

Metodický postup při sociální práci se skupinou neplatičů nájemného a úhrady za plnění poskytovaná v souvislosti s užíváním bytu (ceny služeb a energií). Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, komentář č.5/2000.

V posledních letech narůstá počet občanů, kteří nehradí nájemné a poplatky za služby, které jsou v souvislosti s užíváním bytu poskytovány, včetně úhrady za dodávku energií (elektrická energie, plyn). Příčiny tohoto sociálního jevu nelze v současné době přesně a úplně pojmenovat, proto by bylo nezbytné objektivně a podrobněji tento jev analyzovat. Pro potřebu předkládaného metodického materiálu lze charakterizovat dvě základní skupiny neplatičů.

Do **první skupiny** zahrnujeme ty občany, kteří mají odpovídající příjmovou situaci, která jim umožňuje hradit běžné náklady spojené s užíváním bytu, ale oni z nejrůznějších důvodů tuto svoji povinnost neplní (nechtějí plnit). Současná zkušenost ukazuje, že v této skupině nalezneme jak občany velice dobře finančně situované, tak i ty, pro něž úhrada nájemného a příslušných služeb je na hranici jejich možností.

Do **druhé skupiny** zahrnujeme ty občany, kteří se dostávají do situace neplatičů, protože z objektivních i subjektivních důvodů nemají dostatek finančních prostředků, které by jim umožnily tuto povinnost plnit. Jde např. o nezaměstnané a jejich rodiny, o občany, kteří jsou dlouhodobě nemocní či invalidní, o osamělé rodiče apod. V těchto případech se jedná většinou o občany, kteří nepracují, žijí pouze z různých sociálních dávek, ať již jde o hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání, o dávky nemocenského pojištění, popřípadě dávky důchodového pojištění, o dávky státní sociální podpory či dávky sociální péče. Jde rovněž o občany, popřípadě o jejich rodiny, kteří nemají vysoké příjmy a jejichž příjmová úroveň se pohybuje dlouhodobě na hranici životního minima. V posledním období jde i o rodiny, v nichž jejich příslušníci v produktivním věku pracují, ale za svoji práci nedostávají od zaměstnavatele mzdu, popřípadě pouze její část ve formě zálohy.

Pozornost sociálních pracovníků obecních úřadů, kteří se s tímto jevem setkávají, je nezbytné zaměřit především na občany z druhé skupiny neplatičů, přestože nelze vyloučit ani spolupráci při řešení situace některých občanů ze skupiny první. Problematika této skupiny neplatičů je však řešena především občansko právní cestou.

Účelem tohoto metodického materiálu není nahrazení postupů, které v případě neplatičů nájemného přicházejí podle stávající legislativní úpravy v úvahu, ale hledání cest, jak vzniku dluhů na nájemném předcházet a pokud tyto dluhy vzniknou, jak je prostřednictvím možností, které dávají systémy sociální péče a státní sociální podpory, snižovat či zcela uhradit. Proto nelze ani doporučení v něm obsažená, považovat za ukládání povinností, ale za výsledek dohody všech zúčastněných subjektů, realizujících bytovou politiku na místní úrovni na straně jedné a těch, kteří bytový fond užívají na straně druhé.

1. Prevence vzniku dluhu na nájemném a na službách s bydlením souvisejících.

- a) Lze předpokládat, že v obecné rovině je bytová politika v rámci obce řešena, že je známa situace na místním trhu s byty a že jsou postupně vytvářeny podmínky pro získání levnějšího bydlení, popřípadě je v záměrech obce budování sociálních bytů pro domácnosti s nízkými příjmy.
- b) Především je nezbytné identifikovat v rámci obce všechny subjekty, které se na zabezpečení bydlení občanů, na správě bytového fondu a na zajištění dodávky nejrůznějších služeb či

energií podílejí. V zájmu všech těchto subjektů by měla být vzájemná spolupráce a zabezpečení výměny informací v těch případech, kdy je z prvních signálů zřejmé, že s úhradou nájemného a služeb jsou, popřípadě budou, ze strany uživatele bytu problémy. V tomto případě by měla být iniciativa na straně příslušných orgánů obce, které mají bytovou problematiku ve své kompetenci, a to v těsné spolupráci s příslušným sociálním odborem, popřípadě s odborem, zabezpečujícím finanční hospodaření obce.

- c) Ve většině případů, s ohledem na skutečnost, že jde o bytový fond obce, jde především o organizaci, která je buď přímo obcí pro účely správy tohoto bytového fondu zřízena, popřípadě, která byla obcí pro tento účel v rámci výběrového řízení vybrána. Dále jde o organizace, které se podílejí na zabezpečení služeb (např. odvoz odpadů, úklid společných prostor) a na dodávce energií (elektrická energie a plyn), tepla, vody a odběru odpadních vod.
- d) Doporučuje se proto, aby příslušné obecní orgány iniciovaly společné jednání všech těchto subjektů a dohodly, v souladu se stávající legislativou, postup při předcházení vzniku dluhů na nájemném a na službách spojených s užíváním bytu a postup při snižování dluhů na nájemném, pokud takovýto dluh vzniknul, popřípadě na úhradě nájemného a služeb jiným způsobem než přímou platbou od uživatele bytu, tj. s využitím institutu zvláštního příjemce.
- e) Do řešení situace neplatičů nájemného je nezbytné zainteresovat i příslušné Okresní úřady, konkrétně pak jejich útvary (referáty) státní sociální podpory. V rámci státní sociální podpory je totiž poskytovány stanovenému okruhu příjemců příspěvek na bydlení, který je rovněž určen k úhradě části nákladů, spojených s užíváním bytu.
- f) Z hlediska sociální práce lze tuto činnost chápat jako individuální sociální práci i jako sociální práci s komunitou. Pokud jde o individuální případy neplatičů v rámci obce, sídliště či jiného urbanistického celku, je na místě použití metod případové sociální práce s jednotlivcem (v případě rodiny sociální práce se skupinou), pokud jde o větší počet neplatičů, soustředěných do jednoho objektu, ulice, sídliště a pod., je vhodné použít metod sociální práce s komunitou. Znamená to shromáždění všech informací o této komunitě, o jejích potřebách a sociálních problémech, vymezení hlavního sociálního problému a jeho příčin, navržení optimálních řešení, seznámení komunity s těmito řešeními a konečně realizace těchto řešení a nápravných postupů. Pomoc neplatičům, popřípadě skupině neplatičů, není možné řešit pouze prostřednictvím poskytnutí dávek sociální péče či státní sociální podpory, ale především působením na změnu jejich celkové sociální situace, která je vedle dalších důsledků v této souvislosti i příčinou neplacení nájemného. Znamená to proto především využití postupů sociální práce s občanem a jeho rodinou, a to jak v preventivní činnosti, tak při řešení následků. V praxi mohou v některých místech s větší koncentrací neplatičů doporučené postupy narážet na nedostatek pracovníků, kteří na sociálním úseku pracují. Proto je nezbytné hledat cesty k využití všech možností, se kterými obce v oblasti personální disponují.
- g) Jsou-li vytvořeny dostatečné podmínky odborné, personální, technické, materiální a ekonomické, je vhodné provést celkovou sociální analýzu problému "neplatičů nájemného" v rámci obce. V jejím rámci zaměřit pozornost na příčiny vzniku problému, na dopad neplacení nájemného do jednotlivých sociálních skupin i na stávající postupy majitelů či správců bytového fondu při praktickém řešení vzniklé situace.

2. Praktický postup při řešení situace neplatičů nájemného

(Následující postupy je nutné chápat pouze jako doporučení, a to pouze v případě, že se na jejich realizaci všechny subjekty, podílející se na bytové politice na území obce, dohodly.)

- a) Příslušné organizace (společnosti), odpovědné za správu bytového fondu, nahlašují obecnímu úřadu, bezprostředně po zjištění, že občan neuhradil nájemné za určité období (1 měsíc), výsledek vlastního šetření, které v této záležitosti podnikly, a to na základě dohody, kterou učiní na společném jednání v této záležitosti (viz. výše). Poznatky získávají buď návštěvou nájemců bytů, telefonicky event. formou písemného dotazu a vyjádření. Přitom se zaměřují především na ty uživatele bytů, u nichž je důvodem neplacení nájemného nepříznivá sociální situace. Půjde především o občany, patřící do druhé skupiny, vymezené v úvodu tohoto metodického materiálu. Příslušným sociálním odborům obecních úřadů předkládají seznamy těchto neplatičů, včetně těch, u nichž se jim nepodařilo zjistit, zda se nacházejí v nepříznivé sociální situaci. Na základě toho pracovníci obecních úřadů zjistí, zda v těchto případech jde či nejde o klienty sociální péče. Vedle toho organizace, spravující bytový fond postupují při řešení situace neplatičů podle stávajících právních norem (upozornění před podáním žaloby o neplacení nájemného, žaloba k příslušnému soudu, stanovení splátkového kalendáře atd.).
- b) Příslušné organizace (společnosti), dodávající jednotlivým spotřebitelům (nájemcům bytů) elektrickou energii, plyn, vodu, teplo a pod., oznamují na základě dohody obecnímu úřadu jména občanů, kteří po určitou dobu, dohodnutou na společném jednání, nehradili zálohy, popřípadě vyúčtování za dodané energie či jiná média. Vedle toho postupují při řešení situace neplatičů podle stávajících právních norem, event. podle vlastních interních předpisů (zastavení dodávky elektrické energie či plynu, odpojení telefonu, podání žaloby na vymáhání dluhu apod.).
- c) Příslušné sociální odbory obecních úřadů na základě sdělení organizace, spravující bytový fond obce, prošetřují sociální situaci občanů, u nichž vznikl dluh či nedoplatek na nájemném a zjišťují, zda jde o občany, kteří jsou klienty sociální péče, či zda jde o občany, kteří dosud nebyli za objekt sociální péče považováni.
- d) Zároveň příslušné sociální odbory obecních úřadů, v rámci naplnění ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, jsou povinny v rozsahu stanoveném tímto zákonem, organizovat a zabezpečovat sociální péči a za tímto účelem jsou ve spolupráci se státními orgány, občanskými sdruženími, církevními a charitativními organizacemi a jednotlivci vyhledávat občany, kteří potřebují sociální péči. Podle názoru Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen MPSV) patří mezi tyto občany i občané, kteří z důvodu nedostatečného příjmu, či z jiných závažných důvodů, nejsou schopni hradit stanovené nájemné a úhradu za služby, související s užíváním bytu.
- e) Příslušné sociální odbory pověřených obecních úřadů poskytují v případě, že občan splňuje podmínky sociální potřeby, dávky sociální péče, které mimo jiné slouží i k úhradě nájemného a energií, které byly do bytu občana dodány, včetně úhrady za služby, spojené s užíváním bytu. V případě dávek sociální péče, poskytovaných podle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů, je nutné připomenout, že tyto dávky lze použít pouze na úhradu běžného nájemného, nikoli na úhradu dlužného nájemného.
- f) Pokud občan, který se dostal do obtížné sociální situace v důsledku neplacení nájemného, je uznán sociálně potřebným, potom je nezbytné při stanovení výše dávky vzít v úvahu všechny podmínky, stanovené zákonem č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti ve znění pozdějších předpisů i všechny možnosti pomoci, které v současné době tento zákon i vyhláška MPSV ČR č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon ČNR o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení ve znění pozdějších předpisů, umožňují. Přitom se přihlíží k tomu, zda občan uplatnil nárok na příslušné sociální dávky (nemocenské, důchodové, státní sociální podpory), jaké je jeho životní minimum, po případě životní minimum s ním posuzovaných osob, jaké jsou skutečné odůvodněné náklady na zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost a jaké jsou jeho majetkové poměry.

- g) V souvislosti s rozhodováním o výši dávky sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti je nezbytné připomenout, že tyto dávky se neposkytují obecně ve výši rozdílu mezi životním minimem občana a jeho příjmem, popřípadě ve výši rozdílu mezi životním minimem občana a s ním společně posuzovaných osob a jejich celkovým příjmem. Proto v souvislosti s poskytováním dávek sociální péče pro účely úhrady nájemného je nezbytné vzít především v úvahu skutečné, odůvodněné a nezbytné náklady na domácnost, tj. hlavně náklady spojené s úhradou bydlení. Vedle toho je nezbytné přihlídnout k majetkovým poměrům i k tomu, zda občan (společně posuzované osoby) uplatnil nároky na příslušné dávky, uvedené v ustanovení § 4 odst.1 zákona č.482/1991 Sb., o sociální potřebnosti. Dávku lze poskytnout jak ve výši, která spolu s příjmem občana přesahuje jeho životní minimum či životní minimum s ním společně posuzovaných osob, tak v částce nižší. V praxi zažitá terminologie "dávky do životního minima", přežívající z minulosti, svádí k tomu, že výše dávky je obecně stanovována jako rozdíl mezi životním minimem občana a jeho příjmem.
- h) Příslušné sociální odbory obecních úřadů průběžně sledují sociální situaci svých klientů, kteří jsou příjemci dávek sociální péče, a to především dávek, vyplácených z titulu nedostatečného příjmu, který občanovi neumožňuje hradit nezbytné výdaje na domácnost, včetně úhrady nájemného a služeb spojených s užíváním bytu. Přitom kontrolují, zda vynaložené finanční prostředky jsou využívány na účel, pro který byly přiznány, tj. např. i na úhradu nájemného a výdajů za dodávku energií. Tyto skutečnosti lze na základě dohody s příslušnými dodavateli energií či služeb průběžně ověřovat a vyvozovat závěry v případech, kdy poskytovaná dávka sociální péče není používána k účelu, na který byly poskytnuta. V takovýchto případech lze ustanovit zvláštního příjemce, a to podle § 102 zákona č.100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení ve znění pozdějších předpisů a podle § 53 zákona č.114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení ve znění pozdějších předpisů. Souhlas oprávněné osoby (v tomto případě příjemce dávky sociální péče) s tímto postupem, tj. s ustanovením zvláštního příjemce, není nutné, protože takovýto souhlas se vyžaduje jen v případech, kdy oprávněná osoba nemůže výplatu dávky sociální péče přijímat.
- i) Zvláštním příjemcem může být v případě, že jde o nájemné či úhradu za dodanou elektrickou energii či plyn, organizace spravující bytový fond, event. dodávající příslušný druh energie. Zvláštní příjemce je pak povinen dávku použít pouze ve prospěch oprávněného, tj. v případě dávek sociální péče k úhradě běžného nájemného.
- j) Pro případ dlužného nájemného je možné využít příspěvku na bydlení, který patří mezi dávky státní sociální podpory. V případech, kdy jsou občané příjemci příspěvku na bydlení a příslušný obecní úřad v rámci sociálního šetření situace neplatiče nájemného zjistí, že je takovýto občan zároveň příjemcem příspěvku na bydlení, a tento příspěvek nevyužívá k úhradě nájemného, uvědomí o této skutečnosti příslušný referát Okresního úřadu (referát státní sociální podpory, popřípadě referát sociálních věcí v jehož rámci je útvar státní sociální podpory začleněn). Pokud se Okresní úřad touto cestou, popřípadě vlastním šetřením dozví, že příjemce příspěvku na bydlení neplatí nájem a úhradu za služby související s bydlením (nikoli úhradu za spotřebu plynu a elektrické energie), tak ustanoví opět zvláštního příjemce, kterým může být nejenom fyzická osoba, ale i právnická osoba nebo třetí osoba, kterou bude zpravidla věřitel, správce domu nebo nemovitosti. Ten je potom povinen použít dávku ve prospěch oprávněné osoby, tj. především k danému účelu dávky. Ustanovení § 59 odst.4 zákona č.117/1995 Sb., o státní sociální podpoře ve znění pozdějších předpisů obsahuje úpravu, která umožňuje použít tuto dávku na nedoplatek na nájemném a na službách souvisejících s užíváním bytu. Okresní úřad je povinen posoudit situaci neplatiče nájemného a to většinou na základě věrohodného doložení dluhu. Rovněž v tomto případě není ke změně příjemce dávky na zvláštního příjemce souhlasu oprávněné osoby. V souvislosti s tím je nezbytné připomenout, že za den výplaty příspěvku se v tomto případě považuje den výplaty zvláštnímu příjemci. Pro potřebu stanovení příjmu pro účely poskytování dávky sociální péče

se připomíná, že výše příspěvku na bydlení, který byl poskytnut zvláštnímu příjemci, se započítává do celkového příjmu žadatele o dávku sociální péče.

3. Závěr

Předložený materiál je nutno chápat jako doporučení postupu při předcházení vzniku sociálního problému "neplatičů nájemného" a postupu řešení v případech, kdy problém neplatičů v určité lokalitě již vzniknul. Předpokládá v každém případě důkladnou analýzu, kterou nelze provést bez součinnosti všech subjektů, které se na zajištění bydlení a služeb s bydlením spojených podílejí. Tato součinnost je nezbytná i v dalším průběhu řešení situace neplatičů nájemného, a to především v těch případech, kdy dluhy na nájemném vznikly či vznikají v důsledku celkové nepříznivé sociální situace občana a jeho rodiny. Podstatou činnosti příslušných sociálních odborů obecních úřadů musí být sociální práce, která s využitím metod sociální práce s jednotlivcem, skupinou nebo s komunitou vede nejen k postupnému vyrovnání dlužné částky na nájemném prostřednictvím dávek sociální péče a státní sociální podpory, ale i ke zlepšení celkové sociální situace občana a jeho rodiny, která ve svém důsledku umožňuje průběžné hrazení závazků občana vůči majitelům a správcům bytového fondu.