

Bytová politika a její právní formy

Жилищная политика и ее правовая форма

Die Wohnungspolitik und ihre Rechtsform

VERA ČÍZKOVSKÁ

A. ÚVOD

Právní praxe i legislativa posledních let se v rámci rozsáhlých prací na zdokonalení právního řádu zabývají mimo jiné i otázkou, jak lépe upravit oblast bytových vztahů, resp. právní formy uspokojování bytových potřeb. Jako základní se ukazuje problém relace mezi občansko-právními a administrativněprávními prvky těchto vztahů, resp. problém, do jaké míry je možné a nutné posilovat občanskoprávní prvky, aniž by orgány státní moci ztratily přitom potřebnou míru operativní, nikoli jen všeobecně legislativní ingerence na rozvoj uspokojování bytové potřeby.

Otázka optimalizace vztahu občanskoprávních a administrativněprávních prvků v bytových vztazích je ovšem neřešitelná v ryze juristické sféře samé. Její řešení je podmíněno okolnostmi dvojí povahy:

a) nezbytností, aby byl respektován současný stav bytové potřeby a zvláště pak reálné možnosti jejího uspokojení,

b) nutností respektovat vývojový stupeň celospolečenského systému řízení, resp. modelu rozvoje ekonomických a společenských vztahů.

Jinými slovy konkrétní právní řešení daného problému je výsledkem určitého komplexního přístupu, vyjádřením určité koncepce bytové politiky, resp. politiky uspokojování bytových potřeb, která je „vertikálně“ určena ekonomickými možnostmi, „horizontálně“ tím, že bytová politika musí být v zásadním souladu s koncepcí celospolečenské hospodářské politiky, jejíž je neoddělitelnou součástí. Proto, ač se otázka koncepce bytové politiky jeví zdánlivě jako metajuristická, neboť je na pomezí právní vědy, politologie a ekonomie, její řešení je svým způsobem „prejudiciální otázkou“ pro konkrétní návrhy de lege ferenda.

Máme-li odpovědět na otázku, jaké jsou hlavní rozvojové tendence právní úpravy bytových vztahů, musíme tedy

a) charakterizovat stav bytové potřeby a současnou i očekávanou míru jejího uspokojení,

- b) popsat celkový vývoj koncepcí celospolečenské hospodářské politiky,
- c) popsat, resp. alespoň stručně charakterizovat dosavadní způsob, jakým bytová politika a v důsledku toho i její právní odraz reagoval na tuto situaci,
- d) zhodnotit účinnost této politiky a pokusit se naznačit její eventuální alternativu.

B. BYTOVÁ POTŘEBA A DOSAVADNÍ I OČEKÁVANÁ MÍRA JEJÍHO USPOKOJENÍ

V dalším výkladu se nebudeme zabývat abstraktním vymezením jakési „optimální“ bytové potřeby, ale budeme vycházet z jejího vymezení v bytové politice našeho státu, právně zakotveného v zákoně o hospodaření s byty č. 41/64 Sb.

Za přiměřené uspokojení bytové potřeby co do kvantity je proto třeba považovat stav, kdy na jednoho občana připadá 12–18 m² obytné plochy (viz § 38 byt. zák.), co do kvality pak obytnou plochu zdravotně nezávadnou a zdravotně vhodnou ve smyslu § 64 a 65 byt. zák.¹⁾

Z dosud publikovaných ekonomických a statistických rozborů vyplývá, že se dosud nepodařilo dosáhnout prosté reprodukce bytového fondu, že bytový fond stárne a relativně se zmenšuje, a že teprve někdy po roce 1970 se podaří rozšířit bytovou výstavbu tak, aby kryla nejen běžný úbytek bytového fondu, ale aby přinášela určitý přebytek, kterým se bude postupně řešit bytový problém.²⁾

Ríkáme-li, že v minulém období docházelo fakticky k zúžené reprodukci bytového fondu, nemusí tím být ještě řečeno, že docházelo k absolutnímu poklesu počtu bytových jednotek. I když se však počet bytových jednotek v relaci k růstu počtu obyvatelstva na jedné straně zvětšoval, přesto vzhledem ke skutečnosti, že z bytového fondu byla podle současných odhadů vyřazována jen asi třetina bytů, které vyřazeny být měly, docházelo na druhé straně fakticky k soustavnému zhoršování úrovně bydlení.

Lze očekávat, že se v nejbližší době podaří vyrovnat stav nabídky a poptávky v oblasti bytového fondu, tj. vyrovnat potřebu a stav bytového fondu alespoň na elementární, výše zmíněné úrovni?

¹⁾ Zdravotně závadným je byt, který stavební úřad po projednání s okresním hygienikem uzná za nezpůsobilý k bydlení pro jeho technické závady, které škodlivě působí na zdraví.

Zdravotně nevhodným je byt, který vzhledem ke zdravotnímu stavu uživatele nebo jiného příslušníka jeho domácnosti podle posudku okresního hygienika působí škodlivě na jejich zdraví, nebo byt přeplněný, tj. připadá-li na uživatele bytu a na každého dalšího příslušníka jeho domácnosti méně než 8 m².

²⁾ V současné době chybí téměř 1/4 miliónu bytů ke kvantitativnímu pokrytí bytové potřeby, více než 100 tisíc členů SBD čeká na družstevní byt (v Praze činí čekací doba až 7 let). Zanedbanost oprav a údržby bytového fondu se odhaduje minimálně na 10 miliard Kčs. Kromě uvedeného třeba mít na paměti i nevyhovující plošný standard bytů.

Odpověď bude záviset především na tom, zda se podaří ve společenském měřítku vyčlenit potřebné prostředky materiálové a finanční. Vezmeme-li v úvahu, že v oblasti investiční výstavby nelze uskutečňovat rychlé, radikální přesuny kapacit a naturálních prostředků, že i eventuální rozhodnutí o přerozdělení prostředků fondu akumulace ve prospěch urychleného řešení bytového problému se projeví až za značně dlouhou dobu a konečně že je třeba odmítnout jako zcela utopické představy o možnosti vyřešit bytový problém nějakým zásadním přerozdělením v rámci společenské výroby, pak nezbyvá, než na výše položenou otázku odpovědět záporně.

Ekonomické analýzy totiž prokazují, že současná hospodářská situace je charakterizována spíše relativním omezením zdrojů a jejich v mnohých směrech neefektivním fixováním např. rozestavěností průmyslových podniků. Proto můžeme vycházet z toho, že eventuální změny hospodářskopolitických rozhodnutí nemohou v nejbližších deseti letech nijak podstatně ovlivnit tempo řešení bytového problému, což také odpovídá skutečnosti, že se tento problém vytvářel dlouhodobým zanedbáváním investiční činnosti v oblasti bytového fondu.

C. DOSAVADNÍ VÝVOJ A ZMĚNY V KONCEPCÍCH BYTOVÉ POLITIKY ČESKOSLOVENSKÉHO STÁTU

V úvodu jsme řekli, že bytová politika socialistického státu musí být v určité míře sladěna v rámci celkové hospodářskopolitické koncepce socialistického státu vůbec.

Jak je známo, dochází v poslední době k závažnému převratu v modelu československé ekonomiky. Končí období, označované za administrativně centralistický systém, období, kdy stát na sebe přebíral ve stále větší míře funkce univerzálního socialistického podnikatele a univerzálního socialistického spotřebitele. Tento systém se neosvědčil a byl odmítnut.

Současné období je charakterizováno postupným uplatňováním tzv. nové, resp. zdokonalené soustavy řízení, která se vyznačuje především rozsáhlejším využitím zbožněpeněžních vztahů. Plánovitý rozvoj socialistické ekonomiky se zajišťuje tím, že se stát soustřeďuje na přímé ovlivňování klíčových otázek, zatímco k zajištění ostatních vytváří podmínky k jejich automatickému optimálnímu řešení. V oblasti společenské spotřeby, jakož i spotřeby vůbec se začínají projevovat výrazné tendence k důslednějšímu uplatnění denivelizace v životní úrovni, které souvisejí s pojetím spotřeby jako aktivního faktoru rozvoje společenské výroby.

Bylo by možno říci, že nová soustava řízení vychází z předpokladu, že určitá úroveň spotřeby je nejen výsledkem výrobního úsilí, ale že vhodná koncepce uspokojování individuálních a společenských potřeb se může a musí stát jedním z rozhodujících faktorů urychlení rozvoje společenské výroby a mobilizace společenských možností.

Jak vyplývá z výše uvedených skutečností, docházelo v uplynulých dvaceti letech k zúžené reprodukci bytového fondu v relaci k počtu obyvatel. Ani přerozdělení bytů uvolněných po obyvatelstvu německé národnosti, ani snahy o sociálně spravedlivé přerozdělení existujícího bytového majetku neovlivnily výrazněji bytovou situaci, vyznačující se neustálým zvětšováním nedostatku bytů. K neuspokojivému stavu bytového fondu, existujícímu již v předválečném Československu, přistoupilo další zhoršení v důsledku válečných událostí, které výchozí stav přímo i nepřímo dále zhoršovaly. Přímo potud, že řada obytných budov byla zničena, nepřímo proto, že ve válečných letech byla zanedbána údržba a nová výstavba bytového fondu. Výchozí bytová situace, v níž se ocitl a kterou musel řešit socialistický stát, byla tedy značně neutěšená.

Všimněme si nyní hlavních etap bytové politiky, která měla směřovat v tom či onom smyslu k vyřešení tohoto bytového problému.

Posledních zhruba dvacet let se nám z tohoto hlediska rozpadá na dvě období, odlišující se od sebe výrazně v koncepci zajištění uspokojování bytových potřeb.

V prvním období, tj. zhruba prvních deset až dvanáct let, byla problematika bytové výstavby a údržby zcela zastíněna výstavbou nových a přestavbou existujících výrobních kapacit, úsilím o zvýšení výroby výrobních prostředků apod. Rozvoj životní úrovně v této etapě probíhal především v oblasti spotřeby krátkodobých spotřebních předmětů v oblasti zdravotní, sociální, kulturní péče apod. První významné rozhodnutí k rozvoji bytové výstavby a uspokojování bytových potřeb učinil až XI. sjezd KSČ (1958). Po předcházející všelidové diskusi usnesl vyřešit bytový problém do roku 1965 ve vybraných oblastech republiky, v ostatních částech republiky pak nejpozději do roku 1970. Jak ukázalo později sčítání lidu, byl však tento původní odhad pro objem bytové výstavby, která by měla v podstatě stačit k vyřešení bytového problému, nízký. (Původní úkol milión dvě stě tisíc bytů by bylo třeba překročit o několik set tisíc bytů.) Vzhledem k tomu, že ve skutečnosti nebyl v dosavadním průběhu bytové výstavby splněn ani původně stanovený úkol na XI. sjezdu KSČ, nelze proto očekávat, že úkol vyřešit bytový problém do roku 1965, později upravený pro všechny oblasti republiky na rok 1970, bude ve stanovené lhůtě splněn.

Vlastní význam rozhodnutí XI. sjezdu KSČ k řešení bytového problému však nespočívá ani tak ve vytýčení kvantitativního úkolu rozvoje bytové výstavby, jako ve změně koncepce řešení bytového problému vůbec. Sjezd dal v tomto svém usnesení najevo, že nadále nelze počítat jen se „sociální“ koncepcí řešení bytové otázky, ale že je třeba využít tržních momentů a momentů hmotné zainteresovanosti i v této sféře rozvoje životní úrovně.

Nato pak navazovala řada důležitých opatření učiněných po roce 1958

v této oblasti společenských vztahů. Máme na mysli především zavedení nových forem bytové výstavby, počítajících s finanční a jinou účastí občanů (družstevní bytová výstavba zakotvená zákonem č. 27/59 Sb. a výstavba domů s byty v osobním vlastnictví zakotvená v zákoně č. 52/56 Sb.³⁾), opatření k podpoře individuální výstavby rodinných domků (finanční a investiční pomoc stavebníkům rodinných domků zakotvená ve vyhl. č. 191/64 Sb.), rozhodnutí vlády o prodeji rodinných domků ve vlastnictví státním do osobního vlastnictví občanů apod. Naproti tomu státní výstavba se postupně vyhrazovala pouze pro účely tzv. státních zájmů, sociální případy a jako náhrada za demolice.

Odklon od sociální koncepce při zajišťování uspokojování bytových potřeb občanů v oblasti nové výstavby se prosazoval stále intenzivněji i do oblasti údržby, resp. nákladů na užívání existujících bytů. Sociální koncepce uspokojování bytových potřeb neznamenal totíž jen bezplatné přidělování bytů postavených ze státních prostředků, ale i to, že úhrada za jejich užívání byla v důsledku různých opatření redukována na „uznávací poplatek“, tvořící pouhý zlomek skutečných nákladů na běžnou a generální opravu a údržbu bytového fondu.⁴⁾

Ekonomické nájemné, tj. nájemné stanovené s ohledem na skutečné náklady, platili resp. hradili pouze vlastníci rodinných domků, pokud v nich sami bydleli, čímž byli výrazně diskriminováni proti ostatním uživatelům, a později členové stavebních bytových družstev. Přitom i tvrzení, že členové stavebních bytových družstev platí ekonomické nájemné by mohlo být předmětem diskuse, neboť jak známo, tato družstva nepočítají s ekonomickou výší amortizace za své bytové objekty. Uživatelů ostatních bytů se ekonomické nájemné netýkalo a teprve v poslední době, zejména po vydání vyhl. č. 60/64 Sb. o úhradě za užívání bytu začínají se realizovat opatření směřující k odstranění této disproporce.

Abychom si uvědomili, jaké dodatečné, na principu rozdělování podle práce nezávislé znovurozdělení osobních důchodů tím vzniká, musíme vzít v úvahu, že na jeden byt doplácí stát jen na běžné opravy, a to ještě prováděné v nedostatečné míře, asi 1000 Kčs ročně, což představuje měsíčně 5–7 % průměrného pracovního příjmu. Mimo to náklad na byt, rozpočtený na osmdesát let, představuje dalších zhruba 1000 Kčs ročně.⁵⁾ Tím vzniká naprosto neodůvodněné zvýhodnění uživatelů bytů v rodin-

³⁾ Zákon č. 52/66 Sb. o osobním vlastnictví k bytům znamená navíc i průlom do dosavadního právního stavu ve dvojím směru. Především připouští byt jako samostatný předmět vlastnického práva a dále připouští, aby vícebytový objekt, který mohl dosud stavět jen socialistický sektor a který mohl být pouze v socialistickém vlastnictví (státním nebo družstevním), může být napříště v osobním vlastnictví, resp. spoluvlastnictví občanů.

⁴⁾ Pro ilustraci stačí uvést, že podle údajů ÚKLKS – Statistika bytového hospodářství činila ztrátovost socialistického bytového hospodářství v roce 1961 1463 milionů Kčs, 1962 1550 milionů Kčs, 1963 1614 milionů Kčs, 1964 1559 milionů Kčs.

⁵⁾ Podíl obyvatelstva našeho státu na bydlení se odhaduje na 2 %, zatímco v zemích, kde náklady na bydlení zhruba odpovídají skutečné hodnotě, činí 10–15 %.

ných domcích oproti jejich vlastníkům, uživatelům státních bytů oproti uživatelům bytů družstevních.⁶⁾ To je v rozporu i se samotnou „sociální koncepcí“, a to tím více, čím méně občanů dostává byt ze státní výstavby s ohledem na sociální důvody a čím více se zvětšuje podíl bytů přidělených ze státní výstavby z titulu státních zájmů a demolice.

Můžeme tedy zatím konstatovat, že dosavadní vývoj byl charakterizován dvěma základními znaky:

- snahou řešit bytovou otázku na základě tzv. „sociálního principu“, který ovšem nebyl nikdy prováděn důsledně jednak proto, že se vztahoval pouze na část občanů, jednak proto, že na jeho rozšíření nemělo národní hospodářství dostatek prostředků,

- postupným odklonem od sociálního principu směrem k „ekonomickému principu“ uspokojování bytových potřeb, který se v poslední době prosazuje jak vůči uživatelům nových bytů v podmínkách pro jejich získání, tak i vůči uživatelům starých bytů prostřednictvím postupného zvyšování úhrady za užívání bytu na úroveň ekonomického nájemného. V této souvislosti je však třeba poznamenat, že této úrovni ovšem ještě zdaleka nebylo dosaženo, s výjimkou bytů družstevních, v žádné kategorii užívaných bytů.⁷⁾

Snaha vyrovnat úhradu za užívání bytu na úroveň ekonomického nájemného nebyla dosud úspěšně realizována nejen vzhledem k dále trvající značné ztrátovosti bytového hospodářství, ale ani v tom, že se dosud nepodařilo sjednotit její výši u jednotlivých druhů užívaných bytů. Stále ještě je dva milióny uživatelů, užívajících byt ve vlastním rodinném domku nebo byt družstevní znevýhodněno v řadě směrů oproti uživatelům státních bytů a vlastníci rodinných domků jsou v případě pronájmu znevýhodnění oproti socialistickému vlastníku.⁸⁾

Vrátíme-li se nyní k podstatě zmíněných dvou koncepcí bytové politiky se snahou o její vymezení, můžeme konstatovat, že koncepce, kterou jsme pro náš účel nazvali koncepcí „sociální“, vychází z představy, že

⁶⁾ Legalizací nízké úrovně nájemného u bytů v rodinných domcích docházelo k tomu, že „sociální bříme“, které ve státním bytovém fondu nese stát, v případě užívání bytů v rodinných domcích nese jejich vlastníci. (Tato skutečnost se týká asi jednoho miliónu uživatelů bytů v rodinných domcích.) Přitom navíc musíme vzít v úvahu, že náklady na provoz a pořízení těchto bytů jsou větší než u státního bytového fondu. Nízké nájemné za užívání bytů v rodinných domcích pak vedlo i k tomu, že vlastníci neměli zájem na jejich pronajímání, naopak se snažil počet bytů v domku různým sloučením a stavebními adaptacemi zmenšit a vyhnout se tak působnosti bytového zákona.

⁷⁾ Z tabulky uvedené v poznámce na str. 8 vyplývá, že i po nové úpravě úhrady za užívání bytů vyhláškou č. 60/65 Sb. se ztrátovost bytového hospodářství sice snížila o 55 miliónů, avšak dosud trvá ve značné výši — 1 miliarda 559 miliónů korun ročně.

⁸⁾ Máme zde na mysli především to, že podle cit. vyhlášky se úprava úhrady za užívání bytů v rodinných domcích vztahuje až na právní vztahy užívání bytu vzniklé po 1. říjnu 1965 (u státních bytů platí od 1. října 1964 bez ohledu na vznik užívacího právního vztahu), že na uživatele družstevních bytů a vlastníky rodinných domků, užívajících byty v nich osobně se nevztahují sociální úlevy apod.

socialistický stát má povinnost zajistit občanům svými prostředky kvalitní a levné bydlení podle jejich sociálních potřeb. Pokud jde o teoretickoprávní důsledky sociální koncepce, její aplikace logicky vede k popření majetkové povahy bytových vztahů a spolu s tím k zatlačování a podceňování významu občanskoprávní stránky ve prospěch stránky administrativní. Vzniká otázka, zda koncepce bytové politiky, orientovaná na sociální hledisko jakožto nejen základní, ale i výlučné kritérium uspokojování bytových potřeb odpovídá ekonomickým možnostem socialistického státu v dané etapě jeho vývoje, a zda je tudíž reálná, či zda je z hlediska těchto objektivních možností za dané situace více méně utopická?

Hlavním argumentem zastánců sociální koncepce je hledisko sociální spravedlnosti při uspokojování této jedné z nejdůležitějších lidských potřeb.

Domníváme se, že pro použití té či oné koncepce nemůže být kritériem hledisko abstraktní sociální spravedlnosti, ale že sociální hledisko musí být korigováno hledisky současné ekonomické možnosti státu. Nelze zapomínat, že sociální spravedlnost v podmínkách socialismu spočívá v rovnosti určitých sociálních podmínek pro rozvoj individua, v rovnosti práce a mezd za rovnou práci. Vykládat sociální spravedlnost v socialistické společnosti jako rovnost nikoli možností, ale rovnost skutečné potřeby znamená předbíhat stupeň rozvoje výrobních sil, nerespektovat objektivně existující možnosti společnosti. Z tohoto zorného úhlu se nám pak představa, že by stát mohl ze svých prostředků v historicky dohledné době zajistit všem občanům bydlení podle měřítek socialistické společnosti (která jsou zřejmě vyšší, než která jsme výše uvedli a ze kterých vychází zákon o hospodaření s byty) se ukazuje jako zřejmě utopická.

Základním negativním rysem tzv. sociální koncepce není však jen nesprávné ocenění možností socialistického státu při řešení bytového problému, ale i skutečnost, že důsledně eliminuje působení hmotné zainteresovanosti v oblasti uspokojování bytových potřeb, resp. že vylučuje, nebo alespoň do značné míry omezuje zapojení uspokojování bytové potřeby do soustavy cílů dosahovaných v rámci hmotného zájmu.

Rozpor sociální koncepce řešení bytového problému se zásadou hmotné zainteresovanosti se v poslední době stává stále závažnější překážkou progresivního rozvoje spolu s tím, jak se dostává do popředí uspokojování dlouhodobých potřeb občanů a v souvislosti s tím, jak se v určitém okamžiku stává bytová situace limitujícím faktorem jakékoli další zainteresovanosti pro stále širší vrstvu obyvatelstva.

Stále rostoucí nedostatek bytů na straně jedné a ztrátovost bytového hospodářství na straně druhé si nakonec samy vynucují určitý odklon od popsané sociální koncepce. Možnosti jejího uplatnění se v současné době omezují především vzhledem k novým formám uspokojování bytových potřeb, počítajících se značnou finanční účastí obyvatelstva, což se pak projevuje v rozšíření subjektivních práv uživatelů takto získaných

bytů.⁹⁾ Její aplikace se však stává stále obtížnější i v rámci samotného státního bytového sektoru spolu s tím, jak státní byty začínají stále více plnit především funkci jakési havarijní rezervy a náhrady za nezbytné demolice než funkci jedné z hlavních forem uspokojování bytových potřeb občanů.

Alternativou popsané tzv. sociální koncepce je koncepce, kterou by bylo možno označit jako ekonomickou koncepci uspokojování bytových potřeb. Tato koncepce nebyla dosud ve své úplnosti nikde formulována, lze ji však vyvodit z jednotlivých opatření, k nimž v oblasti uspokojování bytových potřeb v posledních letech dochází.¹⁰⁾

Ekonomickou koncepci bychom mohli charakterizovat především jako snahu o postupné prosazení ekonomických, tj. hodnotových hledisek do oblasti uspokojování bytových potřeb a snahu připustit sociální hlediska jen jako nezbytný korektiv.

Za základní kritérium, podle něhož dochází k uspokojování bytových potřeb, nepovažuje tato koncepce sociální potřebnost, ale množství, jakost a význam práce občana pro společnost, vyjádřené v jeho mzdě. Vychází tedy z přípustnosti uskutečňování bytových vztahů ve zbožně-peněžní formě.¹¹⁾

V právní sféře se tato koncepce projevila dosud zejména připuštěním výše zmíněných nových právních forem uspokojování bytových potřeb, posílením občanskoprávní stránky při úpravě bytových vztahů, zejména návratem ke smluvnímu principu při vzniku těchto vztahů, novou úpravou úhrady za užívání bytů ve snaze stanovit výši úhrady za užívání tak, jak to vyplývá ze zásady ekvivalence plnění v občanskoprávních vztazích a posílením právního postavení osobních vlastníků bytového majetku.

V tomto pojetí jsou tedy bytové vztahy chápány jako vztahy majetkové uskutečňující se ve zbožně-peněžní formě. Tato kvalifikace vycházející z objektivně existující podstaty těchto společenských vztahů určuje pak i objektivně přípustnou míru administrativních prvků v těchto vztazích. Pomáhá správně vymezit funkci administrativní regulace bytových vztahů jakožto jevu vyvolaného jednak stále rostoucím nedostatkem

⁹⁾ Máme zde na mysli vynětí družstevních bytů a bytů v osobním vlastnictví z působnosti zákona o hospodaření s byty a tudíž z přidělovací pravomoci národních výborů, opatření měnící praxi hledisek při přidělování družstevních bytů orgánem družstva — napříště se bude přihlížet i k délce členství, rozšíření dispoziční volnosti ohledně užívacího práva k těmto bytům, a to jak mezi živými, tak na případ smrti apod.

¹⁰⁾ Tak např. nový zákon o hospodaření s byty č. 41/64 Sb. výslovně stanoví v § 1, že byty, s nimiž hospodaří národní výbory, jsou určeny především pro rodiny s nižšími příjmy a větším počtem dětí. To je zásadní rozdíl od koncepce, na níž spočíval zákon o hospodaření s byty č. 67/56 Sb., vyjádřené v důvodové zprávě k tomuto zákonu.

¹¹⁾ Nedeformovaná realizace této koncepce by byla ovšem možná jedině tehdy, kdyby byl v nedeformované podobě uskutečňován také zákon rozdělování podle práce.

bytů — a v tomto smyslu dočasného nástroje, a dále jako nástroje sociální politiky socialistického státu — a v tomto směru jevu trvalého.

Proti této tzv. ekonomické koncepci bývá zejména namítáno, že postavení bytových vztahů na zbožněpeněžní základ bude možné, resp. předpokládá vyrovnaní hluboké disproporce mezi nabídkou a poptávkou v oblasti bytového fondu. V opačném případě že by to vedlo k sociálně nespravedlivému rozdělování bytového fondu, ke spekulaci s byty apod.

Nepovažujeme tyto argumenty za oprávněné. Ponecháme stranou míru, v jaké se podařilo dosavadnímu rozdělovacímu systému, založenému na sociálních hlediscích a uskutečňovanému administrativním opatřením, zajistit jakousi abstraktně sociálně spravedlivou bytovou politiku.¹²⁾ Za mnohem závažnější námitku proti zhora zmíněným argumentům považujeme to, že jinou formou zavrhuje konec konců v podstatě i samu zásadu denivelizace a zásadu rozdělování podle práce jako zásady sociálně nespravedlivé.

V polemice s argumenty svědčícími pro či proti té které koncepci bytové politiky nám jde především o to ukázat, že její volba nezávisí jen v oblasti nadstavby, ale že musí respektovat i současný stav, resp. možnosti vyplývající ze základny té které společnosti. Jak ukazují poslední výzkumy, nelze očekávat podstatnější zlepšení, natož vyřešení bytového problému před koncem sedmdesátých let. Vedle toho se stále jasněji ukazuje, že jedním z hlavních nástrojů dosažení souladu mezi nabídkou a poptávkou v oblasti bytové spotřeby je finanční účast občanů, a to jak na nové výstavbě, tak na odstranění ztrátovosti bytového hospodářství. Co z toho plyne? Podle našeho názoru to, že trvajících bytový problém nejen že není argumentem pro nutnost setrvat při sociální koncepci bytové politiky, ale naopak, že bytový problém lze do určité míry označit právě za produkt této sociální koncepce, tj. že sociální koncepce svými důsledky přispívá k jeho dalšímu uchování.

Na druhé straně není podle našeho názoru možná ale ani orientace výlučně jen na hlediska ekonomická, neboť tomu brání v oblasti uspokojování bytových potřeb řada závažných skutečností. Za jednu z nejzávažnějších považujeme to, že bytová potřeba patří mezi základní potřeby občana, na stupni jejího uspokojení závisí ve značné míře stupeň rozvoje osobnosti občana a tudíž dosáhnout optimálního stupně jejího uspokojení je nejen v zájmu tohoto občana, ale i celé společnosti, neboť rozvoj společnosti jakožto celku je závislý na rozvoji jejích členů. Z toho důvodu, jak jsme již poznamenali v úvodu, není v dohledné době myslitelné, aby byl stát zbaven možnosti přímého zásahu prostřednictvím svých orgánů do procesu uspokojování této osobní potřeby.

Dospíváme tedy k závěru, že problém nespočívá v tom, zda je třeba zvolit buď sociální nebo ekonomickou koncepci bytové politiky. Ve sku-

¹²⁾ V mnohých směrech jsme pak naopak svědky toho, že čím více se domníváme, že jsme dokonalou reglementací zajistili sociální spravedlnost a vyloučili spekulaci v určité oblasti rozdělovacího procesu, tím více se později přesvědčujeme o pravém opaku.

течности негде, а как jsme ukázali nemůže ani jít o volbu té či druhé koncepce, ale o optimální skloubení obou, o to, aby se omezila přílišná míra bezekvivalentního rozdělování a zvýšila se tak ekonomická, ale tím zároveň i sociální účinnost bytové politiky. Přitom se domníváme, že hlavním nástrojem sociální politiky socialistického státu, a to i bytové politiky, jsou, resp. by měly být nástroje ve sféře rozdělování (vhodné modifikace principu rozdělování podle práce) a nikoli ve sféře spotřeby (v našem případě v rámci hospodaření s bytovým fondem).

UVĚDOMUJEME SI, že námi navrhovaný přístup k řešení bytového problému není jediným ani nepochybným. Smyslem naší úvahy byla především snaha naznačit, jaké podklady, resp. jaké souvislosti by měl mít právník na zřeteli, zabývá-li se úvahami, jak optimálně upravit bytové vztahy de lege ferenda.

Вера Чижковская

Жилищная политика и ее правовая форма

Резюме

В статье автор рассматривает вопрос об оптимальном правовом регулировании жилищных отношений. Все ее рассуждения в этом отношении исходят из того вывода, что правовое регулирование жилищных отношений является результатом определенного комплексного подхода, выражением определенной концепции жилищной политики или политики удовлетворения жилищных потребностей, которая „вертикально“ определена экономическими возможностями, а „горизонтально“ — тем, что жилищная политика должна быть в принципиальном соответствии с концепцией общегосударственной хозяйственной политики, неотделимой частью которой она является.

Правовое регулирование жилищных отношений должно учитывать, следовательно, не только существующее положение жилищных потребностей и возможности их удовлетворения, но и ступень развития общегосударственной системы руководства или модели развития экономических и общественных отношений.

Для того, чтобы ответить на вопрос, каковы главные тенденции развития правового регулирования жилищных отношений, автор считает необходимым следующее:

а) характеризовать положение жилищных потребностей и существующую и будущую меру их удовлетворения;

б) показать общее развитие концепции общегосударственной хозяйственной политики;

в) описать или хотя бы коротко характеризовать прежний способ, которым жилищная политика, а в результате этого и ее правовое выражение реагировали на это положение;

г) провести оценку этой политике и попытаться указать ее эвентуальную альтернативу.

После краткой характеристики качественной и количественной стороны потребностей в жилищной политике и законодательства чехословацкого государства и степени их удовлетворения в течение последних двадцати лет автор анализирует главные принципы жилищной политики в этот период и приходит к выводу, что с точки зрения концепции обеспечения удовлетворения жилищных потребностей в указанный период различаются две концепции, одну из которых можно назвать „социальной“, а другую — „экономической“.

Социальная концепция жилищной политики исходит из того, что социалистическое государство обязано обеспечить граждан за счет своих высококачественным и дешевым жилищем в соответствии с их социальными потребностями. Что касается теоретическо-правовых последствий социальной концепции, ее применение логически приводит к отрицанию имущественного характера жилищных отношений и совместно с этим к оттеснению и недооценке значения гражданско-правовой стороны в пользу административно-правовой стороны.

Об экономической концепции, которая до сих пор еще не была полностью нигде формулирована, можно говорить, исходя из отдельных мероприятий, которые проводятся в последние годы. Эту концепцию автор характеризует как попытку постепенного применения экономических, т. е. стоимостных точек зрения в области удовлетворения жилищных потребностей и как стремление допускать социальную точку зрения лишь в качестве необходимого корректива.

Эта концепция считает основным критерием, согласно которому удовлетворяются жилищные потребности, не социальную потребность, а количество, качество и значение труда гражданина для общества, выраженных в его заработной плате. Следовательно, эта концепция исходит из допустимости осуществления жилищных отношений в товарно-денежной форме.

В юридической сфере эта концепция до сих пор получила выражение, в частности в допущении вышеуказанных новых правовых форм удовлетворения жилищных потребностей, усилением гражданско-правовой стороны регулирования жилищных отношений, в особенности возвратом к договорному принципу возникновения этих отношений, новой регламентацией квартирной платы, которая стремится установить размер квартирной платы на основе принципа эквивалентности исполнения в гражданско-правовых отношениях и укрепления правового положения лиц, в личной собственности которых находится жилой дом (квартира).

Следовательно, в этой концепции жилищные отношения понимаются как отношения имущественные, осуществляемые в товарно-денежной форме. Эта оценка, исходящая из объективно существующей сущности этих общественных отношений, определяет также и объективно допустимую меру административных элементов в этих отношениях. Указанная концепция помогает правильно определить функцию административного регулирования отношений, как явления, вызванного, с одной стороны, всевозрастающей нехваткой квартир, а в этом смысле и в качестве временного инструмента, а также как инструмента социальной политики социалистического государства, — а в этом отношении — как явления постоянного.

Автор приводит важные аргументы за и против указанным двум концепциям, в ряде случаев с ними полемизирует. При этом стремится показать, что выбор той или другой концепции не зависит от факторов в области надстройки, но и от существующего положения или возможностей, вытекающих из базиса.

В конце статьи автор делает вывод, что проблема не заключается в выборе социальной или экономической концепции жилищной политики. В действительности речь идет не о выборе той или другой концепции (об этом не может быть и речи, как было уже указано), а об оптимальном соединении их обеих, о том, чтобы была ограничена излишняя мера неэквивалентного распределения и таким образом повысилась экономическая, а тем самым и социальная эффективность жилищной политики. При этом автор считает, что главным инструментом социальной политики социалистического государства, в том числе и жилищной политики, являются и должны быть инструменты в сфере распределения (целесообразная модификация принципа распределения по труду), а не в сфере потребления (в нашем случае в рамках использования жилищного фонда).