

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Diplomová práce

Tzv. "vyloučené lokality" v právních a ekonomických souvislostech

Bc. Stanislav Seiner

© 2018 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Stanislav Seiner

Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Tzv. "vyloučené lokality" v právních a ekonomických souvislostech

Název anglicky

Socially excluded areas in legal and economic context

Cíle práce

Cílem této diplomové práce je osvětlit komplexní problematiku vyloučených lokalit v právních a ekonomických souvislostech se zaměřením na oblast Ústecka. Zjistit hlavní příčiny vzniku vyloučených lokalit a vytypovat možnosti veřejné správy z hlediska omezení jejich šíření. Výsledky výzkumu poslouží k lepšímu pochopení nedostatků ve správě vyloučených lokalit a současně mohou nabídnout jejich řešení.

Metodika

V teoretické části bude použita metoda literární rešerše se zaměřením na rozbor platné právní úpravy, tj. vymezení důležitých zákonů vztahujících se k problematice vyloučených lokalit. Dále bude popsáno fungování veřejné správy, bude analyzován dopad příslušných obecně závazných vyhlášek, a v neposlední řadě se zaměřím na fungování složek veřejné správy podílejících se na řešení problému vyloučených lokalit. V praktické části práce bude připraven vlastní terénní výzkum založený na dotazníkovém šetření u obyvatel vyloučených lokalit. Hlavním nástrojem pro zodpovězení výzkumných otázek bude tedy použití metody sběru dat a metody dotazování. Zároveň bude výzkumné šetření verifikováno pozorováním v terénu a velkou řadou neřízených rozhovorů s odborníky i širokou veřejností.

Doporučený rozsah práce

60-80

Klíčová slova

vyloučené lokality, veřejná správa, samospráva, komunita, zákon, vyhláška, analýza

Doporučené zdroje informací

- Analýza bytové problematiky v Předlicích. Praha: Agentura pro sociální začleňování, 2013. ISBN 978-80-7440-080-3.
- Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR. Ministerstva práce a sociálních věcí, 2015. dostupné online <https://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/37698971-f457-497a-8a8a-2f2518bb8956/Analýza_socialne_vyloucenych_lokalit_v_CR.pdf?ext=.pdf>
- BURJANEK, A. Co je residenční segregace. Masarykova univerzita v Brně, Fakulta sociálních studií, katedra sociologie. Dostupné online <https://is.muni.cz/el/1441/jaro2015/NJ_K120/um/cetba_na_23.4.-Burjanek-rez.segregace.pdf>
- HIRT, T.; JAKOUBEK M. "Romové" v osidlech sociálního vyloučení. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 414 s. ISBN 8086898768.
- LUX, Martin, Martina MIKESZOVÁ a Petr SUNEGA. Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením: mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR. Vyd. 2. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2010. ISBN 9788073301767.
- Příručka pro obce. Agentura pro sociální začleňování. Praha: Úřad vlády ČR – Odbor pro sociální začleňování (Agentura), 2012. ISBN 9788074400681.
- RADOSTNÝ, L. Faktory sociálního vyloučení. Univerzita Karlova v Praze, FF, Ústav etnologie, Dostupné online http://urrlab.cz/sites/default/files/sykora_l._temelova_j._eds._2005_prevence_prostoroze_segrecace.pdf#page=71
- SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978807478002
- Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv. V Brně: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2002. ISBN 9788090457928.
- SVOBODA, Z., PYŠNÁ, J. Kompletní pojetí sociálních služeb jako efektivní intervenční model vsociálně vyloučených lokalitách. Multidisciplinární přístupy pomáhajících profesí. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně, 2007. S. 166 – 177. ISBN 978-80-7044-858-8.

Předběžný termín obhajoby

2017/18 LS – PEF

Vedoucí práce

JUDr. Viktor Jansa, CSc.

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 24. 11. 2017

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 24. 11. 2017

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 18. 03. 2018

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci " Tzv. "vyloučené lokality" v právních a ekonomických souvislostech " jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autor diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích, či jiných osob.

V Praze dne 25.3.2018

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval JUDr. Viktoru Jansovi CSc., za cenné rady, věcné připomínky a vstřícnost při konzultacích a vypracování diplomové práce.

Tzv. "vyloučené lokality" v právních a ekonomických souvislostech

Souhrn

Sociálně vyloučené lokality jsou dlouhodobým problémem mnoha obcí v České republice. Tato diplomová práce se věnuje teorii vyloučených lokalit, jejich vzniku a historii, ale také popisu situace ve vyloučené lokalitě Předlice a Přednádraží nacházející se v Ústí nad Labem. Výzkumná část zkoumá veřejné mínění o vyloučených lokalitách a to jak přímo v oblasti Předlic, tak i u obyvatel Ústí nad Labem žijících mimo vyloučené lokality. Dotazníkové šetření ukázalo na značně rozdílné názory na problematiku vyloučených lokalit občanů žijících uvnitř a vně vyloučené lokality Předlice.

Klíčová slova: Vyloučená lokalita, Předlice, Sociální vyloučení, Přednádraží

Socially excluded areas in legal and economic context

Summary

Socially excluded areas are long-standing problems of many towns in the Czech Republic. This master thesis is devoted to the theory of excluded areas, its origins and history. It also describes a current situation in the excluded areas of Předlice and Přednádraží based in Ústí nad Labem. The research part of this thesis explores public opinion about excluded areas both inside and outside Předlice area in Ústí nad Labem. The questionnaire showed significant differences in opinions on the issue between people living inside and outside socially excluded areas.

Keywords: Excluded area, Předlice, Social exclusion, Přednádraží

Obsah

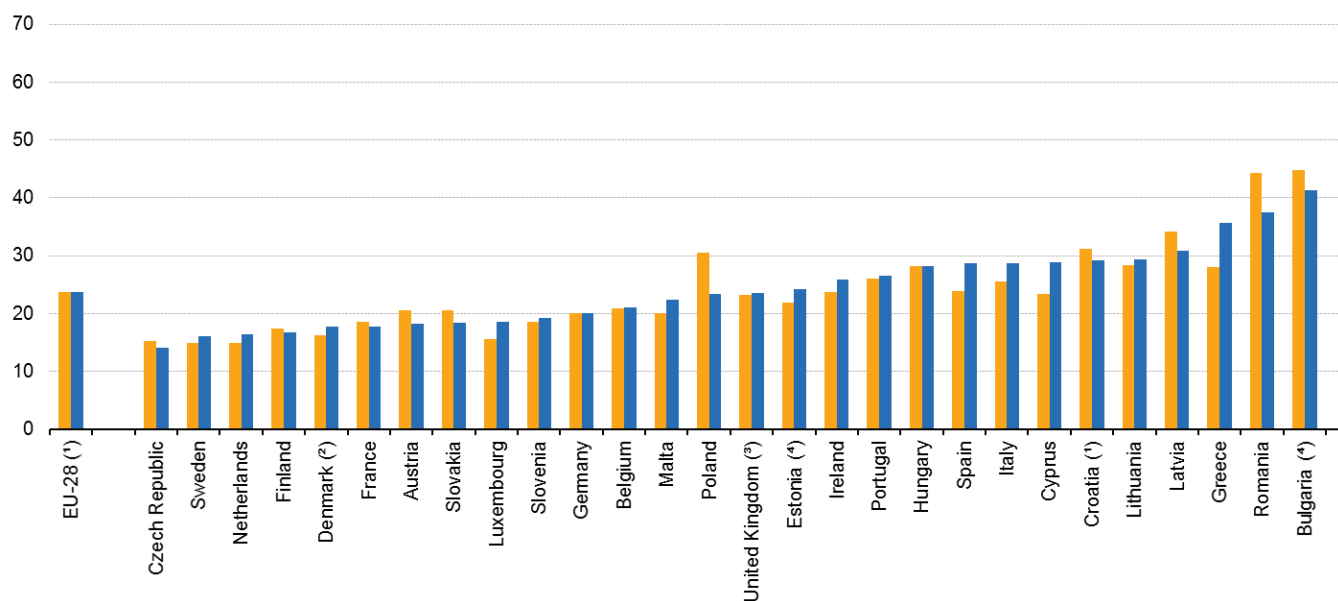
Úvod	1
1 Cíl práce a metodika	3
2 Teorie vyloučených lokalit	5
2.1 Sociální vyloučení	5
2.2 Prostorová segregace.....	8
2.3 Sociálně vyloučené lokality	11
3 Krátká historie vyloučených lokalit na území ČR.....	16
4 Kompetence státu a obce vzhledem k sociální politice	20
5 Právní rámec bydlení a bytová politika	24
5.1 Povinnosti vlastníka	25
6 Problémy v ČR v oblasti bydlení.....	29
6.1 Zákon o sociálním bydlení.....	32
7 Problémové regiony v ČR a výskyt „vyloučených lokalit ”	36
8 Případové studie vyloučených lokalit.....	40
8.1 Vyloučená oblast Předlice.....	40
8.2 Vyloučená oblast Přednádraží	45
9 Dotazníkové šetření.....	47
9.1 Vyhodnocení výzkumu.....	47
9.2 Kvantitativní analýza dotazníkového šetření.....	49
9.3 Diskuze výsledků dotazníkového šetření.....	59
10 Možné optimalizace problému vyloučených lokalit.....	62
Závěr	69
Seznam použitých zdrojů	71
Knižní zdroje a akademické články:.....	71
Internetové zdroje a zákony	73
Seznam obrázků.....	75
Přílohy.....	76

Úvod

Tato diplomová práce předkládá komplexní analýzu minulého i současného stavu vyloučených lokalit na území České republiky. Jsou studována jak teoretická východiska pro vznik sociálně vyloučených lokalit, tak i dvě případové studie.

Otázka vyloučených lokalit je velmi závažná z několika důvodů. Problémy vyloučených lokalit nekončí u jejich hranic, jedná se o oblast bydlení limitující úroveň a prosperitu vztahů většiny národa. Vyloučené lokality jsou spojeny s problémem lidských práv, často s diskriminací menšin, v případě České republiky zejména Romů. Také je lze chápat jako negativní prezentaci změn, k nimž došlo po roce 89. Vyloučené lokality jsou poměrně závažným kriminogenním faktorem a často mají charakter nebezpečných oblastí (no go zone). Přes mnohočetné dokumenty a koncepce vyloučených lokalit přibývá, což ukazuje na neschopnost orgánů aplikace práva.

Příjmová chudoba je v České republice jedna z nejnižších na světě, ohroženo příjmovou chudobou je 9,7 % obyvatel Česka, tedy zhruba každý desátý obyvatel ČR. Souhrnný evropský indikátor sociálního vyloučení měl v roce 2016 hodnotu 13,3 %. To, že si Česko vede velice dobře v prostoru Evropské unie, je dobře vidět na grafu (obrázek 1) zpracovaném Eurostatem. Česká republika byla v obou zkoumaných obdobích (2008 a 2015) zemí s nejnižším počtem lidí ohrožených chudobou. I přes takto lichotivou statistiku se však Česko potýká s existencí řady vyloučených lokalit, většinou obývaných Romy, ve kterých se chudí a sociálně vyloučení, či diskriminovaní, koncentrují. Vyloučené lokality najdeme v menší míře i v metropoli, v Praze, avšak převaha a růst těchto zón je zřejmý zejména v okrajových regionech. Rozvojem regionů se zabývá můj studijní směr VSRR, tato diplomová práce tak přímo konvenuje s mým studijním profilem. Je proto nasnadě tuto problematiku hlouběji rozebrat a za pomoci literární rešerše, případových studií, a terénních dotazníkových šetření, podkrýt determinanty vzniku vyloučených lokalit. Jelikož žiji v Ústeckém kraji, je pro mě tato práce užitečná i z hlediska reálného života a kariérního růstu.



Obrázek 1: Podíl lidí ohrožených chudobou či sociálním vyloučením v roce 2008 a 2015¹.

Přínosem této práce jsou výsledky dotazníkového šetření, které poskytlo několik zajímavých vhledů do myšlení a přesvědčení místních obyvatel. Občané žijící mimo Předlice považovali lokalitu za nebezpečnější než samotní obyvatelé Předlic. Obě dvě skupiny se shodly na důležité roli hazardu jakožto jednoho z hlavních determinantů zhoršujících situací ve vyloučené lokalitě. Občané z ostatních částí Ústí nad Labem byly mnohem více nakloněni přísnějšímu nařizování demolice obývaných budov v nevyhovujícím stavu.

Z výsledků studie lze vyvodit dvě doporučení pro zlepšení politik bojujících s chudobou a vznikem vyloučených lokalit. Tou první je klást větší důraz na prevenci negativních důsledků hazardu, který má značné socioekonomické dopady ve vyloučených lokalitách. Praktickým opatřením může být zákaz hracích automatů a videoloterijních terminálů na území města. Druhým doporučením je zmenšovat informační asymetrii obyvatel vyloučených lokalit a občanů z majoritní společnosti. Nedostatečná informovanost vede k nepochopení problematiky a v důsledku ke špatné reakci obyvatel a jejich demokratických zástupců.

¹ Zdroj obrázku: EUROSTAT. *Podíl lidí ohrožených chudobou či sociálním vyloučením v letech 2008 a 2015*. [cit. 18.3.2018]. Dostupné online <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion_by_country_2008_and_2015.JPG>

1 Cíl práce a metodika

Cíle práce

- 1) Přehledným způsobem definovat a popsat proces sociálního vyloučení od obecnějších pojmů k méně obecným.
- 2) Popsat současnou situaci vyloučených lokalit z právního pohledu a z pohledu kompetencí státu a obcí.
- 3) Zpracovat dvě případové studie, které budou sloužit jako základ pro samotné dotazníkové šetření.
- 4) Provést dotazníkové šetření zjišťující veřejné mínění o sociálně vyloučených lokalitách v oblasti Předlic a Ústí nad Labem.

Metodika

- a) Metodou pro splnění cílů v teoretické práci bude literární rešerše a syntéza.

Teoretická část se bude věnovat vymezení cílů práce a použité metodiky. Druhá kapitola čtenáři přehledně nastíní proces vzniku sociálně vyloučených lokalit. Argumentace bude probíhat od obecnějších determinantů ke specifitějším. Nejdříve si nastíníme pojem *sociálního vyloučení*, který je základem problému vyloučených lokalit a vede ke vzniku *prostorové segregace*. Důsledkem existence prostorové segregace je vznik *sociálně vyloučených lokalit*. Pro pochopení vzniku fenoménu sociálně vyloučených lokalit je tedy nutné jít od popisu vzniku a definování pojmů obecnějších k pojmům méně obecným. Tím nejobecnějším je „sociální vyloučení“ a nejméně obecným pak „sociálně vyloučené lokality“. Na následujících stránkách bude postupně celý proces rozebrán. Na závěr první kapitoly budou uvedeny konkrétní definice „sociálně vyloučených lokalit“, to nám umožní s tímto termínem pracovat i v následujících kapitolách.

Druhá kapitola popíše krátkou historii sociálně vyloučených lokalit na území České republiky, bude popsán jak vývoj na přelomu devatenáctého a dvacátého století, tak i meziválečný stav a poválečný vývoj. Další kapitoly se budou věnovat současné situaci v oblasti právního rámce a bytové politiky, kompetencím státu a obcí vzhledem k sociální politice a problémům České republiky v oblasti bydlení. Důraz bude kladen na dlouho projednávaný návrh Zákona o sociálním bydlení, který může do velké míry změnit směr, kterým se situace okolo vyloučených lokalit v České republice ubírá.

b) V praktické části bude využita metoda dotazníkového šetření.

Praktická část se nejdříve věnuje statistikám vyloučených lokalit v České republice. Následují případové studie vyloučených lokalit Předlice a Přednádraží (Zadní přívoz). Předlice byly vybrány z toho důvodu, že byl v oblasti proveden dotazníkový průzkum a Přednádraží posloužilo jako příklad toho, jak se situace ve vyloučené lokalitě může vyvinout, nejsou-li problémy se sociálním bydlením dostatečně řešeny.

Jedna z případových studií se bude věnovat oblasti, v níž bude provedeno dotazníkové šetření. Smysl této případové studie je tedy zřejmý, získat dostatečný obraz o situaci v lokalitě, o historických determinantách současné situace a o možném budoucím vývoji. Za tímto účelem byla vybrána lokalita Předlice v Ústí nad Labem. Cílem druhé případové studie bude ukázat případ vyloučené lokality, u níž je již celý její vývoj ukončen, tj. zanikla. Jako příklad bude vybrána ostravská oblast Přednádraží (Zadní přívoz) .

Výzkumná část si klade za cíl zmapovat veřejné mínění v otázkách blízkých problémům sociálně vyloučených lokalit. Zkoumanou skupinou budou jak občané žijící v oblasti Předlic, tak i lidé žijící mimo vyloučené lokality města Ústí nad Labem. Metodou bude terénní dotazníkové šetření. Použití této metody dvou zkoumaných skupin bylo vybráno za tím účelem, aby bylo možné srovnat názorovou rozdílnost lidí, kteří mají s životem ve vyloučené lokalitě osobní zkušenost a lidmi, kteří jsou součástí majoritní společnosti a nejsou společensky exkludováni.

2 Teorie vyloučených lokalit

Kapitola o teorii sociálního vyloučení bude v popisu problematiky postupovat dle následujícího diagramu. Nejdříve bude vysvětlen vznik sociálního vyloučení, jakožto nejobecnějšího fenoménu, který je nutný předpokladem vzniku prostorové segregace, která bude vysvětlena v následující kapitole. Závěr bude věnován pojmu „sociálně vyloučené lokality“, který je důsledkem prostorové segregace.



Obrázek 2 – Průběh vzniku sociálně vyloučených lokalit (vlastní tvorba)

2.1 Sociální vyloučení

S pojmem vyloučených lokalit je nejbližší spjat pojem sociálního vyloučení, který je nazýván také sociální exkluze. Existuje mnoho definicí tohoto pojmu, každá je mírně odlišná a žádná nedokáže stoprocentně definovat každou situaci. Jako první je vhodné ukázat definici dle zákona o sociálních službách, tj. zákona 108/2006 Sb. Ten nahlíží na sociální vyloučení jako na vyčlenění osoby mimo běžný život společnosti a nemožnost se do něj zapojit v důsledku nepříznivé sociální situace. K tomu může docházet z několika důvodů, například z ekonomických, sociálních, kulturních, či z důvodu trestné činnosti jiných osob.² Jelikož by tato „definice“ nebyla plně vyčerpávající, představíme si i ostatní pohledy.

Pojem „vyloučená lokalita“ vznikl v sedmdesátých letech dvacátého století ve Francii, jeho autorem byl vysoký státní úředník René Lenoir. Pojem byl použit při popisování nově vznikající kategorie občanů nedostatečně zabezpečených systémem sociálního zabezpečení.

² § 3 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

Sociální vyloučení popsal jako jev s negativním vlivem na vazby mezi jednotlivci a skupinami a zároveň ohrožující normy a společenský řád.³

V Analýze sociálně vyloučených lokalit v ČR z roku 2015 je sociální vyloučení charakterizováno jako souběh několik základních faktorů, které omezují možnosti přístupu na otevřený trh práce, omezují přístup k veřejným službám včetně sociálních služeb a vzdělávání, omezují kontakt se sociálním okolím, omezují řešení osobních krizí a také omezují možnost politické participace.⁴

V české literatuře se o definici sociálního vyloučení snaží například Mareš, ten za jádro konceptu sociální exkluze považuje fakt, že se jak celé kolektivy, tak i jedinci, nepodílejí stejnou měrou jako ostatní (tj. většinová populace) na hmotných i nehmotných zdrojích společnosti a na jejich distribuci či redistribuci. To vede k jejich chudobě a sociální či kulturní izolaci. Sociální exkluze je tedy procesem vyjmutí jedinců i sociálních kategorií či komunit, z nichž je společnost složena. Je to proces zbavující tyto skupiny práv a povinností, které jsou s členstvím v komunitách v nich spojena.⁵

Dalšími definicemi českých autorů jsou například definice z knihy „Kdo drží černého Petra: sociální vyloučení v Liberci, Plzni a Ústí nad Labem“ autorů Brož, Kintlová a Toušek. Dle této publikace se společenské styky vyloučených občanů omezují na ty, kteří se nalézají ve stejném socioekonomickém postavení jako oni sami. I počet sociálních kontaktů je většinou u této skupiny lidí nižší než je tomu u průměrného člověka z majoritní společnosti.⁶

Mezi zahraničními autory lze vysledovat například pohled Phila Agulnika, který vnímá problém sociálního vyloučení jako situaci, v níž se jedinec nemůže účastnit klíčových aktivit té společnosti, ve které žije.⁷ Podle Rooma je sociální vyloučení přímo navázáno na

³ NAVRÁTIL, Pavel. Romové v české společnosti: jak se nám spolu žije a jaké má naše soužití vyhlídky

⁴ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Analýza sociálně vyloučených lokalit*. 2015. str. 15. Online: <<https://www.esfcr.cz/documents/21802/791224/Anal%C3%BDza+soci%C3%A1ln%C4%9B+vylou%C4%8Den%C3%BDch+lokalit+v+%C4%8CR/65125f3c-3cd9-4591-882b-fd3935458464>>

⁵ MAREŠ, Petr. *Chudoba, marginalizace, sociální vyloučení*. Sociologický časopis. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2000, 36(3): 285-297.

⁶ BROŽ, Miroslav, Petra KINTLOVÁ a Ladislav TOUŠEK. *Kdo drží Černého Petra: sociální vyloučení v Liberci, Plzni a Ústí nad Labem*, 2007

⁷ AGULNIK, Phil. *Understanding social exclusion*. New York: Oxford University Press, 2002

chudobu, která brání realizaci občanských a sociálních práv.⁸ Levitas je naopak přesvědčen o tom, že sociální vyloučení je pouze jiným jménem pro chudobu a není tedy jevem novým.⁹

Dalšími zahraničními autory, kteří se pokusili o definici sociálního vyloučení byli Steinert a Pilgram, podle kterých je „*postupnou a stupňující se exkluzí z plné participace na sociálních, materiálních i symbolických zdrojích produkováných, sdílených a konzumovaných širokou společností k zajištění dobrých životních podmínek, organizaci sociálního života a k účasti na rozhodování.*“¹⁰

Sociální exkluze je komplexním jevem a lze ho rozdělit do několika dimenzí. V této práci si uvedeme několik základních dimenzí, politickou, sociální, ekonomickou a kulturní. Sociální vyloučení brání vyloučeným osobám sdílet určité společenské statuty a podílet se na určitých sociálních institucích. Společenské styky těchto osob se pak omezí pouze na osoby ze stejné sociální skupiny. Ekonomické vyloučení je v principu uzavření přístupu dané skupině obyvatel na primární i sekundární trh práce, to způsobuje chudobu a vše se tak dostává do uzavřeného koloběhu chudoby, ze kterého je velice obtížné se dostat. O kulturním vyloučením mluvíme v situaci, kdy je danému člověku či skupině lidí odepřeno právo participovat na kultuře společnosti, takové osoby mají omezený přístup ke vzdělání a znalostem, které jsou společností obecně uznávány a ceněny. Politickým vyloučením se myslí upírání občanských, politických, ale i základních lidských práv.¹¹

⁸ ROOM, Graham. *Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion*. Bristol: The Policy Press, 1995

⁹ LEVITAS, Ruth. The Concept of Social Exclusion and the New Durkeimian Hegemony. *Critical Social Policy*. 1996, 46, 5-20. ISSN 0261-0183.

¹⁰ Citováno z: Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Analýza sociálně vyloučených lokalit*. 2015. str. 14
Online:

<<https://www.esfcr.cz/documents/21802/791224/Anal%C3%BDza+soci%C3%A1ln%C4%9B+vylou%C4%8Den%C3%BDch+lokalit+v+%C4%8CR/65125f3e-3cd9-4591-882b-fd3935458464>>

¹¹ MAREŠ, Petr. *Chudoba, marginalizace, sociální vyloučení*. Sociologický časopis. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2000, 36(3): 285-297.

2.2 Prostorová segregace

Hlavním důsledkem sociálního vyloučení je prostorová segregace, neboli prostorové vyloučení. V následujícím výčtu si ukážeme i další důsledky sociální exkluze, je však zapotřebí pochopit, že uvedené projevy se nikdy nevyskytují samostatně, ale většinou na sebe bývají velmi těsně navázány. Nejčastějšími projevy prostorové segregace tedy je: ¹²

- Prostorové vyloučení. Jednotlivci či skupiny obyvatel žijící v uzavřených lokalitách s nízkou úrovní bydlení a nedostatečnou občanskou vybaveností.
- Nedostatečná míra vzdělanosti a překážky neumožňující tuto nevýhodu překonat.
- Zevšeobecňující přisuzování špatných (stigmatizace) vlastností a s tím spojené sociální vyloučení.
- Složitější přístup k legálním formám výděлку a závislost na sociálních dávkách, z toho plynoucí materiální chudoba.
- Rizikový životní styl a špatné hygienické poměry vedoucí ke zhoršenému zdravotnímu stavu obyvatel vyloučených lokalit.
- Život orientován na přítomnost.
- Uzavřený ekonomický systém, který lze charakterizovat častým půjčováním si peněz na vysoký úrok, tzv. lichvou.
- Vysoký potenciál socio-patologických jevů jako je alkoholismus, narkomanství či gamblerství, zároveň i zvýšená pravděpodobnost kriminální aktivity občanů ze sociálně vyloučených skupin.
- Snížená sociokulturní kompetence, například jazyková bariéra, nezkušenost a neznalost vlastních práv a povinností.

Víme-li, jak vzniká sociální vyloučení, můžeme identifikovat potenciálně ohrožené skupiny obyvatel. Společensky vyloučenou osobou se může stát osoba s odlišnou (od majority) osobní charakteristikou, například lidé s hendikepem, mladistvé osamělé matky, na základě

¹² GABAL ANALYSIS AND CONSULTING. Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti [online]. Praha, 2006 [cit. 10.1.2018]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/3043/Analyza_romskych_lokalit.pdf>

příslušnosti k určitému etniku (např. romskému) či na základě nedostatku finančních prostředků.¹³

Typickými příslušníky sociálně vyloučených skupin jsou:

- Lidé s nízkými příjmy, chudí
- Lidé bez kvalifikace (především lidé bez základního vzdělání)
- Lidé s mentálním či fyzickým hendikepem
- Drogově závislí
- Lidé se záznamem v trestním rejstříku
- Imigranti
- Lidé bydlící na ekonomicky upadajícím území nebo na území ghetta
- Recipienti sociálních dávek
- Bezdomovci
- Lidé sociálně izolovaní, bez přátel a bez rodiny
- Dlouhodobě nezaměstnaní lidé

Prostorová segregace je nevyhnutelným důsledkem výše zmíněného procesu sociální exkluze. Vznikají tak sociálně vyloučené lokality, například v rámci prostoru města. Je důležité si uvědomit, že sociální exkluze je prvotní příčinou vzniku vyloučených lokalit, nikoli důsledkem. Samozřejmě i tak platí, že jakmile dojde ke zformování vyloučené lokality, podílí se na vytváření nových skupin a generací exkludovaných obyvatel.¹⁴

Burjanek definuje prostorovou segregaci následovně:

„Segregace znamená oddělení diferencovaných sociálních skupin do rozdílných obytných oblastí města. Je tedy prostorovým vyjádřením sociální nerovnosti.“¹⁵

Podle Burjanka je prostorová segregace, neboli vyloučená lokalita, podmíněna hlavně odlišnou etnickou či rasovou příslušností daných společenských skupin a nižším socio-ekonomickým statutem ve společnosti. Za méně významné považuje demografické a jiné

¹³ MAREŠ, Petr. *Faktory sociálního vyloučení*. 1. vyd. Praha: VÚPSV, výzkumné centrum Brno, 2006.

¹⁴ MAREŠ, Petr. *Faktory sociálního vyloučení*. 1. vyd. Praha: VÚPSV, výzkumné centrum Brno, 2006.

¹⁵ BURJANEK, Aleš. Segregace. *Sociologický Časopis / Czech Sociological Review* Roč. 33, Čís. 4 (PROSINEC 1997), pp. 423-434

kulturní charakteristiky.¹⁶

Vyloučené lokality vznikají dle Gabala přirozeně sestěhováním chudších rodin do oblastí s levnějším bydlením a souběžným odchodem movitějších rodin z těchto lokalit. Chudí jsou vytlačováni z lukrativních bytů a je jim přidělováno náhradní bydlení v lokalitách s proporcionálně vyšším zastoupením sociálně vyloučených a řízeným sestěhováním neplatičů nájmu a takéž lidí „nepřizpůsobivých“ a „problémových“ do ubytoven a holobytů.¹⁷

Jevy podílející se na vzniku vyloučené lokality můžeme rozdělit na vnější a vnitřní. Prvně jmenované jsou jevy, které jsou mimo dosah a kontrolu exkludovaných jedinců. Vnějšími jevy je tak zpravidla chování jedinců mimo vyloučenou lokalitu a „pravidla hry“, jejichž porušování je trestáno. Mezi „pravidla hry“ můžeme počítat trh práce, bytovou politiku státní či místní samosprávy, sociální politiku státu, systém školství, praxe místních samospráv ve vztahu k sociální oblasti, diskriminace či stigmatizace některých osob podmíněna jejich etnicitou, národností, sociálním statutem a mediálním či lidovým diskurzem podílejícím se na diskriminaci a stigmatizaci.

Vnitřní faktory jsou na rozdíl od vnějších dány chováním exkludovaných jedinců. Finální podobu získávají tyto faktory až ve chvíli, kdy se lidé ocitnou ve vyloučených lokalitách. Působení vnitřních faktorů ukotvuje lidi v těchto lokalitách ještě více, jelikož začnou přebírat tamní životní strategie za závazné a jediné možné. Obyvatelé vyloučených lokalit udržují, reprodukují a rozvíjejí specifický typ vědění a chování, které je samotnými obyvateli přijímáno a sdíleno bez jakékoli reflexe. Tím, že občané vystupují vůči majoritě až nepochopitelně a nesrozumitelně, mohou inklinovat k omezení vztahu se světem mimo svou vyloučenou oblast. Jedním z nejčastějších vnitřních faktorů je ztráta pracovních návyků při dlouhodobé nezaměstnanosti, dále problémy v komunikaci s „vnějším světem“, hlavně s orgány státní správy, neschopnost zacházet s penězi a dostát svým finančním závazkům a orientace na okamžité uspokojení materiálních potřeb, což vede k přílišnému zadlužování.

¹⁶ Tamtéž.

¹⁷ GABAL, I. : *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti*, 2006. [cit. 13.1.2018]. Dostupné online
<http://www.gac.cz/documents/nase_prace_vystupy/GAC_MAPA_analyza_SVL_aAK_CJ.pdf>

To vše může vyústit až k apatii a nedostatečné motivaci řešit vlastní problémy.¹⁸

2.3 Sociálně vyloučené lokality

Od pojmu sociálního vyloučení a prostorové segregace můžeme přejít ke stěžejnímu pojmu této práce, tedy „sociálně vyloučeným lokalitám“. Slovník sociálního zabezpečení Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) definuje sociálně vyloučenou lokalitu jako¹⁹ *lokalitu (území či oblast), která je obývána do velké míry sociálně vyloučenými osobami (nebo takovými, kterým sociální vyloučení hrozí). Sociálně vyloučené lokality jsou specifické tím, že u nich lze často pozorovat specifické územní a sociální charakteristiky, které u běžných lokalit nepozorujeme. Jako příklad uveďme následující specifické charakteristiky:*

- *vysoká nezaměstnanost, vysoký počet lidí dlouhodobě bez práce a osob s problémem uplatnit se na trhu práce apod.,*
- *málo pracovních příležitostí a legálních možností obživy, špatně placená místa s nízkou požadovanou kvalifikací pracovníků, špatná příjmová situace jednotlivců a členů rodin a závislost těchto lidí na dávkách ze systému sociálního zabezpečení,*
- *nízká úroveň vzdělanosti, u dětí ve školních letech problémy s docházkou, vysoký podíl dětí, které nedokončí základní školu,*
- *vysoká kriminalita a častý výskyt společensky nežádoucích jevů, problematické rodinné a sousedské vztahy,*
- *velmi špatný, až havarijní stav některých obytných objektů, nefungující trh s nájemním bydlením, bydlení v nevyhovujících prostorách, v často*

¹⁸ RADOSTNÝ, Lukáš. *Faktory sociálního vyloučení*. In Sýkora, L. – Temelová, J. *Prevence prostorové segregace*. 2005. [cit. 13.11.2018]. Dostupné online <http://urrlab.cz/sites/default/files/sykora_l_temelova_j_edo_2005_prevence_prostorove_segregace.pdf#page=71>

¹⁹ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Slovník sociálního zabezpečení*. [cit. 17.2.2018]. Dostupné online <<http://slovník.mpsv.cz/socialne-vyloucena-lokalita.html>>

předražených ubytovnách apod.,

- *nedostatečná dostupnost veřejných či jiných služeb a obtížný přístup ke službám,*
- *poloha lokality často znamená špatné dopravní spojení s jinými oblastmi a regiony, izolovanost dané oblasti, nedostatek vnějších kontaktů a nevládnost osob žijících v blízkosti sociálně vyloučené lokality,*
- *podpůrné či specificky zacílené sociální programy v oblastech chybí.*

Tato definice tedy velice dobře reflektuje a shrnuje to, co jsme si popsali na předchozích stránkách.

Obecně teoretické vymezení vyloučených lokalit jsme nastínili v předchozích odstavcích, nyní se zaměříme na definici použitou v pravděpodobně nejdůležitějším dokumentu věnujícím se vyloučeným lokalitám v ČR, ve studii „Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR“ (dále pouze ASVL). Tato definice byla klíčová pro vytvoření konzistentní a určující mapy vyloučených lokalit.

Hlavní definice sociálně vyloučené lokality používaná ASVL byla následující:²⁰

„Za sociálně vyloučenou nebo sociálním vyloučením ohroženou lokalitu v rámci výzkumu Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR považujeme takovou lokalitu, kde dochází ke koncentraci více než 20 osob žijících v nevyhovujících podmínkách (indikováno počtem příjemců příspěvku na živobytí), které obývají fyzicky či symbolicky ohraničený prostor.“

Autoři studie za sociálně vyloučenou lokalitu považovali explicitně či implicitně prostor (dům, ulici, čtvrť), ve které je vysoká koncentrace lidí, u nichž se často vyskytují znaky spojené se sociálním vyloučením. V českých studiích sociálně vyloučených lokalit (dále jen SVL) je povětšinou definice SVL primárně postavena na materiálně-prostorové dimenzi sociálního vyloučení.

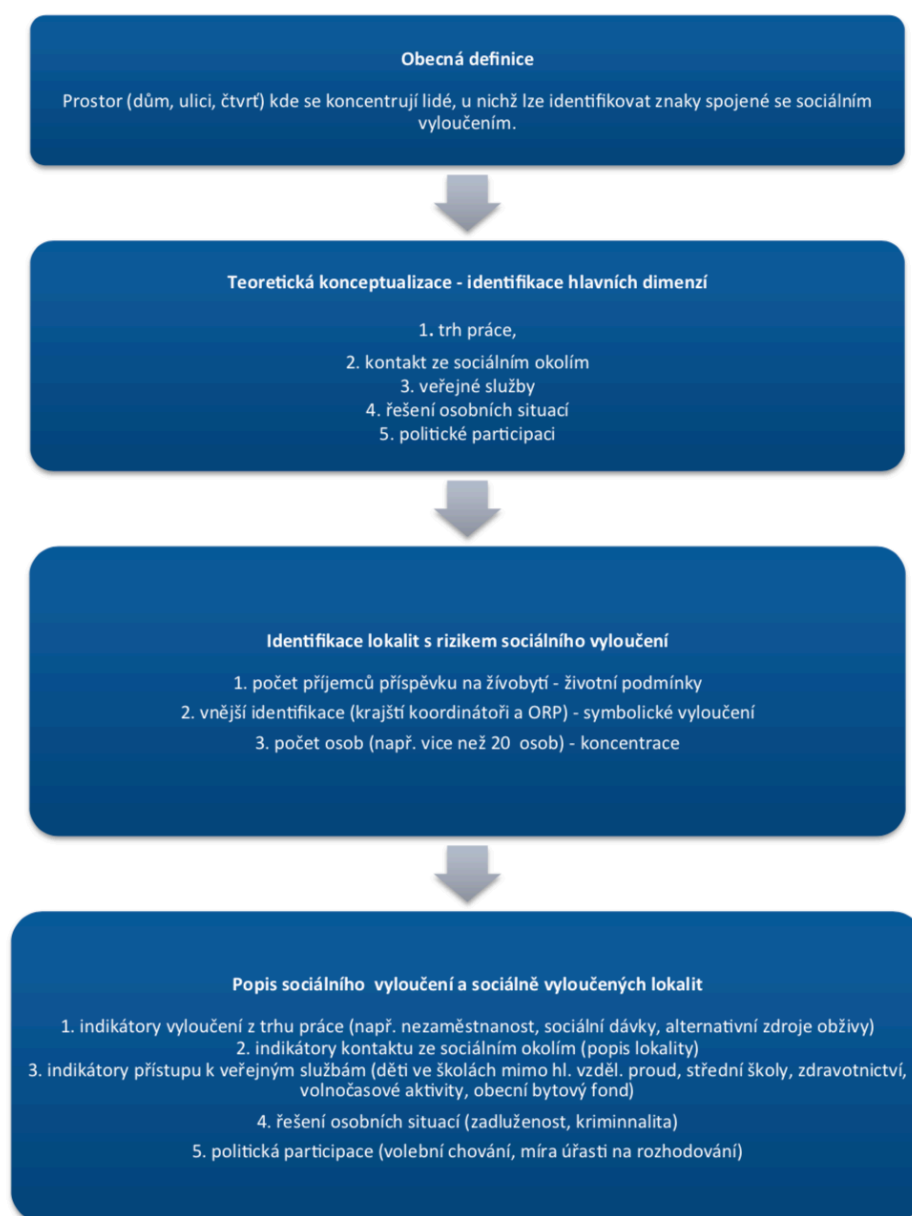
Často hraje roli i symbolická dimenze, kdy jsou sociálně vyloučené lokality vnímány jako

²⁰ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Analýza sociálně vyloučených lokalit*. 2015. str. 14 Online: <<https://www.esfcr.cz/documents/21802/791224/Anal%C3%BDza+soci%C3%A1ln%C4%9B+vylou%C4%8Den%C3%BDch+lokalit+v+%C4%8CR/65125f3c-3cd9-4591-882b-fd3935458464>>

„romské“, a to i v situacích, kdy v dané lokalitě Romové nejsou majoritní skupinou obyvatel. Rizikem takového vymezení je to, že jakékoli místo obývané Romy bude prohlášeno za sociálně vyloučenou lokalitu. Koncentrace jistých sociálních charakteristik je dalším aspektem SVL, například jsou to místa, kde žije 25 a více lidí potýkajících se se strukturálními problémy, tj. především s nezaměstnaností, a s osobními problémy, především s dluhy. Hranice 25 obyvatel byla stanovena odborným odhadem jako hranice, od níž obec potřebuje externí pomoc, aby byla schopna zvládat problémy se sociálním vyloučením.²¹

Operacionalizace definice sociálně vyloučených lokalit probíhala ve čtyřech hlavních fázích. První fází bylo obecné vymezení sociálně vyloučené lokality, druhou fází byla teoretická konceptualizace definice, třetí fází byla definice pro identifikaci lokalit s rizikem sociální exkluze a čtvrtou byla definice pro účely terénního výzkumného šetření. Tyto čtyři fáze jsou znázorněny v následující grafice.

²¹ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Analýza sociálně vyloučených lokalit*. 2015. str. 15 Online: <<https://www.esfcr.cz/documents/21802/791224/Anal%C3%BDza+soci%C3%A1ln%C4%9B+vylou%C4%8Den%C3%BDch+lokalit+v+%C4%8CR/65125f3c-3cd9-4591-882b-fd3935458464>>



Obrázek 3 – Kroky při budování definice SVL. zdroj: *Analýza sociálně vyloučených lokalit. MPSV 2015*

V diagramu je vidět komplexita problému a náročnost správné identifikace SVL. Pro identifikaci a terénní šetření sociálně vyloučených lokalit sloužily předepsané identifikátory, které se dělily do čtyřech hlavních oblastí.²²

- 1) primární ukazatele indikující míru sociální exkluze

²² Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Analýza sociálně vyloučených lokalit*. 2015. str. 19 Online: <<https://www.esfcr.cz/documents/21802/791224/Anal%C3%BDza+soci%C3%A1ln%C4%9B+vylou%C4%8Den%C3%BDch+lokalit+v+%C4%8CR/65125f3c-3cd9-4591-882b-fd3935458464>>

- 2) sekundární ukazatele indikující situaci v sociálně vyloučených lokalitách
- 3) kontext sociálně vyloučených lokalit
- 4) absorpční kapacita subjektů v jejich okolí a nástroje řešení

Primární ukazatele indikující míru sociální exkluze lze dále dělit na:²³

- 1) vyloučení z trhu práce
 - jako důležitý indikátor sloužil odhad míry nezaměstnanosti v dané lokalitě, dále bariéry vstupu na trh práce a popis charakteru nezaměstnanosti. Roli hrály také charakteristiky uchazečů o zaměstnání, odhad podílu legálně zaměstnaných obyvatel lokality, a v neposlední řadě také alternativní zdroje obživy a využívání dávek v hmotné nouzi.
- 2) kontakt se sociálním okolím
 - tyto indikátory se zaměřovaly na polohu lokality v rámci obce a její vzdálenost od nejbližších „nevyloučených“ oblastí v regionu, na občanskou vybavenost oblasti, počet obyvatel a podíl Romů na celkovém počtu osob žijících v dané oblasti.
- 3) přístup k veřejným službám
 - další ze sad indikátorů se věnoval vzdělanostní struktuře obyvatel, vzdělávacím institucím a jejich vzdáleností od vyloučené lokality, etnickou strukturou žáků v místních školách, počet romských žáků navštěvujících střední školy atd.
- 4) způsoby řešení osobních situací
 - důraz byl kladen na počet dlužníků na nájemném v dané lokalitě a na výskyt kriminality
- 5) míra politické participace
 - účast ve volbách byl hlavní ukazatel, další ukazatele se soustředily na komunitní aktivity obyvatel lokality a politiky obcí, jenž přispěly k segregaci

Tento široký mix indikátorů pak dal vzniknout rozsáhlému šetření vyloučených lokalit, k němuž se vrátíme v praktické části, kde se zaměříme na popis současné situace. Hlavním zdrojem bude právě tato studie vedená pod záštitou Ministerstva práce a sociálních věcí.

²³ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Analýza sociálně vyloučených lokalit*. 2015. str. 19-20 Online: <<https://www.esfcr.cz/documents/21802/791224/Anal%C3%BDza+soci%C3%A1ln%C4%9B+vylou%C4%8Den%C3%BDch+lokalit+v+%C4%8CR/65125f3c-3cd9-4591-882b-fd3935458464>>

3 Krátká historie vyloučených lokalit na území ČR

Historii vyloučených lokalit na území České republiky lze víceméně spojit s historií segregace romského obyvatelstva, které bylo a stále je majoritní skupinou obývajících sociálně vyloučené lokality. Na přelomu devatenáctého a dvacátého století byla tehdejší politika zaměřena na postih potulných Romů. Dokonce byl vydán výnos českého místodržitelství č. 86284 ze dne 21.1.1888, který nařizoval zadržovat a vyhošťovat Romy, kteří měli cizí státní příslušnost a zatýkat a trestat kočující a potulné romské skupiny. Na ministerstvu vnitra bylo ve Vídni v roce 1900 dokonce vydáno doporučení, aby obce, v nichž měli Romové domovské právo, zabránily jejich kočovnému životu. Dospělí Romové měli být využiti pro obecně prospěšné práce pro obec a za to měli být odměněni takzvanými „obecními pastouškami“, které byly tehdejšími „holobyty“. Český a moravský statistický úřad provedl v letech 1909 až 1910 evidenci Romů a zjistil, že se Romové usídlili v oblasti Čech a Moravy ve 134 obcích a ve Slezsku v 11 obcích. Tradiční živnosti tehdejších Romů byly vytlačeny příležitostnou prací, žebrotou, polním pychem či jinými závadovými aktivitami. Tehdejší politika státu upřednostňovala integraci Romů do společnosti, a jejich trvalé usazení na jednom místě, jako základní princip.²⁴

Období po vzniku samostatného Československa v roce 1918 bylo pro Romy složité, procházeli složitým společensky diferenciacním procesem. Jelikož jejich původní styl kočovného života již neměl ekonomické opodstatnění, začali se usazovat na jednom místě, zároveň však ekonomicky patřili k nejnižším sociálním vrstvám ve společnosti. To vše vedlo k tomu, že vzniknul jev obecných chudých, nezaměstnaných Romů. Nejvíce postiženo tímto problémem bylo východní Slovensko. Toto období vyvrcholilo v období let 1926-1927, kdy došlo vlivem zvýšené kriminality romského etnika k výraznému zhoršení postoje majoritní společnosti vůči této skupině obyvatel. Situace došla až tak daleko, že byl v roce 1927 přijat zákon č. 117/1927 Sb. O potulných Cikánech, jejímž označením byli Romové stigmatizováni jako asociální skupina, proti které bylo vhodné používat násilné prostředky. Další rok bylo vydáno NV č. 28/1928 k provádění soupisu a evidenci Romů a k vydávání takzvaných cikánských legitimací a kočovných listů. Tyto normy se některými svými

²⁴ GJURIČOVÁ, Jitka. *Na okraji - Romové jako oběť státní politiky*. Praha : Themis, 1999.

ustanoveními dostaly do rozporu s rovnoprávností občanů, jenž byla zaručena ústavou.²⁵

„Protirómské“ aktivity dosáhly maxima v době nástupu nacistů k moci a zřízení Protektorátu. Dne 30. 11. 1939 bylo Výnosem protektorátního ministerstva vnitra přikázáno Romům trvale se usadit a zanechat kočovného způsobu života. 13. 2. 1940 byla represe zpřísněna zavedením takzvané „usazovací akce“ s důslednou kontrolou tohoto nařízení. Následně byly zřizovány kárné a pracovní tábory pro „asociály, cikány, cikánské míšence a osoby potulující se po cikánském způsobu“. Tyto osoby měly být vyloučeny ze společnosti a vychováni k pořádku a kázni.²⁶

Zásahy protektorátní vlády tak omezily osobní svobody Romů a zvýšily jejich izolaci od majoritního obyvatelstva. Druhá světová válka zdecimovala většinu romské populace, která zahynula v nacistických vyhlazovacích táborech. Naopak na Slovensku se většina tamějšího romského obyvatelstva násilné likvidaci vyhnula, a to přispělo k tomu, že po skončení války tvořili Romové ze Slovenska hlavní skupinu imigrantů, kteří migrovali do českých měst a do pohraničí. Tato imigrační politika, jejímž cílem bylo zajistit dostatek průmyslových dělníků, byla podporována tehdejší vládou až do konce začátku 80.

Poválečnou situaci Romů, kteří žili v osadách daleko od měst a vesnic, kde panovala chudoba a negramotnost, se snažila vládní administrativa vyřešit na základě prvorepublikového zákona č. 117/1927 Sb. a regulovat tak pohyb romského obyvatelstva, nicméně hlavní problémy dané bídou a kulturní zaostalostí romského obyvatelstva stále přetrvávaly.²⁷

Migrace romského obyvatelstva na území současné České republiky proběhla ve třech hlavních vlnách. První vlnou byla již zmíněná „industriální“ imigrace a snaha osídlit vyliďněné pohraničí (způsobené odsunem německy mluvícího obyvatelstva). Druhá vlna proběhla v polovině 60. let dvacátého století a třetí až po roce 1989.²⁸

²⁵ NEČAS, Ctibor. *Romové v České republice včera a dnes*. 5. dopl. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého, 2002

²⁶ KADERÁBKOVÁ, Jaroslava. *Možnosti pracovních příležitostí a socioprofesionální struktura ve vybraných okresech ČR*. Str.52-53, Praha : autor neznámý, 1997.

²⁷ VÍŠEK, Petr, ed. *Romové ve městě*. Praha: Socioklub, 2002. Sešity pro sociální politiku.

²⁸ NEČAS, Ctibor. *Romové v České republice včera a dnes*. 5. dopl. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého, 2002

V této vlně odcházeli Romové především z východu Slovenka v rámci „Programu odstraňování válečných pozůstatků“. Především v oblastech Sudet vznikaly tisíce dobře placených pracovních příležitostí, důsledkem toho byla překotná urbanizace romského obyvatelstva v Čechách. Svojí úlohu v tomto procesu také hrála kolektivizace zemědělství, která odstranila možnost sezónního zaměstnávání, na kterém byla většina romských rodin existenčně závislá. Tento proces vyvrcholil zrušením zákona č. 117/1927 Sb. O potulných cikánech a novým cílem se stalo rozpuštění cikánských osad mezi ostatní obyvatele země. Nová koncepce „cikánské otázky“ byla přijata zákonem č. 74/1958 Sb. O trvalém usídlení kočujících osob. V zákoně byla „kočující osoba“ definována jako „*Kočovní způsob života vede ten, kdo se ve skupinách nebo jednotlivě toulá z místa na místo a vyhýbá se poctivé práci anebo se živí nekalým způsobem, a to i tehdy, když je v některé obci hlášený k trvalému pobytu*“.²⁹

Po druhé světové válce investoval komunistický režim především do rozvoje průmyslu, jehož výkonnost značně utrpěla ve válečném období. Přisun romského obyvatelstva do těchto lokalit způsobil vznik prvních ghatt, respektive oblastí s vysokou koncentrací romského obyvatelstva. Investice do bytové výstavby tedy relativně zaostávala a posun v tomto směru přišel až s rychlým nárůstem obyvatelstva v šedesátých a sedmdesátých letech doprovázený nedostatkem volných bytů. Režim tento problém řešil masivní výstavbou levného bydlení na nevyužitých pozemcích na okrajích měst. Díky tomu, že původní předválečná výstavba byla zastaralá a neatraktivní, byly tyto byty přidělovány nově přichozím dělníkům ze zahraničí a Slovenska, především občanům romské národnosti.³⁰

V druhé vlně komunistický režim v rámci své ideologie prosazoval odstranění vnitřní rezidenční segregace. To mělo být dosaženo rovnoměrnou distribucí majetku mezi obyvateli. Socialistická města tak neměla mít stejné sociální neduhy jako města kapitalistická. Postupem času ukázalo, že i tato myšlenka naráží na praktickou

²⁹ NIEDERLE, Petr. *Zadlužení, sociální dávky a sociální práce*, in Víšek, P.: Romové ve městě. Socioklub, Praha, 2002

³⁰ RŮŽIČKA, M. Urbanizace chudoby a etnicity v socialistickém a (post)socialistickém městě. In FERENČUHOVÁ, S., GALČANOVÁ, L., VACKOVÁ, B. Československé město včera a dnes: každodennost - reprezentace - výzkum. 281 s. ISBN 9788087378441

neproveditelnost. Prostorová segregace tak existovala i v době socialismu, hlavním determinanem však nebyla ekonomická situace jedince či skupiny obyvatel, ale převážně postavení jedince či skupiny v pomyslné hierarchii sociálních tříd. Jak již bylo naznačeno výše, segregace probíhala směrem do centra měst, případně byly osidlovány původní dělnické kolonie v blízkosti průmyslových podniků.³¹ Výjimkou z tohoto „pravidla“ je například mostecké panelové sídliště Chánov, důvodem k tomu je zboření původní městské zástavby a výstavba kompletně nového města v socialistickém duchu. Chánov se postupem času stal asi nejznámější vyloučenou lokalitou, či romským ghettem.³²

Změna režimu v roce 1989 spolu se třetí vlnou segregace sebou přinesla i transformaci ekonomického systému, který se více přiblížil západnímu tržnímu hospodářství. To mělo za důsledek i změnu organizace a společenské preference různých částí městského prostoru. Tak, jako tomu bylo v západních městech, i v ČR začalo být prestižní bydlet v centru měst, nikoli na jejich okraji.³³ V 90. letech dvacátého století začalo docházet k revitalizacím středu měst, tím bydlení v těchto městských částech nabývalo na prestiži a s tím i rostla výše nájemného. To vedlo k postupnému odlivu sociálně slabších vrstev do oblastí s levnějším bydlením, většinou do oblastí na okraji měst, které jsou i hůře občansky vybavené.³⁴

³¹ MUSIL, J. Změny městských systémů v postkomunistických společnostech střední Evropy. Sociologický časopis, 1992, roč. 28, č. 4, s. 451-462.

³² RŮŽIČKA, M. *Urbanizace chudoby a etnicity v socialistickém a (post)socialistickém městě*. In FERENČUHOVÁ, S., GALČANOVÁ, L., VACKOVÁ, B. Československé město včera a dnes: každodennost - reprezentace - výzkum. 281 s. ISBN 9788087378441

³³ Tamtéž.

³⁴ MUSIL, J. Změny městských systémů v postkomunistických společnostech střední Evropy. Sociologický časopis, 1992, roč. 28, č. 4, s. 451-462

4 Kompetence státu a obce vzhledem k sociální politice

V této kapitole si nejdříve vymežeme roli státu, posléze se zaměříme na aktivitu obce a dále se zaměříme na politiku bydlení a sociálního bydlení.

K pojmu vyloučených lokalit se vztahuje především sociální politika státu, kraje a obce. Stát vytváří koncepty sociální politiky, které obec aplikuje v praxi, tj. určuje pravidla/zákony v podobě právní legislativy a dbá na její dodržování. Stát také realizuje sociálně politická opatření ve formě pomoci, finančních podpor a dávek.³⁵ Důležitým hráčem ve sféře sociální politiky je i obec, jelikož má předpoklady, možnosti i prostředky k vykonávání sociální politiky. Výhodou obce je její blízkost k recipientům sociální podpory, tj. občanům a sociálním skupinám žijícím na území obce.

Role státu v problematice sociální politiky, a s tím spojeným problémem vyloučených lokalit, má všeobecný dosah. Stát disponuje, na rozdíl od obcí a menších územních celků, značnými finančními zdroji. Fiskální politika pak ovlivňuje sociální politiku na všech úrovních státu. Stát určuje skupiny, kterým náleží sociální pomoc, tj. určuje kdo, a za jakých podmínek, se stává recipientem sociální pomoci. Sociální politiku je možné definovat jako eliminaci nepříznivých sociálních rizik jako je nemoc, zdravotní postižení nebo nouzových sociálních situací (např. nezaměstnanost). V širším slova smyslu tak sociální politika svými koncepčními doktrínami formuje cestu, jejímž cílem je zlepšení životního podmínek občanů.³⁶

V současné době je snahou sociální politiky v České republice posilovat úlohu a roli místních samospráv, aktivnějšího zapojení neziskových organizací a vytváření podmínek pro soukromý sektor. Stát ve své koncepci nemůže vynechat sociální bydlení, jelikož je úroveň bydlení sociálních skupin i jednotlivců důležitým ukazatelem sociální i kulturní úrovně státu. Intervence do bytové politiky se dle zkušenosti ze západních zemí jeví jako nevyhnutelná k nastolení uspokojivého stavu bydlení v příslušných lokalitách.³⁷

³⁵ KREBS, V. a kol. Sociální politika: Praha, 2. vyd. ASPI Publishing, s.r.o. cit. str. 57 -59

³⁶ Tamtéž str. 11 - 17

³⁷ PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha: ASPI, a.s.,

Kompetence v aplikaci sociální politiky jsou v České republice rozděleny legislativně mezi stát, kraje a obce. Toto rozdělení je vymezeno zákonem o sociálních službách č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Dle § 94 tohoto zákona má obec 5 povinností:

- a) zjišťovat, jaké potřeby sociálních služeb mají osoby či skupiny osob na daném území obce,
- b) zajistit to, aby byly dostupné informace o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na území obce,
- c) spolupracovat s ostatními obcemi, kraji a taktéž s provozovateli a poskytovateli sociálních služeb podílejících se na pomoci osobám, případně zprostředkovat kontakt mezi poskytovatelem sociální služby a danou osobou,
- d) mohou zpracovat střednědobý plán pro rozvoj sociálních služeb a spolupracovat při tom s krajem a taktéž s dalšími poskytovateli sociálních služeb na území obce a při účasti osob, kterým jsou sociální služby poskytovány,
- e) při přípravě a realizaci střednědobého plánu spolupracovat s krajem za účelem dalšího rozvoje sociálních služeb; obec má při té příležitosti za úkol sdělovat kraji informace o potřebách sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na území dané obce a o možnostech jak tyto potřeby prostřednictvím sociálních služeb uspokojovat. Obec by také měla sdělovat informace o jejich dostupných zdrojích nutných ke splnění ujednaných sociálních opatření,
- f) obec by dále měla pomáhat kraji v určování sítě sociálních služeb na území kraje; za tím účelem by měla sdělovat kraji informaci o kapacitě sociálních služeb, které jsou zapotřebí pro zajištění potřeb osob žijících v obci a zároveň spoluvytvářet nezbytné podmínky pro zajištění potřeb daných osob.

Obec má dle § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) vymezenou povinnost starat se o sociální politiku následovně „*obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů.*“

Toto právní ustanovení je mnohými vykládáno tak, že obec má povinnost zajišťovat či se alespoň finančně podílet na poskytování sociálních služeb. Občané však žádný právní nárok na poskytování sociální služeb ze strany obce nemají, vše tedy záleží na rozhodnutí zastupitelů dané obce. V praxi obce poskytují služby jako jsou pečovatelské služby, denní stacionáře, azylové domy, chráněné bydlení či terénní programy. Obec má pro určování potřeba svých občanů používat takzvanou „metodu komunitního plánování“, která určuje postupy a způsoby pro přípravu strategických rozhodnutí. Komunitní plán obci zajišťuje přehled o sociálních službách na svém katastrálním území.³⁸

Zákon o sociálních službách dělí sociální služby do třech skupin:³⁹

- 1) Služby sociální prevence
- 2) Služby sociální péče
- 3) Služby základního a odborného sociálního poradenství.

Obecní úřady s rozšířenou působností a pověřené obecné úřady mají kompetence v poskytování služeb, které na ně ze systému sociální prevence přenesl stát. K těmto kompetencím patří prevence, poradenství, či sociální ochrana dětí. Úkoly a působnost při zajišťování sociálních služeb pro obecní úřad s rozšířenou působností vymezuje § 92 zákona o sociálních službách č. 108/2006 Sb.:

- a) zajišťovat sociální služby osobám, kterým není poskytována sociální služba, a kteří jsou v takové situaci, kdy v případě neposkytnutí okamžité pomoci by mohlo dojít k ohrožení života či zdraví; poskytovat sociální služby nebo jiné formy pomoci v nezbytném rozsahu; místní příslušnost osoby se definuje místem trvalého bydliště nebo hlášeného pohybu osoby,
- b) pro potřeby osob ohrožených sociálním vyloučením koordinovat poskytování sociálních služeb a poskytovat odborné sociální poradenství a to z důvodu předchozí ústavní nebo ochranné výchovy nebo výkonu trestu. Také osobám, jejichž práva

³⁸ § 3 odst. h zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

³⁹ § 32 zákona č. 108/2006 sb., o sociálních službách.

a zájmy jsou ohroženy trestnou činností a v neposlední řadě osobám, u kterých může jejich způsob života vést ke konfliktu se společností; spolupracovat by měl obecní úřad se zařízeními pro výkon ústavní či ochranné výchovy, dále s Vězeňskou službou České republiky, Probační a mediační službou České republiky, správními úřady a územními samosprávnými celky,

- c) v případě oznámení poskytovatele zdravotních služeb zjistit, zdali je nutné poskytovat dané osobě umístěné ve zdravotnickém zařízení služby sociální péče a zprostředkovat jejich poskytnutí; v situaci, kdy není možné dané osobě sociální péči poskytnout, musí neprodleně sdělit tuto informaci poskytovateli zdravotních služeb, v jehož zdravotnickém zařízení je osoba umístěna,
- d) úřad má na svém správním obvodu koordinovat poskytování sociálních služeb a realizovat činnosti sociální práce, které vedou k řešení nepříznivých sociálních situací a k sociálnímu začleňování osob, přitom úřad spolupracuje s krajskou pobočkou Úřadu práce a krajským úřadem.

Obec s rozšířenou působností pomáhá danému krajskému úřadu v situaci, kdy některý z poskytovatelů sociálních služeb⁴⁰ ukončil svoji aktivitu nebo pozbyl platnost registrovat poskytované služby a osoby a zároveň se příslušné osoby, kterým byla služba poskytována, nacházejí v bezprostředním ohrožení jejich práv.⁴¹ Největší podíl na zodpovědnosti za sociální politiku a její služby tedy náleží obcím s rozšířenou působností.

⁴⁰ Pojem „sociální služba“ je v zákoně č. 108/2006 Sb. o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, § 3, definován jako „činnost nebo soubor činností zajišťujících pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění

⁴¹ § 93 odst. a., zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

5 Právní rámec bydlení a bytová politika

Právo na důstojné bydlení lze vystopovat již ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948, v článku 25, odstavci 1 se uvádí, že

„Každý má právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, byt a lékařskou péči, jakož i nezbytná sociální opatření, má právo na zabezpečení v nezaměstnanosti, v nemoci, při nezpůsobilosti k práci, při ovdovění, ve stáří nebo ostatních případech ztráty výdělečných možností, nastalé v důsledku okolností nezávislých na jeho vůli.“⁴²

Všeobecná deklarace lidských práv samozřejmě není právně závazným dokumentem, nicméně dala základ mnoha sociálním politikám včetně bytové politiky. V roce 1966 byl dále tento koncept rozvinut v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech:

„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 na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávajíce pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu.“⁴³

Právo na bydlení není v české Listině základních práv a svobod explicitně upraveno, lze však z článku 30, odstavce 1 vyčíst, že by se stát měl postarat o občany v hmotné nouzi, tj. i v situaci, kdy daný občan ztratí přístup k bydlení. Všechny podstatné ustanovení v Listině základních práv a svobod České republiky týkající se bydlení a tím vzdáleně i vyloučených lokalit jsou následující:

čl. 30, odst. 1: *„Občasné mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.“*

⁴² Všeobecná deklarace lidský práv. [cit. 18.1.2018]. Dostupné online <<http://www.msmt.cz/file/39238/download/>>

⁴³ Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. [cit. 18.1.2018]. Dostupné online <<http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/mezinarodni-pakt-o-hospodarskych-socialnich-a-kulturnich-pravech.pdf>>

čl. 30, odst. 2: „Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.“

čl. 30, odst. 3: „Podrobnosti stanoví zákon.“

I přesto, že Listina základních práv a svobod nevymezila právo na ochranu bydlení či ochranu přiměřené životní úrovně explicitně, je dle judikatury Ústavního soudu „pravdou, že Listina základních práv a svobod, coby ústavní zákon, neuvedla mezi vyhlášenými sociálními právy výslovně právo na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení. Tato okolnost však nikterak nediskvalifikuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného ve výše uvedených mezinárodních smlouvách. V souladu s ustáleným principem jsou ústavní a smluvní katalogy lidských práv komplementární a působí ve vzájemné harmonii. Tento princip explicitně vyjadřují jak jednotlivé mezinárodní smlouvy o lidských právech, tak i moderní ústavy. Z uvedeného principu plyne, že neuvedení určitého práva (v tomto případě práva na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení) v Listině nesmí být vykládáno jako omezení tohoto práva zaručeného jednotlivci podle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, přičemž má jednotlivec zaručeno „příznivější zacházení“ (v tomto případě podle mezinárodní smlouvy).“

5.1 Povinnosti vlastníka

Z pohledu vyloučených lokalit a sociální situace jejich rezidentů i potenciálních rezidentů je důležitá otázka výše nájemného a práva a povinnosti jak pronajímatelů, tak nájemců. Výše nájmu je jedním z hlavních důvodů přesouvání občanů do sociálně vyloučených lokalit, kde se můžeme velice často setkat se zanedbanými byty a domy, které nabízejí relativně levné útočiště. V následujících odstavcích si ukážeme, jak nová podoba občanského zákoníku může lépe ochránit sociálně slabší a diskriminované skupiny tím, že znemožní majitelům bezbřehé zvyšování nájmu.

⁴⁴ Nález ústavního soudu č. 231/2000 Sb.

Bývalý občanský zákoník výslovně uváděl, že „nájem bytu je chráněn“⁴⁵, čímž bylo jasně deklarováno, že bydlení patří k nejzákladnějším lidským potřebám. Z tohoto důvodu byla zákonem omezena možnost ukončit nájem výpovědí ze strany pronajímatele, cílem tohoto ustanovení bylo zajistit nájemci právní jistotu bydlení. V některých situacích byl dokonce pronajímatel povinen zajistit nájemci bytovou náhradu, tj. přiměřený náhradní byt či náhradní ubytování. Nájemce nebyl povinen opustit bytovou jednotku do té chvíle, kdy mu bude zajištěno náhradní bydlení. Pronajímatelé proto v mnoha případech volily možnost pronájmu na dobu určitou, např. na jeden rok, uplynula-li totiž doba pronájmu, neměl již nájemce právo na náhradní bydlení. Možné to bylo pouze ve specifických situacích, kdy by například vyklizení rodiny s nezletilými lidmi vedlo ke ztrátě možnosti lidsky důstojného bydlení a hrozbě nařízení ústavní výchovy dětí.^{46 47}

Nový občanský zákoník problematiku výše nájemného a jeho změny řeší mnohem více do hloubky. Nejjednodušším řešením tohoto problému je § 2248 o. z., který stanovuje, že strany nájemní smlouvy si mohou sjednat každoroční navyšování nájemného. Toto ustanovení omezuje majitele ve zvyšování nájemného z hlediska časového, jelikož umožňuje zvýšit nájemné nejvýše jednou ročně. Občanský zákoník dává pronajímatelům dvě možnosti zvyšování nájemného. Prvním je jednostranné zvyšování a druhou možností je zlepšení užitné hodnoty bytu.

Mlčí-li nájemní smlouva o navyšování nájemného, umožňuje občanský zákoník pronajímateli, jak zvýšení dosáhnout i jednostranně. I přestože jde o jednostranné navyšování, může alespoň v první fázi tento proces nájemník svým souhlasem ovlivnit. Nepřijme-li však nájemce návrh pronajímatele, může se majitel domu/bytu obrátit s návrhem na zvýšení nájemného na soud. V první fázi tedy vše závisí na dohodě. Zákon pronajímatele do jisté míry omezuje, především z pohledu časového, omezuje však i navýšení nájemného, které lze navrhnout. Návrh na zvýšení nájmu nelze učinit nájemci dříve, než po uplynutí jednoho roku od posledního navýšení. Navrhované zvýšení nájemného nesmí přesáhnout spolu s dalšími zvýšeními učiněnými v posledních třech po sobě jdoucích letech 20 %

⁴⁵ § 685 odst. 3 Občanského zákoníku platného do 31.12.2013 „Nájem je chráněn, pronajímatel jej může vypovědět jen z důvodů stanovených v zákoně“

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 7. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1630/2002.

⁴⁷ ŠTĚPÁNKA, H; LOZOMOVÁ, P. Analýza bytové problematiky v Předlicích. Agentura pro sociální začleňování. [cit. 4. 3. 2018]. Dostupné online <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-usti-nad-labem>>

a zároveň nesmí překročit obvyklé nájemné za srovnatelných podmínek v dané lokalitě. Dle zákona musí tento návrh mít konkrétní formu, musí být učiněn písemně nájemci musí být doručen. V situaci, kdy nájemník ve dvouměsíční lhůtě nevyjádří v písemné formě souhlas, pronajímatel má tříměsíční promlčecí lhůtu k tomu, aby se s návrhem na zvýšení obrátil na soud. Nájemce by si nicméně měl neudělení souhlasu dobře rozmyslet. Z pohledu soudu totiž neplatí dvacetiprocentní hranice zvýšení za poslední tři roky, ale nájemné může zvýšit až do výše běžné v daném místě a čase. Vše výše zmíněné platí i v případě, že nájemce navrhne snížení nájemného.

Další možností, kdy má pronajímatel ze zákona oprávnění navyšovat nájemné, je situace, kdy pronajímatel provede stavební úpravy v domě nebo bytě. Musí jít o úpravy zvyšující užitnou hodnotu pronajatého bytu, popř. celkové podmínky bydlení v domě anebo úpravách majících za následek trvalé úspory energií nebo vody. I tento způsob zvyšování nájemného má dvě fáze, a to dohodu a fázi před soudem.

V případě provedení výše zmíněných stavebních úprav má pronajímatel právo navrhnout nájemcům domu (bytu) zvýšení nájemného až o deset procent z účelně vynaložených nákladů ročně. Toto si lze demonstrovat na jednoduchém příkladu. Řekněme, že pronajímatel je vlastníkem domu s pěti pronajatými byty. Pronajímatel provede úpravu zateplení v hodnotě 500.000,-. Deset procent z této částky je 50.000,-, na jeden byt tak ročně připadá 10.000,-. Pronajímatel tak může měsíčně každému bytu po dohodě zvýšit nájemné maximálně o 833,-. Ke zvýšení postačí, pokud souhlasí nájemci dvou třetin bytů v domě.

Pokud však k dohodě nedojde, může se pronajímatel, stejně jako u jednostranného zvyšování, s návrhem obrátit na soud. Soud však může zvýšit nájemné pouze o tři a půl procenta z vynaložených nákladů ročně. Pronajímateli zde navíc svědčí vyvratitelná právní domněnka účelnosti těchto nákladů. Když bychom toto zvýšení vztáhli na výše zmíněný příklad, celkové roční zvýšení by mohlo být 17.500,-, čímž na jeden byt připadá 3.500,-, resp. 291,- měsíčně. Zákon stejně jako v případě jednostranného zvyšování postihuje zdánlivostí návrh, který neobsahuje výši nového nájemného, nebo nedokládá splnění podmínek pro zvýšení.

I přesto, že občanský zákoník upravuje dva konkrétní postupy zvyšování nájemného, nejjednodušší je vždy dohoda. Nicméně, pokud k ní nedojde, chrání občanský zákoník

nájemce dostatečným způsobem a na druhou stranu umožňuje pronajímateli zvýšit nájemné.

6 Problémy v ČR v oblasti bydlení

Problémů v oblasti sociálního bydlení a vyloučených lokalit je v České republice celá řada. Jeden z nejučelnějších výčtů je obsažen v Koncepci bydlení České republiky do roku 2020⁴⁸:

- Vysoké zatížení některých domácností výdaji na bydlení.
- Nedostatečné hodnocení účinnosti nástrojů bytové politiky.
- Neefektivnost a následná roztržitost jednotlivých veřejných transferů.
- Nedostatečné vymezení povinnosti jednotlivých aktérů v oblasti sociálního bydlení.
- Růst cen energií, tepla a vody, a z nich vyplývající tlak na snižování jejich spotřeby.
- Demografické změny spočívající ve snižujícím se počtu mladých rodin a naopak zvyšujícím se počtu domácností starší generace.
- Nedostatek finančně sociálního zázemí pro některé skupiny osob.
- Nedostatečné naplnění redistribuční role státu v oblasti bydlení.

V rámci pracovních skupin byly identifikovány následující problémy:

- Nedostatečný důraz na rostoucí nebezpečí sociální a prostorové segregace.
- Absence preventivních nástrojů bránících vzniku sociální a prostorové segregace.
- Omezené veřejné prostředky.
- Nejednotnost výkladů a realizace sociálního bydlení v současných podmínkách ČR.
- Vysoké náklady na bydlení; nájemné a platby za služby nadměrně zatěžující rozpočty některých domácností. Část domácností, které bydlení hledají, nemá dostatek financí na kauci.
- Diskriminace některých cílových skupin v přístupu k dostupnému a důstojnému bydlení.
- Rostoucí počet osob bez domova nebo osob ohrožených ztrátou bydlení.
- Rezidenční segregace, rozšiřování sociálně vyloučených lokalit.
- Další bariéry pro udržení nebo získání bydlení (např. zadluženost).

⁴⁸ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Koncepce bydlení České republiky do roku 2020*. [cit. 4.2.2018]. Dostupné online <<http://www.mmr.cz/cs/Územni-a-bytova-politika/Bytova-politika/Koncepce-Strategie>>

- Nedostatečná provázanost mezi nástroji státních a municipálních veřejných politik.
- Nízká informovanost o možnostech pomoci.
- Místní nedostupnost služeb nebo sociální práce.
- Nedostatečně vymezené (i legislativně) povinnosti jednotlivých aktérů sociálního bydlení.
- Nedostatečné nástroje v oblasti prevence ztráty bydlení a přechodu do bydlení (vyplývá z nevnímání bezdomovectví jako procesu).
- Chybí systematické sledování dat o sociálním vyloučení z bydlení a o bezdomovectví.
- Roztříštěná spolupráce jednotlivých aktérů.
- Nedostatečnost sociálních služeb dosud pomáhajících lidem bez domova ve smyslu neexistence nástrojů pro možnost návratu těchto lidí zpět k bydlení (od samotných legislativních podmínek až po sociální služby nutné pro to, aby se část těchto lidí znovu naučila zvládnout bydlení; od spolupráce se zdravotnickými zařízeními až po zajištění důstojného dožití lidí, kterým se nedaří vrátit do samostatného bydlení, atd.).
- Neexistence garancí při průběhu sociální práce nutných pro návrat k bydlení (garancí pro vlastníky bytů vztahujících se k nájemnému, k začlenění do obvyklého způsobu života, apod.) a neurčení nositele těchto garancí.
- Přetrvávající parciální přístupy k řešení celé problematiky.
- Neexistence hierarchizace procesu naplňování bydlení s podporou.

V tomto dlouhém seznamu problémů s bydlením v ČR lze vystopovat některé nejdůležitější prvky. Zaprvé je to zanedbanost bytových domů, bytový fond v ČR sice svou velikostí odpovídá evropskému průměru, je však značně málo zainvestovaný a zčásti zastaralý. Sektor nájemného bydlení je dlouhodobě deformovaný doznívající regulací nájemného bydlení a přetrvávajícím nevyváženým postavením nájemce a pronajímatele. Částečnou vinu má také privatizace bytů, která umožnila mnoha domácnostem stát se vlastníky bytových jednotek, aniž by měli schopnost starat se o svoje byty.

Druhým hlavním problémem je vysoké finanční zatížení některých domácností. Nejvíce zatížené výdaji na bydlení jsou domácnosti s nízkými příjmy, ohrožené jsou obzvláště domácnosti jednotlivců s dětmi a seniorů. Bytová politika může napomáhat sociálně slabým

vrstvám obyvatelstva, a to snižováním cen bydlení (formou podpory výstavby nájemních bytů, kde se výše nájemného díky podpoře nachází pod tržní cenou).

Kompetenční roztržitost je třetím důležitým problémem. Podpora v oblasti bydlení je poskytována vícero institucemi, konkrétně ministerstvem pro místní rozvoj, financí, životního prostředí, práce a sociálních věcí a ministerstvem vnitra. Hlavní roli v bytové politice by však měly hrát především územní samosprávy. Používané nástroje v oblasti bytové politiky jsou nekoordinované a roztržité, zároveň i nestabilní v čase. Mnoho programů bylo vypsáno pouze na určitou dobu a kvůli nedostatku finančních prostředků byly předčasně ukončeny či se výrazně omezily.

Nedostatečné zdroje dat a legislativa napomáhají neefektivnímu systému podpory bytové politiky, zpracování dat s sebou nese zpoždění a v určitém období po provedení sčítání nastává informační vakuum. Neexistuje pevný monitorovací systém, který by mohl poskytnout aktuální data tvůrcům bytové politiky. Nejsou tak k dispozici informace o územně rozčleněné potřebnosti bytů u osob, které se neobejdou bez státní pomoci. Legislativa se až příliš často mění a pomalý postup při vymáhání práva dále komplikuje současnou situaci.

Jako základní pilíř dobré situace v oblasti bydlení je kvalitní výstavba. Důležitým předpokladem pro udržení sociální, ekonomické a kulturní stability je kvalitní architektura a urbanismus, kvalitní péče o přírodu v městském i venkovském prostředí. Podmínkou stability je dlouhodobě udržitelný technický standard prostředí, což znamená šetrné zacházení s přírodními zdroji a zvýšení přizpůsobivosti prostředí a stanovení základních technických standardů různých typů zástavby a různých typů prostředí. Další podmínkou stability je dlouhodobě udržitelná ekonomická hodnota prostředí, což je přiměřená integrace různých skupin obyvatel, dostupnost bydlení a podpora sociálně ohrožených. Třetí podmínkou je podle koncepce bydlení dlouhodobě udržitelná civilizační hodnota prostředí, to znamená zachování kulturního a přírodního dědictví našich sídel a naší krajiny.⁴⁹

V předchozích odstavcích a kapitolách jsme si ukázali rozsáhlé pravomoci státu a obcí v oblasti bytové politiky. I přes tyto rozsáhlé pravomoci a velké množství zdrojů

⁴⁹ Deník veřejné správy. *Největší problematické oblasti bydlení a bytové politiky*. [cit. 5.2.2018]. Dostupné online <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6511563>>

vynakládáných na tuto politiku, je současná situace neuspokojivá. Již dlouhou dobu se tedy v České republice mluví o nutnosti speciálního zákona, který by zavazoval stát pečovat o sociální bydlení, tj. systematicky pomáhat sociálně slabším či vyloučeným skupinám obyvatel dosáhnout na kvalitní bydlení. I přes dlouhé debaty a mnoho slibů se prozatím tento zákon nepodařilo schválit, nicméně jeho podrobný návrh, odvozený z Koncepce sociálního bydlení České republiky, byl již schválen vládou na začátku roku 2017. Následující subkapitola se pokusí nastínit návrh zákona, který může přinést do oblasti sociálního bydlení revoluci, a který tak může do značné míry ovlivnit situaci v takzvaných „vyloučených lokalitách“.

6.1 Zákon o sociálním bydlení

Stát má dle judikatury Ústavního soudu zajistit přiměřenou životní úroveň a bydlení, nicméně nelze toto právo považovat za absolutní v tom smyslu, že by se vztahovalo na všechny občany. Ve všech právních dokumentech týkajících se bydlení je toto právo spojováno s určitými skupinami osob, například s rodinami či seniory.

Změnu v přístupu k sociálnímu bydlení by měl přinést navrhovaný zákon o sociálním bydlení. Současný návrh zákona vychází z Koncepce sociálního bydlení České republiky pro roky 2015 až 2025, která byla jako strategická koncepce schválena v říjnu 2015. Již v roce 2011 schválila vláda koncepci bydlení České republiky do roku 2020, ve které byly uvedeny hlavní problémy v oblasti bydlení. Mezi hlavními problémy byl uveden především rostoucí počet osob ohrožených ztrátou bydlení, rostoucí počet osob bez domova, rostoucí počet sociálně vyloučených lokalit, vysoké zatížení některých domácností výdaji na bydlení a roztržitá spolupráce veřejného sektoru.⁵⁰

System sociálního bydlení má za úkol zajistit určitým skupinám osob důstojné podmínky pro bydlení včetně řešení jejich sociálních problémů. Dostupné bydlení má být zabezpečeno pro osoby bez přístřeší, pro osoby žijící v nevyhovujících podmínkách, či pro osoby, kterým hrozí ztráta bydlení. Pomocí nového systému sociálního bydlení by se měl významně snížit

⁵⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Koncepce bydlení České republiky do roku 2020*. [cit. 4.2.2018]. Dostupné online <<http://www.mmr.cz/cs/Územni-a-bytova-politika/Bytova-politika/Koncepce-Strategie>>

počet lidí vynakládajících nepřiměřené finanční prostředky na bydlení.

Koncepce sociálního bydlení pro roky 2015 až 2025 je tedy předlohou pro zamýšlenou zákonnou úpravu. Z koncepce lze tedy vyčíst hlavní body systému sociálního bydlení.

1) **Systém sociálního bydlení bude sestávat prioritně z nástrojů sociální a bytové politiky.**

Občané budou moci žádat o služby sociálního bydlení na základě své projevené svobodné vůle. Žadatel, po splnění stanovených podmínek, podstoupí majetkový a příjmový test a individuální sociální šetření. Občanovi bude posléze vydáno osvědčení o nároku na pomoc v systému sociálního bydlení. Současná finanční podpora státu bude zachována, její podoba však bude modifikována tak, aby byly tyto nástroje sociální politiky efektivnější a významněji byla posílena role sociální práce a poskytovaných služeb.

2) **Systém počítá se třemi formami sociálního bydlení**

- **Dostupný byt** – jednalo by se o standardní bytový prostor zkolaudovaný za účelem trvalého bydlení. Odebírání sociální péče bude dobrovolné a bude určeno zejména osobám, které mají dostatečné kompetence bydlet bez podpory.
- **Sociální byt** – klient v sociálním bytě bude odebírat povinnou sociální práci, v koncepci je i jasně vymezeno, že může uživatel tohoto bytu o služby sociálního bytu přijít „V případě, že osoba (domácnost) neplní stanovené podmínky a režim, ztrácí osoba (domácnost) nárok na poskytnutí podpory ze systému sociálního bydlení.“ Dle disponibility fondu sociálního bydlení a sociálně nepříznivé situace jedince (domácnosti) se budou stanovovat čekací lhůty, o přidělení sociálního či dostupného bytu bude rozhodovat obec (samospráva).
- **Krizové bydlení** – Novinkou představenou v Koncepci sociálního bydlení je takzvané „krizové bydlení“. Krizové bydlení má mít povahu nouzového a záchranného systému pro osoby a domácnosti, kde je nutné akutně řešit

bytovou nouzi (stav bez bydlení) a riziko sociálního vyloučení. Krizové bydlení je také cíleno na občany a domácnosti, u kterých je nezbytné řešit konflikt se společností. Těmto osobám bude poskytována soustavná a povinná sociální práce, která by měla pomoci řešit individuální situaci osoby či domácnosti, pomoci při hledání zaměstnání, řešení dluhové pasti a napomoci při získání kompetencí k bydlení.

3) Pro vstup do systému sociálního bydlení bude základním předpokladem stav bytové nouze či poměr příjmu osob a jejich výdajů spojených s bydlením.

Důležitým objektivním kritériem pro vstup do systému sociálního bydlení je stav bytové nouze, který můžeme definovat jako absenci bydlení, ohrožení ztrátou bydlení, či nevhodné bydlení. Jediným kritériem není pouze fyzická podoba místa, kde daná osoba přebývá, ale také existence nájemní smlouvy či zda dané osobě toto bydlení umožňuje běžné psychosociální kontakty. Mezi osoby v bytové nouzi jsou považovány osoby nemající soukromí či normální sociální vztahy kvůli přeplněnosti domácnosti, či osoby žijící pod neustálou hrozbou domácího násilí. Nárok být součástí systému budou mít také osoby, které vynakládají nepřiměřeně vysokou část svých disponibilních příjmů, a to více než 40%, respektive s hranicí 1,6 násobku životního minima.

Nárok na vstup do systému tedy dle Koncepce budou mít především skupiny jako jsou senioři, zdravotně postižení, etnické menšiny, rodiče samoživitelé, oběti domácího násilí, osoby opouštějící instituce jako je například dětský domov, ohrožené domácnosti s dětmi nebo případy, kdy je nutné zajistit sloučení rodiny. Všechny případy budou posuzovány individuálně s přihlédnutím k příjmům a majetkovým poměrům žadatelů.

4) Klíčovou roli v systému sociálního bydlení budou hrát obce

Poskytovatelem sociálních a dostupných bytů budou obce, azylové domy zůstanou v kompetenci vyšším územně samosprávným celkům, krajům. Obce by měly mít zákonnou povinnost zajistit jisté procento sociálních a dostupných bytů z celkového

počtu bytů na území obce, roli bude hrát taktéž demografická struktura obyvatelstva. Dalším kritériem má být sociální situace v dané obci. Bytovou výstavbu či rekonstrukci bude muset zajistit obec zřízením Obecního fondu rozvoje sociálního bydlení. Obce budou moci mezi sebou spolupracovat, například v situaci, kdy obec nebude v době účinnosti zákona schopna zajistit dostatečné množství bytů, bude moci obec uzavřít smlouvy s jinými okolními obcemi. Obec může zažádat o prostředky ze státního rozpočtu ve chvíli, kdy jí objektivní okolnosti neumožní zvládnout situaci sociálního bydlení z běžných zdrojů.

- 5) Hlavním gestorem sociálního bydlení bude Ministerstvo práce a sociálních věcí**
V gesci Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV) bude vést rejstřík sociálních a dostupných bytů, realizovat komunikaci s jednotlivými obcemi, úřady práce a zajišťovat dotace na sociální práci a sociální služby. Ministerstvo pro místní rozvoj má s MPSV spolupracovat⁵¹

⁵¹ Ministerstvo práce a sociálních věcí. Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025. [cit. 5.2.2018]. Dostupné online: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/22514/Koncepce_soc_bydleni_2015.pdf>

Praktická část

7 Problémové regiony v ČR a výskyt „vyloučených lokalit“

Hlavním zdrojem pro tuto část práce je rozsáhlá analýza sociálně vyloučených lokalit provedená pod záštitou Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV) s názvem „Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR“ (ASVL) z roku 2015. Díky této práci máme k dispozici podrobná data a mapy vyloučených lokalit. Zde si nejdříve shrneme hlavní závěry analýzy a poté se budeme soustředit na jednotlivé vyloučené lokality.

Hlavní zjištění ASVL jsou následující:⁵²

- 1) Počet osob žijících v sociálně vyloučených lokalitách se pohybuje mezi 95 000 a 115 000. V 297 obcích bylo identifikováno 606 sociálně vyloučených lokalit a cca. 700 ubytoven.
- 2) Oproti roku 2006, kdy byla provedena předchozí rozsáhlá studie, se počet vyloučených lokalit zdvojnásobil, nárůst lze pozorovat ve všech krajích, nejvíce se situace zhoršila v Karlovarském a Moravskoslezském kraji.
- 3) Stejně, jako se zvýšil počet vyloučených lokalit, se zvýšil i počet obyvatel žijících v těchto lokalitách na dvojnásobek. Absolutně nejvíce přibýlo v Ústeckém a Moravskoslezském kraji.
- 4) Průměrný počet lidí v jedné vyloučené lokalitě se snížil z 271 na 188. Z toho lze usuzovat, že větší celky se rozpadají na menší vyloučené lokality.
- 5) V odlehlých lokalitách či vnitřních periferiích měst mohou vznikat klastry sociálně vyloučených lokalit s relativně nižší hustotou zabydlení.

⁵² Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Analýza sociálně vyloučených lokalit*. 2015. str. 11-13. [cit. 25.2.2018.] Dostupné online:

<<https://www.esfcr.cz/documents/21802/791224/Anal%C3%BDza+soci%C3%A1ln%C4%9B+vylou%C4%8Den%C3%BDch+lokalit+v+%C4%8CR/65125f3c-3cd9-4591-882b-fd3935458464>>

- 6) Věková struktura obyvatel vyloučených lokalit se mění, přibývá starších lidí, seniorů. Stále se ale v těchto lokalitách nachází menší podíl seniorů než v majoritní společnosti.
- 7) Etnické složení se mění, oproti roku 2006 přibývá lokalit, kde Romové netvoří většinu obyvatel. Přibývají v lokalitách chudí a nezaměstnaní lidé mající v zásadě stejnou životní situaci jako Romové.
- 8) Došlo k razantnímu nárůstu počtu osob v ubytovnách, z 11 027 osob v roce 2008 na 28 600 v roce 2014.
- 9) Podíl nezaměstnaných v sociálně vyloučených lokalitách je v průměru přibližně 80 až 85 %.
- 10) Bohužel přibližně 15-20 % sociálně vyloučených nepomohlo vymanit se z tíživé životní situace zapojení do trhu práce.
- 11) Drtivá většina obyvatel těchto lokalit dosáhla maximálně základního vzdělání.
- 12) Pozitivní vliv na úspěšnost dětí ze SVL má docházka dětí do mateřských škol.
- 13) Domácnosti obyvatel SVL jsou hůře vybaveny pro přípravu dítěte na život.
- 14) V sociálně vyloučených lokalitách je limitována nabídka sociálních služeb.

Studie vytvořila podrobný obrázek o počtu a umístění sociálně vyloučených lokalit na celém území České republiky. Tabulka č. 1 ukazuje počet sociálně vyloučených lokalit v jednotlivých krajích a rozdíl mezi roky 2006 a 2014, tedy mezi oběma velkými studii. Z tabulky je jasně vidět, že došlo k výraznému nárůstu počtu těchto lokalit skoro ve všech krajích, procentuální nárůst je vidět ve třetím sloupečku „Index změny“, všechny indexy jsou vyšší než 1, tj. ve všech případech došlo k navýšení počtu sociálně vyloučených lokalit.

Kraj	Počet lokalit		
	2006	2014	Index změny
Hl. město Praha	6	7	1,17
Jihočeský	16	38	2,38
Jihomoravský	11	28	2,55
Karlovarský	18	61	3,39
Královéhradecký	25	36	1,44
Liberecký	26	48	1,85
Moravskoslezský	28	72	2,57
Olomoucký	27	62	2,3
Pardubický	15	24	1,60
Plzeňský	17	42	2,47
Středočeský	36	64	1,78
Ústecký	63	89	1,41
Vysočina	11	13	1,18
Zlínský	11	22	2,00
CELKEM	310	606	2,01

Tabulka 1 – Počet SVL v jednotlivých krajích⁵³

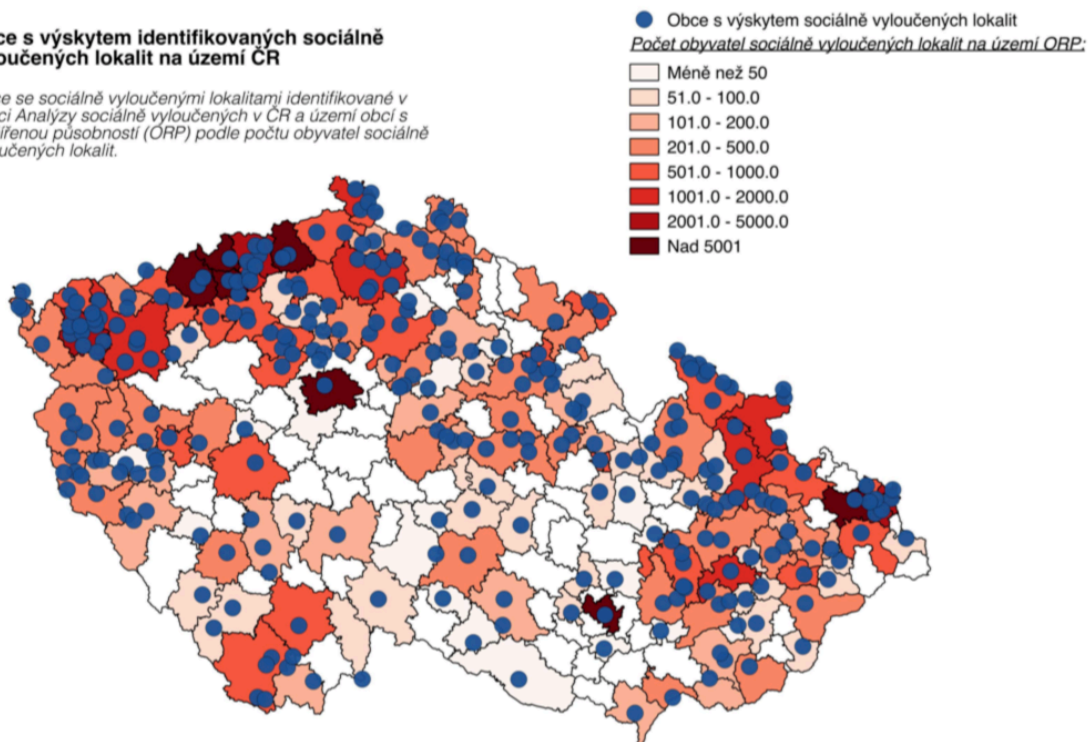
Abychom měli lepší přehled o umístění jednotlivých sociálně vyloučených lokalit, je zde uvedena i mapa sociálně vyloučených lokalit v České republice tak, jak byla uveřejněna v ASVL. Barva jednotlivých okresů (obcí s rozšířenou působností) značí počet obyvatel sociálně vyloučených lokalit, kteří v daném okrese žijí. Okresy světlé barvy mají nejméně obyvatel těchto lokalit, naopak tmavě červené mají největší zastoupení obyvatel SVL. Zřetelně jsou tedy vidět shluky vyloučených lokalit především v Ústeckém kraji.

⁵³ Zdroj tabulky: Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Analýza sociálně vyloučených lokalit*. 2015. str. 34. [cit. 25.2.2018.] Dostupné online:

<<https://www.esfcr.cz/documents/21802/791224/Anal%C3%BDza+soci%C3%A1ln%C4%9B+vylou%C4%8Den%C3%BDch+lokalit+v+%C4%8CR/65125f3c-3cd9-4591-882b-fd3935458464>>

Obce s výskytem identifikovaných sociálně vyloučených lokalit na území ČR

Obce se sociálně vyloučenými lokalitami identifikované v rámci Analýzy sociálně vyloučených v ČR a území obcí s rozšířenou působností (ORP) podle počtu obyvatel sociálně vyloučených lokalit.



Obrázek 4 – mapa vyloučených lokalit v ČR.⁵⁴

⁵⁴ Obrázek převzat z: Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Analýza sociálně vyloučených lokalit*. 2015. str. 38. [cit. 25.2.2018.] Dostupné online: <<https://www.esfcr.cz/documents/21802/791224/Anal%C3%BDza+soci%C3%A1ln%C4%9B+vylou%C4%8Den%C3%BDch+lokalit+v+%C4%8CR/65125f3c-3cd9-4591-882b-fd3935458464>>

8 Případové studie vyloučených lokalit

V této kapitole se budeme věnovat případovým studiím dvou vyloučených lokalit, které budou zároveň součástí dotazníkového šetření. První je vyloučená oblast Předlice a druhou je Přednádraží.

8.1 Vyloučená oblast Předlice

Severočeské město Ústí nad Labem, které má přibližně 94 tisíc obyvatel, tvoří z více než 10 % Romové. Na území Ústí na Labem žije velká skupina obyvatel, kteří se potýkají se sociálním vyloučením. Hlavními vyloučenými lokalitami jsou Nový svět, Střekov, Krásné Břeno, Mojžíř a Předlice. Obrázek č. 5 ukazuje mapu rozdělení městských obvodů v Ústí nad Labem, mezi které patří i některé ze jmenovaných vyloučených lokalit.



Obrázek 5 – Rozdělení městských obvodů v Ústí nad Labem⁵⁵

⁵⁵ Zdroj obrázku: Statutární město Ústí nad Labem. Úřady městských obvodů. Dostupné online <<http://www.usti-nad-labem.cz/cz/uredni-portal/sprava-mesta/urady-mestських-obvodu/>>

Obrázek č. 6 zachycuje polohu vyloučené lokality Předlice v rámci Ústí nad Labem, páteř vyloučené lokality Předlice představuje ulice Prostřední, zástavbu tvoří dvou až třípodlažní činžovní domy. Velkou většinu z obyvatel Předlic tvoří Romové. Hlavními problémy lokality jsou nezaměstnanost, zadlužení, drogy, prostituce a lichva. Typický je špatný stav budov, časté střídání jejich majitelů a časté stěhování nájemníků.⁵⁶



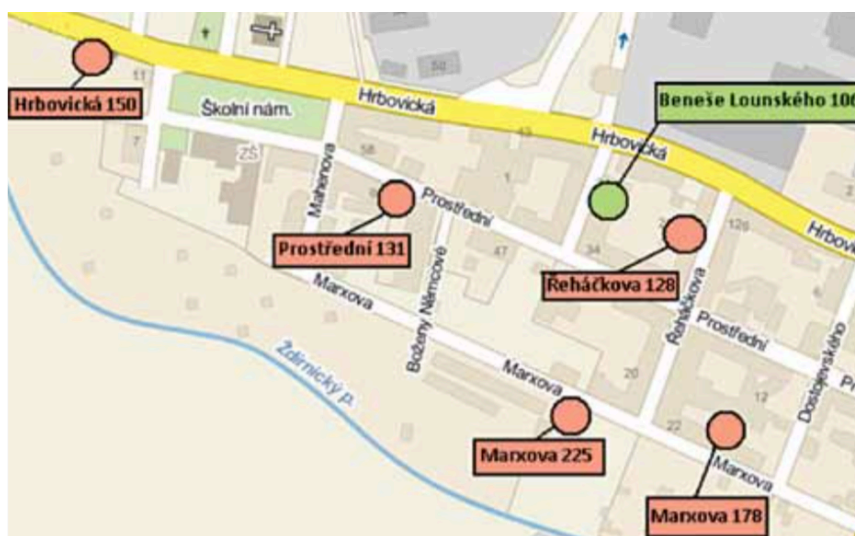
Obrázek 6 – Poloha vyloučené lokality v Předlicích⁵⁷

Předlice existovaly původně jako samostatná obec, v roce 1933 byly však připojeny k Ústí nad Labem. Do volných domů po odsunutých německých obyvatelích začaly ihned po válce přicházet romské rodiny ze Slovenska. Většina těchto Romů přicházela z obcí Hanušovce na Topľou. Další vlna přišla v 80. a 90. letech, přičemž skladba příchozích byla různorodější, část přicházela taktéž ze Slovenska, část z jiných městských částí Ústí nad Labem a také z Moravy. Osmdesátá léta umožnila dodatečný přísun dalších romských rodin i díky tomu, že se byty uvolňovaly po lidech, kteří odcházeli do modernějších bytů na nově zbudovaných sídlištích. Proces segregace se stupňoval s tím, jak odcházeli neromští obyvatelé v důsledku

⁵⁶ ŠTĚPÁNKA, H; LOZOMOVÁ, P. Analýza bytové problematiky v Předlicích. Agentura pro sociální začleňování. [cit. 4. 3. 2018]. Dostupné online <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-usti-nad-labem>>

⁵⁷ Zdroj obrázku: ŠTĚPÁNKA, H; LOZOMOVÁ, P. Analýza bytové problematiky v Předlicích. Agentura pro sociální začleňování. [cit. 4. 3. 2018]. Dostupné online <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-usti-nad-labem>>

zvýšené koncentrace Romů. Obyvatele lokality lze rozdělit do dvou skupin, na „starousedlíky“ a „novousedlíky“. Starousedlíci jsou prvně jmenovanou skupinou obyvatel přicházející do Předlic v poválečném období, za novousedlíky jsou považováni novější generace obyvatel z druhé vlny z 80. a 90. let. Starousedlíci jsou respektováni ostatními obyvateli Předlic a taktéž jsou pozitivně vnímáni majoritním obyvatelstvem, na druhé straně novousedlíci jsou vnímáni jako nejnižší vrstva a „problémoví“ sousedé.⁵⁸



Obrázek 7 – Poloha obydlených domů ve velmi špatném technickém stavu⁵⁹

Většina domů v Nových Předlicích byla vystavěna na přelomu 19. a 20. století s tím, jak se rozvíjel v oblasti průmysl. Po druhé světové válce byly Předlice považovány za výstavní čtvrť, v osmdesátých letech však byly za lukrativnější byty považovány ty na nových sídlištích. Stav bytové zástavby se ještě v roce 1989 příliš nelišil od ostatních čtvrtí, o jejím osudu se rozhodlo v roce 1991, kdy byla velká část bytového fondu převedena ze státu na obce. Město Ústí nad Labem svěřilo většinu bytů do správy jednotlivých městských obvodů. Městský obvod „Ústí nad Labem – město“ své domy opravoval pouze v případě havárie, domy byly postupně prodávány do soukromého vlastnictví. První vlna privatizace proběhla

⁵⁸ ŠTĚPÁNKA, H; LOZOMOVÁ, P. Analýza bytové problematiky v Předlicích. Agentura pro sociální začleňování. [cit. 4. 3. 2018]. Dostupné online <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-usti-nad-labem>>

⁵⁹ Tamtéž

v letech 1994 a 1995, domy kupovali většinou soukromí investoři či firmy. Druhá vlna nastala až v roce 2004, kdy bylo 80 % bytů prodáno firmě Spobyť.⁶⁰

Novousedlíci nabízeli městu řešení situací, se kterými si neuměli na radnici poradit. Za to, že s městem vyjednali přijatelnou cenu domu, nabídli, že ubytují rodiny, které by jinak musely být podporovány městem, tj. rodiny neplatící nájem a kterým město po jejich vystěhování bylo nuceno poskytnout přístřeší. Noví majitelé domů se však o nemovitosti dostatečně nestarali, ve čtvrti se posléze začala rozmáhat trestná činnost.⁶¹

Praktiky novousedlíků vedly k eskalaci sociálních problémů v lokalitě, především to bylo příliš vysoké nájemné (vyšší než podle smlouvy s městem) či rozdělování bytů na více jednotek. Proti prodeji bytových jednotek novousedlíkům (tzv. moravákům) se vzbouřily neziskové organizace, např. Člověk v tísni, a publikovaly několik článků a studií, které poukazyvaly na to, že tehdejší způsob privatizace vedl nájemníky do područí lichváři. Kritika tohoto postupu motivovala město ke změně strategie a ve druhé vlně prodalo byty firmě Spobyť, mezi městem a firmou údajně existovala dohoda zabraňující městu prodávat další domy „moravákům“.

Kolem roku 2008 se začaly objevovat nové skupiny obyvatel z různých měst ČR, souhrnně se tyto obyvatelé nazývali jako „královedvorští“. Ti od starousedlíků i novousedlíků kupovali nemovitosti v Předlicích. Za většinou těchto obchodů stál Rom z Ústí nad Labem, který znal výborně místní poměry a zajišťoval tak dohody s místními majiteli a to jak starousedlíky, tak tzv. „moraváky“. Noví majitelé však neměli v úmyslu splácet úvěry bance a starat se o dům, nakonec se vlastníkem bezcenných nemovitostí stala banka.⁶²

I přes některé pozitivní aktivity obyvatel Předlic však nadále zůstává většina domů ve špatném stavu a majitelé nevyvíjejí přílišnou snahu o jejich rekonstrukci. Podle výzkumu Agentury pro sociální začleňování provedeného na konci roku 2012 je v Nových Předlicích celkem 35 bytových domů ve špatném technickém stavu, z toho bylo 9 obydlých.

⁶⁰ ŠTĚPÁNKA, H; LOZOMOVÁ, P. Analýza bytové problematiky v Předlicích. Agentura pro sociální začleňování. [cit. 4. 3. 2018]. Dostupné online <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-usti-nad-labem>>

⁶¹ Tamtéž.

⁶² Tamtéž.

U většiny majitelů obydlených domů je vysoká míra omezení vlastnických práv, např. nařízení exekuce, exekuční příkaz. Následující fotografie ukazuje současnou podobu některých domů v Předlicích.



Obrázek 8 – Vyloučená lokalita Předlice, současný stav⁶³

⁶³ Zdroj obrázky: <<https://nazory.aktualne.cz/predlice/r~i:photo:538243/?redirected=1520294422>>

8.2 Vyloučená oblast Přednádraží

Jako příklad vyloučené lokality, která v posledních letech zanikla, byla zvolena oblast Přednádraží (Zadní přívoz) v Ostravě. Lokalita vznikla v období po první světové válce jako nová zástavba pro drážní zaměstnance. Ve své době se jednalo o kvalitní a nadstandardní bydlení. V šedesátých letech vznikla na sídlišti i prodejna, nicméně budovy postupně chátraly, a na přelomu let osmdesátých a devadesátých byly byty přidělovány zejména Romům a to i těm, kteří nepracovali pro dráhy. Pro Romy bylo toto bydlení vítané z důvodu nízkého nájemného a jelikož byly byty fakticky dostupné, tj. nebyl problém pro romskou rodinu byt získat. Romská osadou se Přednádraží tak stalo víceméně „dobrovolně“, jelikož k sestěhování nedošlo zásahem města nebo státu. Zadní přívoz byl vyloučenou lokalitou v pravém slova smyslu, jelikož je zástavba zcela odloučena od ostatní rezidenční výstavby. 98 % obyvatel vyloučené lokality byli Romové, většinou se jednalo o rodiny s mnoha dětmi, dle odhadů byla v lokalitě až 80 % nezaměstnanost.⁶⁴

Ve vyloučené lokalitě Zadní Přívoz, konkrétně v okolí ulice Přednádraží, se nachází 9 čtyřpatrových cihlových domů (činžovních). Jeden z domů, který jako jediný prošel rekonstrukcí, vlastní město. Zbylé domy jsou ve vlastnictví společnosti Oldřicha Roztočila a jsou všechny zchátralé a neudržované, dva domy lze dokonce označit za neobyvatelné. Jelikož nejsou domy vybaveny centrálním vytápěním, používali nájemníci k topení tuhá paliva a plynová gamata.

Oblast prošla krizí v srpnu 2012, kdy město nařídilo, aby se lidé z ghetta vystěhovali. Obyvatelé se však bránili a tvrdili, že nemají kam jinam jít. Město jim sice nabídlo místa v soukromých ubytovnách, ale z důvodu vysokých cen a častému šíření nemocí, neměl nikdo zájem o přesun do nabízených ubytoven. I přes odpor obyvatel došlo nakonec k tomu, že se všechny rodiny postupně přesunuly jinam. V současné době jim město již našlo náhradní byty.⁶⁵

⁶⁴ KVASNIČKA, Radim. Popis sociálně vyloučených romských lokalit v regionu Ostravska. Agentura pro sociální začlenování. [Online] 2010. [Cit. 16.3.2018]. Dostupné online <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-slezska-ostava/popis-socialne-vyloucenych-romskych-lokalit-v-regionu-ostavska-kvasnicka-r-2010/download>>

⁶⁵ Tamtéž



Obrázek 9 – Ilustrační foto z lokality Přednádraží – Zadní přívoz⁶⁶

Situaci v oblasti Přednádraží se dlouhodobě snaží zachránit aktivista Kumar Vishwanathan, který se již několik let marně snaží najít peníze a získat potřebná povolení. Problém, který se musí vyřešit v první řadě, je kanalizace, která je v havarijním stavu. Situaci v lokalitě komplikuje i fakt, že vlastníkem pozemků je SŽDC, která nehodlá pozemky prodat, jelikož mají strategickou polohu. Pro správu železniční dopravní cesty slouží tyto pozemky jako rezerva pro případ výstavby železničního uzlu a plánovanou výstavbu rychlodráhy.⁶⁷

Zadní přívoz lze tak chápat jako určitý předobraz budoucího vývoje v dalších vyloučených lokalitách, jako jsou například Předlice. Dlouhodobé zanedbávání bytových domů jejich vlastníky a nájemníky a špatná socioekonomická situace jejich obyvatel vede nevyhnutelně ke zkázy dané oblasti. Oblast Zadního přívozu nelze úplně srovnávat s Předlicemi, ale i u ústecké vyloučené lokality můžeme pozorovat podobný vývoj co se stavu některých domů týče.

⁶⁶ Zdroj obrázku: Idnes.cz. *Zánik ghetta Přednádraží. Po třech letech z domů mnoho nezůstalo.* [cit. 17.3.2018]. Dostupné online <https://ostrava.idnes.cz/prednadrazi-po-trech-letech-smrt-kolonie-nastvanost-a-mozna-i-kupec-1pv-/ostrava-zpravy.aspx?c=A150805_210926_ostrava-zpravy_jog>

⁶⁷ Tamtéž

9 Dotazníkové šetření

9.1 Vyhodnocení výzkumu

Tento výzkum poukazuje na rozdíly ve vnímání problematiky vyloučené oblasti Předlice mezi jejími obyvateli (skupina A) a ostatními obyvateli města Ústí nad Labem (skupina B). Výzkumnou metodou je dotazníkové šetření, v případě obyvatel Předlic bylo uskutečněno šetření přímo na místě v oblasti Předlic, zatímco respondenti z druhé skupiny byli dotazováni mimo vyloučené lokality, především v centru města. Respondentům, kteří byli dotazováni v oblasti Předlic, byla vždy nejdříve položena otázka „žijete zde v Předlicích?“ a v případě, že odpověď byla kladná, byly respondentovi kladeny otázky dotazníkového šetření, v opačném případě byl rozhovor ukončen. Tento metodický postup měl dva hlavní důvody. 1) Bylo potřeba zaručit, že ti, kteří jsou dotazováni v oblasti Předlic, jsou opravdu obyvateli Předlic a 2) ti, kteří byli tázáni v Předlicích, a zároveň nepotvrdili svoje bydliště v Předlicích, byli z výzkumu vyloučeni z toho důvodu, že tito lidé mají s vysokou pravděpodobností k dané lokalitě nějaký vztah a jejich odpovědi by tedy nemusely dobře reprezentovat průměrného občana Ústí nad Labem.

Celkem bylo položeno 8 jednoduchých otázek, z důvodu snadné porovnatelnosti názorů dvou dotazovaných skupin byly položené otázky obecnějšího charakteru. Témata otázek se týkala především bezpečnostní situace, sociálních služeb, hazardu a přístupu města Ústí nad Labem k vyloučeným lokalitám.

Terénní dotazníkové šetření probíhalo „na ulici“ mezi rezidenty Předlické oblasti, která pro potřeby této práce byla vymezena obrázkem č. 7. , tj. především ulice Prostřední a Marxova. Do oblasti jsem se vydal 28.2. Výsledný počet respondentů se zastavil na čísle 25. Dotazníkové šetření mezi obyvateli Ústí nad Labem bylo uskutečněno 7.3., tedy týden po šetření v oblasti Předlic, krátký časový rozestup mezi oběma šetřeními by tedy neměl mít zásadní vliv na výsledky studie, počet respondentů z druhé skupiny byl 42. Počet

respondentů a způsob vedení dotazníkového šetření je přiměřený možnostem diplomové práce, výsledky výzkumu mohou být ovlivněny počtem respondentů a jejich výběrem, nicméně i tak nabízí toto šetření zajímavý vhled do veřejného mínění občanů Ústí nad Labem o vyloučené lokalitě v Předlicích. Po skončení dotazníkového šetření byl s těmi respondenty, kteří o to projevili zájem, veden otevřený rozhovor o tématech, ke kterým se daní respondenti chtěli vyjádřit, tak byly získány doplňující informace, které by jinak nebylo možné postihnout dotazníkem. Hlavní zkoumanou hypotézou této studie je, že lidé žijící ve vyloučené lokalitě Předlice vnímají problematiku vyloučené lokality Předlice stejně jako ostatní obyvatelé města.

Následující stránky se budou nejdříve věnovat kvantitativní analýze dotazníkového šetření, tj. na interpretaci dat získaných z uzavřených otázek.

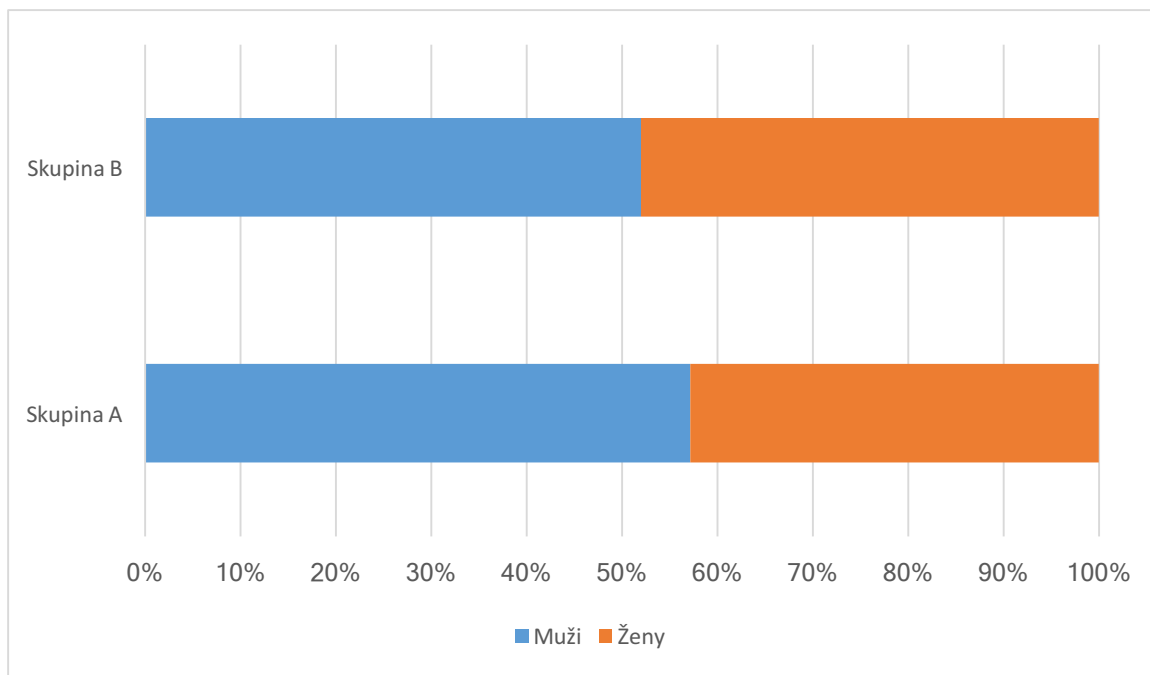
9.2 Kvantitativní analýza dotazníkového šetření

Vnímání situace ve vyloučené lokalitě Předlice jejími obyvateli a obyvateli Ústí nad Labem.

Pohlaví respondentů

U obou zkoumaných skupin byl podíl respondentů mužského pohlaví o něco vyšší, u skupiny A to bylo 52 %, zatímco u skupiny B 57 %. Struktura vzorku respondentů se tedy zdá být, co se podílu obou pohlaví týče, v pořádku.

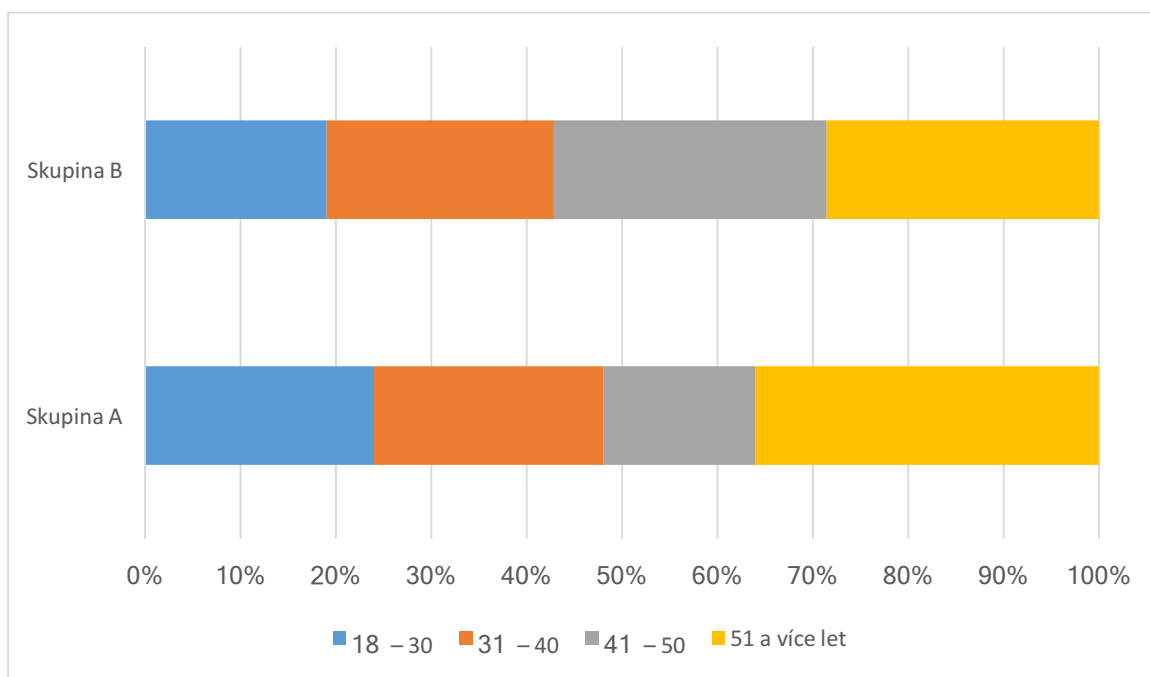
Pohlaví	Skupina A		Skupina B	
	Absolutní četnost	Relativní četnost	Absolutní četnost	Relativní četnost
Muž	13	52 %	24	57 %
Žena	12	48 %	18	43 %



Věk respondentů

Nejpočetnější věkovou skupinou byly v obou zkoumaných vzorcích respondentů lidé starší 51 let, celkem 36 % ve skupině A a 29 % ve skupině B. Ostatní věkové skupiny byly relativně rovnoměrně zastoupeny v celém vzorku dat.

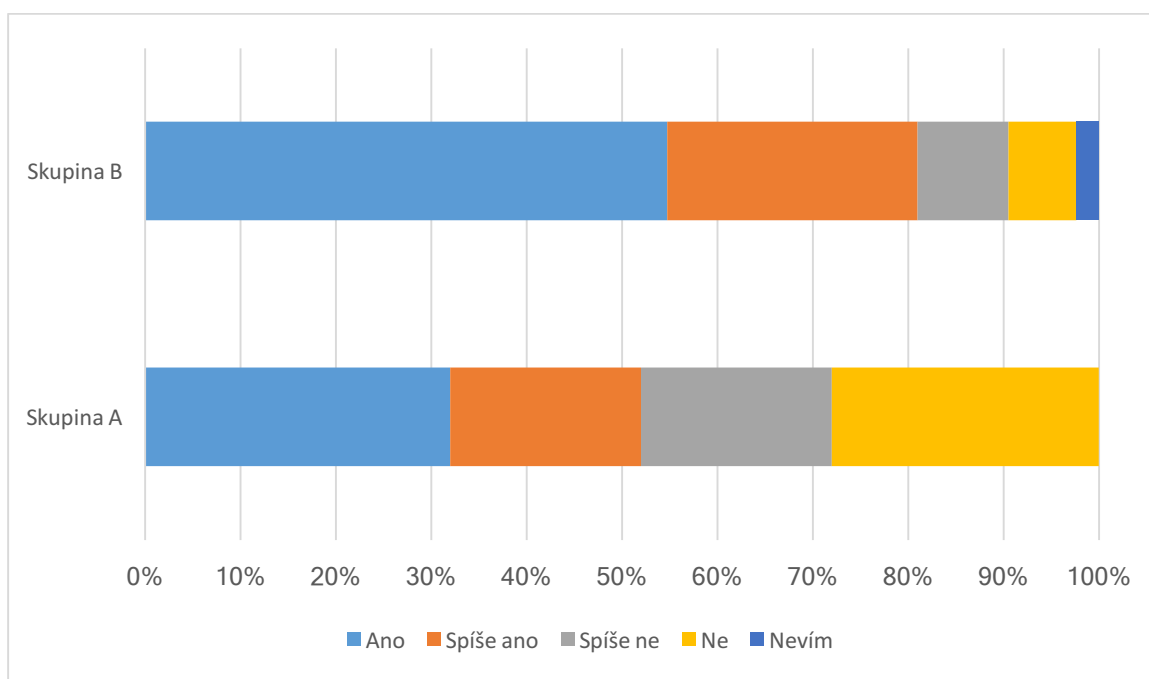
Věk	Skupina A		Skupina B	
	Absolutní četnost	Relativní	Absolutní četnost	Relativní
18 – 30	6	24 %	8	19 %
31 – 40	6	24 %	10	23 %
41 – 50	4	16 %	12	29 %
51 a více let	9	36 %	12	29 %



1) Považujete lokalitu Předlice za nebezpečnou?

První otázka se věnovala tomu, jak obyvatelé Předlic a ostatní obyvatelé z Ústí nad Labem vnímají bezpečnost v lokalitě Předlice. Zde dochází k prvnímu výraznému kontrastu v odpovědích. Ve skupině B, tj. ve skupině obyvatel žijících mimo vyloučené lokality, panuje mnohem větší obava z nebezpečnosti Předlic než je tomu u jejích obyvatel (skupina A). Výsledek lze interpretovat různě, každopádně lze však konstatovat, že jak obyvatelé žijící mimo vyloučené oblasti, tak i obyvatelé Předlic, považují tuto oblast za relativně nebezpečnou. U skupiny A zodpovědělo „ano“ a „spíše ano“ 52 % respondentů, u skupiny B to bylo dokonce 81 %.

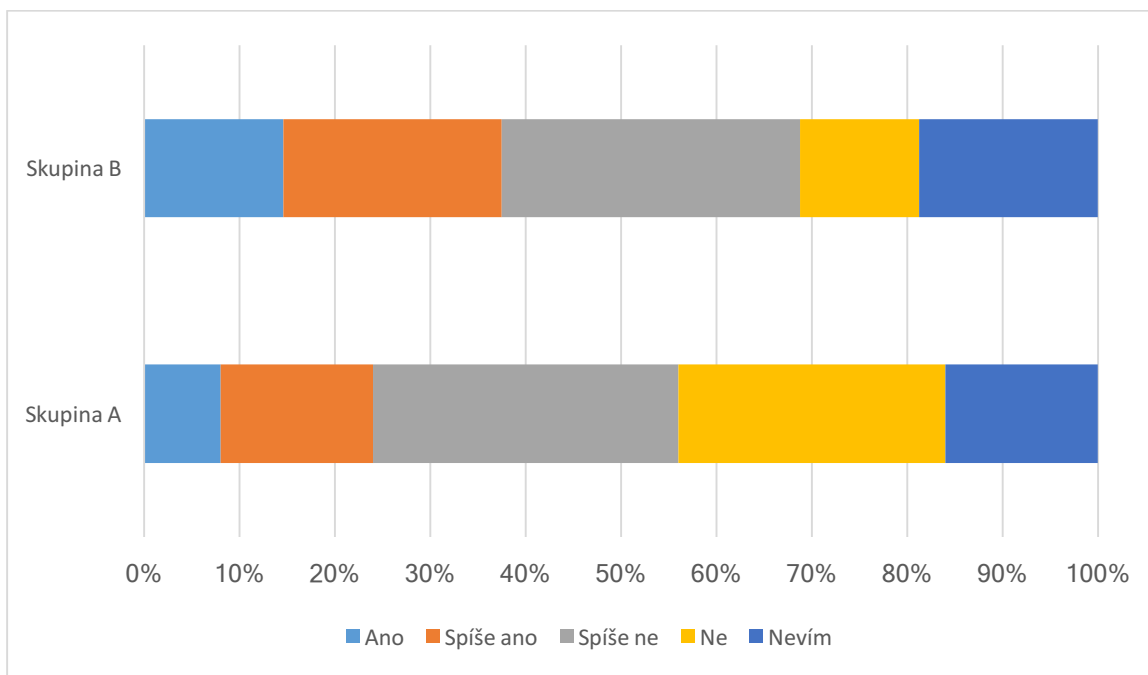
Odpověď	Skupina A		Skupina B	
	Absolutní četnost	Relativní	Absolutní četnost	Relativní
Ano	8	32 %	23	55 %
Spíše ano	5	20 %	11	26 %
Spíše ne	5	20 %	4	10 %
Ne	7	28 %	3	7 %
Nevím	0	0 %	1	2 %



2) Zhoršila se v posledních letech bezpečnostní situace v oblasti Předlice?

Dle veřejného mínění se situace ve vyloučené lokalitě Předlice v posledních letech nezhoršuje. Nadpoloviční většina u obou skupin odpověděla negativně, 60 % u skupiny A a 50 % u skupiny B. U skupiny obyvatel žijících mimo oblast Předlic je však větší podíl lidí domnívajících se, že se situace spíše zhoršuje.

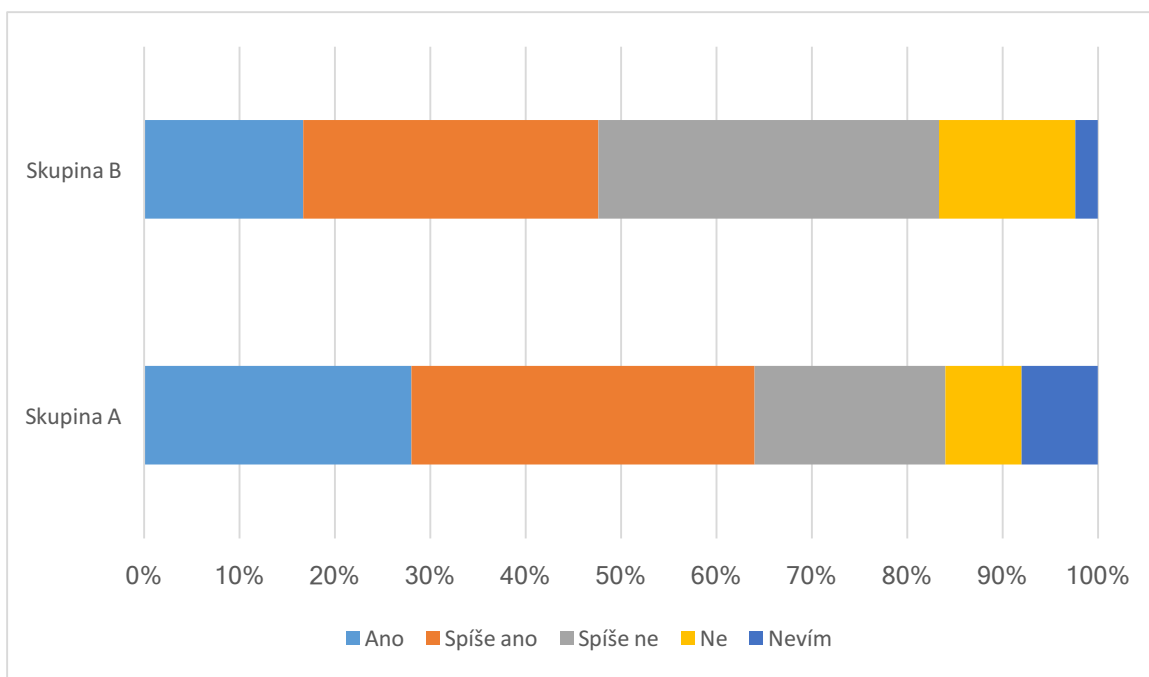
Odpověď	Skupina A		Skupina B	
	Absolutní četnost	Relativní	Absolutní četnost	Relativní
Ano	2	8 %	7	17 %
Spíše ano	4	16 %	11	26 %
Spíše ne	8	32 %	15	36 %
Ne	7	28 %	6	14 %
Nevím	4	16 %	9	21 %



3) Pomáhá městská policie snižovat kriminalitu v oblasti?

Mezi dvěma tázanými skupinami existuje relativně velký rozdíl v tom, jak vnímají roli městské policie v potírání kriminality v oblasti Předlice. Zatímco obyvatelé Předlic považují práci městské pořádkové služby za prospěšnou, u respondentů skupiny B tomu již tak výrazně není.

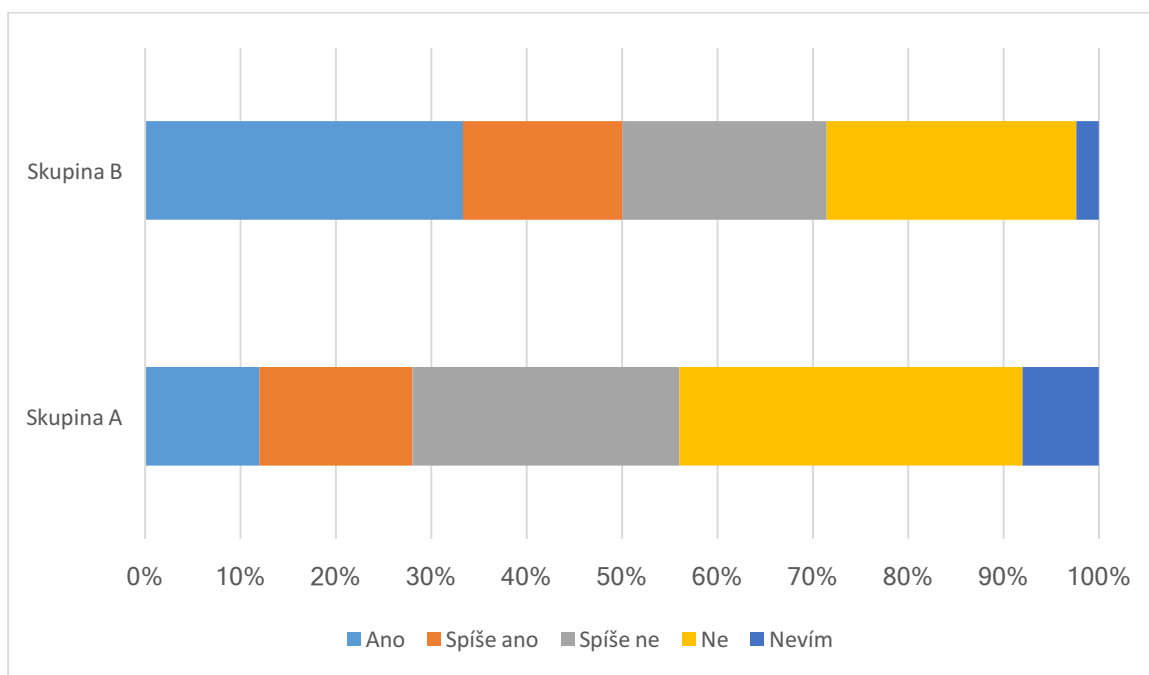
Odpověď	Skupina A		Skupina B	
	Absolutní četnost	Relativní	Absolutní četnost	Relativní
Ano	7	28 %	7	17 %
Spíše ano	9	36 %	13	31 %
Spíše ne	5	20 %	15	36 %
Ne	2	8 %	6	14 %
Nevím	2	8 %	1	2 %



4) Je nabídka sociálních služeb v lokalitě dostatečná?

U této otázky je zřejmá diference mezi oběma zkoumanými skupinami. Zatímco skupina žijící v oblasti Předlic nepovažuje sociální služby poskytované městem Ústí nad Labem za dostatečné, ostatní obyvatelé města mají opačný názor. Celkem 50 % respondentů ze skupiny B je přesvědčeno o tom, že město v tomto směru vykonává dostatečnou aktivitu, celkem 64 % respondentů ze skupiny A se domnívá o opaku. Možné příčiny tohoto výsledku budou diskutovány v následující kapitole.

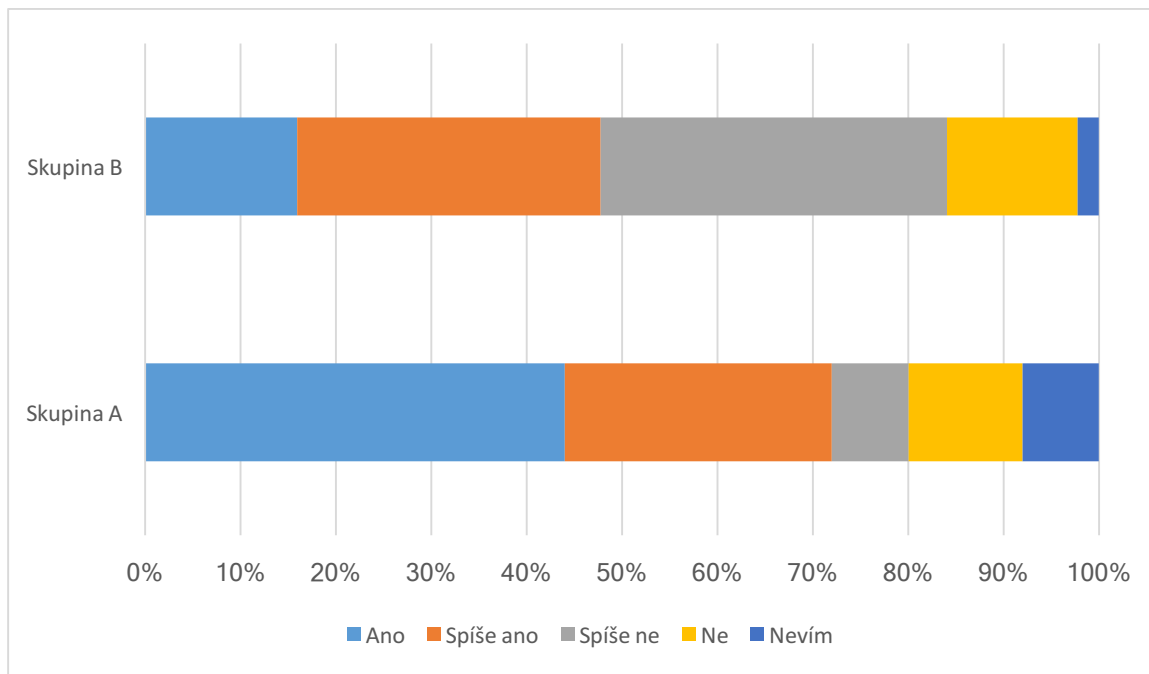
Odpověď	Skupina A		Skupina B	
	Absolutní četnost	Relativní	Absolutní četnost	Relativní
Ano	3	12 %	14	33 %
Spíše ano	4	16 %	7	17 %
Spíše ne	7	28 %	9	21 %
Ne	9	36 %	11	26 %
Nevím	2	8 %	1	2 %



5) Mělo by město Ústí nad Labem nabízet sociální byty?

Pátá otázka v pořadí byla zaměřena na budování sociálních bytů městem, převážná většina respondentů ze skupiny A byla příznivcem takové možnosti, u skupiny B byli respondenti víceméně rovnoměrně rozděleni mezi ty, co tento přístup schvalují, a ty, kteří jsou proti.

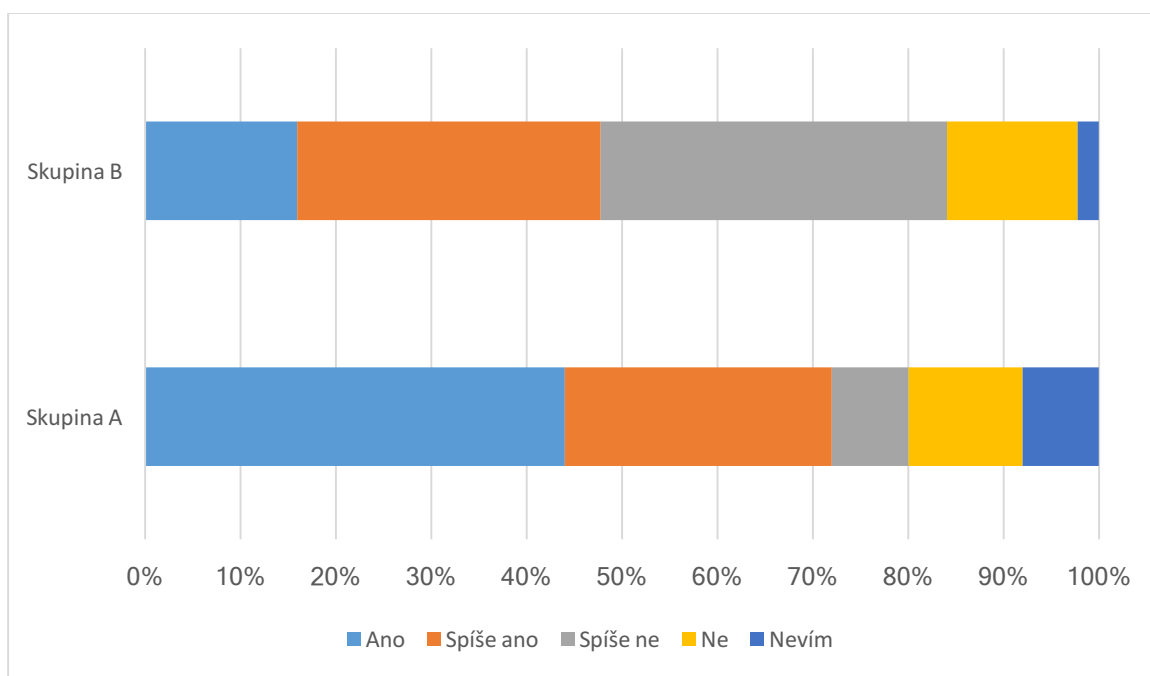
Odpověď	Skupina A		Skupina B	
	Absolutní četnost	Relativní	Absolutní četnost	Relativní
Ano	11	44 %	7	17 %
Spíše ano	7	28 %	14	33 %
Spíše ne	2	8 %	16	36 %
Ne	3	12 %	6	14 %
Nevím	2	8 %	1	2 %



6) Přispívá dle Vás hazard k zvyšování sociálních problémů ve vyloučených lokalitách?

U této otázky se skupina A i skupina B shodla v tom, že hazard je problém, který přispívá ke zhoršení situace ve vyloučených lokalitách. Celkem 58 % u skupiny A a 69 % u skupiny B vybralo odpověď „ano“ či „spíše ano“. Z dotazníkového šetření tedy vyplývá obava negativního vlivu hazardu napříč ústeckou společností.

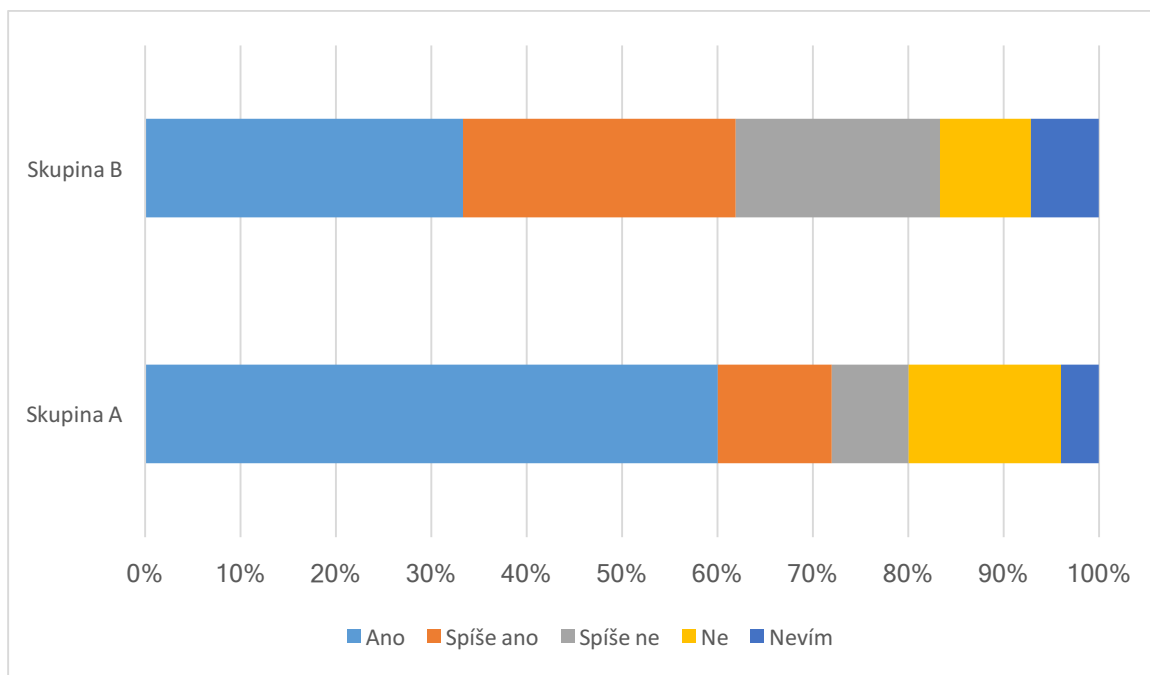
Odpověď	Skupina A		Skupina B	
	Absolutní četnost	Relativní	Absolutní četnost	Relativní
Ano	12	42 %	19	45 %
Spíše ano	4	16 %	10	24 %
Spíše ne	3	12 %	7	17 %
Ne	2	8 %	3	7 %
Nevím	0	0 %	3	7 %



7) Jste pro plošný zákaz výherních automatů a VLT?

Skupina A, neboli lidé žijící v Předlicích, jsou v této otázce mnohem vyhraněnější. Drtivá většina, 72 % dotázaných, bylo nakloněno plošnému zakazu. Většina respondentů ze skupiny B byla stejného názoru, nicméně byla pro zákaz výherních automatů a VLT.

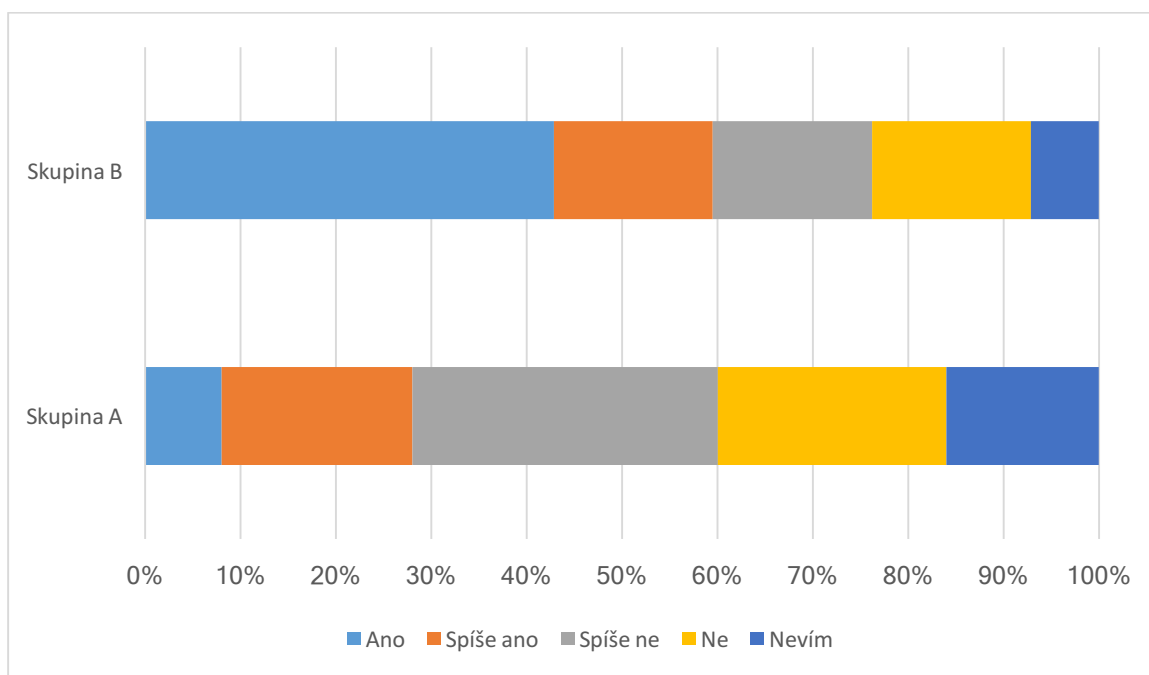
Odpověď	Skupina A		Skupina B	
	Absolutní četnost	Relativní	Absolutní četnost	Relativní
Ano	15	60 %	14	33 %
Spíše ano	3	12 %	12	29 %
Spíše ne	2	8 %	9	21 %
Ne	4	16 %	4	9 %
Nevím	1	4 %	3	7 %



8) Mělo by být město důslednější v nařizování demolice obývaných budov, které jsou v nevyhovujícím stavu?

I u osmé otázky panovala mezi respondenty skupiny A a B neshoda. Zatímco většina respondentů z řad obyvatel Ústí nad Labem je pro důslednější nařizování demolice domů v nevyhovujícím stavu, většina respondentů obyvatel Předlic je proti takovému přístupu města.

Odpověď	Skupina A		Skupina B	
	Absolutní četnost	Relativní	Absolutní četnost	Relativní
Ano	2	8 %	18	43 %
Spíše ano	5	20 %	7	17 %
Spíše ne	8	32 %	7	17 %
Ne	6	24 %	7	17 %
Nevím	4	16 %	3	7 %



9.3 Diskuze výsledků dotazníkového šetření

Dotazníkové šetření mělo formu výzkumu veřejného mínění. Vzhledem k povaze problému byla do šetření zařazena skupina obyvatel žijících ve vyloučené lokalitě Předlice a náhodně vybraní obyvatelé Ústí nad Labem. Tím vzniklo dotazníkové šetření provedené na heterogenních skupinách obyvatel. Výhodou takové metody je možnost porovnat názorovou pluralitu ve městě. Aby bylo možné obě skupiny porovnávat, byly záměrně pokládány obecné otázky, na které není potřeba příliš specifická znalost problému či dané oblasti.

Položeno bylo osm otázek, na všechny bylo možno vybrat z pěti odpovědí „ano“, „spíše ano“, „spíše ne“, „ne“ a „nevím“. Odpovědi lze tedy přehledně zpracovat do tabulky, která čtenáři shrne hlavní poznatky. Do skupiny odpovědí značených jako „ANO“ byly zařazeny odpovědi „ano“ i „spíše ano“ a do skupiny „NE“ byly zařazeny odpovědi „ne“ a „spíše ne“.

Otázka	Skupina A		Skupina B	
	ANO	NE	ANO	NE
Považujete lokalitu Předlice za nebezpečnou?	52 %	48 %	81 %	17 %
Zhoršila se v posledních letech bezpečnostní situace v oblasti Předlice?	24 %	60 %	43 %	36 %
Pomáhá městská policie snižovat kriminalitu v oblasti?	64 %	28 %	48 %	50 %
Je nabídka sociálních služeb v lokalitě dostatečná?	28 %	64 %	50 %	48 %
Mělo by město Ústí nad Labem nabízet sociální byty?	72 %	20 %	50 %	48 %
Přispívá dle Vás hazard k zvyšování sociálních problémů ve vyloučených lokalitách?	58 %	42 %	69 %	24 %
Jste pro plošný zákaz výherních automatů a VLT?	72 %	24 %	52 %	41 %
Mělo by být město důslednější v nařizování demolice obývaných budov, které jsou v nevyhovujícím stavu?	28 %	56 %	60 %	33 %

Dotazníkové šetření nabídlo několik zajímavých výsledků. U většiny otázek lze víceméně vysledovat názorovou shodu obou zkoumaných skupin. U několika otázek byly odpovědi u obou skupin diametrálně odlišné. Konkrétně u otázky týkající se nabídky sociálních služeb

a u otázky týkající se demolice budov v nevyhovujícím stavu. Respondenti z „předlické“ skupiny byli mnohem více nakloněni aktivnějšímu přístupu města v nabídce sociálních služeb, zatímco ostatní občané města byli spíše proti. V otázce demolice to byli vcelku nepřekvapivě obyvatelé Předlic, kteří byli většinou proti bourání. Z rozhovorů s respondenty po skončení dotazníkového šetření vyplynulo, že předlíčtí vidí v nuceném vystěhovávání a bourání domů příliš přísný, až diskriminační přístup, místo toho by dle jejich názoru mělo město pomoci buď přímo s obnovou domů nebo výstavbou náhradního sociálního bydlení.

Většina respondentů považovala Předlice za nebezpečnou oblast, ale u občanů žijících mimo Předlice bylo toto přesvědčení znatelně silnější, zároveň se i větší podíl respondentů ze skupiny B domníval, že v posledních letech kriminalita v Předlicích vzrostla, což kontrastuje s přesvědčením jejich obyvatel (skupina A), podle kterých se bezpečnostní situace v podstatě nezměnila.

V rozhovorech vedených po skončení dotazníkového šetření se velká část respondentů vyjadřovala k regulaci hazardu. Obě skupiny, což se projevilo i při odpovědích v dotazníku, vnímaly hazard, konkrétně povolení hracích automatů a videoterminálů, jako jeden z hlavních činitelů přispívajících ke zhoršování sociální situace lidí žijících ve vyloučených lokalitách. V září 2017 byly hrací automaty a VLT ve městě Ústí nad Labem provozovány na 81 místech, dle statistik prohrají obyvatelé Ústí nad Labem při hře na automatech každý rok stamiliony korun, přibližně 400 až 500 milionů, tedy 4500 až 6500 korun na obyvatele včetně důchodců a dětí. V roce 2017 navrhovala opozice v městském zastupitelstvu nulovou toleranci hazardu, zastupitelé však návrh ani neprojednali.⁶⁸

Z mého výzkumu tedy plyne jedno relativně jednoduché doporučení, které by mohlo mít pozitivní vliv směrem ke zlepšení situace nejenom v Předlicích, ale i v dalších vyloučených lokalitách v oblasti Ústí nad Labem. Tím opatřením je úplný zákaz heren, který by mohl zamezit plýtvání penězi lidmi z horších sociálních poměrů. Samozřejmě nelze předpovědět,

⁶⁸Týden.cz, Z Ústí automaty nezmizí, návrh zastupitelé ani neprojednali. [cit. 16.3.2018]. Dostupné online <https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/z-usti-automaty-nezmizi-navrh-zastupitele-ani-neprojednali_447445.html>

jak by tímto způsobem ušetřené finanční prostředky, byly použity. Substituem pro hazard ve formě hracích automatů a heren může být například sportovní sázení či loterie.

Z výsledků studie jednoznačně vyplývá, že můžeme hlavní zkoumanou hypotézu zamítnout, jelikož občané ze skupiny A v mnoha případech vnímali problematiku vyloučené lokality Předlice výrazně odlišně.

10 Možné optimalizace problému vyloučených lokalit

Problematika sociálně vyloučených lokalit je vysoce komplexní a proto není možné najít jednoduchá řešení. Tato kapitola se pokusí shrnout řešení nalezené v odborné literatuře a posléze na základě vlastních poznatků současné návrhy rozšířit či navrhnout nová řešení. V první části kapitoly budou shrnuty poznatky z nejdůležitějšího dokumentu, co se oblasti vyloučených lokalit týče, *Analýzy sociálně vyloučených lokality*.

Analýza sociálně vyloučených lokalit, jejíž poznatky byly využity již v první kapitole praktické části této diplomové práce, popisující nepřehledné množství dodatečných statistik k problematice vyloučených lokalit. Studie obsahuje vyjma statistických údajů také celou sadu doporučení pro realizaci programového období 2014-2020, tj. obecná i praktická doporučení pro řešení problému sociálně vyloučených lokalit. Vzhledem k důležitosti této studie bude jejím závěrům věnována zvláštní pozornost. Řešení navrhnutá autory studie pod vedením Mgr. Karla Čady, Ph.D. , jsou následující:⁶⁹

- 1) Je nutné prosadit taková opatření v oblasti regionálního rozvoje, které v exponovaných oblastech povedou k celkovému zlepšení kvality života. Obzvláště by se taková řešení měla soustředit na vzdělávání a posilování sociálního i hospodářského růstu daných území.*

Prvním bodem se autoři snaží upozornit na měnící se charakter sociálního vyloučení. Doporučení autorů studie je v tomto případě velmi obecné, pomoc ve strukturně postižených regionech by se neměla soustředit jen na extrémní formy chudoby, ale na pomoc celým regionům. V periferních oblastech není možné oddělit problémy obyvatel žijících v sociálně vyloučených lokalitách od problémů zbytku populace.

- 2) Důležité je také podporovat taková opatření, která se sociálním vyloučením přímo bojují a pouze netlumí jeho negativní projevy. Tato opatření by měla cílit zvláště na*

⁶⁹ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Analýza sociálně vyloučených lokalit*. 2015. str. 94-98. [cit. 25.2.2018.] Dostupné online:

<<https://www.esfcr.cz/documents/21802/791224/Anal%C3%BDza+soci%C3%A1ln%C4%9B+vylou%C4%8Den%C3%BDch+lokalit+v+%C4%8CR/65125f3c-3cd9-4591-882b-fd3935458464>>

strukturující podmínky vedoucí k replikaci sociálního vyloučení. Politiky bydlení, zaměstnanosti a vzdělávání by proto měly být více provázané.

Efektivní politika sociálního začleňování by se měla snažit o rozbití bludných kruhů, které jsou součástí života v sociálním vyloučení. Nejdůležitějším opatřením by dle autorů měla být podpora bydlení, která může jako nástroj stabilizace rodin a rodinného prostředí nejlépe pomoci rozbít bludné kruhy chudoby a sociálního vyloučení.

3) V sociálně vyloučených lokalitách by veškerá provedená opatření měla být sledována za pomoci měřitelných cílů a to v reálném čase. Implementace všechny opatření by měla být monitorována.

V podstatě upozorňují autoři na nedostatek studií podobného rozsahu a na potřebu dostatečného množství aktuálních informací, které jsou nezbytné pro rychlou reakci na nastalé změny.

4) V přípravě projektů by se nemělo zapomenout na cílení na etnickou dimenzi problému. Zaměřovat se však exkluzivně na romské obyvatelstvo je chybou, etnická dimenze by měla být vždy odůvodněná a týkat se specifických otázek jako je například stigmatizace, diskriminace či vztah k majoritě.

Autoři poukazují na to, že v sociálně vyloučených lokalitách přibývá neromských obyvatel, nelze proto politiku sociálního začleňování cílit pouze na romské obyvatele. U romských občanů je třeba se více zaměřit na etnickou dimenzi problému, která nafukuje některé efekty sociálního vyloučení. U romských i neromských obyvatel jsou však hlavními problémy především nízká úroveň vzdělání, vysoká nezaměstnanost, přílišná zadluženost a destabilizace rodin.

5) Měly by být více využívány inovativní prvky, které odstraní příliš striktní vymezení cílové skupiny a území, na které je dané opatření směřováno.

Mobilní týmy jsou praktickým navrhovaným řešením, které má napomoci k překonání územního omezení projektů Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Mobilní tým může být v místě a snižovat aktuálně vzniklé mezietnické napětí.

- 6) *Na tvorbě integrovaných strategií by se měly podílet všechny subjekty (možní žadatelé), které jsou nositeli integrovaných strategií, například obce.*

Integrované nástroje jsou v principu založeny na tom, že podporují a financují „iniciativu zdola“, tedy iniciativu aktérů na regionální úrovni.

- 7) *Neopomenout při aplikaci místních opatření sociálního začleňování na adresnost, koordinaci a konzistenci.*

Praktickou podobou takového opatření může být například kombinace služby protidluhového poradenství s informováním dlužníků o stavu jejich dluhu či přímo odpuštěním části jejich dlužných částek.

- 8) *Realizátoři jednotlivých projektů a tvůrci politik na místní a krajské úrovni by měli lépe koordinovat, aby byla zajištěna synergie jejich činností.*

Autoři narážejí na skutečnost, že projekty pomáhající občanům ve vyloučených lokalitách jsou nekoordinované, nejsou tedy vytvořeny dostatečné podmínky pro vznik synergických efektů.

- 9) *Tvůrci národní politik, realizátoři opatření a odborná komunita by měla být spojena přemosťujícími platformami, které podpoří jejich vzájemný dialog.*

Tento námět navazuje částečně na předchozí řešení, jeho cílem je vytvořit platformu, která pomůže realizátorům projektů, tvůrcům národních politik a odborníkům, vyměňovat si zkušenosti, které mohou vést ke zkvalitnění práce na místní úrovni a zároveň mohou i podpořit tvorbu koncepčních politik.

10) ÚP ČR by měl být více zapojen v oblasti sociální práce a měla by být více propojena činnost různých typů subjektů.

Toto doporučení taktéž navazuje na 8) a 9), v průběhu studie bylo zjištěno, že se u aktérů sociální inkluze neprojevuje dostatečná kooperace, dochází tak ke zbytečné neefektivitě.

11) Grantové projekty „zaměstnanost“ by měly být vhodným způsobem propojeny s národními a systémovými projekty, které se také zaměřují na zaměstnanost a vzdělávání.

Úspěšnost rekvalifikačních kurzů vzhledem k šanci absolventů získat návazně práci je relativně nízká, je proto potřeba klást větší důraz na vhodný výběr projektových aktivit ve vazbě na potřeby sociálně vyloučených i potenciálních zaměstnavatelů.

12) Více se věnovat projektům zaměřeným na mikroregiony, či svazky obcí.

Podporované projekty by se měly více zaměřit na svazky obcí a mikroregiony. Malé obce málokdy disponují takovými zdroji a kapacitami, aby mohly sami realizovat adekvátní inkluzivní opatření.

13) Do procesu komunitního plánování a do tvorby projektů by měly být aktivně zapojeny cílové skupiny.

Přímá cílová skupina, tj. obyvatelé sociálně vyloučené lokality, jsou bohužel nepřilíš často zapojování do procesu formulování a řešení problémů. Podle sociálních pracovníků jsou jednání příliš svázána formalismem a pouhým připomínkováním materiálů korespondenční formou.

14) Komunitní práce jako řešení společných potřeb lidí žijících v SVL by měla být v budoucnu více rozvinuta.

Komunitní práce a související aktivity si dle autorů ASVL zaslouží více pozornosti, je třeba jasně vymezit její obsah, systémově ji podpořit a přímo na ni přidělovat prostředky. Komunitní práce je dlouhodobý proces, je tedy třeba ji účinně podporovat v několikaletém horizontu.

15) Systém monitorovacích ukazatelů OP LZZ, který je nevyhovující především pro projekty sociální práce, by měl být přehodnocen.

Hodnocení úspěšnosti projektů je založeno na sledovaných ukazatelích, které jsou až příliš často subjektivní.

16) Na cílovou skupinu (žijící ve vyloučené lokalitě) i majoritu ve společnosti, by měly být více zaměřeny projekty zlepšující efektivní komunikační strategie.

Poslední návrh autorů ASVL poukazuje na komunikační bariéru, která je často mezi majoritní společností a menšinou. Projekty by tak měly směřovat k vytvoření platformy, která udrží propojení mezi majoritní a minoritní skupinou.

Opatření navrhovaná autory Analýzy sociálně vyloučených lokalit v ČR z roku 2015 jsou relativně obecná. Je však potřeba si uvědomit, že vychází ze studie, jejímž hlavním cílem bylo kompletní zmapování SVL na území České republiky. Tyto doporučení lze brát spíše jako ideový základ pro vybudování konkrétních efektivních politik a opatření, která minimalizují negativní dopady sociálního vyloučení a prostorové segregace.

Mimo doporučení vycházející z dokumentu „Analýza sociálně vyloučených lokalit“ existuje celá řada článků a odborných studií, které se problematikou zabývají. Obecně lze konstatovat, že cílem sociální politiky by mělo být vytvořit takové podmínky, které zajistí dlouhodobé nájemní bydlení pro rodiny v nevyloučených lokalitách. Běžné domácnosti a rodiny z těchto lokalit by měly žít promísení se sociálně slabými rodinami, aby se předešlo postupné sociální exkluzi vedoucí až ke katastrofální situaci, jako tomu tak bylo v případě Zadního přívozu (Přednádraží).

Jedním z nesytemových kroků z pohledu měst je příliš zbrklá privatizace městských bytů. Města, která tak učiní, mají později složitou situaci se zajištěním náhradního obydlí pro obyvatele vyloučených lokalit tak, jako tomu bylo například v situaci Přednádraží, kdy byli nájemníci rozhodnutím města z chátrajících domů vystěhováni a většina z nich byla ubytována v drahých soukromých ubytovnách. Situaci pravděpodobně v budoucnu vyřeší Zákon o sociálním bydlení, který města donutí zajistit sociální byty a předejít tak scénářům podobným těm z Přednádraží.

Určitou naději lze vidět v rostoucím sektoru neziskových organizací, které jsou méně byrokratické a mohou být efektivnější v řešení nastalých krizových situací. Práce neziskových organizací nepodléhá politickému cyklu, nemusí se tedy svými projekty zalíbit většinové části populace. Například ve Velké Británii jsou to právě neziskové organizace, které žádají o granty na výstavbu nových sociálních bytů a jsou tak jejich většinových vlastníky a provozovateli. Neziskové organizace zároveň kombinují výstavbu a provoz sociálních bytů s poskytováním sociálních služeb v oblasti.⁷⁰

Jistou reformou postupně prochází systém příspěvků na bydlení, od ledna 2018 mohou lidé s nízkými příjmy, pobírající příspěvek na bydlení, počítat se změnou způsobu, kterým jsou dokládány náklady na bydlení. Do konce roku 2017 žadatel dokládal své náklady na bydlení celkovou paušální částkou, od začátku roku 2018 však musí být náklady na bydlení podrobně rozepsány na jednotlivé položky. V případě, že žadatel platí zálohové platby, bude povinen doložit zúčtování těchto plateb minimálně jednou ročně.⁷¹ Pro osoby pobírající příspěvek na bydlení, kterým nepostačuje na pokrytí nákladů na bydlení, mohou zažádat o doplatek na bydlení. Na ten může žadatel dosáhnout pouze, pokud prokáže, že bydlí legálně, tj. předloží nájemní smlouvu, rozhodnutí či jiný dokument, kterým doloží, že dané bydlení užívá.⁷²

⁷⁰ LUX, M., MIKESZOVÁ, M., SUNEGA, P.: Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR. 2010. Sociologický ústav AV ČR. ISBN 978-80-7330-176-7

⁷¹ Od ledna platí přísnější podmínky pro získání příspěvku na bydlení. Server Novinky.cz. [Cit. 18.3.2018]. Dostupné online <<https://www.novinky.cz/finance/457843-od-ledna-plati-prisnejsi-podminky-pro-ziskani-prispevku-na-bydleni.html>>

⁷² Doplatek na bydlení 2018. Kdo má nárok na pomoc od státu? Server Peníze.cz. [Cit. 18.3.2018]. Dostupné online <<https://www.penize.cz/davky-v-hmotne-nouzi/333193-doplatek-na-bydleni-2018-kdo-ma-narok-na-pomoc-od-statu>>

Tato práce přispívá k otázce optimalizace problému sociálně vyloučených lokalit dvěma tezemi.

- 1) Mezi skupinou obyvatel žijící ve vyloučených lokalitách a majoritním obyvatelstvem je názorová propast a informační asymetrie.*

Z výsledků dotazníkového šetření vyplynulo, že většinová populace vnímá některé otázky jinak než skupina obyvatel žijící ve vyloučené lokalitě. Do jisté míry se jedná o předpokladatelný výsledek, jelikož majoritní obyvatelstvo žijící mimo vyloučené lokality má jiné životní priority a nemá přímou zkušenost se životem v dané vyloučené lokalitě. Vzniká tak informační asymetrie, která se může projevat v nedostatečné či špatné politické reakci.

- 2) Hazard je jedním z hlavních činitelů zhoršujících situaci ve vyloučených lokalitách.*

Většina respondentů v obou zkoumaných skupinách považuje hazard za činitel vedoucí ke zvyšování sociálních problémů ve vyloučených lokalitách. Z rozhovorů vyplynul především odpor k hracím automatům, potažmo videoloterijním terminálům, které odsávají peníze především z kapes nízkopříjmových obyvatel, a tudíž i obyvatel vyloučených lokalit. Většina obyvatel Ústí nad Labem, ale i dalších měst, se tak vyslovuje pro úplný zákaz tohoto typu hazardu na území města.

Závěr

Tato diplomová práce se zabývala problematikou sociálně vyloučených lokalit. Úvodní část práce se věnovala teorii vyloučených lokalit. Přínosem této části práce byl originální přístup k popisu vzniku sociálně vyloučených lokalit, který rozdělil proces vzniku sociálně vyloučených lokalit do třech etap. Prvním krokem nutným pro vznik sociálně vyloučené lokality je sociální exkluze, která je hlavním důsledkem vzniku prostorové segregace, neboli druhé etapy vzniku sociálně vyloučené lokality. Prostorová segregace pak nevyhnutelně vede k sociálně vyloučené lokalitě.

Druhá kapitola se věnovala krátké historii vyloučených lokalit na území ČR, byl zmíněn vznik romských osad na přelomu devatenáctého a dvacátého století, dále vývoj v období první republiky a především poválečný vývoj, který dal díky řízené migraci Romů z východního Slovenska základ současné situaci. Další kapitoly teoretické části se věnovaly kompetencím státu a obce vzhledem k sociální politice, právnímu rámci bydlení a bytové politice, kde byl nastíněn návrh klíčového Zákona o sociálním bydlení, který by do velké míry ovlivnil budoucnost vyloučených lokalit.

Praktická část se nejdříve zaměřila na analýzu problémových regionů a vyloučených lokalit v České republice, hlavním zdrojem byla rozsáhlá analýza sociálně vyloučených lokalit provedená pod záštitou Ministerstva práce a sociálních věcí s názvem „Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR“ z roku 2015. Vzhledem k tomu, že se výzkumná část práce věnovala vyloučené lokalitě Předlice v Ústí nad Labem, byla věnována kapitola deskripci vyloučené lokality Předlic a Přednádraží. Výzkumná část měla podobu dotazníkového šetření a probíhala ve dvou fázích, první probíhala v oblasti Předlic a druhá mimo vyloučené lokality v Ústí nad Labem. Tato metodika umožnila nejenom zjistit stav veřejného mínění v Ústí nad Labem a v Předlicích, ale zároveň i porovnat tyto dvě heterogenní skupiny obyvatel.

Hlavním zkoumanou hypotézou bylo, zda mají obě zkoumané skupiny obyvatel shodné vnímání problému vyloučených lokalit. Výsledky šetření však tuto hypotézu vyvrátily, odpovědi na otázky se mezi oběma skupinami značně lišily, obzvláště se lišil pohled na to, zdali by mělo město Ústí nad Labem nabízet sociální byty. Významné rozdíly byly také v otázkách hazardu a demolice budov v nevyhovujícím stavu.

Srovnání výsledků obou částí ukázalo, že cíl této diplomové práce byl naplněn, ale zároveň ukázalo na řadu problémů ve vyloučených lokalitách, jejichž budoucnost, v perspektivě současné legislativy, není příliš pozitivní.

Problém vyloučených lokalit je od roku 89 na vzestupu a státní koncepce, která by tento trend zvrátila, je v nedohlednu. Jedinou nadějí je projednávaný Zákon o sociálním bydlení, který by pomohl vyřešit jeden z nejpálčivějších problémů ve vyloučených lokalitách, kterým je příliš vysoké nájemné a zchátralé domy.

Seznam použitých zdrojů

Knižní zdroje a akademické články:

- 1) AGULNIK, Phil. *Understanding social exclusion*. New York: Oxford University Press, 2002, xiv, 274 p. ISBN 9780199251940.
- 2) BROŽ, Miroslav, Petra KINTLOVÁ a Ladislav TOUŠEK. *Kdo drží Černého Petra: sociální vyloučení v Liberci, Plzni a Ústí nad Labem*. Praha: Člověk v tísni - společnost při České televizi, 2007, 91 s. ISBN 978 80-86961-27-9
- 3) BURJANEK, Aleš. *Segregace*. Sociologický Časopis / Czech Sociological Review Roč. 33, Čís. 4 (PROSINEC 1997), pp. 423-434
- 4) GABAL, I. (2006): *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti*, [cit. 13.1.2018]. Dostupné online <http://www.gac.cz/documents/nase_prace_vystupy/GAC_MAPA_analyza_SVL_a_AK_CJ.pdf>
- 5) GJURIČOVÁ, Jitka. *Na okraji - Romové jako oběť státní politiky*. Praha : Themis, 1999. ISBN 8085821702.
- 6) KREBS, V., *Sociální politika*, Praha: ASPI Publishing, s.r.o., 2002, s. 376, ISBN 80-86395-33-2
- 7) LEVITAS, Ruth. *The Concept of Social Exclusion and the New Durkeimian Hegemony*. Critical Social Policy. 1996, 46, 5-20. ISSN 0261-0183.
- 8) LUX, M., MIKESZOVÁ, M., SUNEGA, P.: *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. 2010. Sociologický ústav AV ČR. ISBN 978-80-7330-176-7

- 9) MAREŠ, Petr. *Chudoba, marginalizace, sociální vyloučení*. Sociologický časopis. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2000, 36(3): 285-297. ISSN 0038-0288.
- 10) MAREŠ, Petr. *Faktory sociálního vyloučení*. 1. vyd. Praha: VÚPSV, výzkumné centrum Brno, 2006. ISBN 80-870-0715-8.
- 11) NAVRÁTIL, Pavel. *Romové v české společnosti: jak se nám spolu žije a jaké má naše soužití vyhlídky*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2003. ISBN 80-717-8741-8.
- 12) NEČAS, C. *Romové v České republice včera a dnes*. 5. dopl. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého, 2002, 129 s. ISBN 8024404974.
- 13) PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M., *Veřejná správa a finance veřejného sektoru* Praha: ASPI, a.s., 2005 s. 556, ISBN 80-7357-052-1
- 14) RADOSTNÝ, Lukáš. *Faktory sociálního vyloučení*. In Sýkora, L. – Temelová, J. *Prevence prostorové segregace*. 2005. [cit. 13.11.2018]. Dostupné online <http://urrlab.cz/sites/default/files/sykora_l._temelova_j._eds._2005_prevence_prostoroze_segregace.pdf#page=71>
- 15) RŮŽIČKA, M. *Urbanizace chudoby a etnicity v socialistickém a (post)socialistickém městě*. In FERENČUHOVÁ, S., GALČANOVÁ, L., VACKOVÁ, B. *Československé město včera a dnes: každodennost - reprezentace - výzkum*. 281 s. ISBN 9788087378441
- 16) ROOM, Graham. *Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion*. Bristol: The Policy Press, 1995, xi, 266 p. ISBN 18-613-4003-6.
- 17) VÍŠEK, Petr, ed. *Romové ve městě*. Praha: Socioklub, 2002. Sešity pro sociální politiku. ISBN 80-86484-01-7.

Internetové zdroje a zákony

- 1) Deník veřejné správy. *Největší problematické oblasti bydlení a bytové politiky*. [cit. 5.2.2018]. Dostupné online <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6511563>>
- 2) Doplatek na bydlení 2018. Kdo má nárok na pomoc od státu? Server Peníze.cz. [Cit. 18.3.2018]. Dostupné online <<https://www.penize.cz/davky-v-hmotne-nouzi/333193-doplatek-na-bydleni-2018-kdo-ma-narok-na-pomoc-od-statu>>
- 3) EUROSTAT. *Podíl lidí ohrožených chudobou či sociálním vyloučením v letech 2008 a 2015*. [cit. 18.3.2018]. Dostupné online <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion_by_country_2008_and_2015.JPG>
- 4) GABAL ANALYSIS AND CONSULTING. *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti* [online]. Praha, 2006 [cit. 10.1.2018]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/3043/Analyza_romskych_lokalit.pdf>
- 5) Od ledna platí přísnější podmínky pro získání příspěvku na bydlení. Server Novinky.cz. [Cit. 18.3.2018]. Dostupné online <<https://www.novinky.cz/finance/457843-od-ledna-plati-prisnejsi-podminky-pro-ziskani-prispevku-na-bydleni.html>>
- 6) Ministerstvo pro místní rozvoj. *Koncepce bydlení České republiky do roku 2020*. [cit. 4.2.2018]. Dostupné online <<http://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Bytova-politika/Koncepce-Strategie>>
- 7) Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025*. [cit. 5.2.2018] <https://www.mpsv.cz/files/clanky/22514/Koncepce_soc_bydleni_2015.pdf>
- 8) Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Analýza sociálně vyloučených lokalit*. 2015. Online:

<<https://www.esfcr.cz/documents/21802/791224/Anal%C3%BDza+soci%C3%A1ln%C4%9B+vylou%C4%8Den%C3%BDch+lokalit+v+%C4%8CR/65125f3c-3cd9-4591-882b-fd3935458464>>

- 9) Ministerstvo práce a sociálních věcí. Slovník sociálního zabezpečení. [cit. 17.2.2018]. Dostupné online < <http://slovník.mpsv.cz/socialne-vyloucena-lokalita.html>>
- 10) Nález ústavního soudu č. 231/2000 Sb.
- 11) ŠTĚPÁNKA, H; LOZOMOVÁ, P. Analýza bytové problematiky v Předlicích. Agentura pro sociální začleňování. [cit. 4. 3. 2018]. Dostupné online <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-usti-nad-labem>>. ISBN: 978-80-7440-080-3
- 12) Týden.cz, Z Ústí automaty nezmizí, návrh zastupitelé ani neprojednali. [cit. 16.3.2018]. Dostupné online <https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/z-usti-automaty-nezmizi-navrh-zastupitele-ani-neprojednali_447445.html>
- 13) Všeobecná deklarace lidský práv. [cit. 18.1.2018]. Dostupné online <<http://www.msmt.cz/file/39238/download/>>
- 14) Zákon č. 108/2006 Sb. ze dne 14.3.2006 o sociálních službách.
- 15) Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.
- 16) Idnes.cz. *Zánik ghetta Přednádraží. Po třech letech z domů mnoho nezůstalo.* cit. [17.3.2018]. Dostupné online <https://ostrava.idnes.cz/prednadrazi-po-trech-letech-smrt-kolonie-nastvanost-a-mozna-i-kupec-1pv-/ostrava-zpravy.aspx?c=A150805_210926_ostrava-zpravy_jog>

Seznam obrázků

Obrázek 1: Podíl lidí ohrožených chudobou či sociálním vyloučením v roce 2008 a 2015.	2
Obrázek 2 – Průběh vzniku sociálně vyloučených lokalit (vlastní tvorba)	5
Obrázek 3 – Kroky při budování definice SVL. zdroj: Analýza sociálně vyloučených lokalit. MPSV 2015	14
Obrázek 4 – mapa vyloučených lokalit v ČR.	39
Obrázek 5 – Rozdělení městských obvodů v Ústí nad Labem	40
Obrázek 6 – Poloha vyloučené lokality v Předlicích	41
Obrázek 7 – Poloha obydlí ve velmi špatném technickém stavu	42
Obrázek 8 – Vyloučená lokalita Předlice, současný stav	44
Obrázek 9 – Ilustrační foto z lokality Přednádraží – Zadní přívaz	46

Přílohy

Příloha 1

Dotazník

Anonymní dotazníkové šetření

téma: Vyloučené lokality v Ústí nad Labem
autor: Stanislav Seiner

Pohlaví:

- muž
- žena

Věková kategorie:

- 21 – 30 let
- 31 – 40 let
- 41 – 50 let
- 51 a více let

1) Považujete lokalitu Předlice za nebezpečnou?

- ano
- spíše ano
- spíše ne

- ne
- nevím

**2) Zhoršila se v posledních letech bezpečnostní situace v oblasti
Předlice?**

- ano
- spíše ano
- spíše ne
- ne
- nevím

3) Pomáhá městská policie snižovat kriminalitu v oblasti?

- ano
- spíše ano
- spíše ne
- ne
- nevím

4) Je nabídka sociálních služeb v lokalitě dostatečná?

- ano
- spíše ano
- spíše ne
- ne
- nevím

5) Mělo by město Ústí nad Labem nabízet sociální byty?

- ano
- spíše ano
- spíše ne
- ne
- nevím

6) Přispívá dle Vás hazard k zvyšování sociálních problémů ve vyloučených lokalitách?

- ano
- spíše ano
- spíše ne
- ne
- nevím

7) Jste pro plošný zákaz výherních automatů a VLT?

- ano
- spíše ano
- spíše ne
- ne
- nevím

8) Mělo by být město důslednější v nařizování demolice obývaných budov, které jsou v nevyhovujícím stavu?

- ano
- spíše ano
- spíše ne
- ne
- nevím

Poznámky
