pro pronajímání bytů.

Finanční pobídkou pro obce je v tomto případě účelová neinvestiční dotace na rozvoj infrastruktury obce a na úhradu nákladů vzniklých při zapojení přívodu elektrické energie do integračního bytu. Účelová neinvestiční dotace na rozvoj infrastruktury obce, jež je určena na opravy nebo udržování majetku obce v oblastech dopravy, energetiky a inženýrských sítí (dále jen „dotace“), je poskytována ze státního rozpočtu prostřednictvím kraje a její výše je

závislá na počtu azylantů, které budou byt společně obývat. Výše vládou schválené dotace pro rok 2008 a násl. období představuje částku ve výši 400.000,-Kč (zajištění bydlení pro 1-2 azylanty – nájemce bytu), 600.000,-Kč (zajištění bydlení pro 3-5 azylantů – nájemce bytu) a 700.000,-Kč (zajištění bydlení pro 6 a více azylantů – nájemce bytu).¹³

O možnostech získání dotace jsou obce každoročně informovány příslušnými krajskými úřady. Obce žádají o poskytnutí dotace Ministerstvo vnitra (dále též „ministerstvo“, nebo jen „MV“), a to prostřednictvím krajského úřadu formou tzv. „žádosti o poskytnutí účelové neinvestiční dotace na integraci azylantů podle varianty č. I“. Krajský úřad vybere ty žádosti obcí, jejichž nabídky bydlení posoudil jako vhodné k integraci azylantů, a následně je postoupí ministerstvu ke schválení a k vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace obci.¹⁴ Kvalita bytu je následně hodnocena i ministerstvem, které v případě vhodnosti bytu pro zařazení do SIP vybere konkrétní/ho azylanta/azylanty pro tuto nabídku bydlení. Pokud azylant nabídku bydlení přijme, ministr vnitra rozhodne o poskytnutí dotace obci formou rozhodnutí, které je doručováno obci a krajskému úřadu. Na základě rozhodnutí ministra vnitra uzavře obec s azylantem smlouvu o nájmu bytu (nájemní smlouva), jejíž kopii zašle ministerstvu a současně i krajskému úřadu na vědomí. Dotace se poskytuje obci převodem z účtu ministerstva na bankovní účet obce prostřednictvím kraje, a to až po vydání rozhodnutí ministra vnitra o poskytnutí dotace obci a po obdržení kopie Smlouvy o nájmu bytu uzavřené mezi obcí a azylantem.

Varianta IIA: Účelová neinvestiční dotace na úhradu čistého nájemného nebo jeho části a dotace na rozvoj infrastruktury obce.

Varianta IIA staví na aktivním přístupu azylantů k řešení jejich bytové situace. Pokud si azylant vlastním přičiněním zajistí nájemní byt, může mu být poskytnut státní příspěvek na úhradu čistého nájemného nebo jeho části. Role obce v této variantě je spíše podpůrná, neboť zde vystupuje coby zprostředkovatel a kontrolor používání dotace. Nicméně bez zapojení obce není realizace této varianty možná, proto je i v tomto případě obec motivována dotací na rozvoj infrastruktury. Dotace je obci poskytována ze státního rozpočtu prostřednictvím kraje a to po dobu 8 let, nebo po dobu trvání nájmu bytu azylantem. Výše vládou schválené dotace

¹³ Výše příspěvku na úhradu nákladů obci vzniklých při zapojení přívodu elektrické energie do integračního bytu se řídí vyhláškou č. 51/2006 Sb., o podmínkách připojení k elektrizační soustavě.

¹⁴ Krajský úřad Středočeského kraje uvedl, že mezi kritéria, z nichž krajský úřad při hodnocení žádosti obce vychází, je zpravidla stav objektu určeného k bydlení, pracovní příležitosti v obci a blízkém okolí, občanská vybavenost obce apod.

pro rok 2008 a následující období představuje částku ve výši 2.000,- Kč měsíčně za jednu kladně vyřízenou žádost. Od výše uvedeného je však třeba odlišovat dotaci na úhradu čistého nájemného nebo jeho části. Tato dotace je sice rovněž poskytována obci prostřednictvím kraje, nicméně obec ji následně formou finančního příspěvku proplácí přímo pronajímateli, který s azylantem uzavřel nájemní smlouvu. Výše dotace na čisté nájemné za jeden měsíc je závislá na počtu azylantů, kteří budou byt společně obývat a představuje částku 5.000,-Kč (1-2 osob), 6.000,-Kč (3-5 osob) a 7.000,-Kč (6 a více osob).

O možnostech získání dotace jsou obce každoročně informovány příslušnými krajskými úřady. V případě, že se na obec obrátí azylant s žádostí o poskytnutí úhrady čistého nájemného nebo jeho části podle varianty IIA, obec nejprve posoudí, zda jeho žádost obsahuje všechny požadované náležitosti ve smyslu usnesení vlády č. 543/2008, tj. je podána na předepsaném tiskopisu a je k ní přiložena kopie nájemní smlouvy mezi azylantem a vlastníkem bytu. Pokud nejsou v žádosti azylanta shledány nedostatky, obec požádá o poskytnutí dotace ministerstvo a to prostřednictvím krajského úřadu formou tzv. „žádosti o poskytnutí účelové neinvestiční dotace na úhradu čistého nájemného nebo jeho části a účelové neinvestiční dotace na rozvoj infrastruktury obce podle varianty č. II A“. Krajský úřad prověří žádost obce a pokud ji posoudí jako vhodnou k integraci azylanta, postoupí ji ministerstvu. O žádosti rozhoduje ministr vnitra formou rozhodnutí, které obdrží obec a kopii krajský úřad. Na základě rozhodnutí ministra vnitra uzavře obec s vlastníkem bytu a azylantem třístrannou *smlouvu o úhradě čistého nájemného nebo jeho části*, jejíž kopii zašle obec ministerstvu a dále krajskému úřadu na vědomí. Dotace se poskytuje obci převodem z účtu ministerstva na bankovní účet obce prostřednictvím kraje, a to až po vydání rozhodnutí ministra vnitra o poskytnutí dotace obci a po obdržení kopie smlouvy o úhradě čistého nájemného nebo jeho části uzavřené mezi obcí, azylantem a vlastníkem bytu. Dotace, která je určena pouze na úhradu čistého nájemného nebo jeho části, je převáděna z bankovního účtu obce na bankovní účet pronajímatele vždy měsíčně.

Varianta IIB: Účelová neinvestiční dotace na úhradu pobytu azylantů v zařízeních sociálních služeb a na rozvoj infrastruktury obce.

Od roku 2006 byla do praxe zavedena třetí varianta, na jejímž základě je možno provádět úhradu pobytu azylantů v zařízeních sociálních služeb. Pokud azylant splňuje podmínky pro jeho umístění do zařízení sociálních služeb (např. domovy pro osoby se

zdravotním postižením, domovy pro seniory aj.),¹⁵ je mu poskytnut státní příspěvek na úhradu jeho pobytu v tomto zařízení. Dotace je poskytována bez časového omezení ve výši, jež je stanovena ve smlouvě uzavřené mezi poskytovatelem sociálních služeb a azylantem. Celková výše dotace je však limitována maximálním stropem, který je stanoven ve vyhlášce č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. Dotace, která je určena pouze na úhradu pobytu azylantů v zařízeních sociálních služeb, je převáděna z bankovního účtu obce na bankovní účet poskytovatele ve smyslu zákona o sociálních službách.

Ani realizace této varianty se tedy neobejde bez zapojení obcí a ta je proto opět motivována dotací na rozvoj infrastruktury, která je poskytována ve stejné výši jako u varianty IIA. Na rozdíl od předchozí varianty je však poskytována bez časového omezení. Postup při poskytování dotace dle varianty IIB je téměř identický proceduře dle varianty IIA. Rozdíl lze spatřovat pouze v tom, že žádost o úhradu pobytu azylanta v zařízeních sociálních služeb podává poskytovatel sociálních služeb.

V této souvislosti je však nutno uvést, že vzhledem k úzkému okruhu osob, na které se vztahuje, je varianta IIB realizována pouze výjimečně a nebude zde proto předmětem dalšího zkoumání.

¹⁵ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění a vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.

4. Právní jistota v oblasti nájmu a vlastnictví bytu

Právní jistota v oblasti nájmu popř. vlastnictví bytu je prvním požadavkem, který Výbor s právem na přiměřené bydlení (čl. 11 odst. 1 Paktu) spojuje. Podle Výboru princip právní jistoty v těchto situacích představuje požadavek zákonných garancí ve vztahu k bydlení každého jednotlivce a slouží jako záruka proti nucenému vystěhování, obtěžování a jiným hrozbám. Význam principu právní jistoty je však mnohem širší a je nutné jej interpretovat v kontextu s dalšími normami, které jsou součástí právního řádu ČR a týkají se přístupu osob požívajících mezinárodní ochrany k bydlení. Za takovou normu je nutné považovat především čl. 33 odst. 1 KS, jenž zakládá povinnost členských států stanovit integrační programy pro azylanty, nebo vytvořit předpoklady zaručující azylantům přístup k těmto programům. Fakultativně pak mohou být tyto programy určeny i pro osoby požívající doplňkové ochrany. Z judikatury Evropského soudního dvora přitom vyplývá, že výsledku, jehož dosažení směrnice požaduje, musí členské státy dosáhnout jak z hlediska formálně právního¹⁶, tak z hlediska aplikačně praktického.¹⁷ Byť tedy KS ponechává na uvážení jednotlivých členských států, jaká konkrétní opatření je třeba v rámci integračních programů přijmout, z požadavku náležité transpozice KS vyplývá, že takováto opatření musí existovat jak v praxi, tak podle práva. Pokud tedy součástí integračního programu (SIP) v České republice je ve vztahu k azylantům i zajištění bydlení, pak toto bydlení musí být azylantům zajištěno nejen fakticky, ale rovněž podmínky přístupu azylantů k tomuto opatření musejí být v právním řádu ČR náležitě upraveny. Takováto právní úprava pak opět v souladu s požadavkem právní jistoty musí vyhovovat určitým kvalitativním kritériím, zejména kritériu jasnosti, určitosti a předvídatelnosti.¹⁸ Tak tomu ale v případě otázky zajištění bydlení v rámci SIP není.

Právní úprava SIP obsažená v obecně závazných předpisech právního řádu ČR je poměrně strohá a v zásadě se omezuje pouze na §§ 68-70 AZ. Bydlení azylantů se týkají první dvě ustanovení: § 68 AZ, který definuje účel a obsah SIP, přičemž zajištění bydlení pro azylanty považuje za jeho nedílnou součást, a § 69 AZ určující způsob, jakým má být zajištění bydlení realizováno a kdo je za jeho realizaci odpovědný. Veškeré další aspekty SIP v oblasti zajištění bydlení jsou pak upraveny pouze formou vnitřních pokynů a rozhodnutí (zejména se jedná o usnesení vlády č. 543 z r. 2008), které ze své podstaty nejsou schopné žádná práva ani

¹⁶ ESD, C-214/98, Komise v. Řecko, rozsudek z 16.11. 2000.

¹⁷ ESD, C-287/91, Komise v. Itálie, rozsudek z 3.6. 1992.

¹⁸ Stov. Ústavní soud, č.j. Pl. 83/06, nález z 12.3. 2008, §§ 186 a 197.

závazky azylantů vytvářet. Právní postavení azylanta v rámci SIP je tak značně nejisté a to hned v několika ohledech.

Nejistá je již samotná povaha SIP a vstup azylanta do něj. Z dikce příslušných ustanovení AZ pouze vyplývá, že účast azylanta v SIP je ovládána zásadou dobrovolnosti. AZ ani jiný právní předpis nestanoví povinnost azylanta do SIP vstoupit. Tomu odpovídá i praxe OAMP. Azylant je o této skutečnosti informován v poučení o fungování SIP předávaném každé osobě při udělení azylu (dále jen „poučení o SIP“). Není však již zřejmé, zda je zařazení azylanta do SIP koncipováno jako subjektivní právo jednotlivce, či jako pouhá možnost, která jednotlivci s uděleným azylem může, ale také nemusí, být ze strany MV nabídnuta. Znění AZ v tomto ohledu jednoznačnou odpověď nedává. Na druhou stranu nelze přehlédnout, že AZ v souvislosti se SIP nikde nehovoří o *právu* azylanta se jej účastnit a vstup do SIP pak nefiguruje ani ve výčtu práv, které azylantům AZ obecně přiznává.¹⁹ Také OAMP spojuje s udělením azylu pouze *možnost* azylanta být do SIP zařazen.²⁰

Nabízí se tak otázka, v jakých situacích by žádost azylanta o účast v SIP mohla být ze strany OAMP odmítnuta. Takové rozhodnutí totiž nemůže být založené na libovůli, ale pouze na předem stanovených, dostatečně určitých a jednotně aplikovaných kritériích (požadavek předvídatelnosti správních rozhodnutí). Obsah ust. §§ 68 a 69 AZ však nenasvědčuje tomu, že zákon by za podmínku pro zařazení do SIP a využívání jeho výhod považoval cokoliv jiného než platný status azylanta. Také usnesení vlády č. 543/2008 v čl. 2 přílohy č. 1 uvádí, že oprávněnou osobou pro zařazení do SIP je azylant ve smyslu AZ, aniž by k tomu stanovilo další podmínky, které by dotyčný jedinec musel splňovat.²¹ Lze tedy tvrdit, že právo, popř. možnost účastnit se SIP je azylantovi otevřena po celou dobu trvání jeho statusu, bez ohledu na dobu, která od udělení azylu uplynula? Takto široce koncipovaný přístup k SIP by však z hlediska účelu tohoto programu postrádal opodstatnění.²²

S otázkou přesného vymezení podmínek pro vstup do SIP souvisí i otázka stanovení důvodů pro vyloučení z tohoto programu. Ani ta totiž není AZ výslovně řešena. OAMP považuje za možnost vyloučení azylanta ze SIP odmítnutí jednorázové nabídky bydlení ve smyslu § 69 AZ. V daném případě se však nejedná o vyloučení ze SIP, ale o ukončení tohoto programu ve vztahu ke konkrétní osobě (nebo alespoň té části SIP týkající se bydlení), neboť

¹⁹ Viz Hlava VII, díl 2 AZ nazvaný „Práva a povinnosti azylantů“.

²⁰ Viz poučení o SIP. Na druhou stranu za právo považují otázku vstupu do IAS autoři komentáře AZ, když uvádějí, že „azylanti mají po udělení azylu nárok na zajištění bydlení“. Srov. Kosař, D. et al. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. s. 442.

²¹ Na toto usnesení vlády navíc OAMP explicitně odkázalo ve vyplněném dotazníku.

²² Účel SIP je v § 68 AZ definován jako „pomoc azylantům a osobám požívajícím doplňkové ochrany při zajištění jejich začlenění do společnosti“.

s ohledem na znění § 69 AZ se nabídnutím (přiměřeného) bydlení povinnosti státu vyplývající ze SIP vyčerpávají.²³ Z informací SUZ také vyplývá, že osobě ubytované v IAS nemusí být prodloužena smlouva o ubytování v případě, že se dotyčná osoba neúčastní kurzů češtiny. Ani v tomto případě se však nejedná o vyloučení ze SIP jako takového a neprodloužení smlouvy o ubytování nezabavuje stát povinnosti uvedené v § 69 AZ. Žádný případ vyloučení jednotlivce ze SIP se nepodařilo zjistit a je nanejvýš pochybné, zda stávající právní úprava takovýto krok vůbec umožňuje.²⁴

S ohledem na požadavek jasnosti a určitosti zákona považujeme tedy za nezbytné, aby přístup do SIP byl AZ explicitně vymezen buď jako subjektivní právo zaručené každé osobě s uděleným azylem, nebo alespoň každé osobě s uděleným azylem, která splní podmínky pro vstup do SIP. V takovém případě je nutné, aby tyto podmínky byly v AZ formulovány jasným a předvídatelným způsobem a stejným způsobem musí být v AZ stanoveny i okolnosti, za kterých je možné azylanta ze SIP vyloučit v jeho průběhu. Navrhované legislativní opatření pak nejen přispěje k větší právní jistotě samotných azylantů, ale zaručí též OAMP možnost nezařadit azylanta do SIP (popř. jej z něj vyloučit) v případech, kdy se takový krok jeví jako oprávněný.²⁵

Nejisté právní postavení azylanta se však týká nejen otázky účasti na SIP, ale i vymezení okruhu práv, popř. výhod, kterými účastník tohoto programu disponuje. Jak již bylo uvedeno výše, součástí SIP je podle § 68 AZ i „zajištění bydlení“ azylantů. K zajištění bydlení azylantů může v praxi dojít třemi různými způsoby: formou dočasného ubytování v IAS, zajištěním bydlení v tzv. variantě č. I SIP nebo podporou bydlení v tzv. variantě č. II SIP.

Rozlišování mezi variantami I a II SIP se objevuje i v usnesení vlády č. 543/2008 stanovící mj. objem finančních prostředků, které jsou s realizací jednotlivých variant spojeny. Zavedenou praxi v rozlišování mezi variantou I a II však nereflektuje AZ, který jako jediný možný způsob zajištění bydlení v rámci SIP uvádí pouze jednorázovou nabídku bydlení azylantovi z prostředků státu (§ 69). Tato forma realizace SIP přitom odpovídá obsahu varianty I, nikoliv však již varianty II, v rámci které si azylant obstarává bydlení sám a stát

²³ Z informací poskytnutých OAMP navíc vyplynulo, že i po odmítnutí nabízeného integračního bytu ze strany azylanta není SIP ve vztahu k němu ukončen, ale dotyčnému je i nadále umožněno pobývat po stanovenou maximální dobu v IAS a usilovat o získání jiného integračního bytu. Tato informace byla potvrzena i oslovenými azylanty, z nichž pouze malá část přijala integrační byt, který jim byl nabídnut jako první.

²⁴ Kosař, D. et al., *op. cit.*, s. 440-441.

²⁵ Např. v již uvedeném případě, kdy azylant neplní svoje povinnosti spočívající v řádné účasti na kurzech českého jazyka, nebo v situaci, kdy o účast v SIP žádá azylant až s několikaletým odstupem od předání rozhodnutí o udělení azylu, nebo osoba, která před podáním žádosti o mezinárodní ochranu již v České republice dlouhou dobu pobývala a lze ji považovat z tohoto důvodu za plně integrovanou (případ uprchlíka „*sur place*“).

mu následně pouze přispívá na nájem. Nesoulad mezi zákonnou úpravou a praktickou realizací SIP je zapříčiněn tím, že ust. § 69 je součástí AZ v nezměněné podobě již od roku 1999, kdy byl zákon schválen a kdy zajištění bydlení v rámci SIP probíhalo pouze způsobem dnes označovaným jako varianta I. Nabízí se tak otázka, zda realizací varianty II je závazek stanovený v § 69 AZ skutečně splněn, a zda tedy v tomto případě povinnost nabídnout azylantovi bydlení z prostředků státu opravdu zaniká. Dle našeho názoru nikoliv. Ust. § 69 AZ navíc povinnost nabídnout azylantovi bydlení připisuje krajskému úřadu, který však sám žádným bytovým fondem nedisponuje a v celém procesu hraje pouze roli prostředníka mezi obcemi a OAMP. Právní úprava SIP obsažená v AZ je tak v mnoha ohledech zavádějící a bylo by vhodné ji změnit způsobem, který by aktuální podobu SIP reflektoval.

IAS

Způsob zajištění ubytování v IAS v rámci SIP je v AZ vymezen opět jen velmi strohým způsobem, resp. není vymezen vůbec. Ust. § 79 odst. 4 AZ pouze vymezuje účel IAS jako středisek sloužících k přechodnému ubytování azylantů. Ust. § 83 odst. 1 AZ pak ještě stanoví povinnost MV vydat ubytovací řád pro azylová zařízení, včetně IAS, kterým se upravují „podrobnosti o organizačně technickém zabezpečení pobytu cizince v azylovém zařízení“. AZ, ani jiný obecně závazný předpis tak neupravují otázku samotného přístupu azylanta k bydlení v IAS, délku jeho pobytu v něm, povinnost hradit si bydlení či další okolnosti spojené s pobytem v tomto zařízení, které rozhodně nelze považovat za „podrobnosti“ organizačně technického charakteru.

Režim bydlení v IAS je v zásadě vystavěn na klasickém smluvním vztahu mezi azylantem a poskytovatelem ubytování, tedy SUZ. To se odráží již v otázce přístupu k ubytování, kdy udělením azylu, resp. účasti v SIP, nevzniká azylantovi na ubytování v IAS právní nárok. Na tuto skutečnost je ostatně azylant upozorněn již při převzetí rozhodnutí o azylu v rámci poučení o SIP. V důsledku toho azylant nemá ani možnost domáhat se v případě neuzavření smlouvy soudní ochrany před tímto jednáním. Důvody, které SUZ považuje za důvody bránící uzavření smlouvy o ubytování v IAS navíc nejsou vyjmenovány v žádném obecně závazném právním předpisu. Uvedeny jsou pouze v interním pokynu tohoto orgánu a při vstupu do SIP nemohou být azylantovi známy. Vzhledem k absenci jakékoliv právní úpravy v tomto ohledu tak stanovení těchto důvodů závisí plně na volném uvážení SUZ, která je také může libovolně měnit.

Uvedený právní stav je nutné považovat za nežádoucí. Skutečnost, že důvody pro neuzavření smlouvy o ubytování nemohou být azylantovi známy, činí jednání SUZ v tomto ohledu zcela nepředvídatelné, což opět negativním způsobem působí na právní jistotu azylanta. SUZ navíc nemůže disponovat při rozhodování o uzavření či neuzavření smlouvy o ubytování neomezenou volnou úvahou, jako je tomu při uzavírání klasického nájemního vztahu mezi dvěma soukromými osobami. SUZ je veřejnoprávní subjekt a její postavení při ubytovávání azylantů je tak odlišné od subjektů soukromého práva při poskytování ubytování za úplatu.²⁶ Činnost SUZ, byť v daném případě vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, je tak i nadále vázána požadavky kladenými na činnost správního orgánu obecně, tj. zejména požadavky transparentnosti a účelnosti jednání a snahou o naplnění veřejného zájmu, jímž je v tomto případě začlenění azylantů do společnosti. Těmto požadavkům by pak měl odpovídat i zákon, na jehož základě je činnost vyvíjena.

Ze stejných důvodů je nepřijatelná i situace, kdy určení maximální délky pobytu v IAS je opět upraveno pouze prostřednictvím interního pokynu IAS. Ta je nyní stanovena na 18 měsíců a azylant je o této skutečnosti informován v rámci poučení o SIP při převzetí rozhodnutí o azylu. Smlouva o ubytování je nicméně s azylantem uzavřena vždy jen na 3 měsíce s možností prodloužení. V zásadě nic tak nebrání SUZ kdykoliv přistoupit ke snížení maximální délky pobytu v IAS a to i v průběhu pobytu azylanta v něm. Na prodloužení smlouvy, stejně jako na její uzavření, azylant nemá za současného legislativního stavu žádný právní nárok. Právní nejistota azylanta vyplývající z této situace je zřejmá. Totéž se týká i otázky prodloužení délky pobytu nad stanovených 18 měsíců ve zvláštních případech. Jak maximální možná délka (6 měsíců) tak i důvody tohoto prodloužení jsou opět uvedeny pouze formou interního pokynu.²⁷

Varianta I

Zřejmě největším nedostatkem právní úpravy ve vztahu k variantě I SIP je z hlediska právní jistoty azylantů netransparentnost kritérií, na jejichž základě jsou jednotlivé integrační byty obsazovány. Problematická je tato skutečnost zejména v situacích, kdy se nabízený byt

²⁶ Srov. též Ústavní soud, č.j. IV. ÚS 576/2000, náleze z 12. 4. 2001, kde soud označil „nerozlišující náhled“ na subjekt veřejného práva (v daném případě obec) na jedné straně a obchodní či jinou společnost na straně druhé za „nejen nesprávný, ale i neústavní“. Srov. též článek K. Valachové nazvaný „Právo na bydlení“ a publikovaný na <http://www.helcom.cz/view.php?cisloclanku=2010051705> (naposledy otevřeno 26.5.2010).

²⁷ Je však třeba zdůraznit, že v průběhu výzkumu nebyly zjištěny žádné problémy s prodlužováním smluv a na jejich existenci nebylo poukázáno ani oslovenými NNO. Výjimkou naopak nebylo, že smlouvy o ubytování byly ze strany SUZ v případě nutnosti prodlouženy i nad maximální možnou dobu pobytu stanovenou vlastním interním pokynem (18+6 měsíců). V případě jedné z oslovených rodin činila doba pobytu v IAS téměř 5 let.

nachází v atraktivní lokalitě a o jeden volný byt se tak uchází několik zájemců.²⁸ Dříve o obsazení bytu konkrétním azylantem (nebo rodinou azylantů) rozhodovala tzv. „Meziresortní komise pro tvorbu nové koncepce integrace azylantů a pro přidělování integračních bytů oprávněným osobám“ (resp. její subkomise vytvořená za tímto účelem) složená ze zástupců ministerstev, NNO a dalších subjektů. Ta vhodného kandidáta na byt nejprve vybrala a následně doporučila OAMP. Uvedená subkomise však byla vzhledem k nízkému počtu bytů a tedy i případů, které měla rozhodovat, zrušena a o obsazení bytu vhodným kandidátem nyní rozhoduje pouze OAMP. To podle poskytnutých informací v těchto situacích zohledňuje především poměr počtu osob (v rodině), které by měly byt obývat a velikost bytu, popř. též dobu, po kterou azylant již pobývá v IAS. Seznam posuzovaných kritérií, pokud formálně vůbec existuje, však není veřejně přístupný a totéž platí i o způsobu jejich hodnocení. Celý proces rozhodování o přidělení integračních bytů je tak maximálně netransparentní a z pozice azylanta není možné jeho výsledek ani do jisté míry předvídat (viz též kap. „Dostupnost“ a doporučení zde uvedená). Netransparentnost celého výběrového procesu pak má negativní dopad i do právního postavení azylanta v případě, že by dotyčný chtěl rozhodnutí OAMP o nepřidělení bytu napadnout odvoláním či žalobou.

Z hlediska právní jistoty azylantů se jako problematická jeví i skutečnost, že byt' bydlení azylanta v režimu varianty I je usnesením vlády č. 543/2008 koncipováno vždy na 5 let, nájemní smlouvy s obcí mají být podle stejného usnesení uzavírány vždy na dobu určitou (1 rok) s možností opakovaného prodloužení o další jeden rok. U azylantů tento způsob uzavírání smluv budí obavu z jejich možného neprodloužení. Tato obava je i částečně oprávněná, vezmeme-li v úvahu, že nic nenutí obec smlouvu s azylantem prodloužit a jediným možným důsledkem neprodloužení smlouvy by byla povinnost obce vrátit příslušnou část dotace poskytnutou MV v rámci SIP. Právní možnosti azylanta domoci se prodloužení nájemní smlouvy jsou však nulové. To se týká i případného prodloužení nájmu po ukončení pětiletého trvání SIP. S přijetím dotace se sice obec podle usnesení vlády č. 543/2008 zavazuje k dalšímu uzavření smlouvy s azylantem, který řádně plní své povinnosti vyplývající z nájmu bytu, i po uplynutí 5 let a tedy i po vyčerpání dotace. Na druhou stranu, jak již bylo opakovaně zdůrazněno, samotnému azylantovi z usnesení vlády žádné právo na prodloužení smlouvy nevzniká a vyčerpáním dotace MV ztratilo jedinou možnost, jak na obce vyvíjet v tomto směru určitý nátlak. Bylo by proto vhodné, aby uvolnění

²⁸ Z informací poskytnutých OAMP vyplývá, že k této situaci skutečně dochází jen, pokud se nabízený integrační byt nachází v atraktivních lokalitách (Praha a okolí nebo jiné velké město). V ostatních případech je zájemce o byt zpravidla jen jeden nebo žádný.

dotace bylo ze strany MV podmíněno povinností obce uzavřít s azylantem smlouvu na dobu neurčitou, přičemž možnosti jejího vypovězení by se řídily obecnou úpravou nájmu bytů obsaženou v občanském zákoníku.

Varianta II

Ve vztahu k variantě II SIP vnímáme jako nevyhovující z hlediska požadavku právní jistoty především stávající právní úpravu procesních aspektů realizace této varianty. Na jednu stranu je sice zřejmé, že činnost jednotlivých orgánů (obecní úřad, krajský úřad, ministr vnitra) při vyřizování dotací na nájem v rámci této varianty je výkonem působnosti těchto orgánů v oblasti veřejné správy a dopadá na ni tedy úprava obsažená ve správním řádu (SŘ). Na druhou stranu nelze přehlédnout, že v praxi požadavky vyplývající z tohoto předpisu nejsou příslušnými orgány příliš zohledňovány a postupuje se výhradně podle pokynů uvedených v usnesení vlády č. 543/2008. Tím v daném případě fakticky dochází k obcházení procesních povinností stanovených SŘ a jim odpovídajícím právům azylantů.

To se týká např. lhůt pro vyřízení žádosti o dotaci na úhradu čistého nájemného podávané azylantem na obecním úřadu. Podle oslovených obcí i NNO je celý proces vyřizování žádosti azylanta velmi zdouhavý a jeho délka se pohybuje od 3 do 6 měsíců. Ust. § 71 SŘ přitom stanoví, že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, nejpozději ale do 30 dnů od zahájení řízení. Vzhledem k okolnosti, že v daném případě rozhodnutí o poskytnutí dotace vydává jak ministr vnitra (ve vztahu k obci), tak obec (ve vztahu k azylantovi), neměla by celková doba vyřízení žádosti azylanta výrazně přesáhnout 60 dnů. Tak tomu nicméně vždy není, přičemž za nedodržení lhůty může nést v konkrétních případech odpovědnost obec i ministr vnitra.

Také již zmíněná skutečnost, že proces rozhodování o dotaci je fakticky rozdělen na dvě samostatná řízení, vede v praxi k porušování norem SŘ na úkor azylanta. První řízení je zahájeno na základě žádosti azylanta o příspěvek na nájemné, kterou dotyčný podává na obecním úřadě. Druhé řízení pak iniciuje obec, která sepíše vlastní žádost o poskytnutí dotace a prostřednictvím krajského úřadu ji zašle ministrovi vnitra, které o ní vydá rozhodnutí. I v tomto řízení by však měl být azylant považován za účastníka řízení ve smyslu § 27 odst. 2 SŘ, neboť rozhodnutím ministra vnitra, zejména jde-li o rozhodnutí negativní, je azylant dotčen na svých právech ve vztahu k získání bydlení ve variantě II SIP. Negativní rozhodnutí ministra vnitra v tomto případě představuje jediný důvod pro zamítnutí žádosti azylanta i ze strany obce. Postavení účastníka řízení by pak mj. implikovalo i povinnost ministra vnitra své

rozhodnutí o poskytnutí nebo neposkytnutí dotace zaslat též azylantovi, který má možnost ve lhůtě stanovené soudním řádem správním (SŘS) proti němu podat žalobu. S tímto postupem usnesení vlády č. 543/2008 nepočítá a rozhodnutí ministra vnitra je adresováno prostřednictvím krajského úřadu pouze zpět obci. Ta navíc již žádné rozhodnutí, které by splňovalo náležitosti požadované SŘ, nevydává a o výsledku žádosti azylanta pouze informuje. Možnost azylanta účinně se domáhat přezkoumání postupu ministra vnitra tak není prakticky žádná.

Významným aspektem ovlivňujícím právní postavení azylanta ve vztahu k zajištění bydlení v rámci SIP je též jeho informovanost o vlastních právech a povinnostech. Při rozhovorech s jednotlivými azylanty však bylo zjištěno, že jejich znalosti o SIP jsou jen velmi povrchního charakteru, navíc často založené na nepravdivých údajích. Na špatnou orientaci v SIP si část z nich během rozhovorů i výslovně stěžovala s tím, že pro rozhodnutí o výběru mezi jednotlivými variantami neměli dostatek informací. Tyto stížnosti zaznívaly především od osob, které nebyly v úzkém kontaktu s žádnou NNO. Nedostatek srozumitelných informací a především nepochopení poměrně složitého fungování varianty II pak u mnohých z nich vedl k jejímu odmítnutí a orientování se výhradně na variantu I SIP, ve které spatřovaly větší jistotu bydlení. Někteří z oslovených azylantů rovněž uvedli, že nerozuměli obsahu smluv a jiných dokumentů, které v souvislosti s realizací jedné z variant SIP museli podepisovat. Nízká úroveň znalostí azylantů o SIP přitom ostře kontrastuje s množstvím dostupných informací k této problematice. Každý azylant je o fungování SIP poučen v rodném jazyce (nebo jiném jazyce, jemuž rozumí) při předání rozhodnutí o azylu, toto poučení lze v několika jazykových verzích nalézt i na internetových stránkách MV OAMP a dílčí informace týkající se účasti azylantů v SIP se objevují i v různých materiálech vydaných NNO. Většina azylantů však těmto dokumentům nerozumí a to především s ohledem na odbornost jazyka, kterým jsou napsány.²⁹ Stává se rovněž, že dostupné zdroje informací, včetně poučení o SIP předávané azylantovi ze strany OAMP při převzetí rozhodnutí, obsahují údaje zastaralé, nepřesné či jinak zavádějící.³⁰

²⁹ Blíže k této problematice viz např. A. Szczepaniková: Mezi státem a klienty – Nevládní neziskové organizace pracující s uprchlíky a migranty v ČR, publikováno na <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2212820> (naposledy otevřeno 31.5.2010).

³⁰ V poučení o SIP se tak např. uvádí: „Smlouva o nájmu bytu mezi obcí a azylantem se uzavírá na dobu jednoho roku s možností postupného prodlužování po dobu 5 let (celkem 60 měsíců) (...). Po ukončení smlouvy je věcí další dohody, zda azylant bude moci v bytě dále bydlet.“ Oproti tomu usnesení vlády č. 543/2008 jasně říká, že „po uplynutí doby 5 let, pokud azylant řádně plní ustanovení smlouvy o nájmu bytu, se obec zavazuje s azylantem uzavřít smlouvu o nájmu bytu v souladu s podmínkami stanovenými příslušnou obcí pro pronajímání bytů“.

Doporučení:

1. Doplnit § 69 AZ způsobem, který by reflektoval aktuální podobu SIP, včetně varianty IIA a IIB.
2. Doplnit § 68 AZ způsobem, který by koncipoval vstup azylanta do SIP jako jeho subjektivní právo a který by každému azylantovi, který se do SIP zapojil, zajistil nárok na ubytování v IAS po stanovenou dobu.
3. Na řízení o žádostech azylanta i obce v rámci procesu schvalování dotace v obou variantách SIP se vztahuje správní řád. Je proto nutné požadavky vyplývající z tohoto právního předpisu respektovat, ať již jde o náležitosti rozhodnutí, lhůty pro jeho vydání aj.
4. Usnesením vlády stanovit povinnost města uzavřít s azylantem smlouvu o nájmu bytu ve variantě I na dobu neurčitou, přičemž možnosti jejího vypovězení by se řídily obecnou úpravou nájmu bytů obsaženou v občanském zákoníku.
5. Zajistit transparentnost kritérií výběru azylanta pro obsazení integračního bytu ve variantě I i způsobu jejich hodnocení.
6. Zajistit, aby azylanti byli o jednotlivých variantách SIP informováni způsobem, kterému rozumějí, a to jak při předání rozhodnutí o azylu, tak i následně.

5. Finanční dostupnost

System pomoci azylantům v oblasti zajištění bydlení je bezpodmínečně svázán rovněž s otázkou jeho finanční dostupnosti. Podle obecného stanoviska Výboru princip finanční dostupnosti bydlení především vyžaduje, aby podíl výdajů azylanta na zajištění přiměřeného bydlení k jeho celkovým příjmům nepřekročil hranici, za níž by dosažení a uspokojení ostatních základních potřeb azylanta a členů jeho domácnosti bylo ohroženo či dokonce již zcela vyloučeno. Jinými slovy, Výbor vymezuje finanční dostupnost ve vztahu k potřebě takového příjmu, který postačuje (po odečtení výdajů na bydlení) k zajištění ostatních potřeb azylanta. Ze závěrů Výboru k dané problematice je pak třeba poukázat především na apel adresovaný státům, aby realizovaly podpůrné státní programy cílené především na ty osoby, jejichž příjmy jim nedovolují získat finančně dostupné bydlení. Základními indikátory pro analýzu finanční dostupnosti bydlení azylantů tak budou v návaznosti na shora uvedené především následující hlediska: (i) SIP a jeho role ve vztahu k zajištění finanční dostupnosti bydlení a (ii) dostupnost jako podíl nákladů azylanta na bydlení ve vztahu k jeho příjmům.

IAS

Po převzetí rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany je azylant povinen opustit pobytové středisko (PoS). Pokud již nemá zajištěné vlastní ubytování, může využít nabídky v rámci SIP a požádat o ubytování v IAS, jehož účelem je mimo jiné poskytnout azylantovi dočasné ubytování po dobu hledání integračního bytu. Azylant uzavírá s IAS nájemní smlouvu, zprav. na tři měsíce s možností opakovaného prodloužení. Jednou z podmínek pro prodloužení smlouvy je mj. i řádné hrazení poplatku za ubytování. Poplatek za ubytování v IAS je obecně tvořen: (i) poplatkem za obývanou plochu (20,- Kč/m²), (ii) za rezervovaný příkon dle rozhodnutí ERÚ, (iii) za spotřebu elektřiny, (iv) spotřebu vody, (v) za vytápění a ohřev a (vi) poplatkem za odvoz tuhého odpadu. Celková výše poplatku za ubytování v jednotlivých IAS se ovšem liší. Způsob jeho výpočtu je specifikován v interním pokynu SUZ a rovněž v textech nájemních smluv uzavíraných s azylanty.

Splatnost poplatku je stanovena posledním dnem kalendářního měsíce následujícího po období, za které je poplatek účtován. Poplatek za ubytování lze hradit v hotovosti v pokladně IAS, prostřednictvím poštovní poukázky na účet SUZ nebo bezhotovostním převodem na účet ubytovatele. Specifický způsob úhrady poplatku za bydlení je na bázi

dobrovolnosti aplikován u nezaměstnaných azylantů v některých IAS. SUZ zasílá vyúčtované náklady na bydlení přímo na okresní správu sociálního zabezpečení, která z dávek státní sociální podpory převede část finančních prostředků přímo na účet SUZ. Účelem tohoto postupu je především snaha SUZ předejít situacím, kdy by se azylant dostal do prodlení s úhradou nájemného a vystavil se tak případnému nebezpečí ukončení jeho pobytu v IAS z důvodu špatné platební morálky. Relativním negativem tohoto přístupu je, že azylanti ztrácejí představu o skutečné výši sociálních dávek a výši nájmu a nejsou motivováni ke snižování nákladů na bydlení (např. snižováním výdajů na elektřinu, plyn, vodné, stočné apod.) a navyšovat tak příjmovou stránku svého rozpočtu. Otázkou rovněž je, nakolik tento přístup, kdy azylant nemá přesnou představu o výši výdajů na bydlení, přispívá k jeho budoucí integraci.

Jak již bylo uvedeno, náklady na úhradu čistého nájemného jsou stanoveny ve všech IAS shodně a představují částku 20,-Kč za m² (tj. např. za byt 1+1 o velikosti 38m² zaplatí azylant čisté nájemné ve výši 760,- Kč za měsíc). Výdaje na spotřebu energií a dalších služeb spojených s bydlením jsou proměnlivé, resp. závislé na potřebách azylanta a počtu členů jeho domácnosti. Ze zodpovězených dotazníků vyplynulo, že měsíční výše celkových nákladů azylanta, resp. jeho domácnosti na bydlení dosahuje částek v rozmezí 4.000,- až 8.000,- Kč. Příjmová stránka azylanta může zahrnovat příjmy plynoucí z pracovního nebo obdobného vztahu, ze samostatné výdělečné činnosti, dále z dávek státní sociální podpory (tj. sociální příspěvek, příspěvek na bydlení, přídavek na dítě, rodičovský příspěvek aj.) či dávky v hmotné nouzi (tj. příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc). Jejich výše je opět závislá na individuální situaci azylanta.

Otázka, nakolik je výše příjmů azylanta ubytovaného v IAS přiměřená, je tak jen velmi obtížně zodpověditelná. Z rozhovorů s azylanty nicméně vyplynulo, že na náklady spojené s bydlením vynakládají téměř veškeré příjmy rodinného rozpočtu (zprav. 75%), přičemž na úhradu ostatních potřeb připadá jen minimální část. Tato situace je způsobena hned několika faktory. Především skutečností, že do IAS přicházejí především azylanti dosud neintegrování do české společnosti, tj. zpravidla bez znalosti českého jazyka, bez úspor, závislí na systému sociálních dávek či pomoci v hmotné nouzi, kteří jen obtížně nacházejí pracovní příležitosti. Z provedených rozhovorů vyplynulo, že počet azylantů, kteří by do IAS přišli s tím, že by již měli zajištěné zaměstnání, je nízký, stejně jako počet těch, kterým se v průběhu pobytu v IAS podaří práci nalézt. Zejména u této skupiny azylantů tak problematika zajištění finančně dostupného bydlení nabývá na významu.

Dalším problémem, s nímž se zejména nově příchozí azylanti, ale nejen ti, musí v IAS vypořádat, je nutnost hradit poplatek za bydlení včas a řádně. Dotazovaní azylanti potvrdili, že se v průběhu svého pobytu v IAS několikrát dostali do situace, kdy nebyli schopni uhradit náklady na bydlení, ať už proto, že jsou bez úspor, ztratili zaměstnání nebo proto, že v důsledku jejich pochybení jim nebyly po určitou dobu vypláceny dávky státní sociální podpory. Nelze však než kvitovat vstřícnost SUZ v jednotlivých IAS, která azylantovi v případě, že se ocitne v prodlení s úhradou poplatku za bydlení, nabídne možnost uzavřít dohodu o splátkách vzniklého dluhu. Přitom pozdní platby poplatků za bydlení mohou být důvodem pro ukončení pobytu azylanta v IAS. Žádný takový případ však v rámci výzkumu zjištěn nebyl a z informací poskytnutých SUZ i jednotlivými pracovníky v IAS vyplynulo, že žádný takový případ v minulosti nenastal.³¹

Možnost ubytování v IAS tak bezpochyby směřuje ke zvýšení finanční dostupnosti bydlení azylantů v počáteční fázi jejich integrace. Stát zajišťuje bydlení azylantovi a jeho rodině, byť časově omezené, přičemž výše čistého nájemného je stanovena tak, aby si ho mohl dovolit jak azylant s nízkou úrovní mzdy, tak azylant dosud nezaměstnaný, závislý na pomoci státu. Přesto se však podíl výdajů azylanta na bydlení v IAS jeví v mnoha případech jako neúměrný jeho celkovému příjmu a neumožňuje mu realizovat další potřeby spojené s životem v ČR. Jako určité negativum hodnotíme též praxi zavedenou v některých IAS, kdy náklady na bydlení si azylant neplatí sám, ale jsou hrazeny správou sociálního zabezpečení, která z dávek státní sociální podpory azylanta převede část finančních prostředků přímo na účet SUZ.

Varianta I

Varianta I nabízí azylantům možnost získat nájemní byt, který je v majetku obce. Nájemné, včetně nákladů na bydlení si azylanti hradí sami. Stát azylantovi v tomto směru neposkytuje specifickou finanční podporu, samozřejmě s výjimkou dávek státní sociální podpory (tj. sociální příplatek, příplatek na bydlení, přídavek na dítě, rodičovský příspěvek aj.) či dávek v hmotné nouzi (tj. příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc).

³¹ Pracovnice IAS Předlice navíc v tomto směru uvedla, že donutit někoho opustit IAS, pokud tak neučiní sám, je velmi obtížné a to i po uplynutí stanovených 18 měsíců pobytu. K násilnému vystěhování osob za pomoci např. soukromé bezpečnostní služby údajně nedochází.

Celková výše nákladů na bydlení se pochopitelně liší v závislosti na lokalitě. Z provedeného monitoringu nicméně vyplynulo, že jednotlivé obce zpravidla požadují nájemné ve stejné výši jako u ostatních nájemníků obecních bytů, jinými slovy, žádné finanční úlevy azylantům poskytovány nejsou (např. výše čistého nájemného na území Hlavního města Prahy se pohybuje kolem 80 Kč za m²). Ve srovnání s IAS jsou tak finanční náklady azylanta na zajištění bydlení daleko vyšší. Vedle nájemného jsou náklady na bydlení navyšovány mj. o výdaje vynaložené na vybavení integračního bytu (viz kap. „Materiální podmínky“).

Z provedených pohovorů s azylanty vyplynulo, že téměř veškeré, nebo alespoň většina z příjmů azylanta (zprav. 75-60%) je vynakládána na náklady spojené s bydlením, přičemž na úhradu ostatních potřeb azylanta a členů jeho domácnosti připadá jen minimální část. Ve srovnání s finanční situací azylantů v IAS lze však vysledovat určité zlepšení, jež je dáno mj. i tím, že daleko více azylantů se uplatnilo na trhu práce a navýšili tak příjmovou stánku svého rozpočtu. Na druhou stranu i tak lze situaci, kdy téměř ¾ rozpočtu azylanta jsou vynakládány na úhradu bydlení, jen těžko považovat za rozumnou míru finančního zatížení ve smyslu závěrů učiněných Výborem.³² Nespokojenost s výší vynakládaných výdajů na bydlení vyjádřila i většina oslovených azylantů.

Z dosud uvedeného je zřejmé, že v případě varianty č. I nedosahuje role státu při zajištění finančně dostupného bydlení takového kvantitativního ani kvalitního rozsahu, jako je tomu v případě pomoci azylantům pobývajících v IAS. Stát pouze vytváří podmínky k uzavření nájemní smlouvy tím, že finančně motivuje obce k participaci na SIP, a to formou účelové neinvestiční dotace na rozvoj infrastruktury obce. Ze zodpovězených dotazníků vyplynulo, že výše dotace je hodnocena více méně kladně především obcemi s nižšími rozpočty a že její poskytnutí bylo zpočátku pro obce skutečně motivační.

Máme-li zhodnotit roli SIP v oblasti finančně dostupného bydlení dle varianty I, z provedeného průzkumu vyplynulo, že mnozí azylanti preferují tuto variantu mimo jiné z důvodu, že jim nabízí možnost získat do nájmu obecní byt, který je pro ně zárukou, že výše nájemného nebude nadsazená a neúměrně vysoká, a že nájemné nebude navyšováno, tak jak k tomu běžně dochází v soukromém sektoru bydlení. V této souvislosti je však třeba poukázat na skutečnost, že výši nájemného si určují jednotlivé obce samy. Určitým omezením jejich

³² V souvislosti s danou problematikou je nutno poukázat na studii Lux, M. Sunega, P. *Vývoj finanční dostupnosti nájemního a vlastnického bydlení v průběhu hospodářské transformace v České republice (1991-2003)*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2006. Autoři studie se zabývají mj. i otázkou stanovení maximální míry finančního zatížení a pro srovnání odkazují na praktické zkušenosti evropských zemích, z nichž vyplývá, že „obecně akceptovaná hranice únosnosti pro dostupnost nájemního bydlení ve Švýcarsku je, podobně jako v mnoha jiných zemích, taková, že základní výdaje na bydlení by neměly převýšit 25% příjmu domácnosti“.

volnosti je pouze ust. čl. 3 Přílohy 1 k usnesení vlády č. 543/2008 jež stanoví, že „po dobu trvání smlouvy o nájmu bytu nájemné nepřekročí výši, která je v daném místě a čase obvyklá“.

Závěrem je nutno poukázat na vývoj posledních let, který prokazuje, že bytové fondy obcí nejsou neomezené a obce nejsou schopny uspokojit relativně velkou poptávku po obecních bytech. Na tuto skutečnost bude muset stát bezpochyby reagovat a zefektivnit tak fungování varianty II SIP, nebo nabídnout alternativu podpory bydlení, které bude pro azylanty finančně dostupné, zejména v počátečních fázích jejich započaté integrace (viz též kap. „Dostupnost“).

Varianta II

Varianta II staví na aktivním přístupu azylantů k řešení jejich bytové situace. Pokud si azylant vlastním přičiněním zajistí nájemní, popř. podnájemní byt dle svého výběru (v soukromém i veřejném vlastnictví), může mu být poskytnut státní příspěvek na úhradu čistého nájemného nebo jeho části po dobu osmi let. Výše dotace na čisté nájemné za jeden měsíc je závislá na počtu osob, které budou sdílet společnou domácnost s azylantem – nájemcem bytu a představuje částku 5.000,-Kč (1-2 osob), 6.000,-Kč (3-5 osob) a 7.000,-Kč (6 a více osob).

S ohledem na tržní ceny nájemného v soukromém sektoru bydlení je výše státního příspěvku ze strany azylantů hodnocena kladně. Tato finanční pomoc státu výrazným způsobem navyšuje příjmovou stránku rozpočtu azylanta a přispívá ke zvýšení finančně dostupného bydlení. Další formou státní pomoci jsou dávky vyplácené v rámci systému sociálního zabezpečení (viz výše), které napomáhají příjmově slabším domácnostem vypořádat se s náklady na bydlení. Z výzkumu nicméně vyplynulo, že zejména pro příjmově slabší azylanty není varianta II SIP příliš lákavá mj. z důvodu vysokého finančního zatížení v počáteční fázi. Zajištění bydlení vyžaduje od azylanta nejen aktivní přístup, ale rovněž dostatečně vysoké úspory, z nichž bude schopen hradit výlohy realitních kanceláří, cestovné, kauce aj. náklady spojené s hledáním bytu.³³ Rovněž u této skupiny azylantů byla zjištěna vysoká míra finančního zatížení. Většina z příjmů (zprav. opět 75-60%) je vynakládána na náklady bydlení, přičemž na úhradu ostatních potřeb azylanta a členů jeho domácnosti připadá jen minimální část. Ani v tomto případě tak nelze výši nákladů spojených s úhradou bydlení

³³ Stejný závěr se objevil již v Analýze 2005, podle které „zajištění bydlení vlastními silami vyžaduje mnoho úsilí, času a také určité finanční prostředky“ (s. 7).

považovat za rozumnou míru finančního zatížení ve smyslu závěrů učiněných Výborem. Nespokojenost s výší vynakládaných výdajů na bydlení vyjádřila i většina oslovených azylantů s bytem ve variantě II.³⁴

Na první pohled se může zdát, že varianta II je efektivní formou státní pomoci při zajištění finančně dostupného bydlení. V této souvislosti je však třeba poukázat na negativa, která její praktické využití oslabují. Problematická je především *administrativní náročnost*. Jak již bylo uvedeno, realizace této varianty není možná bez zapojení obcí, jakož i samotných pronajímatelů. Procedura žádosti o dotaci a její vyřizování je velmi složitým procesem, který navíc po dobu osmi let (a to každý měsíc) nutí azylanta i obec zabývat se jí. Obec je k participaci na SIP motivována dotací na rozvoj infrastruktury obce, jejíž výše dosahuje částky 2.000,- Kč měsíčně za jednu kladně vyřízenou žádost. Výši dotace považují jednotlivé obce více méně za odpovídající. Jako problematické je opět spatřováno její účelové omezení, tj. požadavek, aby byla použita na opravy nebo udržování majetku obce v oblastech dopravy, energetiky a inženýrských sítí.

Zásadním negativem, které způsobuje těžkopádnost celé varianty, jakož i neochotu vlastníků bytů participovat na SIP je *zpoždění výplat příspěvků na nájemné jednotlivým pronajímatelům*. Jak již bylo uvedeno, dotace na úhradu čistého nájemného nebo jeho části je poskytována obci prostřednictvím kraje, nicméně obec ji následně formou finančního příspěvku proplácí přímo pronajímateli, který s azylantem uzavřel nájemní, popř. podnájemní smlouvu. Podstatou daného problému je, že teprve poté, co azylant uzavře nájemní smlouvu s vlastníkem bytu, může požádat obec, v jejímž územním obvodu se byt nachází, o poskytnutí dotace na úhradu čistého nájemného nebo jeho části. Obec po obdržení jeho žádosti požádá prostřednictvím kraje ministerstvo vnitra o dotaci, a teprve po kladném rozhodnutí je oprávněna uzavřít s pronajímatelem a azylantem smlouvu „o podmínkách poskytování dotace dle varianty IIA“ (dále jen „smlouva“), kterou následně zasílá ministerstvu vnitra. Až po obdržení této smlouvy může ministerstvo přistoupit k uvolnění finančních prostředků ve prospěch obce prostřednictvím kraje. Vzhledem k tomu, že o poskytnuté dotaci a jejím použití musí kraj i obec rozhodnout zákonem stanoveným postupem, bývá pravidlem, že dotace je na účet obce převedena až s několikaměsíčním zpožděním.³⁵ Pro pronajímatele, jež je pro efektivní fungování varianty klíčový, to především znamená, že ode dne uzavření smlouvy získává pouze část nájemného, která je mu hrazena přímo azylantem. Na doplacení zbylé

³⁴ Srov. Lux, M. Sunega, P, *op.cit.*

³⁵ Viz zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

částky nájemného je nucen čekat cca 3 a více měsíců, tj. do okamžiku, kdy je obec oprávněna s dotací formálně i fakticky disponovat. Délka celé procedury je tak pro pronajímatele demotivující a dotázaní azylanté potvrdili, že jen minimální počet potencionálních pronajímatelů je ochoten čekat na úhradu první „splátky“ nájemného až po dobu několika měsíců. Přestože účelem této varianty má být především zajištění rychlé státní podpory těm azylantům, kteří si sami obstarali bydlení na volném trhu bytů, lze o efektivitě jejího fungování s ohledem na výše uvedené dosti pochybovat.

Doporučení:

1. Upustit od praxe, kdy náklady na bydlení v IAS si azylant neplatí sám, ale jsou hrazeny správou sociálního zabezpečení, která z dávek státní sociální podpory určených azylantovi převede část finančních prostředků přímo na účet SUZ.
2. U azylantů, kteří prokazatelně usilují o získání zaměstnání, ale nejsou v tomto ohledu úspěšní, přizpůsobit výši nákladů spojených s ubytováním v IAS jejich příjmům.
3. Přijmout opatření směřující k zefektivnění varianty II, tj. alespoň (i) zajistit dodržování lhůt stanovených SŘ pro vydání rozhodnutí o žádostech, (ii) urychlit proces uvolňování finančních prostředků.

6. Dostupnost

Dalším požadavkem vyplývajícím z práva na bydlení je dle obecného stanoviska Výboru, zajištění přístupu všech skupin azylantů, včetně osob se zvláštními potřebami, k přiměřenému bydlení. Tento požadavek ukládá státům povinnost eliminovat překážky bránící azylantům v přístupu k adekvátnímu ubytování.

Osoby požívající mezinárodní ochrany čelí v praxi řadě skutečností (nedostatek počátečních finančních prostředků, nedostačující znalost českého jazyka, špatná orientace na trhu s byty či absence sociální sítě), které jim přístup k bydlení stěžují. Toto znevýhodnění je objektivní a plyne z nutnosti „nového startu“ v neznámém prostředí. Další překážky vznikají na straně státních orgánů a územně samosprávných celků (např. administrativní náročnost systému poskytování bydlení) či ze strany soukromých pronajímatelů (např. nedostatečná informovanost o právech azylantů). Tyto problémy se pak zpravidla ještě prohlubují v případech osob se zvláštními potřebami.

K zajištění požadavku dostupnosti bydlení je proto nezbytné, aby SIP usiloval jednak o vyrovnání objektivně daného znevýhodnění azylantů a jednak o vytvoření jednoduchého, rychlého a flexibilního systému poskytování bydlení, který by v otázce přístupu azylantů k bydlení nekladl další neodůvodněné překážky. V tomto ohledu se jeví jako stěžejní: 1) zvyšování informovanosti zúčastněných aktérů (městské úřady, soukromí pronajímatelé, azylanti), 2) snižování administrativních překážek, 3) zkracování čekací doby na bydlení, 4) zefektivnění asistence poskytované azylantům, 5) poskytování zvláštní asistence osobám se zvláštními potřebami.

IAS

Z hlediska výše uvedeného kritéria dostupnosti se jeví jako problematická skutečnost, že azylanti zapojení do SIP nemají právní nárok na dočasné ubytování v IAS (viz též kap. „Právní jistota“). Z interního pokynu vyplývá, že je SUZ oprávněna nevyhovět žádosti o ubytování v IAS *zejména* v následujících případech 1) azylant má dluh vůči SUZ, který nehradí, 2) azylant v minulosti jako žadatel o MO závažným způsobem porušoval ubytovací řád AZ, 3) azylant v minulosti odmítl nabídku státního integračního bytu, z vlastní vůle opustil přidělený integrační byt či pro porušení povinností ztratil právo takový byt užívat, 4) osobě byl udělen azyl již před více než 5ti lety nebo jí byl v minulosti udělen azyl v jiném

státě. Případy, v nichž SUZ nevyhověla žádostem o ubytování v IAS, nejsou statisticky evidovány, v dotazníku SUZ uvedla, že k takovýmto případům v minulosti došlo. Zamítnutí přechodného ubytování v rámci IAS dotčeným osobám citelně snižuje vyhlídky na nalezení přiměřeného bydlení. V takovýchto případech absence nároku na ubytování v IAS pro osoby již zařazené do SIP podstatně omezuje efektivitu celého programu již na samém počátku.

Obdobná právní nejistota panuje i v případě prodlužování lhůty pro pobyt v IAS. Dle pokynu SUZ může být doba pobytu azylanta v IAS prodloužena ředitelem SUZ maximálně o 6 měsíců nad standardní dobu 18 měsíců. Z informací poskytnutých pracovníky jednotlivých IAS i některými azylanty však vyplynulo, že v případech hodných zvláštního zřetele bývá azylantům umožněn pobyt v IAS i po uplynutí této doby. Ze strany azylantů však na prodloužení pobytu v IAS není právní nárok. Zaznamenán byl případ, kdy rodině azylantů nebyl pobyt prodloužen a to ještě před získáním bytu ve variantě I či II. Dotyční tak byli nuceni bydlet mimo SIP ve finančně velmi náročném nájmu. Ačkoliv nezpochybňujeme zájem na časově omezeném pobytu azylanta v IAS, domníváme se zároveň, že v případech, kdy dotyčný vyvíjí prokazatelnou aktivitu při hledání bydlení (např. pravidelně navštěvuje vytípané byty či pouze čeká na rekonstrukci bytu, jak tomu bylo v uvedeném případě), měl by mu být pobyt v IAS na jeho žádost vždy prodloužen. Je zřejmé, že vyloučení z IAS vede u azylantů k ještě většímu znevýhodnění při hledání bydlení v rámci některé z variant SIP, ať již v důsledku ztráty možnosti využít sociálního poradenství v IAS či faktického snížení finančních prostředků na hledání bydlení v SIP.

Jako pozitivní lze naopak hodnotit postup SUZ v případě kladného vyřízení žádosti o ubytování v IAS. Dle pokynů SUZ odchází azylant do příslušného střediska do 3 dnů od předání rozhodnutí o udělení azylu. Pokud z organizačních či kapacitních důvodů není možné realizovat přestěhování azylanta ve stanovené lhůtě, garantuje SUZ bezplatné ubytování v některém z pobytových středisek.³⁶ Jako bezproblémový a rychlý hodnotí přesun do některého z IAS i samotní azylanti.³⁷ V tomto směru jsme nezaznamenali žádné výhrady.

Jedním z hlavních cílů pobytu v IAS je zajištění plynulého přechodu k samostatnému bydlení a usnadnění nalezení vhodného trvalého ubytování. V tomto ohledu je stěžejní sociální práce s azylanty v IAS. Asistence při hledání dlouhodobého bydlení je poskytována jak ze strany sociálních pracovníků SUZ, tak od některých neziskových organizací. Z provedeného monitoringu je patrné, že jednotný standard poradenství v této oblasti není blíže definován a míra, jakož i konkrétní podoba poskytovaných služeb se liší středisko od

³⁶ V případě pobytu v ZZC odchází azylant do IAS v den převzetí rozhodnutí.

³⁷ Tato skutečnost mohla být ve sledovaném období ovlivněna také nízkou obsazeností jednotlivých středisek.

střediska. Rozsah a kvalita služeb poskytovaných SUZ z velké míry závisí na iniciativnosti konkrétního sociálního pracovníka. Příkladem dobré praxe je v tomto ohledu IAS Jaroměř, kde mají azylanti systematický a individuální přístup ke službám typu pravidelné a detailní konzultace ohledně požadavků na bydlení, asistence při obhlídkách bytů či pomoc při vyřizování telefonátů a korespondence s obecními úřady a pronajímateli. Naopak v IAS Předlice je sociální poradenství v oblasti hledání samostatného integračního bytu téměř výlučně realizováno ze strany NNO. Problém rozdílného rozsahu poskytované asistence je dále komplikován nerovnoměrným pokrytím IAS službami neziskových organizací. V IAS Jaroměř jsme například zaznamenali pravidelné návštěvy pracovníků několika organizací, zatímco v IAS Česká Lípa se pravidelné návštěvy pracovníků NNO ve sledovaném období nekonaly.³⁸ Rozsah přístupu k sociálnímu poradenství je tak do značné míry ovlivněn i tím, do jakého IAS bude azylant umístěn. Vezmeme-li v úvahu, že postavení azylantů je ve všech IAS stejné a jednotlivá střediska nejsou nikterak specializovaná, nejsou tyto rozdíly v poskytovaných službách nikterak odůvodněné.

Z odpovědí na dotazníky zadané NNO navíc vyplývá, že koordinace mezi SUZ a NNO nedosahuje maximální efektivity. Některé NNO například uvedly, že nedochází k pravidelným konzultacím mezi sociálními pracovníky SUZ a jejich zaměstnanci či ke společné tvorbě plánů práce s konkrétními osobami. V praxi tak dochází k situaci, kdy aktivnější azylantii využívají všech dostupných nabídek k poradenství a práce s nimi se v mnoha ohledech překrývá. Jiní naopak zůstávají ponecháni v pasivní pozici. Díky nejasnému rozdělení práce navíc azylanti často nevědí, na koho se mají s jednotlivými problémy obracet. Organizace sociální práce s osobami zapojenými do SIP se tak zdá být spíše nahodilá.³⁹

Sami azylanti se v praxi potýkají především s nedostatkem individuální pomoci. Za hlavní překážky při hledání bydlení považují jazykovou bariéru a celkovou dezorientaci v českém prostředí. V mnoha případech není v jejich možnostech najít bydlení bez konkrétní pomoci sociálních pracovníků (např. asistence při podepisování smlouvy, doprovod na schůzky s pronajímatelem či pomoc při sepisování formálních žádostí). Tento problém se přitom vyskytoval zpravidla u osob se zvláštními potřebami, kterým by dle požadavků práva na přiměřené bydlení měla být poskytována zvýšená péče.

³⁸ V případě IAS Předlice je kancelář NNO Poradna pro integraci umístěna přímo v Ústí nad Labem, takže zde není nutné pravidelně do střediska dojíždět.

³⁹ V tomto směru se zdá být vhodným řešením zavedení systému kontaktních sociálních pracovníků, založeném na spolupráci SUZ a smluvně vázaných NNO. Tento návrh byl formulován již v Analýze 2005 vypracované zmocněncem vlády pro lidská práva.

Vzhledem k tomu, že sociální práce s azylanty sehrává při hledání dalšího bydlení stěžejní úlohu, bude do budoucna nezbytné vytvořit jednotný systém asistence. Ta by měla být postavena na systematické spolupráci mezi NNO a pracovníky SUZ. K tomu je nutné, aby SUZ smluvně a dostatečně určitě vymezila pravidla poskytování asistence ze strany NNO a vyčlenila na ně přiměřené finanční prostředky. Jak totiž vyplývá z odpovědí NNO, většina NNO vykonává činnost související se SIP jako součást práce v rámci jiných obecnějších projektů. Výše uvedený standard by pak měl být uplatňován ve všech střediscích jednotně. V tomto směru hodnotíme jako pozitivní krok projekt SUZ a Centra pro integraci cizinců (CIC) pro rok 2010, v rámci kterého budou pracovníci CIC spolupracovat s azylanty žijícími v IAS (Jaroměř, Předlice) a SUZ na vytváření a realizaci individuálního integračního plánu.

Varianta I.

Přetrvávajícím problémem varianty I je nerovnováha mezi nabídkou a poptávkou.⁴⁰ Klesající nabídka bytů je dána jednak obecně danými podmínkami na trhu s obecními byty (např. privatizace bytového fondu obcí, nefunkční systém sociálního nájemního bydlení atd.) a jednak poměrně nízkou motivací obcí se do programu zapojit.⁴¹ Většina oslovených obcí uvedla jako hlavní překážku v širším využívání varianty I přílišnou administrativu. Problematické je v tomto směru především to, že administrativní náklady, které s přihlédnutím k náročnosti celého systému dosahují nezanedbatelných částek, hradí obce z vlastních zdrojů. Tuto skutečnost řeší některé obce tak, že proinvestují příspěvek na infrastrukturu na již plánované projekty a naopak administrativní náklady spojené se SIP hradí z volných finančních prostředků původně zamýšlených na rozvoj infrastruktury.

Obecně je tedy jako negativum spatřováno účelové omezení dotace na infrastrukturu a nemožnost jejího využití dle aktuálních potřeb obce (např. na pokrytí administrativních nákladů či na případnou rekonstrukci bytu).⁴² Jak již bylo uvedeno (viz kap. „Finanční dostupnost“), dotaci lze použít pouze pro opravy nebo udržování majetku obce v oblastech dopravy, energetiky a inženýrských sítí. Zejména pro obce s dobrou infrastrukturou je toto striktní omezení dotace problematické a leckdy rovněž důvodem pro odmítnutí účasti ve SIP. Samotná výše dotace byla hodnocena více méně kladně především obcemi s nižšími rozpočty.

⁴⁰ Na nerovnováhu mezi nabídkou a poptávkou bytů v této variantě upozorňovala již Analýza 2005 (s. 6).

⁴¹ V tomto směru je nutné upozornit, že motivace jednotlivých obcí je velmi individuální záležitostí. Uvedený text se tak snaží pouze uvést demonstrativní výčet získaných připomínek.

⁴² Usnesením vlády č. 543/2008 Sb. byla zrušena zvláštní dotace na rekonstrukci bytu a stát tak poskytuje pouze dotaci na rozvoj infrastruktury a na úhradu nákladů vzniklých při zapojení přívodu elektrické energie do integračního bytu.

Ke zvýšení motivace měst poskytnout byty pro variantu I a tedy i zajištění jejich dostupnosti pro azylanty je proto žádoucí, aby výše dotace jednak odpovídala veškerým nákladům, které obci realizací projektu vzniknou. Zároveň s tím by mělo dojít k uvolnění této dotace a zajištění možnosti ji využít dle vlastních potřeb.

Co se týká informovanosti o možnostech zapojení se do SIP, získávají obce prvotní informace jednak od ministerstva vnitra, které oslovuje obce prostřednictvím dopisů, osobních kontaktů, jednotlivých krajů či NNO a jednak od azylantů samotných. Příkladem dobré praxe je v tomto směru případ Městského úřadu Jaroměř, kde se díky iniciativě IAS Jaroměř a některých jeho bývalých klientů podařilo zorganizovat kulatý stůl se zástupci MÚ, SUZ, MV a azylantů, na jehož základě byla zahájena dlouholetá spolupráce při realizaci SIP.⁴³

Samotní azylanti dávají přednost možnosti získání obecního integračního bytu ve variantě I z několika důvodů. Na rozdíl od soukromých pronajímatelů očekávají od obcí sociálně citlivější přístup (např. případná možnost domluvení splátkového kalendáře, možnost prodloužení nájemní smlouvy a do budoucna i možná vyhlídka odkupu bytu). Motivující je pro ně také menší finanční a organizační náročnost (byty jim jsou zpravidla nabídnuty buď přímo MV, nebo jiným orgánem, obce již obvykle bývají informovány nebo mají zavedený systém přidělování bytů). Tyto skutečnosti zajišťují snazší přístup k bydlení především osobám se zvláštními potřebami, u kterých není často v jejich silách získat byt vlastním přičiněním.

Bariérou v přístupu k tomuto typu bydlení jsou také dlouhé čekací lhůty. Ty jsou kromě nerovnováhy mezi nabídkou a poptávkou vyvolány způsobem realizace této varianty. Krajním příkladem je v tomto směru rodina, která od rozhodnutí obce o přidělení bytu čeká na nastěhování již více než rok (v květnu roku 2009 rozhodla obec o přidělení bytu, konkrétní byt jim byl nabídnut v únoru 2010, další více než měsíc zabralo administrativní vyřízení dotace, nyní čekají druhým měsícem na nezbytnou rekonstrukci bytu). V průběhu této doby navíc rodině nebyl prodloužen pobyt v IAS, takže nyní žije mimo státní integrační program v bytě s tržním nájmem. Datum přestěhování do obecního bytu nebylo stanoveno. Na příkladu této rodiny jsou zřejmé negativní důsledky dlouhých čekacích lhůt. Azylanti žijí v nejistotě (není jim garantován pobyt v IAS, ani doba, do které by měl být opraven obecní byt), jejich aktivita v ostatních ohledech jako je hledání práce či dalšího vzdělávání upadá a bydlí mimo rámec SIP ve finančně velmi náročných nájmech. Na druhou stranu je nutné uvést, že čekací

⁴³ V období od 1.1.2008 do 31.12.2009 se obci Jaroměř podařilo zrealizovat bydlení ve variantě I pro 3 rodiny a ve variantě IIA pro 4 rodiny.

lhůty jsou v těchto případech různé a odvíjí se především od stavu bytu před zapojením do SIP.

Dalším omezujícím faktorem je netransparentní a nepřesně definovaný systém přidělování obecních bytů v rámci varianty I. Dle vyjádření MV jsou byty, buď poskytnuty konkrétní osobě na základě její vlastní iniciativy a následně i dohody s obcí, nebo nabídnuty všem azylantům v IAS. V jednotlivých střediscích sociální pracovníci vyvěšují nabídky ministerstva na nástěnku a někteří z nich je současně s tím nabízejí i vytipovanému azylantovi. Vhodnou rodinu přitom dle jejich slov vybírají především podle počtu členů, doby pobytu v IAS, popř. dle jejich preferencí ohledně lokace bytu. Žádné konkrétní a jednotně určená kritéria výběru však stanovená nejsou a získání bytu v této variantě je tak spíše věcí náhody.⁴⁴ V praxi to vede k tomu, že azylanti nemají představu o tom, v jakém časovém horizontu mohou byt získat a často tak nepřiměřeně spoléhají na tuto variantu.

V tomto směru se zdá být vhodným řešením zavedení jednotných pravidel pro výběr azylantů ve variantě I. Pokud by každé z kritérií výběru bylo bodově ohodnoceno, každý azylant by si uměl vytvořit představu o tom, jaké jsou jeho šance získat byt v této variantě. Nezbytnou podmínkou fungování tohoto systému je samozřejmě jeho transparentnost. Velmi snadným řešením se v tomto smyslu jeví zavedení webových stránek obsahujících kritéria výběru, bodové hodnocení a celkový počet čekatelů. Tato stránka by pak mohla sloužit také jako prostor pro zveřejňování všech nabídek obecních bytů. Tento komplexní a přehledný informační server by azylantům napomohl získat realističtější představu o možnostech získání bydlení v rámci varianty I a případně by je orientoval na jiné možnosti.

Při sestavování výše uvedených kritérií je stěžejní zohlednit potřeby OZP. Nutnost zajistit přístup k bydlení všem kategoriím znevýhodněných osob vyplývá ze stanoviska Výboru. U osob se zvláštními potřebami jsou možnosti nalezení si jiného druhu bydlení velmi omezené. Názorným je v tomto směru případ jedné respondentky, paní samoživitelky s pěti dětmi a omezenou znalostí českého jazyka, které se i přes její maximální snahu nepodařilo po dvou letech v IAS získat vhodné bydlení. Vezmeme-li v úvahu klesající nabídku bytů v této variantě, zdá se logické, že by měly být byty do budoucna prioritně udělovány této skupině azylantů.

⁴⁴ Absenci výběrových kritérií potvrzuje i komentář k AZ. Viz Kosař, D. et al., *op.cit.*, s. 443.

Varianta II

V teoretické rovině přináší varianta II SIP flexibilní možnost nalezení si samostatného bydlení dle vlastních preferencí. V praxi však v přístupu k tomuto druhu bydlení brání hned několik překážek. Ty je možné rozdělit na překážky na straně azylantů, překážky kladené pronajímateli a administrativní překážky ze strany obcí.

Zajištění bydlení v rámci varianty II vyžaduje od azylantů velmi aktivní přístup a určité schopnosti. V praxi to znamená, že azylant musí být mimo jiné schopen zorientovat se na trhu s nájemními byty, organizačně se podílet na zajištění státní dotace a umět se bez problému dorozumět. Jen málo azylantů je nicméně schopno splnit tyto vysoké nároky bez intenzivní a praktické asistence.⁴⁵ Azylant musí navíc disponovat finančními prostředky nad rámec svých měsíčních výdajů (např. cestovné, kauce, poplatek realitní kanceláře). V praxi se jako hlavní překážka ukazuje právě nutnost zaplacení kauce k bytu, která dosahuje výše až tří měsíčních nájmu. Zaplacení takové částky si přitom drtivá většina azylantů nemůže dovolit. Další náklady vznikají azylantům v souvislosti s nastěhováním se do nového bytu (např. výdaje na přestěhování, na základní vybavení).⁴⁶ Obecně lze konstatovat, že proces získání konkrétního bytu v rámci varianty II vyžaduje zvýšenou organizační a finanční aktivitu ze strany azylanta.

K zajištění přístupu většího počtu azylantů k této formě bydlení by bylo vhodné zvýšit příspěvek na nájemní bydlení v prvních měsících nájemního vztahu a postupně pak snižovat jeho výši v následujících obdobích. Tímto způsobem dojde k zefektivnění poskytované pomoci bez nutnosti zvýšení celkové přispívané částky. V souvislosti s tím se jeví jako žádoucí i možnost získání jednorázového příspěvku na pokrytí účelně vynaložených nákladů spojených s počáteční realizací této varianty.

V případě pronajímatelů je hlavním problémem jejich nedostatečná informovanost o SIP, ale i o právním postavení azylantů jako takovém, a neochota podstupovat velmi náročnou proceduru realizace varianty II. Z výpovědí azylantů vyplývá, že soukromí pronajímatelé odmítali přistoupit na variantu II především z neznalosti důsledků, které pro ně z tohoto kroku mohou plynout.⁴⁷ Další připomínky se týkaly toho, že azylanti nevěděli, na koho mají pronajímatele v případě dotazů odkázat. Na rozdíl od obcí, které jsou informovány

⁴⁵ Viz též Analýza 2005 (s.7).

⁴⁶ V tomto směru se snaží pomáhat některé NNO příspěvkem na vybavení bytu. Možnost získání takového příspěvku se nicméně liší rok od roku podle konkrétních projektů.

⁴⁷ Ke stejnému závěru došli i autoři Analýzy 2005, kteří v tomto směru uvádějí: „Další bariérou (při získání bytu ve variantě II) jsou někdy mylné domněnky vlastníků nemovitostí, tj. malá informovanost o SIP, ale i o širším právním rámci, např. právním postavení azylantů.“ (s. 7)

o možnostech a postupu při realizaci této varianty ze strany kraje a MV, není zřejmé, kdo a jakým způsobem by měl informovat a zajistit podporu soukromým pronajímatelům. V praxi tento servis obvykle zajišťují jednotlivé obce. Vzhledem k tomu, že na to nedostávají žádné finanční prostředky, poskytují toto poradenství jen v omezené míře a jeho rozsah závisí na osobní aktivitě konkrétního pracovníka obecního úřadu.

K zajištění větší informovanosti soukromých pronajímatelů, kteří projeví zájem byt azylantovi pronajmout, by bylo vhodné stanovit, jaký orgán (obec či MV) bude tyto osoby informovat o systému varianty II a jakým způsobem. V tomto ohledu doporučujeme určit konkrétní pověřenou osobu a zprostředkovat azylantům její kontakt. Pokud dojde k přenesení těchto úkolů na jednotlivé obce, je nutné tuto skutečnost zohlednit při určování výše dotace obcím. Ke zvýšení motivace soukromých pronajímatelů poskytovat své byty azylantům ve variantě II by pak mohlo přispět vytvoření systému finančních pobídek a daňových úlev pro tyto nájmy (např. jednorázový finanční příspěvek majiteli bytu, nezdanění příjmů z nájmu atd.).

Překážkou na straně obcí je především vysoká administrativní náročnost celého systému. V tomto směru je od obcí vyžadována spolupráce po celou dobu poskytování státního příspěvku (viz kap. „Státní integrační program“). K této asistenci mají být obce motivovány příspěvkem na infrastrukturu. Námi oslovené obce nicméně uvádějí, že příspěvek 2 tis. Kč na měsíc/byt zpravidla odpovídá administrativním nákladům, které obci v souvislosti s vyřízením dotace vzniknou. Především u menších obcí s velmi omezeným rozpočtem může být tato skutečnost důvodem pro odmítnutí varianty II. Obdobně jako u varianty I by proto bylo účelné buď zavést zvláštní příspěvek na administrativní náklady, nebo umožnit obcím využít finance určené na infrastrukturu i jiným způsobem (v případě potřeby by z nich obec pokryla administrativu).

Dalšími překážkami snižujícími dostupnost varianty II jsou dlouhá lhůta nutná k realizaci této varianty, zpožděné platby příspěvku na nájemné či nutnost podávat každý měsíc žádost o vyplacení příspěvku (viz blíže kap. „Finanční dostupnost“).

Vzhledem ke klesající nabídce obecních bytů ve variantě I, která je do určité míry způsobena objektivně danými faktory, je do budoucna nezbytné zpřístupnit získávání bydlení s využitím varianty II. K tomu je však nutné tento systém zjednodušit, zrychlit a zefektivnit.

Doporučení:

1. Přiznat azylantům zapojeným do státního integračního programu právní nárok na dočasný pobyt v IAS.
2. Přiznat azylantům právní nárok na prodloužení pobytu v IAS v případech hodných zvláštního zřetele (např. pokud již přijali byt ve variantě I. a čekají na jeho nezbytnou rekonstrukci).
3. Zavést jednotný standard sociálního poradenství v oblasti bydlení poskytovaný azylantům v IAS, popř. i azylantům ubytovaným v soukromí. K tomu je nutné smluvně a dostatečně určitě vymezit pravidla poskytování této asistence mezi SUZ a NNO.
4. Orientovat asistenci poskytovanou azylantům v oblasti bydlení na individuální a prakticky mířenou pomoc.
5. Přiznat obcím zapojeným do varianty I. i II SIP paušálně stanovený příspěvek na úhradu administrativních nákladů.
6. V obou variantách uvolnit příspěvek obcím vázaný na využití k rozvoji infrastruktury.
7. Trvale zvyšovat informovanost o možnostech zapojení obce do varianty I. V tomto směru je vhodné usilovat o navázání osobního kontaktů, popř. o pořádání kulatých stolů na toto téma za účasti všech aktérů (MV, SUZ, obec, azylanti).
8. Zavést transparentní systém přidělování obecních bytů ve variantě I. Stanovit bodově hodnocená kritéria výběru. Zveřejňovat systém výběru azylantů a informovat je o možnostech získání bydlení ve variantě I.
9. Přiznat azylantům zvýšenou dotaci na bydlení v prvních měsících realizace varianty II. O navýšenou částku je možné dotaci postupně snižovat v dalších letech.
10. Přiznat azylantům právo žádat o jednorázový příspěvek na úhradu nákladů vynaložených v souvislosti s realizací varianty II.
11. Zvyšovat informovanost soukromých pronajímatelů o možnostech pronájmu v rámci varianty II. V tomto směru je nutné určit pověřenou osobu a zprostředkovat azylantům její kontakt.

7. Umístění

Dalším z kritérií přiměřeného bydlení je jeho vhodné umístění, které má podle Výboru umožňovat přístup k pracovním příležitostem, zdravotní péči, školám, zařízením předškolní péče o děti a dalším sociálním zařízením. Při posuzování, do jaké míry splňuje dané bydlení tyto požadavky, je nutné přihlídnout také k subjektivním potřebám konkrétního azylanta, především zohlednit jeho schopnosti a preference týkající se pracovního uplatnění i výběru vzdělávacího zařízení. Zohlednění přístupu k zdravotním a sociálním zařízením je pak zásadním kritériem především u osob se zvláštními potřebami.

Výbor dále zdůrazňuje, že tento přístup musí být zajištěn nejen ve městech, ale i v odlehlých venkovských oblastech, kde zajištění nezbytné dopravy může nadměrně zatěžovat rozpočet sociálně slabších domácností. S ohledem na finanční situaci azylantů, kteří přicházejí do ČR zpravidla bez peněžních prostředků nutných k zakoupení vlastního vozidla, je zároveň nezbytné, aby byl tento přístup umožněn skrze hromadnou dopravu.

IAS

Jednotlivá IAS nejsou specializována na konkrétní cílové skupiny; podle interního pokynu SUZ se při umisťování osob zohledňuje potřeba zachovat v jednotlivých IAS vyvážené národnostní složení a poměr rodin k jednotlivcům, popřípadě dostupnost zdravotnických zařízení pro azylanta se zdravotními problémy. Pokyn dále uvádí případnou preferenci azylanta v žádosti o ubytování jako další z kritérií, ke kterým by měl odpovědný pracovník přihlídnout. Z rozhovorů s azylanty však vyplynulo, že až na jednu výjimku nedostali respondenti možnost svoji případnou preferenci projevit a o IAS, do kterého měli být umístěni, nedostali v AZ žádné informace.

Pozitivní je naopak možnost azylantů požádat o přestěhování mezi jednotlivými IAS. Dle pokynů SUZ musí být žádost odůvodněna závažnými skutečnostmi souvisejícími s integračním procesem azylanta, jeho zdravotním stavem nebo závažnými rodinnými důvody. V praxi přitom bylo vyhověno např. žádosti odůvodněné nabídnutým zaměstnáním v blízkosti jiného střediska či nutností pravidelných návštěv zdravotnického zařízení. Mimořádným institutem je pak oprávnění SUZ uvolnit v těchto případech kapacitu některého IAS, jehož však s ohledem na nízký počet ubytovaných v IAS není aktuálně využíváno.

Co se týče konkrétního umístění jednotlivých IAS, jednoznačně pozitivně lze hodnotit zřízení nových IAS přímo v centru měst s plnou občanskou vybaveností v Brně a v České

Lípě.⁴⁸ Ze stávajících středisek tak zůstává v izolovanější lokalitě pouze IAS Jaroměř, které se nachází v odlehlé části města, bývalé pevnosti Josefov. Do městského centra Jaroměře je autobusové spojení nepravidelné. Kvůli nedostatečným možnostem pracovního uplatnění a neuspokojivému výběru středních škol navíc řada azylantů ubytovaných v tomto IAS jezdí denně do Hradce Králové. Pravidelné dojíždění však představuje výraznou zátěž pro jejich rodinný rozpočet.⁴⁹ Z tohoto důvodu také podle oslovených azylantů nevyplácí dojíždět do Hradce Králové na kratší směny, což spolu s absencí večerních spojů dále limituje možnosti jejich pracovního uplatnění.

Přístup k pracovním příležitostem je komplikovaný také v IAS Předlice a IAS Česká Lípa, kde je však hlavní překážkou hledání zaměstnání vysoká nezaměstnanost v dané lokalitě.⁵⁰

Umísťování dětí do zařízení předškolního vzdělávání se ukázalo problematické ve všech navštívených IAS. Nedostatečná kapacita jeslí a mateřských škol je sice problémem celostátním, který se nedotýká zdaleka pouze azylantů, přesto je třeba zdůraznit zásadní význam předškolního vzdělávání pro děti azylantů, které si nemohou osvojit český jazyk v rodině. Zároveň azylanti přicházející do IAS nemohou zapsat svoje děti v dostatečném předstihu do pořadníků, podle kterých mateřské školy obsazují svoji kapacitu, či je umístit do mateřských škol v průběhu školního roku. Vzhledem k nedostatečným sociálním vazbám v místě IAS je pro azylanty také obtížné zajistit si alespoň alternativní nárazové hlídání dětí, což zvláště u osamělých rodičů znemožňuje opět nejen pracovní uplatnění, ale také výrazně komplikuje jejich účast na výuce češtiny či aktivní hledání integračního bytu. Příkladem dobré praxe v této oblasti je spolupráce NNO Adra s IAS Česká Lípa, kde dobrovolnice z NNO pravidelně hlídá azylantce - osamělé matce děti, aby se dotyčná mohla účastnit alespoň kurzu českého jazyka.

Závěrem je třeba zdůraznit, že umístění v konkrétním IAS je v mnoha případech determinujícím faktorem pro hledání integračního bytu. Z informací poskytnutých pracovníky jednotlivých IAS i z provedeného monitoringu vyplynulo, že velká část azylantů nalézá trvalé bydlení v blízkosti svého IAS.

⁴⁸ IAS Brno a IAS Česká Lípa byla shodně otevřena v roce 2009 a nahradila tak střediska Zastávka u Brna, Havířov a Stráž pod Ralskem. Dále v provozu pak zůstávají IAS Předlice (Ústí nad Labem) a IAS Jaroměř (Josefov).

⁴⁹ Pro představu, při ceně 26Kč na jednu jízdu Jaroměř (Josefov)- Hradec Králové vychází dojíždění pětikrát týdně na více než 1000 Kč na osobu za měsíc (1144 Kč).

⁵⁰ Podle MPSV byla v prosinci 2009 nezaměstnanost v České Lípě 13, 2% a v Ústí nad Labem 13, 4% (zdroj: <http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/uzem>).

Varianta I

Možnosti svého budoucího uplatnění, zejména pracovního, posuzují azylanti především podle velikosti obce.⁵¹ Z tohoto důvodu také nejčastěji doufají v získání bytu ve velkém městě, kterých je však v této variantě zásadní nedostatek. Zároveň řada nabízených, dlouhodobě neobsazených bytů se vyskytuje ve velmi izolovaných místech, v některých případech i bez dosahu hromadné dopravy, což je také hlavním důvodem, proč jsou azylanty odmítány. I podle oslovených pracovníků IAS je umístění některých bytů natolik problematické, že ani nedoporučují azylantům takové nabídky přijmout.⁵²

S otázkou pracovního uplatnění souvisí i další problém varianty I, kterým je nemožnost stěhování se za prací. V případě opuštění integračního bytu ve variantě I je azylant ze SIP vyřazen a ztrácí tak nárok na další pomoc se získáním bytu. Azylanti se proto zdráhají přijmout byt v lokalitě, ve které není zřejmá možnost pracovního uplatnění.⁵³

Varianta II

Z hlediska možnosti získání bytu v lokalitě, která by odpovídala preferencím a potřebám azylanta, je výhodnější koncept varianty II SIP. Plnému využití této varianty však brání praktické problémy (viz předchozí kapitoly), které demotivují vlastníky bytů účastnit se varianty II. Tento efekt je ještě výraznější ve městech, kde je o nájemní byty velký zájem; pronajímatelé zde nemají důvod, aby podstupovali administrativně náročnou proceduru spojenou se SIP a tolerovali opožděné platby státního příspěvku, když mohou být pronajmout bez těchto komplikací jinému zájemci. Jeden z azylantů uvedl, že z tohoto důvodu již rok bydlí v Hradci Králové, kde ho drží kromě zaměstnání i rodinné vazby, bez možnosti využít SIP. Za tuto dobu se mu totiž nepodařilo najít pronajímatele, který by souhlasil se zařazením bytu do varianty II a to pro její komplikovanou realizaci. V některých atraktivních lokalitách pak k realizaci varianty II nechtějí přistoupit kvůli administrativní náročnosti obce. Podle

⁵¹ Tento předpoklad se ne vždy ukazuje jako pravdivý a lze souhlasit s názorem, že „bydlení je jen jedním z aspektů, které zaměstnanost azylantů ovlivňují“ (Analýza 2005, s. 9)

⁵² Viz též Analýza 2005: „Někdy se stává, že nabízené byty nejsou ve zcela vyhovujícím stavu (např. vlhkost) nebo se nacházejí v lokalitě, která by způsobila určitou sociální separaci azylantů a nepřispěla k jejich integraci (např. v domě na vzdáleném okraji města).“ (s. 6)

⁵³ Obdobná kritika zazněla i v Analýze 2005, kde se v tomto ohledu uvádí: „Slabou stránkou SIP (varianta č. I) - která přímo souvisí s jeho současnou nízkou flexibilitou a malou provázaností s jinými oblastmi integrace - je absence přímé vazby na možnost pracovního uplatnění.“ (s. 9)

zkušeností NNO se s tímto problémem setkávali lidé především v Praze (viz též kap. „Dostupnost“).

Dalším problémem spojeným s oběma variantami je nedostatečná informovanost azylantů o možnostech pracovního uplatnění v jednotlivých regionech, což je jedním z důvodů nadměrného zájmu o integrační byty v Praze. Ačkoli se řada azylantů snaží získat byt v Praze i z dalších důvodů, hlavní motivací osob usilujících o byt v hlavním městě je očekávané větší množství pracovních příležitostí. Co se týče pracovního trhu v jiných městech, mají často konkrétnější představu pouze o aglomeracích v dostupné vzdálenosti IAS. Z tohoto důvodu by bylo vhodné zahrnout informace o možnostech pracovního uplatnění v jednotlivých regionech do komplexního poradenství v souvislosti se získáním bydlení.

Mezi jednoznačné přednosti této varianty patří možnost změnit integrační byt bez ztráty nároku na státní příspěvek, což umožňuje azylantům stěhovat se za prací. Zároveň se azylanti nemusí zdráhat dočasně se nastěhovat do bytu v lokalitě, která jimi původně nebyla preferována, neboť tím neztratí možnost pozdějšího přestěhování na jiné místo a přenesení příspěvku na jiný integrační byt.

Doporučení:

1. Informovat azylanty při předání rozhodnutí o udělení azylu o jednotlivých IAS a umožnit jim projevit preferenci ohledně umístění do konkrétního IAS.
2. Rozšířit sociální poradenství v oblasti bydlení o informace týkající se jednotlivých lokalit, především o možnostech pracovního uplatnění.
3. Zajistit (ve spolupráci s NNO) osamoceným rodičům s dětmi žijícím v IAS hlídání jejich potomků v případě, že se nepodaří dítě umístit do mateřské školky či jeslí.

8. Materiální podmínky

Kritérium přiměřenosti materiálních podmínek bydlení implikuje podle Výboru dvojí požadavek: požadavek dostupnosti služeb, základních potřeb, vybavení a infrastruktury na jedné straně a požadavek obyvatelnosti na straně druhé. Přiměřenost bydlení pak ve vztahu k těmto požadavkům nelze hodnotit izolovaně, ale, jak již bylo uvedeno, je nutné ji vnímat na pozadí obecného životního standardu obyvatel v daném státě nebo jeho části. To odpovídá i charakteru práva na bydlení ve smyslu čl. 11 odst. 1 Paktu, jehož realizace má být státy dosaženo při maximálním využití jejich zdrojů (čl. 2 odst. 1 Paktu).

IAS

Materiální podmínky bydlení v jednotlivých IAS vycházejí především ze společného standardu stanoveného centrálním pokynem SUZ. Azylanté jsou umisťováni do samostatných ubytovacích jednotek, které zahrnují vedle obytných místností i vlastní kuchyň a sociální zařízení. Byty jsou zpravidla vybaveny tak, aby příchozí azylanté nemuseli nic ze základního vybavení sami dokupovat; kromě nábytku zde mají k dispozici nádobí, chladničku, sporák a varnou konvici. Ostatní spotřebiče jako televizi či mikrovlnnou troubu si azylanté kupují sami.

V rámci společných prostor mohou azylanté využít také místnost s počítači a za přiměřený poplatek i prádelnu vybavenou pračkou a sušičkou. Používání počítačů připojených k internetu je naopak zdarma, což podporuje aktivní přístup azylantů k hledání bytu i zaměstnání.

Co se týče spokojenosti respondentů s vybaveností jednotlivých bytů v IAS, zaznamenali jsme pouze ojedinělé výhrady některých azylantů (nedostačující počet lůžek pro početnou rodinu v jednotce IAS Jaroměř; v IAS Česká Lípa chybějící bytový textil). Vážnější systémové nedostatky jsme však v otázce vybavenosti IAS nezaznamenali.

Požadavek obyvatelnosti tak nesplňovalo pouze bydlení v již uzavřeném IAS Stráž pod Ralskem v případě jednoho z oslovených azylantů. Pětičlenná rodina s malými dětmi zde byla ubytována v bytě, jehož vlhké stěny byly zasaženy plísní. Azylant se proto kvůli neúnosným podmínkám odstěhoval z IAS ještě před zajištěním integračního bytu.

Z požadavku obyvatelnosti dále vyplývá potřeba, aby byt poskytl svým obyvatelům přiměřený dostatek prostoru. V tomto ohledu neměli oslovení azylanté proti velikosti bytu vážnější výhrady, i když větší byt za stejnou cenu by mnozí z nich uvítali.

Důležitým problémem, který nicméně zůstává ze strany SUZ zcela opomíjen, je absence bezbariérového přístupu do jakéhokoli z IAS. Pouze v Jaroměři uvedl pracovník IAS, že byt nacházející se v přízemí by bylo možné využít pro osoby se sníženou pohyblivostí. Zároveň však jde o největší byt tohoto střediska, čemuž odpovídá i výše nájemného. Z tohoto důvodu je problematické zde ubytovat jednotlivce či menší rodinu, která by si nemohla tento nájem dovolit. Bylo by tedy vhodné, aby SUZ zajistila alespoň v jednom ze stávajících IAS bezbariérový přístup.

Varianta I

Integrační byty, které jsou nabízeny azylantům ve variantě I, by měly odpovídat standardu bydlení v dané lokalitě a zároveň splňovat podmínky kladené v minulosti na byty I. kategorie.⁵⁴ Tato úroveň je podle OAMP vyžadována jejich pracovníkem při kontrole bytu nabízeném obcí k zařazení do programu.⁵⁵ Uvedená kontrola zůstává nutnou podmínkou realizace varianty I i v případě, že se obec na poskytnutí bydlení domluví s konkrétním azylantem. Její účelnost dokládá případ respondentů, kterým byl městem Hradec Králové nabídnut zcela nevyhovující byt zasažený plísní, bez kuchyňské linky a základního vybavení. Pracovník MV OAMP však připustil realizaci varianty I pouze pod podmínkou, že město provede nezbytné úpravy bytu.

V této souvislosti je však třeba poukázat rovněž na problematiku opakovaně nabízených bytů, o které azylanti dlouhodobě neprojevují zájem. Podstata problému spočívá v tom, že některé obce přistupují k rekonstrukci bytu teprve poté, kdy je uzavřena nájemní smlouva mezi obcí a azylantem, resp. kdy je vyhověno žádosti o dotaci a dotace je převedena na účet obce. V těchto případech pak azylanti absolvují prohlídky dosud nezrekonstruovaných bytů, jež se mají stát předmětem nájemní smlouvy, ve které ovšem absentují záruky, že byt bude po rekonstrukci dosahovat určitého standardu. Někteří respondenti také uvedli, že po zhlédnutí a prohlídce nabízeného bytu se obávali toho, že v bytě nebudou provedeny nezbytné úpravy a na jeho rekonstrukci tak budou muset použít vlastní finanční prostředky, kterými ovšem nedisponují. Skutečnost, že azylanti se musí pro daný byt rozhodnout a uzavřít nájemní smlouvu bez jakýchkoliv právních záruk ve shora uvedeném smyslu, může dle našeho názoru

⁵⁴ Do I. kategorie se podle vyhlášky Ministerstva financí ze dne 17. června 1993 o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu zařazují takové byty, v nichž jsou všechny obytné místnosti přímo vytápěny ústředním vytápěním a které mají koupelnu, popřípadě sprchový kout a splachovací záchod. Toto příslušenství může být v domě i mimo byt, používá-li je pouze nájemce bytu.

⁵⁵ Pracovník MV také na místě pořídí fotodokumentaci bytu a zpracuje stručnou situační zprávu.

výraznou měrou přispívat k neodůvodněnému odmítnutí integračního bytu ze strany některých azylantů.

Pokud jde o vybavení integračních bytů, byty získané ve variantě I bývají v zásadě azylantům pronajímány nezařízené a je tedy na samotných azylantech, aby si potřebné vybavení, včetně základního nábytku a elektrických spotřebičů, sami zakoupili. To však bývá pro dotyčné osoby značně problematické, neboť po odchodu z IAS většina z nich nedisponuje potřebnými finančními prostředky. Důležitou roli tak hrají v procesu zařizování bytů NNO, které jsou schopny za tímto účelem poskytnout azylantům jednorázovou finanční pomoc, popř. i asistenci při nákupu a transportu nezbytných věcí do nového bytu. Výše této pomoci se v jednotlivých případech liší, nicméně podle informací poskytnutých oslovenými azylanty i NNO se pohybuje v řádech tisíců (cca 15 tis. Kč). Zároveň je však nutné zdůraznit, že potřebné finanční prostředky získávají NNO výlučně na základě podaných projektů (nejčastěji z evropských fondů) a přístup azylantů k těmto prostředkům tak závisí na vůli NNO příslušné projekty realizovat a na rozhodnutí donora projekty podpořit. Ze strany státu tak v tomto směru nelze mluvit o nějakém systematickém zajištění přiměřených materiálních podmínek bydlení.

Vedle přímé finanční asistence ze strany NNO pak azylant může využít i dávek v systému pomoci v hmotné nouzi poskytovaných za tímto účelem. Jedná se zejména o mimořádnou okamžitou pomoc ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi (ZPHN), která může být azylantovi přiznána i opakovaně až do celkové výše 31 260 Kč za kalendářní rok.⁵⁶ Z rozhovorů s azylanty vyplynulo, že ti z nich, kteří o možnosti požádat o mimořádnou okamžitou pomoc věděli, ji také využili. Ve všech těchto případech však byla dotyčným přiznána částka, která jim sice umožnila koupit určitého předmětu (postel, lednička), rozhodně však nepostačovala na vybavení celého bytu. Vyřízení dávky navíc představuje proces, který je poměrně časově náročný.

Varianta II

Obdobně jako u varianty I, je i u této varianty k realizaci SIP nutná předchozí kontrola bytu pracovníkem MV. Podle OAMP se však u posuzování bytů navržených k zařazení do varianty II vychází z předpokladu, že si azylant sám vybral byt, který mu vyhovuje.

⁵⁶ Částka je na základě § 37 písm. d) ZPHN stanovena jako desetinásobek životního minima jednotlivce.

Překážkou zařazení do SIP by pak bylo pouze, kdyby byt nespĺňoval hygienické podmínky, či byl z jiného vážného důvodu nezpůsobilý k bydlení.

Co se týče vybavení bytů ve variantě II, zde žádné paušální hodnocení nelze uvést. S ohledem na způsob jejich získání azylantem, tj. pronájmem od soukromých osob je zřejmé, že kvalita zařízení jednotlivých bytů se může lišit a to od zcela nezařízených až po byty s velmi dobrým vybavením. V případě nezařízených bytů je pak právní i faktické postavení azylantů ve variantě I i II SIP identické.

Doporučení:

1. Zajistit bezbariérový přístup alespoň do jednoho ze stávajících IAS.
2. Zajistit, aby ve smlouvě o nájmu bytu ve variantě I, který má být rekonstruován až po jejím uzavření, byly uvedeny určité záruky týkající se standardu, kterého bude byt po rekonstrukci dosahovat.
3. Poskytnout azylantům, kteří v rámci varianty I či II získali nezařízený byt, bezúročnou půjčku na obstarání základního vybavení.

9. Kulturní přiměřenost

Kvalita bydlení souvisí také s kulturně specifickými potřebami jednotlivců. Obecné stanovisko Výboru uvádí kulturní přiměřenost jako jeden z faktorů uspokojivého bydlení. Podle Výboru stát musí v oblasti zajištění bydlení zejména „umožnit vyjádření kulturní identity a diverzity“. Toto ustanovení lze vztáhnout ke kulturně vyhovujícímu typu bydlení a také k nutnosti respektu ke kultuře jednotlivce při zajišťování ostatních aspektů práva na bydlení (zmiňované právní jistoty, finanční únosnost atd.). Udržení a vyjádření kulturní identity závisí mimo jiné na možnostech sociálních kontaktů dle jedincových představ. Při posuzování kulturní přiměřenosti bydlení je tedy nutné zhodnotit i takové faktory, jako jsou např. dostupnost náboženských center či náboženských, národnostních a jiných komunit, se kterými chce osoba požívající mezinárodní ochrany udržovat kontakty, a v rámci kterých může realizovat svou kulturní identitu, pokud o to usiluje.

IAS

Z informací poskytnutých SUZ vyplynulo, že při umístování azylantů do jednotlivých středisek není systematicky brán ohled na jejich kulturní a sociální potřeby. SUZ vyjádřila ochotu přihlídnout ke zvláštním požadavkům jednotlivých azylantů, zdůraznila však jako hlavní kritérium umístění do konkrétního IAS aktuální kapacitní možnosti. Jako příklad dobré praxe – pružné reakce na vzniklé okolnosti, lze uvést situaci IAS v České Lípě, kde v období vysokého počtu religiózních azylantů vyčlenili operativně jednu místnost na modlení.

SUZ vyzdvihla také fakt, že se IAS nachází v místech s dostupnou infrastrukturou a službami. Výhodu umístění IAS ve městě potvrdili také naši respondenti, kteří byli spokojeni s faktem, že v IAS v Brně žijí v dostupné vzdálenosti od mešity. Stejně tak respondent z IAS Předlice uvedl dostupnost sociální sítě jedinců stejného původu. Naopak respondenti z IAS Česká Lípa pocítují negativně nedostatek kontaktů s vlastní komunitou, jak národnostní, tak náboženskou.

Uspokojování kulturních a společenských potřeb azylantů tedy závisí na konkrétních, v podstatě nahodilých, okolnostech umístění do jednotlivých IAS.

Varianta I

Podle informací OAMP není ani při výběru bytů v rámci varianty I SIP systematicky brán zřetel na kulturní a společenské potřeby azylantů. OAMP vyjádřilo ochotu zohlednění kulturních specifik, nepovažuje je však s ohledem na nedostatek integračních bytů za prioritní.

Z rozhovorů s azylanty, kteří bydlí v integračních bytech spadajících do varianty I SIP, vyplynulo, že uspokojení kulturně specifických potřeb typu dostupnosti náboženských zařízení a možnosti stýkat se s osobami stejného původu, závisí především na velikosti aglomerace. Například azylanti, kteří získali integrační byt v Praze, jsou tedy i po této stránce s bydlením spokojeni. Kromě velikosti aglomerace může být příznivým faktorem pro společenský život azylantů také situace, kdy z IAS odcházejí do vlastního bydlení ve stejné lokalitě. Avšak respondenti, kteří žijí v malém městě (v jednom z případů např. Jaroměř), ve kterém neznají další jednotlivce stejného původu a náboženského vyznání, tuto svoji situaci vnímají negativně. Bojí se potenciálních negativních reakcí okolí, nenavazují ani další společenské kontakty a doufají, že se jim podaří přestěhovat se do většího města, které je láká možností života ve větší anonymitě.

Varianta II

Ve variantě II SIP se předpokládá, že azylanti sami posoudí své požadavky a bydlení si vyberou podle svých představ. V tomto případě lze snad uvést pouze připomínku k asistenci s vyhledáváním vhodného ubytování, při kterém by sociální pracovníci SUZ či NNO měli brát v úvahu také kulturní a společenský rozměr požadavků azylantů na bydlení.

Doporučení:

Současný stav, kdy uspokojení kulturních a společenských potřeb azylantů závisí na konkrétních okolnostech, není však z podstaty SIP žádným způsobem zaručeno, považujeme za nežádoucí. Kulturní potřeby azylantů by měly být systematicky zohledňované ve všech fázích SIP.

1. Při vstupu do SIP by měl být azylantům dán prostor k formulování kulturně specifických požadavků na bydlení.

2. Na formulované potřeby by měl být brán ohled při práci s azylanty, a to konkrétně při umisťování do IAS, při nabízení bytů v rámci varianty I SIP i v rámci sociální práce – asistence při hledání vhodného bydlení.

10. Osoby s doplňkovou ochranou

Stejně jako azylanti se i osoby s doplňkovou ochranou potýkají s objektivně danými překážkami ztěžujícími jejich přístup k přiměřenému bydlení (jazyková bariéra, neznalost prostředí, nedostatečné finanční prostředky, absence sociálních vazeb). Narozdíl od azylantů však nemají nárok na zapojení do SIP a tudíž ani na přechodné ubytování v IAS a následnou podporu při zajištění dlouhodobého bydlení.

V praxi je těmto osobám po udělení doplňkové ochrany dána pouze lhůta 15 dnů na opuštění pobytového střediska (PoS) či jiného zařízení a při hledání bydlení jim ze strany SUZ není poskytnuta žádná systematická pomoc.⁵⁷ Pro většinu osob s doplňkovou ochranou je obstarání ubytování v této lhůtě a bez cizí pomoci prakticky nemožné. Z rozhovorů s těmito osobami vyplynulo, že hlavními problémy týkajícími se jejich přístupu k bydlení jsou a) krátká lhůta pro vystěhování z PoS, b) absence práva na dočasné ubytování v IAS, c) nedostatečná a nesystematická asistence při hledání bydlení, d) nedostatek finančních prostředků nutných k zajištění bydlení.

Prvním problémem, se kterým se osoby po předání rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany potýkají, je velmi krátká doba, za kterou musí opustit PoS. Během uvedené 15 denní lhůty je složité opatřit bydlení i pro osoby plně integrované v českém prostředí, natož pak pro osoby neznalé českého jazyka a místních podmínek. Z provedených rozhovorů vyplývá, že za tuto dobu se dotázaným osobám podařilo nalézt pouze provizorní ubytování u známých či příbuzných.⁵⁸ K zajištění alespoň elementární možnosti nalézt bydlení je proto nezbytné prodloužit osobám požívajícím doplňkové ochrany stanovenou lhůtu na dobu, za kterou si lze vlastní bydlení reálně zajistit.

Odchod osoby požívající doplňkové ochrany z PoS přímo do vlastního bydlení vyžaduje finanční soběstačnost a značné organizační a komunikační schopnosti. Pro osoby, které nesplňují tyto vysoké požadavky, je nalezení vlastního bydlení v přechodné době a bez cizí asistence zpravidla nemožné. Nutné je zdůraznit především to, že tito jedinci nemají minimálně v prvních měsících po udělení doplňkové ochrany prakticky žádné příjmy (sociální dávky se jim vyplácejí až zpětně po vyřízení jejich žádosti příslušným úřadem) a možnosti nalézt práci v tak krátké době jsou velmi omezené). Oslovení jedinci proto často nebyli

⁵⁷ V některých případech byly těmto osobám alespoň poskytnuty kontakty na vybrané NNO.

⁵⁸ Většina oslovených osob žila ve společné domácnosti se známými či příbuznými ve velmi stísněných a pro soukromý život nevyhovujících podmínkách.

schopni zaplatit první nájem a složit kauci. I v tomto směru byla většina z nich odkázána na finanční pomoc příbuzných a v některých případech i neznámých osob.

Problematická je také nedostatečná asistence poskytovaná osobám s doplňkovou ochranou při hledání vlastního bydlení. Na rozdíl od azylantů, kterým je poskytována specializovaná asistence při pobytu v IAS, mohou tyto osoby využít pouze obecné sociálně-právní poradenství NNO poskytované zpravidla všem skupinám cizinců.⁵⁹ V tomto směru oslovené osoby pocítovaly především nedostatek individuální pomoci (např. při sepisování smlouvy s pronajímatelem, podávání žádosti o obecní byt či při komunikaci s úřady).

K odstranění výše uvedených problémů by významně přispělo rozšíření možnosti přechodného bydlení v IAS i na osoby s doplňkovou ochranou.⁶⁰ Vhodné se zdá také zahrnutí těchto osob do systému sociálního poradenství poskytovaného v IAS ze strany SUZ či NNO. Vzhledem k nízké kapacitní vytíženosti IAS by tato změna navíc nevyžadovala zásadnější investice.

Doporučení:

Rozlišování mezi azylanty a osobami s doplňkovou ochranou považujeme, pokud jde o přístup k bydlení v IAS, za neodůvodněné. Navrhujeme proto zajistit osobám s doplňkovou ochranou možnost přechodného bydlení v IAS za stejných podmínek jako azylantům (tj. včetně přístupu k sociálnímu poradenství v oblasti bydlení a dalších služeb).

⁵⁹ V období 2008-2009 nebyl ze strany NNO realizován žádný projekt zaměřený na problematiku bydlení osob s DO. Osoby s DO nespádají ani do cílové skupiny pro služby poskytované Centry na podporu integrace cizinců.

⁶⁰ Rozšíření možnosti přechodného ubytování v IAS i na osoby s DO navrhuje i Veřejný ochránce práv. Viz. „Připomínky Veřejného ochránce práv k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb.“

Seznam navržených doporučení

Doporučení vyžadující ke své realizaci legislativní změny

- Doplnit § 69 AZ způsobem, který by reflektoval aktuální podobu SIP, včetně varianty IIA a IIB.
- Doplnit § 68 AZ způsobem, který by koncipoval vstup azylanta do SIP jako jeho subjektivní právo a který by každému azylantovi, který se do SIP zapojil, zajistil nárok na ubytování v IAS po stanovenou dobu.
- Přiznat azylantům právní nárok i na prodloužení pobytu v IAS v případech hodných zvláštního zřetele
- Přiznat azylantům zvýšenou dotaci na bydlení v prvních měsících realizace varianty II. O navýšenou částku je možné dotaci postupně snižovat v dalších letech.
- Přiznat azylantům právo žádat o jednorázový příspěvek na úhradu nákladů vynaložených v souvislosti s realizací varianty II.
- zajistit osobám s doplňkovou ochranou možnost přechodného bydlení v IAS za stejných podmínek jako azylantům

Doporučení nevyžadující ke své realizaci legislativní změny

- Respektovat procesní požadavky stanovené správním řádem v řízení o schvalování dotace v obou variantách SIP a v řízení o příspěvku na úhradu nájemného ve var. II (otázka náležitostí rozhodnutí, lhůt pro jeho vydání aj.)
- Usnesením vlády stanovit povinnost města uzavřít s azylantem smlouvu o nájmu bytu ve variantě I na dobu neurčitou, přičemž možnosti jejího vypovězení by se řídily obecnou úpravou nájmu bytů obsaženou v občanském zákoníku.
- Zajistit transparentnost kritérií výběru azylanta pro obsazení integračního bytu ve variantě I i způsobu jejich hodnocení. Zveřejňovat systém výběru azylantů a informovat je o možnostech získání bydlení ve variantě I.
- Zajistit, aby azylanti byli o jednotlivých variantách SIP informováni způsobem, kterému rozumějí, a to jak při předání rozhodnutí o azylu, tak i následně.

- Upustit od praxe, kdy náklady na bydlení v IAS si azylant neplatí sám, ale jsou hrazeny správou sociálního zabezpečení, která z dávek státní sociální podpory určených azylantovi převede část finančních prostředků přímo na účet SUZ.
- U azylantů, kteří prokazatelně usilují o získání zaměstnání, ale nejsou v tomto ohledu úspěšní, přizpůsobit výši nákladů spojených s ubytováním v IAS jejich příjmům.
- Přijmout opatření směřující k zefektivnění varianty II, tj. alespoň (i) zajistit dodržování lhůt stanovených SŘ pro vydání rozhodnutí o žádostech, (ii) urychlit proces uvolňování finančních prostředků.
- Zavést jednotný standard sociálního poradenství v oblasti bydlení poskytovaný azylantům v IAS, popř. i azylantům ubytovaným v soukromí. K tomu je nutné smluvně a dostatečně určitě vymezit pravidla poskytování této asistence mezi SUZ a NNO.
- Orientovat asistenci poskytovanou azylantům v oblasti bydlení na individuální a prakticky mířenou pomoc.
- Usnesením vlády přiznat obcím zapojeným do varianty I. i II SIP paušální příspěvek na úhradu administrativních nákladů.
- V obou variantách uvolnit příspěvek obcím vázaný na využití k rozvoji infrastruktury.
- Trvale zvyšovat informovanost o možnostech zapojení obce do varianty I.
- Zvyšovat informovanost soukromých pronajímatelů o možnostech pronájmu jejich bytu v rámci varianty II. V tomto směru je nutné určit pověřenou osobu a zprostředkovat azylantům kontakt na ní.
- Informovat azylanty při předání rozhodnutí o udělení azylu o jednotlivých IAS a umožnit jim projevit preferenci ohledně umístění do konkrétního IAS.
- Rozšířit sociální poradenství v oblasti bydlení o informace týkající se jednotlivých lokalit, především o možnostech pracovního uplatnění.
- Zajistit (ve spolupráci s NNO) osamoceným rodičům s dětmi žijícím v IAS hlídání jejich potomků v případě, že se nepodaří dítě umístit do mateřské školky či jeslí.
- Zajistit bezbariérový přístup alespoň do jednoho ze stávajících IAS.
- Zajistit, aby ve smlouvě o nájmu bytu ve variantě I, který má být rekonstruován až po jejím uzavření, byly uvedeny určité záruky týkající se standardu, kterého bude byt po rekonstrukci dosahovat.
- Poskytnout azylantům, kteří v rámci varianty I či II získali nezařízený byt, bezúročnou půjčku na obstarání základního vybavení.

- Při vstupu do SIP dát azylantům prostor k formulování kulturně specifických požadavků na bydlení. Na formulované potřeby brát ohled při práci s azylanty, a to konkrétně při umisťování do IAS, při nabízení bytů v rámci varianty I SIP i v rámci sociální práce – asistence při hledání vhodného bydlení.