

Univerzita Karlova

Právnická fakulta

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Rigorózní práce

**Chomutovsko: Sociální vyloučení s důrazem na
problematiku bydlení**

Zpracovala:

Mgr. Anna Jonášová

Praha, prosinec 2013

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Chomutově dne 20. prosince 2013

Mgr. Anna Jonášová

OBSAH

1. Úvod	7
2. Právo na bydlení jako základní lidské právo	9
2.1 Základní vymezení práva na bydlení.....	9
2.2 Dokumenty o lidských právech.....	10
- Všeobecná deklarace lidských práv	
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech	
- Úmluva o právech dítěte	
- Agenda Habitat	
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod	
- Evropská sociální charta	
- Revidovaná evropská sociální charta	
2.3 Evropská unie a právo na bydlení.....	20
- Listina základních práv Evropské unie	
- Strategie EVROPA 2020	
2.4 Vnitrostátní úprava práva na bydlení.....	23
- Orgány zabývající se politikou bydlení	
2.5 Přiměřené bydlení.....	25
2.6 Diskriminace na trhu s byty.....	26
- Přímá diskriminace	
- Nepřímá diskriminace	
3. Sociální vyloučení	29
3.1 Pojem sociální vyloučení.....	29
3.2 Vznik sociálního vyloučení.....	31
- Osoby ohrožené sociálním vyloučením	
- Etnický aspekt sociálního vylučování	
3.3 Způsoby vyloučení osob.....	33
- Prostorové vyloučení	
- Ekonomické vyloučení	
- Kulturní vyloučení	
- Sociální vyloučení v užším slova smyslu	
- Symbolické vyloučení	

3.4	Projevy sociálního vyloučení.....	38
	- Prostorové vyloučení a nekvalitní bydlení	
	- Nezaměstnanost, materiální chudoba	
	- Nízká vzdělanost, neznalost práv a povinností	
	- Kriminalita a závislosti	
	- Zadluženost a lichva	
3.5	Bytová nouze.....	47
	- Bytová nouze podle K. Teigehe	
	- Současnost	
	- Bytová nouze a vyloučení z bydlení podle FEANTSA	
	- Studie Sociální ubytovny jako dlouhodobé ubytování pro sociálně slabé	
4.	Sociálně vyloučené lokality.....	52
4.1	Charakteristika sociálně vyloučené lokality.....	52
4.2	Počet lokalit a jejich rozmístění v republice.....	54
4.3	Vznik sociálně vyloučených lokalit.....	57
4.4	Typy lokalit.....	59
	- Typologie romských sídel	
	- Typologie podle Analýzy sociálně vyloučených romských lokalit	
4.5	Život v lokalitách.....	62
5.	Dávky podporující bydlení.....	65
5.1	Systém sociálního zabezpečení.....	65
	- Životní minimum	
	- Existenční minimum	
5.2	Státní sociální podpora.....	67
	- Normativní systém státní sociální podpory	
5.3	Systematika zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.....	71
5.4	Příspěvek na bydlení.....	75
	- Nevýhody současné úpravy příspěvku na bydlení	
5.5	Sociální pomoc.....	80
	- Normativní rámec systému pomoci v hmotné nouzi	
5.6	Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.....	84

-	Zákonné prostředky řešení stavu hmotné nouze	
-	Moderní prvky v zákoně o pomoci v hmotné nouzi	
-	Systematika zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi	
5.7	Doplatek na bydlení.....	93
-	Nevýhody koncepce doplatku na bydlení	
5.8	Dvoukolejnost dávek na bydlení.....	95
-	Zamýšlená reforma dávek na bydlení z roku 2012	
6.	Sociální bydlení – teorie a praxe.....	98
6.1	Teorie.....	98
-	Definice	
-	Znaky sociálního bydlení	
-	Potřebnost zákona o sociálním bydlení	
6.2	Názory na sociální bydlení.....	103
-	Dotazník	
6.3	Vnitrostátní dokumenty zabývající se sociálním bydlením.....	110
-	Koncepce bydlení do roku 2020	
-	Studie MMR a MPSV: Sociální ubytovny jako dlouhodobé ubytovny pro sociálně slabé	
6.4	Možné řešení problematiky sociálního bydlení.....	116
-	Bariéry návratu vyloučených rodin do nájemního bydlení	
-	Možné řešení problematiky sociálního bydlení	
-	Koncept „housing first“	
-	Koncept vícestupňového bydlení	
7.	Situace v Chomutově.....	126
7.1	Sociální vyloučení ve městě.....	127
7.2	Činnost Agentury pro sociální začleňování v Chomutově.....	128
7.3	Sociálně vyloučené lokality v Chomutově.....	131
-	Analýza rizikových lokalit v Chomutově	
-	Studie Sociální past II – Exekuce	
-	Interaktivní mapy na stránkách Evropského sociálního fondu	
-	Strategický plán sociálního začleňování	
7.4	Sociální bydlení v Chomutově.....	137

- Byty ve vlastnictví města
- Sociální byty v Chomutově
- Ubytovny v Chomutově

8. Závěr	144
Seznam použité literatury	146
Seznam použitých dokumentů	149
Seznam použitých internetových zdrojů	151
Příloha – Výsledky dotazníku	152
Resumé	158
Summary	160

1. Úvod

O bydlení v souvislosti se sociálním vyloučením se v současné době mluví čím dál častěji jak mezi odborníky, tak v médiích. Na občany se odevšad valí informace o ubytovnách pro neplatiče, množí se případy, kdy hromadné sdělovací prostředky informují o kauzách spojených s vydíráním sociálně slabých občanů a jejich znevýhodňováním na trhu s byty. Přes to všechno však není většinová společnost přístupná dialogu a chybí i politická vůle k řešení těchto problémů, protože se týkají především lidí, kteří státu ničím finančně nepřispívají, naopak v mnoha případech pouze čerpají. V dnešní době se společnost stále více polarizuje a rozevírání sociálních nůžek stále více pociťují ti, kteří z jakéhokoliv důvodu nesplňují podmínky, jejichž plnění je považováno za žádoucí a „normální“.

Čím dál více si uvědomuji, že tato uniformita je požadována zejména po těch, kteří ji ani při sebelepší vůli nemohou splňovat. Okolí pak takového člověka hodnotí jako nepřizpůsobivého a jako takového ho neváhá různě postihovat, což často vede k diskriminaci, kterou můžeme pozorovat i v oblasti přístupu k bydlení. Právě přístupu k bydlení, dávkám na bydlení a osobám, které jsou na ně odkázané, bych se chtěla v této práci věnovat. Zodpovědnost za zajištění rovného přístupu k bydlení by měl mít v první řadě stát, který ovlivňuje situaci znevýhodněných osob prostřednictvím své sociální politiky. Při jejím prosazování však musí čerpat z konsensu pramenícího ze solidarity společnosti, která je mnohdy proti sociálně vyloučeným zaujatá a pomáhat jim nehodlá.

Hlavním důvodem, proč jsem si toto komplikované téma vybrala, je kromě aktuálnosti tématu skutečnost, že pocházím ze strukturálně narušeného regionu, z Chomutovska. Tato část Ústeckého kraje je nechvalně proslulá těžkým průmyslem, hnědouhelnými doly, nízkou životní úrovní obyvatel a v neposlední řadě sociálními a rasovými nepokoji. Výběrem tématu o sociálním vyloučení s důrazem na bydlení a následným zpracováním rigorózní práce jsem se snažila proniknout do této problematiky a porozumět událostem, které se v mém okolí dějí. I proto jsem se rozhodla v některých kapitolách zmínit aktuální stav v Chomutově, protože v teorii a zákonech je sice spousta ustanovení, která normativně různé situace upravují, ale skutečnost je mnohdy úplně jiná.

Uvědomuji si, že sociální vyloučení, diskriminace a nerovný přístup k bydlení jsou propojené komplexní problémy a není jednoduché je v jedné práci obsáhnout. Proto jsem se v této rigorózní práci zaměřila na aspekty těchto sociálních jevů, které osobně považuji za nejdůležitější.

2. Právo na bydlení jako základní lidské právo

2.1. Základní vymezení práva na bydlení

„Bydlení je privátním ekonomickým statkem a odpovědnost za zajištění vlastního bydlení nese prioritně člověk sám, resp. jeho rodina.“¹ Bydlení je uspokojením základní lidské potřeby mít domov, v němž jedinec naplní nejen své biologické, ale i sociální a kulturní potřeby. Není však jen zrealizováním potřeby mít střechu nad hlavou, ale i vyjádřením určitého sociálního statutu a životního stylu. „Od přijetí Všeobecné deklarace lidských práv v roce 1948 je právo na přiměřené bydlení uznáváno jako důležitá část práva na přiměřenou životní úroveň.“²

„Právo na bydlení není dnes vnímáno jako právo nárokové, ale vyplývá ze specifik týkajících se privátního trhu bydlení ve vyspělých zemích.“³ Obecně vzato neznamená také, že člověk, který nemůže využívat obydlí, je oprávněn získat byt nebo toto oprávnění nárokovat. Je vykládáno spíše tak, že jedinec má „právo na krizové ubytování nebo je oprávněným žadatelem o byt a nemůže mu být zabráněno v přístupu k bydlení z důvodu osobní situace nebo osobních podmínek.“⁴ V některých zemích je však právo na bydlení uzákoněno v jiném slova smyslu, totiž že je stát, popřípadě samospráva povinna poskytnout trvalé bydlení domácnosti bez přístřeší (jako ve Skotsku), nebo že se občan může obrátit na soud, když mu je znemožněn přístup k bydlení navzdory jeho snaze, jak je tomu ve Francii. Všechny vyspělé státy se tedy snaží realizovat různé nástroje bytové politiky, které by občanům umožnilo jejich právo na bydlení snáze realizovat zejména prostřednictvím zvýšení finanční dostupnosti standardního a přiměřeného bydlení.

¹ LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEKA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, str. 4, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7

² UN-HABITAT, Agenda Habitat, část 4., bod B, článek 1, anglická verze: http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp, česká verze: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=40>, navštíveno 13.11.2013

³ LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEKA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, str. 4, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7

⁴ FEANTSA, People who are homeless can be housed: An insight into successful practices from Gross Europe, FEANTSA Annual Theme 2008

Na následujících stranách se budu věnovat jednotlivým mezinárodním dokumentům, těm závazným i nezávazným, v nichž je právo na bydlení v různých modifikacích upraveno, a dalším pojmům, které jsou s právem na bydlení spojeny.

2.2. Dokumenty o lidských právech s důrazem na právo na přiměřené bydlení

Pojem lidská práva je velmi těžko uchopitelný a teoretici se s jejich definicí vyrovnávají různými způsoby. Obecně jde o práva, která patří všem lidem, kteří by bez těchto práv nežili svůj život v důstojnosti. Za jejich nejkonkrétnější a nejpřesnější vymezení považuje organizace Amnesty International definici pomocí výčtu lidských práv v mezinárodních smlouvách a pomocí následného výkladu ustanovení odborníky z celého světa.⁵ Proto se chci v následujících bodech práce zaměřit právě na tyto dokumenty a akcentovat v nich ustanovení, která se týkají práva na bydlení.

2.2.1. Všeobecná deklarace lidských práv

Všeobecná deklarace lidských práv⁶ je nezávazným dokumentem s nejrozsáhlejším katalogem lidských práv, byla schválena Valným shromážděním Organizace spojených národů dne 10. prosince 1948. V době přijetí měla OSN pouze 58 členů, avšak i přesto bylo velmi komplikované zohlednit při tvorbě dokumentu různorodost členských států organizace a přimět je, aby pro dokument hlasovaly. Při přijímání rezoluce se Československo zdrželo hlasování, avšak výslednou podobu zástupci Československa podepsali.

Článek 22 Deklarace stanoví, že „každý člověk má jako člen společnosti právo na sociální zabezpečení a nárok na to, aby mu byla národním úsilím i mezinárodní součinností a v souladu s organizací a s prostředky příslušného státu zajištěna hospodářská, sociální a kulturní práva nezbytná k jeho důstojnosti a k svobodnému rozvoji jeho osobnosti.“ Jelikož mezi hospodářská, sociální a kulturní práva můžeme zařadit i právo na přiměřené bydlení, jsem toho názoru, že tento článek také zakládá povinnost státu zajistit svým občanům a dalším osobám, které mají na zabezpečení dle

⁵ <http://www.lidskaprava.cz/student/uvod-do-lidskych-prav>, projekt Amnesty International, navštíveno 23.10.2013

⁶ <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>, navštíveno 16.10.2013

zákonné úpravy nárok, hospodářská, sociální a kulturní práva s ohledem na znění článku 7: „Všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakéhokoli rozlišování. Všichni mají právo na stejnou ochranu proti jakékoli diskriminaci, která porušuje tuto deklaráci, a proti každému podněcování k takové diskriminaci.

Realizace práva na bydlení je mezinárodní povinností členských států, toto právo je uznáno i ve článku 25, jehož odstavec 1 uvádí: „Každý má právo na životní úroveň přiměřenou zdraví a blahobytu jeho i jeho rodiny, čítajíc v to potravu, šatstvo, bydlení, lékařskou péči a nezbytné sociální služby; má právo na zabezpečení v nezaměstnanosti, v nemoci, při pracovní nezpůsobilosti, při ovdovění, v stáří nebo v ostatních případech ztráty výdělečných možností, nastalé v důsledku okolností nezávislých na jeho vůli.“⁷ Zde se již objevuje termín „přiměřený“, jehož definice je velmi nejasná a těžko uchopitelná. Problematiku tohoto termínu bych chtěla rozebrat v bodu 2.5 této práce.

Způsob, kterým mají signatářské státy zajistit přiměřenou životní úroveň a hospodářská, sociální a kulturní práva svých obyvatel, si každý stát určuje sám. Je logické, že při rozmanitosti a velkém množství členských států OSN nelze určovat společné minimální standardy bydlení, jejichž dodržování by bylo kontrolováno. Na co by se však měly státy soustředit a co by podle mého názoru mělo být prosazováno s větší vehemencí, je rovné zacházení zakotvené ve článku 7. Myslím si totiž, že diskriminace na trhu s byty je jedním z největších problémů, s nimiž se při řešení své bytové politiky naše republika spolu s dalšími evropskými státy potýká.

2.2.2. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech⁸ je závazný dokument z roku 1966. Jménem Československé socialistické republiky byl spolu s Mezinárodním paktem o občanských a politických právech podepsán v New Yorku dne 7. října 1968, ratifikovány byly oba však až o sedm let později. Pro Československo vstoupil v platnost až červnem 1991. Jako nástupnický stát České a Slovenské Federativní Republiky se i Česká republika stala v souladu se zásadami mezinárodního

⁷ DE1/48 Všeobecná deklaráce lidských práv, čl. 25 odst. 1

⁸ **Vyhláška ministra zahraničních věcí** 120/1976 Sb., <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=19852>, navštíveno 17.10.2013

práva. Ratifikační listina České republiky byla uložena u generálního tajemníka Rady Evropy dne 17. listopadu 1999. V současné době je Pakt ratifikován ve 160 zemích.

Tento dokument začíná preambulí, ve které jsou zahrnuty důvody uzavření smlouvy. V první části je vylíčeno právo všech národů na nezávislost ve sféře politické, ekonomické, kulturní a sociální. Další část obsahuje seznam práv různých menšin - národnostních, sexuálních, rasových, náboženských a dalších obyvatel různých kultur žijících v zemích, které tento pakt ratifikovaly a jsou jím vázány. Třetí část se věnuje pracovnímu právu (zákoníku práce, hygieně a bezpečnosti práce, právu na dovolenou), ochraně zdraví (fyzického i psychického), právu na vzdělání (všeobecné, povinné a bezplatné) a podílení se na kulturní sféře života. Dále byla stanovena pravidla dodržování práv obsažených v zákoně, včetně poskytování zpráv Generálnímu tajemníkovi OSN a Ekonomické a sociální radě. V poslední části je popis uzavření smlouvy.

Článek 11 odstavec 1 Paktu stanoví: „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, uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu.“ Je zde tedy založeno právo na přiměřenou životní úroveň každého jedince, přičemž je do ní zahrnuto i právo na byt. Smluvní státy Paktu tedy mají podnikat odpovídající kroky k tomu, aby zajistily uskutečnění tohoto práva. Vzhledem k tomu, že je Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech závazným dokumentem a je v něm stanoveno právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň, tedy i bydlení, existuje zde povinnost předkládat generálnímu tajemníkovi Organizace spojených národů zprávy, který předá jejich kopie Hospodářské a sociální radě k posouzení podle ustanovení Paktu.

Jsem toho názoru, že Pakt hledí na právo na bydlení z hlediska hmotného zabezpečení osob, jak vyplývá z jeho zařazení mezi ostatní hmotné statky do článku 11, jenž upravuje právo na přiměřenou životní úroveň a je v něm možná opomenuta sociální stránka věci. Bydlení totiž nezahrnuje pouze prostor, který má splňovat určité standardy hygienické a kulturní. Aby mohl být prostor považován za domov jako takový, je nutné,

aby se v něm obyvatelé cítili v bezpečí a mohli jej nerušeně užívat. Tento způsob pohledu na problematiku bydlení není tedy v Paktu zahrnut, což považuji za určitý nedostatek.

Článek 11 Paktu je nutné vykládat s ohledem na Článek 2 odstavec 2 téhož dokumentu, který stanoví: „Státy, smluvní strany Paktu, se zavazují, že zaručí, že práva formulovaná v tomto Paktu se budou uskutečňovat bez jakéhokoli rozlišování podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního a sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení.“ Je tedy zřejmé, že jakákoliv diskriminace je nežádoucí, státy mají zaručit a zajistit rovné zacházení se všemi lidmi, což je ovšem velice komplikované a těžko realizovatelné, zvláště ve spojení s problematikou bydlení, kde jako vlastníci nemovitostí vystupují jak soukromé fyzické osoby, tak i veřejné korporace, které mají především jednat v souladu s tímto závazným dokumentem a jeho požadavky.

Pakt je sice závazný, ale vzhledem k povaze OSN, počtu členů, závažnosti jiných řešených problémů a diverzifikaci stavu lidských práv v členských státech jsou také jednotlivá práva těžko vynutitelná pro jednotlivce. Komplikace nastává zejména tehdy, když je daný členský stát nepřijme za své znovu tím, že je implantuje do svého právního řádu a tím pádem zkomplikuje svým občanům cestu k uspokojení jejich práv před vnitrostátními soudy.

2.2.3. Úmluva o právech dítěte

Úmluva o právech dítěte byla přijata Valným shromážděním OSN dne 20. listopadu 1989 v New Yorku. „Jménem České a Slovenské Federativní Republiky byla Úmluva podepsána v New Yorku dne 30. září 1990.“⁹ Dodržování Úmluvy kontroluje Výbor pro práva dítěte OSN. Úmluva obsahuje v první řadě práva dítěte, dále povinnosti státu, další zásady a na základě Článku 43 byl také založen výše zmíněný Výbor pro práva dítěte. Opět zde můžeme pozorovat zaměření na materiální zabezpečení dětí, které má převahu nad bezpečím a jistotou, které děti bezpochyby ke svému vývoji také potřebují.

Čl. 27 úmluvy stanoví:

⁹ 104/1991 Sb. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí, Úmluva o právech dítěte

„1. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uznávají právo každého dítěte na životní úroveň nezbytnou pro jeho tělesný, duševní, duchovní, mravní a sociální rozvoj.

2. Rodič(e) nebo jiné osoby, které se o dítě starají, nesou v rámci svých schopností a finančních možností základní odpovědnost za zabezpečení životních podmínek nezbytných pro rozvoj dítěte.

3. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, v souladu s podmínkami daného státu a v rámci svých možností činí potřebná opatření pro poskytování pomoci rodičům a jiným osobám, které se o dítě starají, k uskutečňování tohoto práva a v případě potřeby poskytují materiální pomoc a podpůrné programy, zejména v oblasti zabezpečení potravin, šatstva a **bydlení**.“

Vzhledem k tomu, že v době, kdy byla Úmluva o právech dítěte vytvářena, ve většině zemí Evropy již naštěstí nehrozilo dětem nebezpečí hladomoru a bezdomovectví, bych očekávala, že bude akcentována jako určitá nadstavba i dostupnost tohoto bydlení pro rodiny. Například Česká republika, která je podle odstavce 3 tohoto článku, jako ostatní státy, povinna pomáhat rodičům zajistit dětem potřebnou životní úroveň a poskytnout jim materiální pomoc. Jsem toho názoru, že ve vyspělých zemích je materiální pomoc poskytována v dostatečné míře, avšak můžeme pozorovat velký deficit v oblasti rovného přístupu ke všem právům, což vidím jako největší problém.

2.2.4. Agenda Habitat

Agenda Habitat je zásadní politický dokument, který byl přijat na Druhé konferenci Spojených národů o lidských sídlech, zkráceně na konferenci Habitat II, konající se v Istanbulu od 3. do 14. června 1996. Hlavním garantem konference byl UN-HABITAT, program OSN pro lidská sídla, jehož posláním je „podpora rozvoje společensky a ekologicky udržitelných lidských sídel a dosažení přiměřeného přístřeší pro všechny“¹⁰

Agenda Habitat zahrnuje cíle, zásady a závazky pro realizaci globálního akčního plánu pro zlepšení kvality života v lidských sídlech. K Agendě Habitat se vztahuje ještě Istanbulská deklarace, přijatá na téže konferenci, v níž se účastnické státy OSN zavazují realizovat řadu opatření obsažených v Agendě Habitat a dosažení dvou základních cílů:

¹⁰ <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=9>

přiměřeného bydlení pro všechny a trvale udržitelného rozvoje lidských sídel v urbanizujícím se světě.¹¹

Přiměřené bydlení pro všechny je upraveno v části IV, pod písmenem B, bodem 1. Úvod obsahuje články 60 až 64, ve kterých je vymezeno, co tvůrci dokumentu rozumí pojmem přiměřené bydlení a v demonstrativním výčtu jsou zde také vyjmenovány body, na které by se signatářské státy měly soustředit:

- i. Rozšiřování nabídky finančně dostupného bydlení pomocí patřičných regulačních opatření a tržních stimulů.
- ii. Zvyšování finanční dostupnosti prostřednictvím dotací, nájemních i jiných forem bytové pomoci lidem, kteří žijí v chudobě.
- iii. Podporování programů komunálního, družstevního a neziskového nájemního i vlastnického bydlení.
- iv. Rozšiřování podpůrných služeb pro bezdomovce a jiné zranitelné skupiny obyvatelstva.
- v. Mobilizování inovativních finančních a jiných zdrojů - soukromých i veřejných - pro bydlení a místní rozvoj.
- vi. Vytváření a podporování tržních stimulů za účelem povzbuzení soukromého sektoru tak, aby uspokojoval potřeby finančně dostupného nájemního i vlastnického bydlení.
- vii. Podporování modelů trvale udržitelného prostorového rozvoje a dopravních systémů, které zlepšují přístupnost ke zboží, službám, společenskému vybavení i práci.¹²

Dále by podle Agendy měla bytová politika států reagovat na rozmanité potřeby těch, kteří patří k znevýhodněným a zranitelným skupinám obyvatelstva, a měla by být cíleně decentralizována, aby mohla pružně reagovat na situaci obyvatel jednotlivých regionů. Tato myšlenka je jistě velmi chvályhodná, ale pochybuji, že se v signatářských státech najde politická vůle, a tím pádem i možnost výše zmíněné nástroje prosadit.

V Části III, se státy zúčastněné na konferenci zavázaly Agendu uvádět do praxe a zároveň věnovat zvláštní pozornost podmínkám a potřebám lidí žijících v chudobě,

¹¹ <http://www.uur.cz/default.asp?ID=36>, navštíveno 22.10.2013

¹² Agenda Habitat, United Nations Human Settlements Program, Istanbul 1996

lidí bez domova a dalším znevýhodněným osobám. Nevýhodou Agendy však je, že její plnění nedozoruje a nevynucuje žádná kontrolní komise ani podobná instituce, jedná se tedy o dokument soft – law . Tím pádem je pouze na jednotlivých členských státech, jak a zda vůbec budou své rozsáhlé závazky vzešlé z tohoto dokumentu plnit.

2.2.5 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Úmluva o ochraně lidských práva a základních svobod¹³, zkráceně Evropská úmluva o lidských právech je nejdůležitější úmluvou o lidských právech sjednanou v rámci Rady Evropy a je základním dokumentem mezinárodněprávní ochrany lidských práv v Evropě. Byla podepsána v Římě dne 4. listopadu 1950. Obsahuje poměrně stručný katalog práv, který byl však později doplněn dalšími právy, zaručenými v protokolech k Úmluvě. Práva na bydlení se týká článek č. 8, v němž je stanoveno: „Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“ Bydlení totiž nemůžeme pojímat pouze ve smyslu fyzické domény, tedy že osoby mají kde přebývat a jsou chráněny před okolními vlivy. Právo na bydlení je nutné chápat i jako potřebu soukromí a rodinného života. Z toho důvodu si myslím, že tento článek upravuje právo na bydlení z trochu jiného úhlu než ostatní dokumenty zmíněné v této kapitole – totiž z pohledu domény sociální.

K ochraně vyjmenovaných lidských práv byl zřízen Evropský soud pro lidská práva, jehož sídlo je ve Štrasburku a jenž má za úkol posuzovat a rozhodovat případy, které se týkají výkladu a provádění Úmluvy, jak je stanoveno v článku 45 Úmluvy. V následujících odstavcích bych chtěla zmínit judikát Evropského soudu pro lidská práva, který se bydlením v souvislosti s právem na respektování soukromého a rodinného života zabývá.

¹³ Sdělení č. 41/1996 Sb., <http://www.novatrixprint.cz/umluva-o-ochrane-lidskych-prav-a-svobod.html>, navštíveno 25.11.2013

Wallová a Walla proti České republice (Eu 23848/04)

Paní Emílie Wallová a Jaroslav Walla byli manželé a měli pět dětí, které jim byly odejmuty na základě rozhodnutí Okresního soudu v Táboře na návrh Odboru sociálně právní ochrany dětí v Táboře. Důvodem pro odejmutí dětí byla skutečnost, že rodiče nebyli schopni rodinně zajistit stálý a vyhovující byt. Děti byly proto umístěny do ústavní výchovy, proti čemuž jejich matka podala opožděně odvolání. Následně rodiče neprojevovali déle než šest měsíců o děti opravdový zájem, ani se nesnažili opatřit si vhodné bydlení, a proto byly dvě nejmladší děti svěřeny do náhradní rodinné péče a následně osvojeny bez souhlasu biologických rodičů. Se třemi staršími dětmi stěžovatelé však kontakt udržovali.

Poté, co byly mladší děti pravomocně osvojeny, podali rodiče ústavní stížnost, v níž se domáhali navrácení dětí s důrazem na to, že nebylo dodrženo kritérium přiměřenosti. Akcentovali také, že jediným důvodem pro odebrání dětí byl materiální nedostatek rodičů, přičemž orgány veřejné moci neprojevily ani snahu jim pomoci tuto situaci vyřešit. Také tvrdili, že byl zásah veřejné moci do jejich práva na ochranu soukromého a rodinného života. Situace se dále vyhrocovala, až po vulgární napadení ředitele výchovného ústavu otcem a následným zákazem návštěv rodičů u dětí. Poté, co si otec dětí našel zaměstnání, matce byl přiznán invalidní důchod a uzavřeli nájemní smlouvu na trvalejší bydlení, byla ústavní výchova dětí zrušena, ačkoliv měl proti tomu Orgán sociálně právní ochrany dětí námitky z toho důvodu, že jsou rodiče zadlužení.

Soud sice konstatoval, že stěžovatelé nevyužili všech prostředků, jež jim poskytuje vnitrostátní právo, aby se svých práv domohli. Následně však vyslovil nesouhlas s postupem veřejných orgánů. Rozdělení rodiny představuje významný zásah do práva na soukromý a rodinný život a není možné, aby byla rodina rozdělena pouze kvůli nevyhovujícímu bydlení. Stát má rodinné vztahy rozvíjet a nikoliv je ničit – bylo by spíše vhodné nalézt odpovídající bydlení pro takto početnou rodinu, neboť děti nebyly vystaveny fyzickému násilí ani špatnému zacházení ze strany rodičů a nebyl tedy důvod je z péče rodičů odebírat. Z prokázaného stavu tedy vyplynulo, že orgány veřejné moci nevyvinuly dostatečné úsilí na pomoc stěžovatelům a jejich dětem. Z tohoto důvodu soud jednomyslně rozhodl, že došlo k porušení článku 8 Úmluvy.

Z uvedeného je zřejmé, že právo na bydlení, které by měl stát zajistit rodině, je základem pro další práva a nelze nikomu zasahovat do práv uznaných v Úmluvě jen z toho důvodu, že jeho materiální úroveň nedosahuje standardů obvyklých ve společnosti. Naopak má stát vyvinout úsilí pro to, aby bylo právu na bydlení učiněno za dost, čímž by se předešlo přehnaným zásahům do ostatních základních práv.

2.2.6 Evropská sociální charta

„Dne 18. října 1961 byla v Turínu přijata Evropská sociální charta, která následně vstoupila v platnost na základě svého článku 35 odst. 2 dne 26. února 1965. Jménem České a Slovenské Federativní Republiky byla Evropská sociální charta podepsána ve Štrasburku dne 27. května 1992.“¹⁴ Jako nástupnický stát České a Slovenské Federativní Republiky se i Česká republika stala v souladu se zásadami mezinárodního práva. S Chartou vyslovil souhlas Parlament České republiky a následně dal prezident republiky souhlas s její ratifikací. Ratifikační listina České republiky byla uložena u generálního tajemníka Rady Evropy dne 3. listopadu 1999. Pro Českou republiku vstoupila v platnost v souladu s ustanovením odstavce 3 článku 35 dne 3. prosince 1999, přičemž se Česká republika zavázala, že pro ni budou závazná následující ustanovení: Článek 1 odstavce 1, 2, 3, dále Článek 2 odstavce 1, 2, 3, 4, 5, dále Článek 3 odstavce 1, 2, 3, dále Článek 4 odstavce 2, 3, 4, 5, dále Článek 5, dále Článek 6 odstavce 1, 2, 3, 4, dále Článek 7 odstavce 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, dále Článek 8 odstavce 1, 2, 3, 4, dále Článek 11 odstavce 1, 2, 3, dále Článek 12 odstavce 1, 2, 3, 4, dále Článek 13 odstavce 1, 2, 3, 4, dále Článek 14 odstavce 1, 2, dále Článek 15 odstavce 2, dále Článek 16, dále Článek 17, dále Článek 18 odstavec 4 a konečně Článek 19 odstavec 9.

Pro právo na bydlení je stěžejní článek 16 Charty s názvem Právo rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu, ve kterém stojí: „S cílem zajistit nezbytné podmínky pro plný rozvoj rodiny, která je základní jednotkou společnosti, se smluvní strany zavazují podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života takovými prostředky, jako jsou rodinné dávky, daňová opatření, poskytování **bydlení pro rodiny**, dávek novomanželům a jinými vhodnými prostředky.“ Je tedy zřejmé, že tvůrci tohoto dokumentu již uvažovali komplexněji a nepojali právo na bydlení jako

¹⁴ 14/2000 Sb. mezinárodních smluv, Evropská sociální charta, <http://www.mpsv.cz/files/clanky/1218/esch.pdf>

pouhý materiální statek, jenž má zajistit ubytování jedince, ale důrazem na rozvoj rodiny a ochranu rodinného života dbá i na nehmotnou stránku problematiky, což oceňuji.

Česká republika, konkrétně Ministerstvo práce a sociálních věcí každým rokem od roku 2000 vypracovává zprávy o plnění Evropské sociální charty. Plnění stěžejního článku 6 bylo jedním z bodů třetí zprávy o plnění Charty za období let 2003-2004¹⁵ a osmé zprávy o plnění Charty za období do 31.12.2009.¹⁶ Ve třetí zprávě byly řešiteli kladeny otázky, z nichž se k bydlení a článku 16 vztahovala otázka E: „Uved'te, zda byla přijata opatření na podporu výstavby bytů pro rodiny, poskytněte statistické údaje o rozsahu takovéto výstavby.“¹⁷ Řešitel ve zprávě uvedl, že v referenčním období bylo přijato opatření na podporu výstavby bytů pro rodiny, a to formou nízko úročených úvěrů pro mladé lidi do 36 let - jak pro manžele, tak pro samostatně žijící osobu trvale pečující o dítě. V osmé zprávě řešitel opět vyzdvihuje podporu hypotečních úvěrů, stavebního spoření a nízko úročených úvěrů na podporu bydlení mladým lidem do 35 let věku.

V žádné zprávě není ani zmínka o tom, že mnoho rodin na tyto úvěry nedosáhne, neboť jim pro absenci stálého příjmu úvěr není schválen, takže se tato opatření zejména pro některé rodiny stávají naprosto zbytečnými. Stejně tak zde není zmínka o podpoře nájemního bydlení, které je v mnoha zemích naprostým standardem a mohlo by být řešením i situace bytové nouze sociálně znevýhodněných rodin. Je zřejmé, že stát podporuje především vlastnické bydlení a stavbu nových bytů na úkor bydlení nájemního, které by svízelnou bytovou situací mnoha rodin řešilo snáz a levněji. Jsem tedy toho názoru, že nedochází k plné podpoře rodinného bydlení, jak bylo v Chartě zamýšleno a sepsáno.

2.2.7 Revidovaná sociální charta

Revidovaná sociální charta vznikla po dohodě na ministerské konferenci, pořádané v Turínu ve dnech 21. a 22. října 1991, kdy byl vytyčen cíl „aktualizovat a

¹⁵ Třetí zpráva o plnění Evropské sociální charty, http://www.mpsv.cz/files/clanky/1480/plneni_esch_III.pdf

¹⁶ Osmá zpráva o plnění Evropské sociální charty, http://www.mpsv.cz/files/clanky/14457/ESCH_8.pdf, navštíveno 17.10.2013

¹⁷ Třetí zpráva o plnění Evropské sociální charty, http://www.mpsv.cz/files/clanky/1480/plneni_esch_III.pdf, strana 99, navštíveno 17.10.2013

přizpůsobit obsah Charty tak, aby odrážel zejména fundamentální změny, ke kterým došlo od doby, kdy byl přijat text Charty.¹⁸ Text Revidované Charty obsahuje nové články a upřesnění a výklad stávajících článků, aby nedocházelo k jejich nesprávné interpretaci.

V Revidované sociální chartě je právo na bydlení výslovně upraveno v článku 31 části I, kde je stanoveno: „Každý má právo na bydlení.“ Nutnost ratifikace a implementace alespoň tohoto článku Revidované charty vyzdvihuje Směrnice Rady Evropy pro politiku přístupu k bydlení pro znevýhodněné kategorie osob¹⁹, protože podle části I článku 1 tohoto dokumentu je přístup znevýhodněných skupin populace k bydlení problémem, kterému čelí všechny členské státy Rady Evropy. Nikde však není vymezeno, zda je toto právo na bydlení nárokové či nikoliv, nebo jak mají jeho realizace státy dosáhnout. Opět zde tedy použijeme teoretický výklad, že toto právo není chápáno jako nárokové, ale znamená spíše zajištění rovného přístupu k bydlení.

2.3 Evropská unie a právo na bydlení

Lidská práva, demokracie a právní stát jsou základními hodnotami, na nichž Evropská unie stojí. „Jsou zakotveny v zakládající smlouvě a jsou předmětem Listiny základních práv z roku 2000, která se stala navíc právně závaznou ve chvíli, kdy vstoupila v platnost Lisabonská smlouva v roce 2009.“²⁰ Problematika bydlení sice spadá pod agendu, kterou si organizují a určují jednotlivé členské státy samy podle vlastních zkušeností a možností, za určitých podmínek však může sociální bydlení spadat pod unijní právo, pokud je tak označeno dotyčným členským státem. Tím pádem na něj může stát čerpat dotace nebo vyrovnání. Navíc aktivně napomáhá plnění několika cílů strategie Evropa 2020.²¹ Tím, že by stát označil určitý typ bydlení jako sociální a zároveň by jej zařadil do kategorie obecného hospodářského zájmu, bylo by možné na stavbu a provoz takového bydlení pro znevýhodněné rodiny čerpat dotace z fondů EU.

¹⁸ Preambule Evropské sociální charty, <http://www.mpsv.cz/cs/1132>

¹⁹ Směrnice pro politiku přístupu k bydlení pro znevýhodněné kategorie osob, vypracované skupinou odborníků pro přístup k bydlení (CS-LO), www.mpsv.cz/cs/1021, navštíveno 29.10.2013

²⁰ http://eeas.europa.eu/human_rights/index_cs.htm, navštíveno 24.10.2013

²¹ stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Problematika definice sociálního bydlení jako služby obecného hospodářského zájmu, bod 3.1 2013/C 44/09 ze dne 13. prosince 2012

2.3.1 Listina základních práv EU

Listina základních práv Evropské unie²², někdy též nazývaná Charta základních práv je dokument zabývající se základními právy v Evropské unii. Původně měla být součástí Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která však neprošla procesem ratifikace ve všech členských zemích poté, co ji v referendu odmítly Francie a Nizozemí. Listina byla následně vyhlášena jako samostatný dokument, který má podle Článku 6 Smlouvy o Evropské Unii stejnou právní sílu jako zakládající smlouvy. Stanoví totiž, že „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.“²³ Následně se stala závaznou tím, že v platnost vstoupila Lisabonská smlouva. Česká republika, jmenovitě prezident Václav Klaus, si však po vzoru Velké Británie a Polska vymínil výjimku, se kterou mnoho států nesohlasilo, Členské státy však znaveny zdoluhavou ratifikací Lisabonské smlouvy vyšly požadavkům prezidenta vstříc a České republice byla přislíbena možnost přistoupit k Protokolu č. 30 v okamžiku uzavření příští přístupové smlouvy.²⁴

Článek 34, který se věnuje sociálnímu zabezpečení a sociální pomoci, odstavec 3 Listiny stanoví: „Za účelem boje proti sociálnímu vyloučení a chudobě Unie uznává a respektuje právo na sociální pomoc a pomoc v oblasti **bydlení**, jejichž cílem je zajistit, v souladu s pravidly stanovenými právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi, důstojnou existenci pro všechny, kdo nemají dostatečné prostředky.“²⁵

Vzhledem k tomu, že sociální bydlení je považováno za službu obecného hospodářského zájmu, můžeme na tuto problematiku vztáhnout i Článek 36 Listiny, v němž je dáno: „Unie v souladu se Smlouvami a s cílem podpořit sociální a územní soudržnost Unie uznává a respektuje přístup ke službám obecného hospodářského zájmu tak, jak je stanoven vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.“ Odkazuje se zde na vnitrostátní předpisy, ale vzhledem k tomu, že v právním řádu České republiky nalezneme zákon č. 198/1999 Sb., tzv. antidiskriminační zákon, měla by Česká

²² 2012/C 326/02, http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/index_cs.htm, navštíveno 15.10.2013

²³ Smlouva o Evropské Unii, 92/C 191/01, anglické znění: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>, české znění: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:CS:PDF>, navštíveno 23.10.2013

²⁴ BONČKOVÁ H, „Výjimka“ z Listiny základních práv EU: Možné interpretace a dopady, Dny práva – 2010 – Days of Law, 1. ed. Brno: Masaryk University, 2010, <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>

²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303CS.01000101.htm>

republika všem osobám poskytovat stejnou možnost dosáhnout na přiměřené bydlení všem domácnostem a rodinám a těm znevýhodněným pomoci získat bydlení sociální.

Komise zveřejnila Zprávu o uplatňování Listiny základních práv EU za rok 2012²⁶, ve které však o bydlení, či dokonce o bydlení sociálním není ani zmínka, neboť se věnuje problematice lidských práv na obecnější a méně podrobné úrovni.

Nicméně je zřejmé, že Evropská unie a její členové právo na bydlení zásadně uznávají a měly by tedy podnikat kroky k jeho prosazování a zajištění.

2.3.2 Strategie EVROPA 2020

Vzhledem k tomu, že boj proti sociálnímu vyloučení, který je v dokumentu akcentován, probíhá i prostřednictvím přesunutí obyvatel ghatt do standardních bytů přiměřené kvality, včlenila jsem do této kapitoly i dokument, v němž se o právu na bydlení výslovně nehovoří. Komise při tvorbě Strategie samozřejmě navazovala na základní dokumenty EU, do kterých je právo na bydlení zahrnuto, proto jsem toho názoru, že sem Strategie Evropa 2020 patří.

Strategie Evropa 2020, neboli Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění byla vydána v Bruselu dne 3.3.2010.²⁷ Evropská unie už dlouhou dobu vynakládá úsilí na překonání současné hospodářské krize a vytvoření podmínek pro vyšší konkurenceschopnost ekonomiky a vyšší míru zaměstnanosti. „Cílem strategie Evropa 2020 je dosáhnout hospodářského růstu, který by byl inteligentní (prostřednictvím efektivnějšího investování do vzdělávání, výzkumu a inovací), udržitelný (díky konkurenceschopnému průmyslu a odhodlání pokročit na cestě směrem k nízkouhlíkové ekonomice) a inkluzivní (se silným důrazem na tvorbu pracovních míst a snižování chudoby). Strategie zahrnuje pět ambiciózních cílů týkajících se zaměstnanosti, výzkumu, vzdělávání, snižování chudoby a také otázek změny klimatu a energetiky.“²⁸ Pro účely této práce je stěžejním cílem boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Je v něm stanoven plán Evropské unie snížit alespoň o 20 milionů (tedy o 25%) počet lidí, kteří žijí v chudobě a jsou zasaženi sociálním vyloučením, nebo jim

²⁶ KOM/2013/0271

²⁷ KOM/2010 2020 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:CS:PDF>

²⁸ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_cs.htm, navštíveno 11.11.2013

tento stav teprve vážně hrozí, přičemž hranice chudoby je stanovena na úrovni 60% průměrného disponibilního příjmu v každém členském státě. K plnění tohoto cíle by měla přispět i Evropská platforma pro boj proti chudobě, která by měla zajistit, aby byly výhody a příklady dobré praxe sdíleny mezi členskými státy ve větší míře než dosud.

Z klíčových statistických dat z roku 2011, která byla použita k určení počátečního stavu sociálního vyloučení v jednotlivých zemích, vyplynulo, že Česká republika je jednou ze zemí, kde jsou obyvatelé chudobou a sociálním vyloučením, nebo jejich rizikem zasaženi nejméně z celé Evropské unie.²⁹ To však neznamená, že není potřeba podnikat žádné kroky ke zlepšení vnitrostátní situace a snížení sociálního napětí, které ve společnosti stále roste.

2.4 Vnitrostátní úprava práva na bydlení

Právo na bydlení v českých vnitrostátních předpisech výslovně zaneseno není. V Listině základních práv a svobod³⁰ je upravena ve článku 12 pouze nedotknutelnost obydlí: „Obydlí je nedotknutelné. Není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí.“

Pravděpodobnou příčinou je fakt, že je Česká republika signatářem všech výše zmíněných mezinárodních smluv, a tak zákonodárci necítili potřebu již jednou garantovaná práva opakovaně akcentovat ve vnitrostátním předpise. Také je možné, že právo na bydlení nepřišlo našim zákonodárcům natolik důležité, aby se jím v předpisech zabývali. Pevně doufám, že tak špatná situace v České republice není. Ať je důvod, proč není právo na bydlení zaneseno ve vnitrostátních předpisech, jakýkoliv, jsem toho názoru, že se jedná o poměrně velký deficit našeho právního řádu, který by měl být co nejrychleji napraven. Myslím si, že když už ne v Listině základních práv a svobod, tak by mělo být právo na bydlení upraveno alespoň v těch zákonech, které bydlení, potažmo jeho podporu upravují. Bylo by tedy žádoucí, aby bylo právo na bydlení alespoň zmíněno v zákonech z oblasti sociálního zabezpečení, v nichž jsou obsaženy dávky, které bydlení podporují, tedy v zákoně č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře a v zákoně č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. V lednu 2014 měl být Ministerstvem

²⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/33_poverty_and_social_inclusion.pdf, navštíveno 13.11.2013

³⁰ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., Listina základních práv a svobod

práce a sociálních věcí ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj zveřejněn návrh zákona o sociálním bydlení, v jehož preambuli, či úvodních ustanoveních bude snad právo na bydlení zapracováno. Bohužel tento návrh nebyl zveřejněn před odevzdáním této práce, proto jsem jej nemohla zpracovat.

V souvislosti s výše uvedeným si myslím, že by měly být v jednotlivých zákonech častější odkazy na související základní lidská práva, které by pomohly jednoznačnějšímu výkladu předmětných ustanovení a ulehčily by tak příslušným orgánům, soudům i jednotlivcům práci se zákony, navíc by podpořily právní jistotu.

2.4.1 Orgány zabývající se politikou bydlení

Ústředním orgánem státní správy ve věcech politiky bydlení je na základě zákona č. 2/1969 Sb. Ministerstvo pro místní rozvoj. Na základě tohoto zákona Ministerstvo pro místní rozvoj koordinuje činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení a dalších činností s politikou bydlení souvisejících. Za účelem poskytování podpory bydlení byl zákonem č. 211/2000 Sb. zřízen Státní fond rozvoje bydlení, jehož hlavním úkolem je shromažďování prostředků určených na podporu bydlení, podpora investic do výstavby bytů, poradenství, analýzy a rozdělování finančních prostředků z fondů EU. Bydlení podporují svými programy i další resorty. Ministerstvo financí řeší stavební spoření a daňové úlevy, Ministerstvo životního prostředí zaštiťuje program Zelená úsporám, Ministerstvo práce a sociálních věcí upravuje svými postupy sociální dávky na bydlení a další příspěvky.

V oblasti bytové politiky je absolutně nezastupitelná role obcí, které podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve svém obvodu v samostatné působnosti pečují v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Po roce 1990 byly obecní byty bezúplatně převedeny do vlastnictví obcí a s tím do jejich působnosti přešla i zodpovědnost za tvorbu místní bytové politiky³¹,

³¹ LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEGA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, strana 5, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7

avšak samosprávy se často s vidinou zisku tohoto majetku živelně zbavovaly a nyní nemají pro zajištění své bytové politiky dostatek volných bytů.

2.5 Přiměřené bydlení

Právo na bydlení je nejčastěji chápáno jako právo na přístup k důstojnému, přiměřenému a dostupnému bydlení. Pojem přiměřeného bydlení je velmi těžko uchopitelný, neboť si každý člověk pod tímto pojmem může představit něco jiného. Dokument Agenda Habitat³² organizace UN-HABITAT, programu OSN pro lidská sídla, definuje pojem přiměřené bydlení takto: „Přiměřené bydlení znamená víc než jen střechu nad hlavou. Znamená také dostatečné soukromí, přiměřený prostor, fyzickou přístupnost, přiměřené bezpečí, bezpečnou drážbu, strukturální stabilitu a trvanlivost, dostatečné osvětlení, vytápění a ventilaci, dostatečnou základní infrastrukturu - např. zásobování vodou, hygienická zařízení a zařízení na odvoz odpadu, dále dobrou kvalitu životního prostředí a příznivé faktory související se zdravím, přiměřenou a dostupnou polohu vzhledem k práci a základní vybavenost; toto vše by mělo být dostupné i finančně. O přiměřenosti by se mělo rozhodovat společně s lidmi, kterých se to týká a s ohledem na perspektivu dalšího rozvoje. Posouzení přiměřenosti se často v různých zemích liší, neboť závisí na specifických kulturních, společenských, ekologických i ekonomických faktorech. V tomto kontextu by měly být také zvaženy specifické faktory týkající se aspektu pohlaví a věku, např. vystavování dětí a žen působení toxických látek.“³³

Tato definice je velmi rozsáhlá a konkrétní, přesto si příliš nedokážu představit její aplikaci, či zapracování do právního předpisu, na základě něhož by měla být přiměřenost bydlení prosazována. Všichni se shodnou na tom, že například pětičlenná rodina žijící v jednom společném pokoji na ubytovně, která má k dispozici sociální zařízení společně s několika dalšími rodinami, nemůže si vyprat ani uvařit, kdy zrovna potřebuje, ale tehdy, když na ni vyjde řada podle rozpisu, rozhodně není uživatelem přiměřeného bydlení podle standardů obvyklých v dané společnosti. Zvláště v souvislosti s tím, že taková rodina (respektive stát prostřednictvím sociálních dávek)

³² http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp, navštíveno 22.10.2013

³³ UN-HABITAT, Agenda Habitat, část 4., bod B, článek 1, http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp, navštíveno 13.11.2013

platí za ubytování částky ne zřídka převyšující 10.000,- Kč, což přiměřené rozhodně není.

Právem na přiměřené bydlení můžeme rozumět i právo na ochranu před diskriminací, dostupnost služeb, cenovou přiměřenost, obyvatelnost, dostupnost pro znevýhodněné skupiny a podobně. Ovšem stěžejní je princip nediskriminace, tedy rovného přístupu ke všem žadatelům o bydlení. „Z tohoto pohledu se jeví ochrana poskytovaná českou právní úpravou jako nedostatečná.“³⁴

Ve Směrnici pro politiku přístupu k bydlení pro znevýhodněné kategorie osob vypracovaná skupinou odborníků pro přístup k bydlení Rady Evropy³⁵ je stanoveno, že každý stát by měl ve své legislativě definovat pojem přiměřené bydlení s důrazem na lidská práva a s přihlédnutím k odstavci 60 Agendy Habitat. Rovněž by měl brát v úvahu vlastní finanční zdroje a kulturní podmínky.

Aby mohlo být bydlení vůbec považováno za přiměřené, mělo by splňovat podmínky, které stanoví typologie ETHOS³⁶ organizace FEANTSA. Aby mohlo být bydlení považováno za domov, je nutné, aby disponovalo fyzickou, právní a sociální doménou. Tuto typologii podrobněji rozeberu v části šesté, která se zabývá sociálním bydlením.

2.6 Diskriminace na trhu s byty

Úvodem bych se ráda zabývala samotným pojmem diskriminace, jakkoliv je často používaný a veřejnosti známý. Diskriminací, řečeno v základním významu, můžeme označit rozlišování, či rozdílný přístup k určité skupině, než ke skupině jiné, nebo k celku. Pro účely této práce je důležitější specifický druh diskriminace – diskriminace minorit, kterou rozumíme: „znevýhodňování menšin v dané společnosti (např. v oblasti vzdělávání a zaměstnávání), nedodržování principu rovnosti a v krajním případě až uzavření dané společnosti pro menšiny.“³⁷

³⁴ <http://bydleni.poradna-prava.cz/pravni-uprava-najmu.html>, navštíveno 25.10.2013

³⁵ část III, odstavec 21, Směrnice pro politiku přístupu k bydlení pro znevýhodněné kategorie osob, Rada Evropy, <http://www.mpsv.cz/cs/1021>

³⁶ ETHOS Typology on Homelessness and Housing Exclusion, <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>, navštíveno 20.11.2013

³⁷ prof. PhDr. Rudolf Kohoutek, CSc. pro ABZ, slovník cizích slov, www.slovník-cizich-slov.abz.cz, navštíveno dne 30.9.2013

Na vnitrostátní úrovni má být ochrana proti diskriminaci zajištěna na základě zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminačního zákona). Právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace v přístupu ke zboží a službám, včetně bydlení, pokud jsou nabízeny veřejnosti nebo při jejich poskytování jsou zakotveny hned v § 1 písm. j. tohoto zákona. Je však zřejmé, že je diskriminační postoj ve velké části obyvatelstva hluboce zakořeněn a pouhé přijetí zákona nemůže tento pohled změnit.

Diskriminace na trhu s byty je velmi palčivým problémem, neboť když znevýhodnění obyvatelé byt ztratí a následně nalézt bydlení nemohou, propadají se na společenském žebříčku stále níže, až k sociálnímu vyloučení. „Diskriminace „rizikových“ skupin domácností v přístupu k nájemnímu bydlení je však „racionální“ a má, minimálně ze strany soukromých pronajímatelů, ale i ze strany volené reprezentace malých územně samosprávných celků, racionální základ v averzi před vysokým rizikem; proto je jen velmi obtížné očekávat automaticky bez jakýchkoliv nástrojů její změnu.“³⁸ V následujících bodech práce se chci zabývat pouze diskriminací, které se na znevýhodněných lidech dopouští obce při pronajímání svých bytů. Chování a motivaci fyzických osob při nakládání s jejich vlastnictvím v této práci nechci hodnotit.

2.6.1 Přímá diskriminace

Přímou diskriminací označujeme případy, kdy je s jednou osobou zacházeno zjevně méně příznivým způsobem, než je, bylo nebo by bylo zacházeno s jinou osobou ve srovnatelné situaci.

Příkladem přímé diskriminace v oblasti bydlení jsou holobyty, lépe řečeno určení naprosto nevyhovujících bytů tzv. nepřizpůsobivým obyvatelům a vytlačování těchto lidí z lukrativních bytů ve vlastnictví obce do oblastí zasažených sociálním vyloučením. Cestou přímé diskriminace se vydávají soukromí vlastníci bytů při pronajímání vlastních nemovitostí. Často mají předchozí špatnou zkušenost s neplatiči nájemného a služeb, a proto jsou více podezíraví, když mají svůj byt pronajmout znovu. Na rozdíl od pronajímání obecních bytů, kdy je přístup obcí přezkoumatelný, není jednání vlastníků, fyzických osob, fakticky možné postihovat.

³⁸ LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEGA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, str. 6, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7

2.6.2 Nepřímá diskriminace

Nepřímá diskriminace je na rozdíl od té přímé sofistikovanější a někdy je těžší ji odhalit. Jde o případy, kdy navenek neutrální ustanovení, kritérium nebo praxe způsobuje znevýhodnění osob, ledaže je toto ustanovení, kritérium nebo praxe objektivně zdůvodněno legitimním cílem a pokud jsou prostředky k jeho dosažení přiměřené a nezbytné (Takovým odůvodněným případem by třeba bylo přijetí do pracovního poměru pouze ženy - herečky pro roli v divadelním představení, nebo pouze muže jako faráře Římsko-katolické církve).

Klasickým příkladem nepřímé diskriminace je častá praxe používaná při přidělování obecních bytů. Hospodaření s majetkem obce spadá do samostatné působnosti obce, stejně tak jako realizace bytové politiky. Obce často přidělují obecní byty na základě propracovaného systému, v němž hodnotí uchazeče o nájem bytu pomocí posuzování různých kritérií, které nemají s potřebou bydlení žadatelů žádnou souvislost. „Tato kritéria zdaleka nezkouší pouze finanční situaci kandidátů, ale také jakousi obecně sociální charakteristiku osob. V mnoha případech se například vyskytuje požadavek čistého trestního rejstříku (a to často i u nedbalostních trestných činů), tento požadavek je často rozšiřován i na všechny rodinné příslušníky.“³⁹ Zájem obce je zde jasný – chce uzavřít smlouvu s bezproblémovým občanem, který nebude tzv. nepřizpůsobivým nájemcem a bude si plnit povinnosti, které mu z nájemního vztahu plynou. Avšak kdyby obce a následně i stát měly uvažovat pouze v rovině ekonomické výhodnosti, brzy bychom dospěli do bodu, kdy bychom popřeli všechny solidární myšlenky a v sociální politice bychom se posunuli o mnoho desetiletí zpět.

³⁹ www.bydleni.poradna-prava.cz/diskriminace-bydleni.html, navštíveno 30.9.2013

3. Sociální vyloučení

Podle §3 písmena f) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, je sociální vyloučení vyčlenění osoby mimo běžný život společnosti a nemožnost se do něj zapojit v důsledku nepříznivé sociální situace.⁴⁰ Toto abstraktní vymezení v zákoně je možná dostačující pro zmínění fenoménu v základních pojmech ustanovení §3, avšak pro skutečné pochopení sociálního vyloučení jako celku je třeba na něj nahlížet z mnoha stran. Často je na sociální vyloučení pohlíženo jako na problém etnický, lépe řečeno na problém, který se v České republice týká zejména Romů. Tato hypotéza je však od počátku mylná, neboť příslušnost k romské menšině není příčinou sociálního vyloučení. Je příčinou diskriminace těchto osob, která ve svém důsledku k sociálnímu vyloučení vede.

3.1 Pojem sociální vyloučení

„Koncept sociálního vyloučení má své kořeny v 70. letech ve Francii, kdy byl poprvé použit pro specifickou situaci určitých skupin obyvatel žijících na okraji společnosti, které byly odříznuty od pracovních příležitostí a zároveň od záchranné sítě státní sociální pomoci.“⁴¹ Zpočátku se badatelé omezovali na prostý popis situace sociálně vyloučených jedinců, postupem času se význam pojmu Sociální vyloučení rozšířil z pouhé nemožnosti zahrnutí do systému na popis a vysvětlení řady dalších jevů. V 90. letech se tento pojem stal součástí sociální politiky Evropské unie,⁴² která věnovala sociálnímu vyloučení zvýšenou pozornost během roku 2010, který nesl název Evropský rok boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Cílem tohoto programu bylo rozpoutání podnětné diskuze co největšího množství subjektů, ať už veřejnoprávních, soukromoprávních, nebo dokonce jednotlivců a dalším cílem bylo následné šíření relevantních informací mezi veřejnost pomocí různých osvětových kampaní.

Sociální vyloučení neboli sociální exkluze, je „multidimenzionální jev, který se týká podstatných sfér společenského života (postavení na trhu práce, vzdělanosti, chudoby, bydlení apod.).“⁴³ Tento jev vykresluje situaci, kdy se jedinec, nebo jeho

⁴⁰ <http://business.center.cz/business/pojmy/p2309-socialni-vyloucení.aspx>

⁴¹ <http://epolis.cz/page.php?location=&menu=first&id=28&idNotion=9> navštíveno 1.10.2012

⁴² BROŽ, M., KINTLOVÁ, P., TOUŠEK, L., Kdo drží černého Petra, Člověk v tísni, 2007, ISBN: 978-80-86961-27-9

⁴³ KRIŠTOF, R., Sociální politika v České republice ve vztahu k sociálně vyloučeným, http://www.epolis.cz/download/pdf/materials_78_1.pdf

rodina nedokážou začlenit do společnosti takovým způsobem, aby se mohli účastnit činností, které jsou pro většinu lidí běžné. Velkým problémem souvisejícím se sociálním vyloučením je tzv. bludný kruh sociálního vyloučení, jehož nebezpečí spočívá v tom, že exkludovaný jedinec, který se ocitne ve složité životní situaci, zpravidla nemůže vlastními silami najít cestu ven. Zabředává do problémů stále více, svůj marginální životní styl předává potomkům a následně se v pasti sociálního vyloučení ocitne i další generace.

Sociální vyloučení je často zaměňováno s chudobou. Na toto upozorňuje Petr Mareš ve své knize Sociologie nerovnosti a chudoby.⁴⁴ Uvádí, že se v posledních letech vžila záměna pojmu chudoba za pojem sociální exkluze a s touto záměnou zásadně nesouhlasí. Podle něho je chudoba pouze jednou z možných, nikoliv však dostačujících, podmínek sociální exkluze, neboť i ten, komu se nedostává hmotných prostředků k zajištění potřeb, může být sociálně integrován v přijatelné míře (Mareš 2000, Mareš 2006). Je tedy zřejmé, že ani člověk, který se nachází v hmotné nouzi (v situaci, kdy jej a jeho rodinu nedostatek příjmů ohrožuje na zdraví, či dokonce na životě)⁴⁵, nemusí být nutně sociálně vyloučen.

Sociální vyloučení je ze strany samotného vyloučeného člověka i ze strany společnosti hodnoceno jako negativní jev, vede totiž k sociálnímu napětí, z něhož plynou nejen politická rizika.⁴⁶ Pro jedince, jichž se sociální vyloučení týká, bývá „omezen i přístup ke zdrojům, které jsou dostupné ostatním členům společnosti. Mezi tyto zdroje řadíme především zaměstnání, bydlení, sociální ochranu, zdravotní péči a vzdělání.“⁴⁷ Dalším problémem plynoucím ze sociálního vyloučení je nemožnost uplatňovat všechna občanská, politická a sociální práva. Tento jev je se všemi svými následky velice nežádoucí, a proto proti němu podnikají státy i jejich nadnárodní uskupení různá opatření. Velkou aktivitu vyvíjely nejen v roce 2010 členské státy Evropské unie, ale i Unie samotná, a to v rámci Evropského roku boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení.

⁴⁴ MAREŠ, P. Sociologie nerovnosti a chudoby, Petr Mareš, sociologické nakladatelství, Praha 1999, ISBN 80-85850-61-3, str. 165

⁴⁵ KOLDINSKÁ, K., Sociální právo, CH Beck, 1. Vydání – Praha 2007, ISBN 978-80-7179-620-6, str. 132

⁴⁶ VÍŠEK, P., a kolektiv, Romové v České Republice, Socioklub 1999

⁴⁷ BROŽ, M., KINTLOVÁ, P., TOUŠEK, L., Kdo drží černého Petra, Člověk v tísni, 2007, ISBN: 978-80-86961-27-9

Státními institucemi pro boj proti sociálnímu vyloučení jsou Rada vlády pro záležitosti romské menšiny, která úzce spolupracuje s Radou vlády pro národnostní menšiny a Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách. Tato je podřízena Zmocněnkyni vlády pro lidská práva, kterou byla od února 2011 do října 2013 Monika Šimůnková⁴⁸. Zmocněnkyně ve spolupráci se sekretariátem Rady vlády pro lidská práva zpracovávala koncepce vývoje ochrany lidských práv, návrhy jednotlivých opatření, zprávy o plnění závazků plynoucí z mezinárodních smluv a další dokumenty s podobnou tematikou. Na úrovni krajů existuje pozice krajských koordinátorů pro romské záležitosti, kteří mají mimo jiné za úkol sjednocovat postup místních organizací zabývajících se romskou problematikou. Jejich seznam na internetových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí je však značně zastaralý, neboť poslední informace o činnosti osob na těchto pozicích pocházejí z roku 2008. Obecní samosprávy mohou využívat služeb takzvaných romských poradců, jejichž činnost navazuje na aktivity krajských koordinátorů pro romské záležitosti. Poradci mají především reagovat na aktuální potřeby a náměty místních romských populací, a tím přispívat k jejich integraci.

3.2 Vznik sociálního vyloučení

Sociální exkluzi můžeme zjednodušeně vysvětlit jako pád na úplné sociální dno. Vzhledem k tomu, že exkluze je multidimenzionální fenomén, je logické, že nemá pouze jednu příčinu. U jedince, kterému sociální vyloučení hrozí, dochází zpravidla k nahromadění důvodů, které značně komplikují jeho životní situaci. Často se jedná o ztrátu zaměstnání, finanční problémy v souvislosti se zadlužením členů domácnosti, nekvalitní bydlení v předražených ubytovacích zařízeních nebo nevyhovujících bytech, nepříznivý zdravotní stav, prospěchové problémy školních dětí a podobně. S postupným propadem životní úrovně „přestává být zřejmé, co je původním důvodem propadu a co je jeho následkem.“⁴⁹ Vznik této tíživé situace je tedy celým komplexem problémů, které se nahromadily ať už vlastní vinou zasaženého jedince, přispěním náhody či selháním některého z ochranných systémů sociálního zabezpečení.

⁴⁸ <http://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenec-vlady-pro-lidska-prava/zmocnenec-15656/>, navštíveno 1.10.2013

⁴⁹ Příručka pro sociální integraci, Agentura pro sociální začleňování, <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/o-agenture/prirucka-pro-socialni-integraci/details>

3.2.1 Osoby ohrožené sociálním vyloučením

Někteří jedinci jsou na základě svých vlastností sociálním vyloučením více ohroženi než jiní. Mezi rizikové faktory se řadí zejména špatné nebo málo podnětné rodinné zázemí, nedostatečné vzdělání, dlouhodobá nezaměstnanost, příslušnost k některé z menšin nebo nějaký druh závislosti (například gamblerství, drogová závislost, alkoholismus). Dalším rizikovým faktorem je znevýhodnění v oblasti bydlení, protože bydlení je základním stavebním kamenem prosperity jedince ve společnosti a jeho nedostatek často k sociálnímu vyloučení také vede. Velké problémy s udržením uspokojivé životní úrovně a sociálním začleněním mohou mít i osamocně žijící senioři nebo handicapovaní lidé, kterým jejich dávky nestačí k pokrytí základních životních potřeb, nebo kterým jejich zdravotní stav znemožňuje kontakt s okolním světem v uspokojivé míře. Speciální a velmi rozmanitou kategorií jsou pak ti, kteří se ocitli v těžké životní situaci, ze které se neumí vlastními silami dostat (osoby po propuštění z výkonu trestu, rodiny postižené živelnou pohromou, imigranti nehovořící česky a podobně).

3.2.2 Etnický aspekt sociálního vylučování

„Specifickou roli v sociálním vyloučení hraje etnicita, zejména etnicita prisouzená. Podstatná část obyvatel Česka se nesprávně domnívá, že v případě sociálního vyloučení se jedná primárně o problém etnický, nikoliv sociální. Přitom v současné době je již zřejmé, že ne všichni Romové v České republice žijí v prostředí sociálního vyloučení, a ne každý, kdo se v podmínkách sociálního vyloučení nalézá, je Rom.“⁵⁰ Znevýhodněnou skupinou osob nejsou pouze příslušníci romské menšiny. Problém sociálního vyloučení na základě nepřislusnosti k majoritní skupině obyvatel se týká i imigrantů, zejména Ukrajinců, Mongolů a dalších národností. Tyto skupiny osob jsou pro svou odlišnost diskriminovány i na trhu s byty, což často zapříčiňuje jejich propad na dno společnosti.

V knize Právo (n)a předsudek Jana Koska můžeme nalézt zajímavý příměr z americké psychologické studie, provedenou Tonym Greenwaldem, která se týká etnických předsudků. Účastníci studie si měli zahrát počítačovou hru, jejich úkolem bylo vystupovat jako policista a během vteřiny zvolit správnou reakci na situaci na

⁵⁰ <http://www.socialni-zaclenovani.cz/co-je-socialni-vyloucení>, navštíveno 19.10.2012

obrazovce. „Hra“ nabízela několik variant osob, které se objevovaly na ulici – jiného policistu, běžného chodce a ozbrojeného zločince. Všechny tyto postavy byly buď černé nebo bílé barvy pleti. Účastníci studie měli na výběr z těchto možností reakce: střílet, zapnout alarm, nebo nedělat nic. Následné zkoumání výsledků studie prokázalo, že účastníci průzkumu častěji stříleli na černochoy, dokonce i na ty, kteří neměli v ruce zbraň. Sám autor knihy zde akcentuje podobnost amerických předsudků vůči lidem tmavé pleti s předsudky majority v České republice vůči Romům, nebo těm, kdo jsou za ně považováni. Mnoho autorů má za to, že připsané romství a následná diskriminace je jednou z hlavních příčin sociálního vylučování.

3.3 Způsoby vyloučení osob

Sociální vylučování osob se neděje pouze jedním způsobem. Mechanismů je hned několik a k exkluzi zpravidla dochází na základě jejich kombinace, ne jen působením jednoho z nich. Mechanismy dělíme na prostorové, ekonomické, kulturní, sociální v užším smyslu a symbolické. Při tvorbě této podkapitoly jsem čerpala z metodiky, kterou obsahuje studie „Kdo drží černého Petra“⁵¹, která vznikla pod patronací nestátní neziskové organizace Člověk v tísni.

3.3.1 Prostorové vyloučení

Prostorové vyloučení je jedním z nejviditelnějších způsobů sociálního vyloučení. Typické pro tento typ vyloučení je sestěhování takzvaných neplatičů a nepřizpůsobivých do oblastí s nekvalitním bydlením na kraji města. Sestěhování se může dít živelně, na základě rozhodnutí obyvatel lokalit, nebo v dnešní době již ne tak obvyklým způsobem – řízeným sestěhováním problémových nájemníků z obecních bytů do jiné, méně lukrativní oblasti. Lokality bývají často separované od okolní zástavby, toto oddělení může být fyzické nebo pouze symbolické.

Fyzická segregace se může projevat tím způsobem, že je lokalita situována za frekventovanou komunikací, poblíž skládky, v průmyslové oblasti, nebo části obce se zhoršenou infrastrukturou, či ztíženou dostupností vzdělávacích zařízení či míst pro smysluplné trávení volného času. Jednotlivým způsobům fyzické segregace se chci

⁵¹ BROŽ, M., KINTLOVÁ, P., TOUŠEK, L. Kdo drží černého Petra, Člověk v tísni 2007, ISBN: 978-80-86961-27-9

v této práci podrobněji věnovat v kapitole o sociálně vyloučených lokalitách v Chomutově.

Symbolická segregace spočívá spíše v tom, že jsou oblasti spolu se svými obyvateli vnímány společností jako ghetta, špatné adresy. Obyvatelé se do těchto oblastí často dostanou v důsledku ekonomického vyloučení poté, co nejsou schopni hradit nájem ve svých původních domovech. „Je nutné upozornit na to, že život ve vyloučené lokalitě přináší vyšší ekonomickou zátěž pro samotné obyvatele, ale ve svých důsledcích i pro místní samosprávu a státní správu. Existence vyloučených je dražší pro všechny, kdo se na jejím vzniku a provozu podílejí.“⁵² Ač se to jeví jako nelogické, nájemné v bytech či ubytovacích zařízeních v těchto lokalitách je někdy i mnohonásobně vyšší než v běžných nájemních bytech v téže obci.⁵³

Prostorové vyloučení s sebou přináší nežádoucí jevy. Lidé v sociálně vyloučených lokalitách žijí často v naprosto nevyhovujících hygienických podmínkách, v nejistotě, vydání na milost majitelů nemovitosti, ve které přebývají. Jejich děti vyrůstají v nepodnětném prostředí, mají problém se začlenit do majoritní společnosti i kvůli tomu, že nikdy nepřišly do styku se svými vrstevníky z běžných rodin. Minimum dětí z lokalit navštěvovalo nebo navštěvuje mateřskou školu, mimo jiné kvůli tomu, že tyto instituce se zpravidla v okolí lokalit jednoduše nevyskytují. Následkem toho mají posléze problémy obstat ve školním kolektivu. „Výsledkem nepřipravenosti těchto dětí, neochoty či nemožnosti škol na problémy reagovat a špatné, či špatně interpretované pedagogické a psychologické diagnostiky je zařazení dítěte do základní školy praktické a jeho vzdělávání podle vzdělávacího plánu pro děti s lehkým mentálním postižením. Děti tak získají substandardní vzdělání v segregovaných třídních kolektivech. A zde se vytváří začarovaný kruh...“⁵⁴

3.3.2 Ekonomické vyloučení

Ekonomické vyloučení si můžeme vyložit jako omezení nebo úplné zamezení vstupu určitých osob na trh práce, který je zdrojem finančních prostředků, a jejich následné materiální strádání, chudobu. U sociálně vyloučených osob je příčinou

⁵² Tamtéž

⁵³ Martin Šimáček, ředitel Agentury pro sociální začleňování v rozhovoru pro server romea.cz ze dne 10.7.2013, navštíveno 1.10.2013

⁵⁴ <http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/interview> : Rozhovor s Monikou Šimůnkovou, Zmocněnkyní Rady vlády pro lidská práva ze dne 26.6.2013, navštíveno dne 30.9.2013

ekonomického vyloučení zpravidla dlouhodobá nebo opakovaná nezaměstnanost způsobená i několika důvody.

S ekonomickým vyloučením je úzce spjat pojem chudoba. Tu můžeme rozdělit na dvě skupiny: jednou z nich je absolutní chudoba, kdy jedinec nedokáže uspokojit elementární potřeby, jako je například jídlo, pitná voda, nebo ošacení. Absolutní chudoba může vyústit v podvýživu, zdravotní problémy, nebo přímo ohrozit život jedince. Dalším druhem chudoby je chudoba relativní, kdy jedinec a jeho rodina nedosahují při uspokojování svých potřeb standardu společnosti, ve které žijí. Obecně vzato má „Nedostupnost příjmů dalekosáhlé sociální důsledky, které ve svém extrému mohou znamenat vznik sociálně patologických jevů, jako je například kriminalita.“⁵⁵ Chudoba je podle sociologů věcí osobního statutu. Sahlins (1974) říká: „Chudoba totiž neznamená, že člověk nemá nic, nebo má málo. Není to málo majetku, není to ani vztah mezi aspiracemi a dostupnými prostředky. Je to především vztah mezi lidmi, sociální status.“

Příčiny ekonomického vyloučení můžeme spatřovat v různých vnějších i vnitřních důvodech. Takzvanými vnějšími důvody, které sami vyloučení jedinci nemohou ovlivnit, jsou diskriminace a všeobecný nedostatek volných pracovních míst. Zato vnitřní důvody jsou zasaženými lidmi zčásti ovlivnitelné. Patří mezi ně třeba ztráta pracovních návyků, motivace a vysoká zadluženost. V souvislosti s nedostatkem příjmů vznikají alternativní životní strategie k zajištění obživy, v první řadě můžeme mluvit o faktické závislosti na sociálních dávkách, dále o zadlužování, práci na černo a jiných neformálních ekonomických aktivitách.⁵⁶

Zadlužování sociálně vyloučených osob by měla být věnována zvýšená pozornost především z toho důvodu, že „dluhová past patří spolu s problematikou (ne)možnosti získání adekvátního bydlení k naprosto zásadním problémům sociálně vyloučených, bez progresu v řešení těchto oblastí lze těžko očekávat posun v řešení otázek úzce souvisejících.“⁵⁷ Mnoho sociálně vyloučených osob dává přednost rychlému zisku „bez námahy“, ale nedokážou domyslet do důsledků, co jim tato situace

⁵⁵ KOLDINSKÁ, K., Sociální právo, CH Beck, 1. Vydání – Praha 2007, ISBN 978-80-7179-620-6, str. 132

⁵⁶ GABAL Analysis and Consulting, Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti, str. 42, www.gac.cz

⁵⁷ HRUBÁ, K., STEJSKALOVÁ, E., Právní rozbor k problematice zadlužování sociálně deprivovaných vrstev obyvatelstva, pro odbor bezpečnostní politiky MV ČR, Praha 2006, Zřetel k právu, o.s

přinese do budoucna. Typickým příkladem jsou lichvářské půjčky od dalších členů komunity, nebankovních institucí, neuvážené podpisy na úvěrových smlouvách a různé drobné podvody, které vedou k cyklickému zadlužení.

3.3.3 Kulturní vyloučení

Předpokladem kulturního vyloučení je omezení účasti na vzdělávacím procesu, získávání znalostí a dovedností, které každý potřebuje, aby se mohl bez problémů do společnosti začlenit. Kulturní vyloučení můžeme jasně ukázat na příkladu vzdělávání dětí z takzvaně nepřizpůsobivých rodin.

Děti z vyloučeného prostředí většinou nenavštěvují ani instituce předškolního vzdělávání, ačkoliv by pro ně byla docházka přínosnější než pro děti z běžných rodin. „Znevýhodněné děti vyrůstají v nepodnětných podmínkách, a z toho důvodu potřebují dlouhodobou, intenzivní a individuální předškolní přípravu.“⁵⁸ Česká republika navíc patří mezi země, kde je poměrně nízká sociální mobilita, tedy kde mají děti rodičů s nižším vzděláním problém dosáhnout vyššího vzdělání a lepších pracovních pozic, než jejich vrstevníci z rodin vzdělanějších.⁵⁹

Při nástupu do školy není výjimkou, že jsou naprosto zdravé děti bez jakékoliv mentální retardace, které pouze nemají potřebný rozsah znalostí, vědomostí a dovedností, umístěny do speciálních základních škol, které jsou zaměřeny na vzdělávání zejména dětí trpících nějakou poruchou. Výuka zde neprobíhá jako na standardních základních školách a neposkytují svým žákům tak kvalitní vzdělání, jako mají jejich vrstevníci, což v budoucnu nutně vyústí v neúspěšnost na trhu práce. Důvodem jejich přesunu je zpravidla skutečnost, že díky absenci domácí přípravy nezvládají výuku v plné míře, pro učitele i rodiče je pak snazší nechat je umístit jinam. Jedná se o zjednodušení situace pro obě strany. Pedagog se „zbaví“ problémového žáka, se kterým má více práce, a rodiče jsou zároveň spokojeni, protože na potomka jsou kladeny ve speciální škole menší nároky a na plnění úkolů dohlíží pedagog, který má na jednotlivé děti více času.

⁵⁸ Monika Šimůnková, Zmocněnkyně Rady vlády pro lidská práva v rozhovoru pro web www.euractiv.cz ze dne 26.6.2013, navštíveno 1.10.2013

⁵⁹ Mezinárodní průzkum OECD Skills Outlook 2013, <http://web.docuticker.com/go/docubase/70585>, navštíveno 10.10.2013

Rodiče tak získávají pocit, že veškerou zodpovědnost přebírá škola a doma již vzdělávání dětí dále neřeší. Tímto postupem dochází k přenosu kulturního vyloučení a znevýhodnění na další generaci. Rodiče dětí z praktických škol často sami nedokončili základní školu a vzdělání považují za nepotřebné pro svůj život i budoucnost svých dětí. „Jejich chudoba brání osobnímu vývoji, má negativní dopad na zdraví dětí, jejich dosažené vzdělání a celkovou pohodu. Dítě vyrůstající v chudobě a vyloučení bude pravděpodobně marginalizováno i v dospělosti a hrozí, že uvízne v bludném kruhu předávaném z generace na generaci.“⁶⁰

3.3.4 Sociální vyloučení v užším slova smyslu

Další překážkou integrace sociálně vyloučených osob je nedostatek přátel a známých mimo sociálně vyloučenou lokalitu, nedostatečné sociální kompetence ve smyslu jednání s úřady a schopnosti odhadnout své nároky. Lidé v lokalitách jsou často uzavřeni do světa kolem sebe, ve kterém se pohybují převážně jedinci se stejnými problémy, jaké mají oni sami. V kontaktu s vnějším světem (především s učiteli, úředníky a policií) převládá nedůvěra, která mnohdy nemá reálný základ.

Tento druh exkluze se začíná dotýkat již dětí na základních školách, kde zpravidla dochází k tomu, že si děti začínají uvědomovat rozdíly mezi vrstevníky, jak je kdo oblečen, kde bydlí, jak se učí. Rodiče a učitelé je v tomto hodnocení často podporují a de facto štvou proti odlišným jedincům, čímž podporují izolaci ohrožených dětí a jejich uzavření se v komunitě a rodině, která svou problematickou orientací na současnost a rychlý zisk vidí vzdělávání jen jako komplikaci.

Obyvatelé lokalit si za roky pobytu v tomto segregovaném prostředí vytvořili relativně úspěšné životní strategie (obvykle obstarávání životních potřeb prostřednictvím krádeží, únik z reality pomocí alkoholu a drog a podobně), které se však dají uplatnit pouze v dané lokalitě a ne v reálném životě „venku“, kde jejich chování většinová společnost shledává jako deviantní, ne-li přímo kriminální. V kolektivu sociálně vyloučených jim tato strategie je zpravidla ku prospěchu, neboť aplikací deviantních pravidel zvyšují svoji konkurenceschopnost v boji o přežití, ale na

⁶⁰ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, Brusel 16.12.2010, KOM (2010) 758 v konečném znění

druhou stranu jim plná adaptace znemožňuje návrat do normální společnosti, která tento typ chování neschvaluje a postihuje.

3.3.5 Symbolické vyloučení

Symbolické vyloučení je téměř synonymem diskriminace. Osoby, kterým společnost dala nálepku Roma, nepřizpůsobivého nebo problémového člověka, tímto označením obvykle velmi trpí proto, že charakteristiky spojené s tímto označením nemusí být založeny na pravdě. Přesto se k těmto osobám paušálně přistupuje a nakládá se s nimi a priori jako se spodinou společností. „Sociální a kulturní identita jsou do značné míry identitami symbolickými. Členství v kolektivitě je symbolicky potvrzováno (podobnost) či odmítáno (odlišnost) a kolektivita je symbolicky konstruována a pomocí symbolů je i stvrzována. Symbolická exkluze je spojena se stigmatizací jedinců i sociálních skupin vnímaných jako odlišní, deviantní či cizí. Jejich označování (labeling) slouží k jejich vyčlenění z hlavního proudu společnosti.“⁶¹ Jakmile je někdo označen za nepřizpůsobivého, jeho okolí na něj tak pohlíží bez předchozí negativní zkušenosti, což se následně odráží i na motivaci označených osob. Symbolicky vyloučení jedinci se přestanou snažit zvrátit pohled veřejnosti na svou osobu a raději převezmou negativní vzorce chování, které od nich jejich okolí očekává, protože je to pro ně zkrátka jednodušší.

3.4 Projevy sociálního vyloučení

Sociální vyloučení má mnoho různých projevů, které se často dají zaměřit s příčinami, což může být poměrně složité při vzniku a následném výkladu jednotlivých teorií, které se jím zabývají. Každý ze způsobů sociálního vylučování osob, které byly zmíněny výše, s sebou nese charakteristické projevy tohoto konkrétního způsobu vylučování, které jsou ovšem závislé i na tom, jak se své situaci postaví osoba, která je sociálním vyloučením ohrožena, nebo dokonce již zasažena.

⁶¹ MAREŠ, P., Chudoba, marginalizace, sociální vyloučení, Sociologický časopis, 2000, Vol. 36 (No. 3: 285-297)

3.4.1 Prostorové vyloučení a nekvalitní bydlení

Prostorové vyloučení je jedním z nejviditelnějších projevů exkluze vůbec. Vyloučení jedinci jsou často ubytováni v ohraničených lokalitách, které vznikají různými způsoby: od dobrovolného přesunu osob, přes vytlačování romských rodin z bytů v centrech měst, po centrální a cílené sestěhování problémových rodin. Městské samosprávy cítí potřebu lukrativní byty v centru lépe ekonomicky využít, a proto je ohrožené rodiny, které dluží na nájemném, i ty, které platí bez problémů, musí opustit. Můžeme zde pozorovat tržní chování obcí, které preferují krátkodobý ekonomický zisk na úkor sledování veřejného zájmu při uspokojování potřeby bydlení svých občanů.⁶² Role obcí se však i přesto pomalu posiluje, i když toto zlepšení stále ještě není dostatečné. „Dosavadní praxe programů reintegrace domácností... neřeší dostatečně problém sociálního a prostorového vyloučení, neboť se nedaří završit integrační proces získáním samostatného bydlení mimo sociálně vyloučené lokality.“⁶³

V novém místě bydliště se obyvatelům často nedostává základních služeb, jako je teplá voda, základní hygienické a sanitární zařízení, dostupná elektrická energie, a také infrastruktury běžné občanské vybavenosti, jako jsou obchody, vzdělávací zařízení pro děti nebo dostupné stanice místní hromadné dopravy. Když k těmto komplikacím ještě připočteme fakt, že v takzvaném ghettu žije spodina společnosti, vyskytuje se zde vyšší kriminalita a nízká životní úroveň po všech stránkách. Není potom divu, že noví obyvatelé rychle ztrácejí motivaci se snažit o zlepšení a pokusit se dostat z bludného kruhu sociálního vyloučení ven. „Lidé žijící v sociálně vyloučených lokalitách volí krátkodobé životní strategie cílené na uspokojení základních potřeb. V rámci takovýchto společenství vzniká soustava pravidel a hodnot, které jsou daleko od hodnotového systému majoritní společnosti. Děti a mládež, která v těchto lokalitách vyrůstá, automaticky přejímá uvedené modely jednání a celá situace se tak mezigeneračně dědí. Toto jednání tedy není dědičné geneticky, ale ve smyslu učení a přejímání již existujících vzorů.“⁶⁴ Dostáváme se tedy opět k „bludnému kruhu

⁶² www.bydleni.poradna-prava.cz/diskriminace-bydleni.html, navštíveno 30.9.2013

⁶³ LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEGA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, str. 5, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7

⁶⁴ MINISTERSTVO VNITRA, Výzkum kriminality v sociálně vyloučených lokalitách na Sokolovsku, Mostecku a v Ústí nad Labem a okolí, Odbor bezpečnostní politiky, Č.j. OBP-381/AK-2006

sociálního vyloučení“, který jsem zmínila již v podkapitole zabývající se kulturním vyloučením.

Přitom je z mnoha výzkumů zřejmé, že „pro úspěšnou integraci je nutná rychlá cesta k samostatnému bydlení,“⁶⁵ na čemž se shodují i různé neziskové organizace, které se snaží pomoci umístit domácnosti i jednotlivce co nejrychleji po ztrátě bydlení do dlouhodobého nájemního vztahu, v němž budou mít právní jistotu užívání přiměřeně kvalitní nemovitosti, která odpovídá běžným standardům společnosti.

V návaznosti na prostorové vyloučení se projevují zpravidla další mechanismy exkluze, které návrat do společnosti ještě více ztěžují. Tomuto tématu se podrobněji věnuji v kapitole o sociálně vyloučených lokalitách.

3.4.2 Nezaměstnanost, materiální chudoba

Odborníci se shodují na tom, že dlouhodobá nezaměstnanost je základní příčinou vzniku sociálního vyloučení. Člověk, který ztratí, nebo nikdy neměl pracovní návyky, se těžko odhodlává k návratu do majoritní, ekonomicky aktivní společnosti a mnohdy o zpětné začlenění ani nemá zájem. K všeobecnému nárůstu nezaměstnanosti došlo po roce 1989, kdy přestala být aktuální pracovní povinnost a navíc začalo postupně docházet k ekonomické transformaci, snižování stavů v průmyslových odvětvích a klesajícímu zájmu zaměstnavatelů o nekvalifikovanou pracovní sílu. Nezaměstnanost má kromě materiálního nedostatku i sociální a psychické důsledky pro zasaženého jedince. Stává se, že dlouhodobě nezaměstnaní se stávají fakticky nezaměstnatelní pro nulovou kvalifikaci, ztrátu motivace a pracovních návyků. Objevuje se i takzvaný syndrom dlouhodobé nezaměstnanosti, který se dá charakterizovat rezignací a apatií při hledání nového pracovního místa. Nedostatek příjmů se projevuje v závislosti na sociálních dávkách a vytváření alternativních životních strategiích, jako je práce na černo, obživa pomocí páchání trestné činnosti a podobně.

Asi největším problémem stojícím za vylučováním z trhu práce je nízké vzdělání a chybějící motivace lidí na okraji společnosti. Mnoho obyvatel, kterých se dlouhodobá nezaměstnanost týká, trpí zdravotními problémy, které mohou vyústit až do snížené pracovní schopnosti. Demotivující sociální systém je dalším faktorem, který má na

⁶⁵ LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEGA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, str. 4, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7

vysoké míře nezaměstnanosti podíl. Spousta lidí si spočítá, že při součtu všech sociálních dávek, na něž mají nárok, se jim legálně pracovat za minimální mzdu jednoduše nevyplatí. „Pobírání dávek navíc umožňuje pracovat „na černo“, případně se věnovat jiným ekonomickým aktivitám.“⁶⁶ Nemůžeme zapomenout ani na diskriminaci ze strany zaměstnavatelů, na kterou uchazeči o zaměstnání z řad romské menšiny a sociálně vyloučených obyvatel při hledání zaměstnání naráží. Při dotazu na několik zaměstnavatelů na Chomutovsku, zda by raději zaměstnali kvalifikovanějšího Roma, nebo méně kvalifikovaného příslušníka majority, jsem se dočkala poměrně rasistických odpovědí. Většina se jich nesla v tom duchu, že je přece samozřejmé, že zaměstnají „bílého“, protože „cikán“ by byl určitě nespolehlivý, líný a ještě by jim v zaměstnání něco odcizil. Kvalifikační nedostatky preferovaného zájemce o práci by si raději dovzdělali v rámci zaměstnání sami.

Národní program vzniklý během Evropského roku boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení stanovil pro rok 2010 za svůj cíl umožnit přístup na trh práce osobám, které jsou mu vzdáleny, nebo je jim přístup na něj zamezen. Pracovních míst totiž vinou ekonomické krize ubývá, mnoho nezaměstnaných osob navíc nemá potřebnou kvalifikaci pro výkon práce, která je v daném čase poptávána. Nejvíce ohroženými skupinami jsou celkově osoby nad 50 let věku, ještě více pak ženy. Tématem sociální integrace žen patřících k etnickým menšinám se zabývá i Evropský parlament, který se ve svých usneseních (například 2010/2041 ze dne 7. září 2010) snaží vymezit základní principy a podpůrné prostředky právě pro začlenění této ohrožené skupiny společnosti například tím, že bude podporovat jejich samostatnost, emancipaci a rovnost příležitostí mužů a žen.⁶⁷ Řešením by mohla být změna v poskytování služeb v nezaměstnanosti s důrazem na rovnost pohlaví, podpora sezónních prací, podnikání, nebo kratších pracovních úvazků nejen pro ženy s malými dětmi.

3.4.3 Nízká vzdělanost, neznalost práv a povinností

Výzkum GAC ze srpna 2006 (Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti) ukázal, že většina dospělých osob žijících ve vyloučených lokalitách nedosáhla vyššího vzdělání, než je základní a

⁶⁶ GABAL Analysis and Consulting, Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti, str. 44, www.gac.cz

⁶⁷ Usnesení Evropského parlamentu 2010/2041 (INI) ze dne 7. září 2010

k získání vzdělání nevedou ani své potomky. Přitom vzdělání je základním předpokladem pro úspěch na trhu práce, což si však mnozí lidé neuvědomují. V tomto výzkumu jsou nastíněny základní faktory neúspěchu dětí z vyloučených lokalit ve školním prostředí.

Prvním z nich je nedostatečná motivace. Jedná se o jednu z nejdůležitějších příčin pozdějšího neúspěchu, protože mnohé děti jsou od malička připravovány na to, že pracovat není třeba, protože jim stát poskytne sociální dávky, které jim zajistí živobytí. Je tedy logické, že se děti ve škole nesnaží, protože se jim z domova od příbuzných nedostává potřebné podpory. S tímto souvisí i časté absence problémových dětí ve školách. Jedná se většinou o omluvenou absenci, kdy rodiče kryjí záškoláctví dětí ze strachu, že by přišli o nárok na sociální dávky podle zákona č. 422/2003 Sb. O sociální potřebnosti, který stanovuje horní hranici neomluvených hodin na 10 za měsíc, aby byl nárok zachován. Děti ze sociálně vyloučených rodin bývají i často nemocné například kvůli nevyhovující teplotě v bytě či špatným hygienickým podmínkám.

Dalším faktorem je psychická nepřipravenost na povinnou školní docházku. Děti často pocítí první bariéru již v počátcích navštěvování vzdělávacího zařízení z důvodu nedostatečné znalosti českého jazyka. Mnoho rodin v domácím prostředí využívá takzvaný romský etnolekt češtiny, který není s klasickou spisovnou češtinou zcela kompatibilní. Kvůli absenci klasických dovednostních her v rodinách děti vykazují poměrně nízkou úroveň školní zralosti a první měsíce ve škole pro ně bývají velmi těžké. Pro rodiče navíc zpravidla nebývá docházka dítěte prioritou, takže se o jeho trápení a neúspěchy ve škole nezajímají.

Děti z lokalit mají oproti vrstevníkům nevýhodu i v tom, že ve většině případů nenavštěvují předškolní zařízení, kde by měly šanci se naučit základním návykům, které budou ve škole potřebovat. Nedostatek předškolních vzdělávacích zařízení je v současné době palčivým problémem českého školství. Děti jsou na základě mnohdy diskriminačních kritérií mateřskými školami odmítány z důvodu přeplněnosti zařízení. Nikdo však nezohledňuje fakt, že „děti ze sociokulturně znevýhodňujícího prostředí, které vyrůstají v nepodněných podmínkách, ... potřebují dlouhodobou, intenzivní a individuální předškolní přípravu,“⁶⁸ kterou jim mateřské školy nedovedou během

⁶⁸ Monika Šimůnková, Zmocněnkyně Rady vlády pro lidská práva v rozhovoru pro web www.euractiv.cz ze dne 26.6.2013, navštíveno 1.10.2013

jednoho roku bezplatné docházky pro pětileté děti poskytnout. Zde narážíme i na finanční aspekt nedocházení znevýhodněných dětí do institucí předškolního vzdělávání, a tím je nemožnost rodičů hradit poplatek za docházku a poplatek za stravu. Podle Školského zákona je dítě po dobu jednoho roku před nástupem školní docházky osvobozeno od hrazení poplatku za docházku. Toto opatření je však nedostatečné, neboť chudé rodiny mají problém i s úhradou výdajů na stravu.⁶⁹

V neposlední řadě je stále oblíbený trend přeřazování romských a jiných problémových žáků ze základních škol do speciálních nebo praktických. Tyto školy jsou primárně určené pro děti s mozkovými dysfunkcemi a retardacemi, ale nezdá se, že je navštěvují i děti zdravé, kterým se pouze doma nedostává dostatečné podpory a prostoru ke vzdělávání. Poradenská zařízení (typicky Pedagogicko psychologické poradny) nejsou často schopna rozlišit, zda je výchova dítěte „pouze“ zanedbána, nebo zda dítě trpí mentálním postižením. Pro školu je jednodušší přesunout tyto děti jinam, než se přizpůsobit jejich specifickým potřebám. Rodiče nejsou obvykle proti vytlačování svých dětí z normální výuky, protože očekávají, že se jejich ratolest v méně konkurenčním prostředí praktické školy lépe a snáze prosadí. Přeřazování do praktických škol je stále velmi častým jevem, přestože Ministerstvo školství podle svého sociálního plánu odpovídá zejména za záležitosti jako je „Rozvojový program Podpora inkluzivního vzdělávání žáků se sociálním znevýhodněním“ nebo „Podpora integrace romské komunity,⁷⁰ v jejichž osnovách rozhodně nefiguruje podpora segregace znevýhodněných dětí, ba právě naopak – měly by být nástrojem integrace znevýhodněných dětí. Touto v České republice běžnou praxí se zabýval i Evropský soud pro lidská práva, který v jednom svém rozhodnutí⁷¹ označil systém zařazování žáků mimo hlavní vzdělávací proud za to, co způsobuje diskriminaci Romů v přístupu ke vzdělání, což odporuje Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Určitým řešením, které opět navrhuje Analýza GAC, by mohlo být vytvoření přípravných ročníků základních škol, které by ohroženým dětem pomohly s navyknutím na povinnosti týkající se školní docházky. Další z možností je zvýšení množství asistentů pedagogů ve školách, které se se sociálním vyloučením potýkají, nebo

⁶⁹ tamtéž

⁷⁰ <http://www.msmt.cz/socialni-programy/specialni-vzdelavani>, navštíveno 27.11.2012

⁷¹ (Eu) 57325/00, rozsudek v případě D. H. proti České republice z roku 2007

doučování dětí ať už prostřednictvím zaměstnanců školy nebo s pomocí neziskových organizací, popřípadě integrační projekty pro celé rodiny.

Naproti tomu cílem projektu sdružení Romodrom, které bylo vybráno pro realizaci podpory vzdělávání v rámci Evropského roku boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení, bylo motivovat žáky ze znevýhodněného prostředí sociálně vyloučených lokalit, poskytnout žákům posledních ročníků základních škol kariérní poradenství reflektující momentální situaci na trhu práce a pomoci dětem ze sociálně vyloučených lokalit lépe zvládnout nástup do školy prostřednictvím speciální předškolní přípravy, jak navrhuje i GAC. Skupinoy, na něž by se program měl prvotně zaměřit, jsou děti a mládež ze sociokulturně znevýhodňujícího prostředí, dále dlouhodobě nezaměstnaní, jejichž kvalifikace je příliš nízká, nebo neodpovídá požadavkům zaměstnavatelů. Nízká kvalifikace je předpokladem dlouhodobé či opakující se nezaměstnanosti a z toho vyplývající chudoby. Lidé ohrožení sociálním vyloučením často pracují tzv. „na černo“ (bez pracovní smlouvy, či dohody o pracovní činnosti a o provedení práce). Z těchto ekonomických aktivit samozřejmě neodvádějí do systému žádné daně, což se projevuje i nižšími příjmy a zároveň vyššími výdaji státního rozpočtu.

3.4.4 Kriminalita a závislosti

Je prokázáno, že v sociálně vyloučených lokalitách je míra kriminality vyšší než ve většinové společnosti. Má se za to, že hlavním zdrojem kriminality v lokalitách je samo sociální vyloučení v souvislosti s vysokou mírou závislostí mezi obyvateli. Podle výzkumu Ministerstva vnitra z roku 2006 je většina nelegálních činností „vysoce latentní a je velmi obtížné je odhalit.“ S tím souvisí i velice špatné právní vědomí obyvatel, kteří nelegální činnost nepovažují za nic závadného, ale za standardní způsob obživy. Jejich potomci tento životní názor jednoduše přejímají. V prostředí lokalit obvykle existují dvě vrstvy obyvatel: ti, kteří se na zdejší způsob života dobře adaptovali a zneužívají tíživou situaci ostatních k vlastnímu obohacení (lichváři, dealeři drog, kuplíři, zprostředkovatelé nelegální práce a podobně) a druhá vrstva, většinou novější obyvatelé, kteří pro jednodušší existenci v nepřátelském prostředí využívají služeb právě prvně jmenovaných. Podle slov sociálních pracovníků, se kterými jsem v rámci shromažďování podkladů k této práci hovořila, jsou v každé lokalitě alespoň dvě (ale je jich často i více) mnohačlenné a rozrostlé rodiny, které vyloženě parazitují

na slabších obyvatelích, kteří si kvůli strachu ze msty nedovolí proti jejich nadvládě vůbec vystoupit. Při dotazech sociálních pracovníků, komu dluží peníze, jestli je někdo nevydírá a podobně, jen krčí rameny a nepřiznají, kdo je onou „hlavou“ místní organizace.

Již v rámci lokality dochází k nadměrnému zadlužování jedinců i celých rodin kvůli alkoholismu, gamblerství a drobným půjčkám na provoz domácnosti. Po vyčerpání možností, jak dosáhnout na finanční prostředky na území lokality, dochází k přesunu kriminálního jednání za její hranice, kde tito zadlužení jedinci páchají zejména majetkovou trestnou činnost pro zajištění obživy a splácení dluhů. Někteří pachatelé drobnější trestné činnosti jsou přímo v područí rodin a organizovaných celků, které je k páchání využívají a nezřídka nutí. Častým příkladem je i skutečnost, že si na jeho jméno za úplatu nebo pod pohrůzkou rodina vezme úvěr, který později samozřejmě nesplácí, a veškeré riziko nese zneužitá osoba. Začaly se množit i případy organizovaných pojistných podvodů. Z tohoto důvodu je nutné, aby policisté, kteří vykonávají v sociálně vyloučených lokalitách službu, dokázali rozlišovat mezi oběťmi a pachateli v rámci lokality, protože teprve pak je možné majetkovou trestnou činnost zneužívaných pachatelů postihnout nejen z hlediska jejich důsledků, ale především jí umět pomoci vhodného sociálního působení předejít.

3.4.5 Zadluženost, lichva

S nezaměstnaností a nízkými příjmy členů domácností úzce souvisí zadluženost a s ní spojená lichva. Ekonomický růst v Evropě byl a stále je doprovázen rostoucí zadlužeností rodin, ke které přispívá i probíhající hospodářská krize. Lidé po zadlužení mnohdy nemohou dostát svým závazkům z půjček a na jejich pokrytí si berou další úvěry. Podle některých autorů „není zadlužování produktem nepřizpůsobivosti, ale reálným očekáváním nepřívětivé budoucnosti.“⁷² Není totiž nic jednoduššího, než žít podle hesla Carpe diem a o to, co bude zítra, se příliš nezajímat.

U méně informovaných lidí se velké oblibě těší rychlé půjčky od různých nebankovních institucí, které nekladou potenciálnímu zákazníkovi skoro žádné podmínky pro to, aby si u nich mohl peníze půjčit. Díky snadné dostupnosti dalších

⁷² ŠÍMÍKOVÁ, I., VAŠEČKA, I., Mechanismy sociálního vyčleňování Romských komunit na lokální úrovni a nástroje integrace Barrister and Principal, FSS MUNI Brno, 2004, ISBN 80-7364-009-0, str. 79

půjček dochází k nárůstu celkové zadluženosti, protože jedinec splacení jedné půjčky zajistí půjčkou další. Následné řešení problému pouhým řetězením nenese žádné výsledky a dluh se může vyšplhat do neuvěřitelných částek, které není dlužník schopen vůbec splnit. Ochota půjčovat si i za velký úrok je dána malou finanční gramotností těchto jedinců a jejich orientací na život tady a teď, na zachování chodu domácnosti v krátkodobé perspektivě. Řada dlužníků se s těmito dluhy vypořádává tím způsobem, že je jednoduše vytěsni, nepřebírá poštu a s věřiteli nekomunikuje, což rozhodně není rozumným řešením.

Jako zaměstnanec Ministerstva spravedlnosti, přidělený k Okresnímu soudu v Chomutově na pozici Odborného referenta se každodenně setkávám s příběhy lidí, kteří dluží nemalé částky typicky za energie, pojištění, nebo telefony, a nemají sebemenší snahu tuto situaci jakkoliv řešit. Drtivá většina z nich má v Centrální evidenci občanů uvedenu tzv. úřední adresu, tedy mají trvalé bydliště v budově Magistrátu Statutárního města Chomutov, kde si poštu samozřejmě nepřebírají. Běžný postup soudu je takový, že soudce po zrušení platebního rozkazu pro nedoručitelnost vydá usnesení o tom, aby se účastníci vyjádřili, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání. Zároveň připojí poučení, že pokud se účastníci do 7 dnů nevyjádří, má se za to, že souhlasí. Žalovaný, protože nepřebírá poštu, se o tomto usnesení vůbec nedozví a jeho první kontakt s realitou nastává až tehdy, když je po vydání rozsudku a vyznačení právní moci nařízena exekuce a exekutor mu přijde „olepit“ majetek. Mnoho lidí si myslí, že když si nepřevzou poštu, nic se nestane, protože soud bez jejich vědomí a účasti nemůže jednat, což však není pravda.

Tato dočasně fungující strategie s sebou v důsledku nese mnohem větší náklady na uhrazení dluhu, neboť při exekučním vymáhání dlužná částka může vzrůst až několikanásobně, právě díky nákladům exekuce. Ještě bezvýhodnější situace nastává, když si osoba ve finančních problémech půjčí od lichváře. Lichva je podle §218 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, zločinem, za jehož spáchání hrozí pachateli v krajním případě trest odnětí svobody na osm let. Tento trestný čin je těžko stíhatelný a pachateli se složitě prokazuje, neboť oběti ze strachu před pomstou raději s policií nekomunikují.

Problematicke předlužení se věnuje i řada projektů neziskových organizací pod hlavičkou Evropského roku boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení, které se

zaměřují zejména na zvýšení finanční gramotnosti obyvatel. V rámci těchto projektů vznikaly například dluhové poradny, byly vydávány letáky, které měly lidem pomoci v základní orientaci v problému a také je měly upozornit na nebezpečí předlužení. Dalšími činnostmi v rámci projektů bylo organizování seminářů na téma exekucí nebo osobního bankrotu.

3.5 Bytová nouze

Bytová nouze je z povahy věci velmi nežádoucí jev, který se velmi intenzivně prolíná s problematikou sociálního vyloučení, či sociálního znevýhodnění. Člověk, který je začleněn do společnosti, zpravidla nemá problém s nalezením bydlení po skončení nájmu nebo ztrátě vlastnického práva k bytu. Bytová nouze se tedy týká osob, které mají přístup ke kvalitnímu bydlení ztížení, nebo je jim úplně zamezen.

V současné době je nejen ze strany odborné veřejnosti vyvíjen tlak na to, aby se neutěšená bytová situace obyvatel ohrožených sociálním vyloučením začala řešit nejen živelně za účasti neziskových organizací, ale i centrálně na poli politickém.

„Návrh definice zpracovalo MPSV ve spolupráci s MMR, přičemž pojem „bytová nouze“ je definován prostřednictvím sociální situace, resp. události, ve které se oprávněné osoby nacházejí, a to ve spojení s neuspokojenou bytovou potřebou. Za osobu v bytové nouzi se podle navržené definice považuje fyzická osoba, pokud nemá možnost užívat žádné obydlí, nebo užívá nevhodné obydlí a nebo je ohrožena jeho ztrátou. Zároveň jsou její celkové sociální a majetkové poměry takové, že jí neumožňují překonat tuto nepříznivou situaci vlastním přičiněním. Předpokládá se, že tato osoba využila všech existujících nástrojů sociální politiky v oblasti bydlení, zejména dávky v oblasti bydlení či opatření související s úpravou bytu zdravotně postižených osob.“⁷³ Tato definice, často zveřejňovaná na internetových stránkách různých organizací, které se sociálním bydlením a bytovou nouzí zabývají, však není definitivní, protože sami zpracovatelé přiznali, že je třeba ji upravit a upřesnit. Platforma pro sociální bydlení je

⁷³ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Reakce MMR na otevřený dopis akademických a výzkumných pracovišť, asociací a organizací <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Medialni-reakce/Reakce-MMR-CR-na-otevreny-dopis-akademickyh-a-vyz>, navštíveno dne 7.10.2013

kupříkladu toho názoru, že je nutné okruh osob v bytové nouzi definovat na základě evropské typologie ETHOS⁷⁴, o které se podrobněji zmíním později v kapitole 3.5.3.

3.5.1 Bytová nouze podle K. Teigeho

Bytové nouzi a způsobům jejího řešení se ve svém díle věnoval již Karel Teige (narozen 13.12.1900 v Praze, zemřel 1.10.1951 tamtéž), známý český levicově smýšlející avantgardní umělec, kritik umění a architektury. Ve své stati „Minimální byt a kolektivní dům“⁷⁵, která byla zveřejněna jako součást projektu Internetového muzea české architektury⁷⁶ rozebírá pojem bytové nouze na svou dobu velmi pokrokově s důrazem na sociální aspekt dané problematiky. Shledává, že „bytová nouze není jen zjevem vzrůstající populace ve městech, ... nýbrž, že má své příčiny ve speciálních sociálních a hospodářských přesunech. Je známo, že dokonce často bytová nabídka převyšuje poptávku, schopnou platiti žádané nájemné, a při tom trvá bytová nouze vrstev nejméně majetných.“⁷⁷ Teige si byl vědom i toho, že nedostupnost bytů pro nižší vrstvy obyvatelstva nespočívá v absolutní výšce nájemného, ale v nepříznivém poměru mezi nájemným a výškou mezd a celkových příjmů domácnosti. Karel Teige jako řešení navrhuje dnes již dávno překonaný, avšak v první polovině 20. století zejména mezi sovětskými architekty a ideology oblíbený model kolektivních domů. Ty měly zajistit kvalitní bydlení plné světla, čerstvého vzduchu a především kolektivní obstarávání základních činností v domácnosti, jako je například vaření, praní či výchova dětí.

3.5.2 Současnost

Dnešní pohled na vymezení a řešení bytové nouze není zcela jasný. Definice uvedená pod bodem 3.5 této práce má svůj původ v řešení úkolů spojených s plněním Koncepce bydlení České republiky do roku 2020 (dále jen Koncepce). Ve zprávách o plnění úkolů uložených v Koncepci za rok 2012 Ministerstvo pro místní rozvoj uvádí, že úkol pod číslem D 2.6 a) „Návrh legislativní úpravy osob v bytové nouzi“ v termínu do konce roku 2012 splnilo Ministerstvo práce a sociálních věcí tím, že zaslalo

⁷⁴ <http://socialnibydeni.org/clanky/anketa-plany-politickych-stran-k-socialnimu-bydeni>, navštíveno 18.11.2013

⁷⁵ Stavba IX, 1930 – 1931, s. 28 – 29, 47 – 49, 65 – 68

⁷⁶ <http://www.archiweb.cz/salon.php?action=show&id=2952&type=17>, navštíveno 7.10.2013

⁷⁷ Stavba IX, 1930 – 1931, s. 28 – 29,

<http://www.archiweb.cz/salon.php?action=show&id=2952&type=17>, navštíveno 7.10.2013

Ministerstvu pro místní rozvoj tento návrh k „dalšímu využití v legislativním procesu pod č.j. 169/2013.“⁷⁸ Tím sice obě ministerstva na první pohled úkol splnila, avšak hned v další větě téhož dokumentu je uvedeno, že „bylo dohodnuto provedení dalších úprav návrhu a doplnění ustanovení týkajících se postupu při osvědčování oprávněné osoby.“⁷⁹ Z uvedeného je zřejmé, že úkol zjevně nebyl splněn v požadované kvalitě a jeho řešitelé neodvedli bezchybnou práci, když musí být návrh po odevzdání okamžitě upravován. „Návrh definice zpracovalo MPSV ve spolupráci s MMR, přičemž pojem „bytová nouze“ je definován prostřednictvím sociální situace, resp. události, ve které se oprávněné osoby nacházejí, a to ve spojení s neuspokojenou bytovou potřebou. Za osobu v bytové nouzi se podle navržené definice považuje fyzická osoba, pokud nemá možnost užívat žádné obydlí, nebo užívá nevhodné obydlí a nebo je ohrožena jeho ztrátou. Zároveň jsou její celkové sociální a majetkové poměry takové, že jí neumožňují překonat tuto nepříznivou situaci vlastním přičiněním. Předpokládá se, že tato osoba využila všech existujících nástrojů sociální politiky v oblasti bydlení, zejména dávky v oblasti bydlení či opatření související s úpravou bytu zdravotně postižených osob.“⁸⁰ Tento návrh vznikl právě „splněním“ úkolu D 2.6 a).

S problematikou bytové nouze souvisí i další úkol vzešlý z plnění Koncepce bydlení České republiky do roku 2020, a to úkol pod označením D 2.3 Analýza stávajícího legislativního prostředí v oblasti péče o sociálně ohrožené skupiny obyvatel s vyšším prahem dostupnosti kvalitního bydlení a návrh jeho úpravy s cílem zvýšení dostupnosti podpory bydlení v této oblasti. Tento úkol byl podle Přehledu úkolů z „Koncepce bydlení České republiky do roku 2020“ ve znění usnesení vlády č. 347/2013 splněn v lednu 2013, tedy po termínu 31.12.2012 uvedeném v Konceptci. Tato analýza by měla být podkladem pro tvorbu předpisů týkajících se sociálního bydlení a předcházení bytové nouzi.

⁷⁸ Zpráva o plnění úkolů uložených v Konceptci bydlení České republiky do roku 2020, <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Zpravy-o-plneni-Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020/Zprava-za-rok-2012>, navštíveno dne 8.10.2013

⁷⁹ tamtéž

⁸⁰ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Reakce MMR na otevřený dopis akademických a výzkumných pracovišť, asociací a organizací <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Medialni-reakce/Reakce-MMR-CR-na-otevreny-dopis-akademickyh-a-vyz>, navštíveno dne 7.10.2013

3.5.3 Bytová nouze a vyloučení z bydlení podle FEANTSA – European Federation of National Organisations working with the Homeless

Evropská federace národních organizací pracujících s lidmi bez domova (dále jen Federace), založená v roce 1989 se zabývá, jak je z jejího názvu patrné, bezdomovectvím v Evropských státech. Do tohoto projektu se zapojila i zástupci z České republiky, konkrétně 5 nestátních organizací, jako například Armáda spásy, či různí provozovatelé azylových domů. Federace vytvořila Evropskou typologii bezdomovství a vyloučení z bydlení (ETHOS)⁸¹ pro každý stát, který je v projektu zapojen, tedy i pro Českou republiku. „Typologie ETHOS vychází z principu, že pojetí domova lze chápat ve třech oblastech, jejichž absence může vést k bezdomovství. Mít domov může být chápáno jako: mít přiměřené bydlení, které může osoba a její rodina výlučně užívat (fyzická oblast); mít prostor pro vlastní soukromí s možností sociálních vztahů (sociální oblast); mít právní důvod k užívání (právní oblast).“⁸² Z tohoto pojetí pojmu „domov“ vyvozují tvůrci typologie čtyři formy vyloučení z bydlení: bez střechy, bez bytu, nejisté bydlení, nevyhovující bydlení. Nejvíce znevýhodněným okruhem osob jsou logicky lidé zahrnutí do koncepční kategorie „bez střechy“, kteří jsou automaticky řazeni mezi bezdomovce. Do kategorie „bez bytu“ jsou řazeni jedinci, kteří žijí v ubytovnách pro bezdomovce, ohrožené ženy nebo imigranty. „Nejisté bydlení“ se týká lidí ohrožených vystěhováním, ať už z důvodu výpovědi z nájemního bytu, nebo ztrátou vlastnictví bytu, dále osob ohrožených domácím násilím a osob ohrožených nejistým bydlením, jako je například přechodné bydlení u rodiny a přátel, nebo bydlení bez právního nároku. Poslední kategorie „Nevyhovující bydlení“ zahrnuje osoby, které žijí v provizorních či neobvyklých stavbách (typicky chatrče, zahradní domky), osoby žijící v nevhodném prostředí či v přelidněných bytech. Tito lidé sice nějaké obydlí mají, nelze je tedy považovat přímo za bezdomovce, ale kvalita tohoto bydlení nedosahuje standardu obvyklého ve společnosti. Obyvatelé těchto míst však většinou nemají na výběr a na kvalitnější bydlení nemohou dosáhnout, ať už z důvodu relativního nedostatku finančních prostředků (přitom nekvalitní bydlení například v ubytovnách bývá i několikanásobně dražší než nájemné za srovnatelný prostor v běžném nájemním bytě), nebo kvůli diskriminaci na trhu s byty.

⁸¹ <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>, navštíveno 9.10.2013

⁸² www.feansta.org/cz.pdf, navštíveno 9.10.2013

3.5.4 Studie Sociální ubytovny jako dlouhodobé ubytování pro sociálně slabé

Výše zmíněnou typologii využívá ve své závěrečné zprávě o úkolu B.10/BP Sociální ubytovny jako dlouhodobé bydlení pro sociálně slabé z prosince 2012⁸³ i Ústav územního rozvoje České republiky, který je podřízen Ministerstvu pro místní rozvoj. Proti tomuto dokumentu se zvedla velká vlna odporu odborné veřejnosti. Důvodem byly zkreslené výstupy nekvalitně vedeného průzkumu na miniaturním nereprezentativním vzorku, který podle názoru akademiků nemůže být podkladem pro natolik důležitý a očekávaný dokument, jakým je Komplexní řešení sociálního bydlení, který má být vytvořen podle Koncepce do konce roku 2013. Na otevřený dopis akademických a výzkumných pracovišť, asociací a organizací zareagovalo Ministerstvo pro místní rozvoj veřejnou odpovědí, v níž obhájí metodiku provádění situační zprávy o sociálních ubytovnách. Ministerstvo uvádí, že se nejednalo o výzkum, ale pouze dílčí informaci z několika doporučených ubytoven. Také sděluje, že „nikdy nedeklarovalo, že by ubytovny ve své stávající podobě měly být základem řešení sociálního bydlení.“⁸⁴ Zvláštní je, že napadaná situační zpráva právě toto popírá. Výslovně je v ní uvedeno: „Sociální ubytovny by se mohly stát jednou složkou sociálního bydlení, a to jako jeden ze stupňů dostupného bydlení.“⁸⁵

Tématu sociálního bydlení se hodlám věnovat v 6. kapitole této práce, kde podrobněji rozeberu teoretický základ i praktické možnosti řešení bytové nouze.

⁸³ PELÍŠKOVÁ V., ROHREROVÁ L., Sociální ubytovny jako dlouhodobé bydlení pro sociálně slabé, Ústav územního rozvoje, Brno, prosinec 2012, str. 24, <http://www.mmr.cz/getmedia/4ac18d7b-9914-413e-b43a-52c4e8b7fdf9/B10-Zaverecna-zpr-2012.pdf>, navštíveno 19.9.2013

⁸⁴ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Reakce MMR na otevřený dopis akademických a výzkumných pracovišť, asociací a organizací, <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Medialni-reakce/Reakce-MMR-CR-na-otevreny-dopis-akademickyh-a-vyz>, navštíveno 9.10.2013

⁸⁵ PELÍŠKOVÁ V., ROHREROVÁ L., Sociální ubytovny jako dlouhodobé bydlení pro sociálně slabé, Ústav územního rozvoje, Brno, prosinec 2012, str. 24

4. Sociálně vyloučené lokality

Existenci sociálně vyloučených lokalit můžeme označit jako jednu z největších překážek zdárné integrace sociálně vyloučených jedinců zpět do společnosti. Ať již k jejich vzniku došlo z jakéhokoliv důvodu, musíme mít na paměti, že osoba žijící v takové oblasti se ze své tíživé životní situace může dostat bez pomoci jen stěží. Jedním z důvodů je, že je v tomto segregovaném prostředí obklopena desítkami, ne-li stovkami osob s podobným životním osudem. Pokud sama ještě není na úplném dně společnosti, soužitím s osobami, které mají podobné problémy, motivaci k začlenění do majoritní společnosti určitě nezíská. Nejen z tohoto důvodu je výskyt lokalit nežádoucím jevem a jejich vzniku by měly příslušné orgány a instituce důsledně předcházet.

Problematika existence sociálně vyloučených lokalit je často brána pouze jako nedostatečná kvalita bytové politiky. Finanční nedostupnost bydlení je jen jedním z celé škály problémů, se kterými se musí sociálně vyloučení jedinci potýkat. Vedle nevyhovujícího bydlení se jedná o narušené rodinné vztahy, domácí násilí, nezaměstnanost, zvýšenou kriminalitu, užívání drog a další těžko řešitelné problémy. Bytová problematika se zde tedy musí mnohem více prolínat se sociální politikou a sociálními službami, bez nichž je cesta z lokality pro znevýhodněné lidi neuskutečnitelná.

4.1 Charakteristika sociálně vyloučené lokality

Sociálně vyloučená lokalita je oblast prostorově nebo alespoň symbolicky oddělená od okolní, většinou městské zástavby, v níž žijí sociálně vyloučení obyvatelé v nedostatečných hygienických i kulturních podmínkách. Lokality se mohou velmi lišit velikostí, národnostním složením, způsobem a dobou vzniku, typem vlastníka nemovitostí nebo přístupem obce, na jejímž území se daná lokalita nachází. Co je však pro všechny lokality společné, je zejména zdevastovaný bytový fond, přelidněné a předražené byty nebo ubytovací prostory pronajímané na základě zákona odporujících a často nemorálních nájemních smluv, nedostatečná infrastruktura a občanská vybavenost, ubohé hygienické podmínky, v neposlední řadě pak zvýšená kriminalita a téměř stoprocentní nezaměstnanost. „V posledních letech se rozšířilo slovo holobyt pro označení různých objektů většinou nízké kvality, a to zejména v souvislosti s

vystěhováním zadlužených a jinak nepohodlných osob a domácností z obecních bytů. V těchto většinou nedůstojných obydlích se velmi liší právní postavení těchto osob a domácností, od relativní jistoty nájemní smlouvy na dobu neurčitou až po velmi nejisté krátkodobé ubytování.⁸⁶

Lidé, kteří tyto lokality obývají především nedobrovolně z důvodu nedostatku jiného, kvalitnějšího bydlení, jsou znevýhodněni navíc skutečností, že je na ně pohlíženo jako na jednotnou skupinu problémových osob, bez ohledu na to, že se někteří z nich pokouší svou tíživou situaci řešit. Pronajímatel, jímž je často sama obec, nereflakuje dostatečně jedinečnou situaci obyvatel, ale rozhoduje o nesourodé skupině jako celku bez ohledu na konkrétní problémy.

Ač by se mohlo zdát, že může obec odsunem problematických obyvatel do periferní oblasti ušetřit, většinou dochází k extrakci ekonomické nadhodnoty z chudých obyvatel.⁸⁷ Je totiž téměř pravidlem, že v lokalitách jsou vyšší nájemné než v oblastech s kvalitnějším bydlením, tudíž často dochází k „vysávání“ systému dávek prostřednictvím institutu zvláštního příjemce dávky. Obyvatelé lokalit jsou dále zatíženi vyšší úhradou nákladů spojených s dopravou do oblastí s občanskou vybaveností, výjimkou nejsou ani zvýšené ceny v obchodech s potravinami a spotřebitelským zbožím.

„Zásadní roli při řešení bytové situace obyvatel sociálně vyloučených romských lokalit hraje obecní bytová politika, která ovlivňuje vznik těchto lokalit, zároveň však může přispět k zabránění jejich šíření či přímo iniciovat jejich zánik.“⁸⁸ Obce si však často neuvědomují své závazky vůči občanům, kterým by měly z pozice nositele veřejné moci poskytnout kvalitní ubytování odpovídající standardům společnosti. Naopak upřednostňují své ekonomické zájmy před zájmy občanů.

⁸⁶ HRADECKÝ I. a kolektiv, DEFINICE A TYPOLOGIE BEZDOMOVSTVÍ zpráva o realizaci aktivity č. 1 projektu Strategie sociální inkluze bezdomovců v ČR, str. 32, Naděje o.s., Praha 2007, ISBN: 978-80-86451-13-8

⁸⁷ TEMELOVÁ, J., POSPÍŠILOVÁ, L., OUŘEDNÍČEK, M., Nové sociálně prostorové nerovnosti, lokální rozvoj a kvalita života, nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2012, ISBN 978-80-7380-370-0

⁸⁸ Kancelář Rady vlády ČR pro záležitosti romské menšiny, Úřad vlády České republiky Koncepce romské integrace 2010 – 2013, Praha 2010, ISBN 987-80-7440-022-3

4.2 Počet lokalit a jejich rozmístění v republice

Podle výzkumu „Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a komunit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti“, který zadalo Ministerstvo práce a sociálních věcí se na území ČR nachází 310 sociálně vyloučených romských lokalit v celkem 167 obcích. Vzhledem k tomu, že průzkum se uskutečnil v letech 2005-2006 a od té doby žádný nový neproběhl, nemůžeme odhadnout, jak se situace díky dynamičnosti tohoto oboru ve skutečnosti změnila, nakolik a zda vůbec jsou výstupy tohoto výzkumu dnes ještě relevantní. Z výstupů tohoto výzkumu vychází interaktivní mapa sociálně vyloučených lokalit, kterou můžeme nalézt na internetových stránkách Evropského sociálního fondu ČR.⁸⁹ „Z hlediska velikosti patří české sociálně vyloučené lokality mezi ty relativně nejmenší, okolo poloviny z nich tvoří jeden dům, 20% z nich tvoří čtvrť nebo část obce.“⁹⁰

Při pohledu na rozmístění velkých a nejvíce diskutovaných lokalit v regionech můžeme uvést, že jsou nejvíce koncentrovány v oblastech, jejichž obyvatelé po desetiletí nacházeli obživu v odvětvích, jakými jsou těžký průmysl, energetika či chemický průmysl. Tyto regiony (severní Čechy, oblasti uhelných pánví, severní Morava a Slezsko) jsou dodnes v nejrůznějších průzkumech hodnoceny jako nejhorší pro život, zejména pro svou celkovou strukturální zaostalost, která vyplývá z charakteristik životního prostředí, průměrné délky života, předčasné úmrtnosti, nedostatečného vzdělání obyvatel i vyššího výskytu sociálně patologických jevů. Například jen v Ústeckém kraji bylo podle tohoto výzkumu nalezeno šedesát tři sociálně vyloučených lokalit a počet jejich obyvatel se orientačně pohyboval kolem 22.000, zatímco například v jižních Čechách nalezneme lokalit jedenáct a v kraji Vysočina dokonce pouze osm.

Důvodem pro rozdílné počty lokalit kromě složení obyvatelstva v jednotlivých částech republiky může být i nejednotná výše vyplácených doplatků na bydlení. Agentura pro sociální začleňování ve své zprávě uvádí: „Úřady práce nevyplácejí doplatky na bydlení v celé zemi jednotně. Někdy se tak lidé v tísní stěhují za vyššími

⁸⁹ <http://www.esfcr.cz/mapa/tabulka.html>, navštíveno 4.11.2012

⁹⁰ TEMELOVÁ, J., POSPÍŠILOVÁ, L., OUŘEDNÍČEK, M., Nové sociálně prostorové nerovnosti, lokální rozvoj a kvalita života, str. 31, nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2012, ISBN 978-80-7380-370-0

dávkami, těmi pak platí za předražené ubytování.“⁹¹ Stanovení maximální výše doplatků na bydlení by však podle Agenturou oslovených úředníků nepomohlo. Zatímco běžné nájemné v bytech je „regulováno“ konkurenčním prostředím trhu s byty, „ceny na ubytovnách a obdobných zařízeních se odvíjejí od okamžité částky, kterou jsou schopni lidé odkázání právě na tento typ ubytování zaplatit.“⁹² Majitelé nemovitostí totiž pružně reagují na výši vyplácených dávek a cenu uvedenou ve smlouvě běžně nadsadí až o 20% oproti ceně požadované po nájemnících, protože vědí, že Úřad práce obvykle vyplácí cca 80% z částky za nájem. Situace kolem ubytoven a jiných dočasných ubytovacích zařízení je tedy velmi nepřehledná a těžko řešitelná. V praxi by mohl pomoci zákon o sociálním bydlení, který by mělo předložit Ministerstvo pro místní rozvoj po vypracování Komplexního řešení sociálního bydlení.

Přestože je stát nositelem ústavněprávních závazků, které mají zajistit všem lidem právo na uspokojivý život, nemá příliš možností na uplatnění vytyčených cílů v oblasti zajištění kvalitního bydlení pro své občany. Jedná se totiž o otázky řešené v rámci samostatné působnosti obcí a je tedy čistě na nich, jak s danou problematikou naloží. Zda mají zájem a snahu jednotlivé lokality zkultivovat či podpořit občany tyto enklávy obývající při jejich inkluzivních snahách. Obce mohou prostřednictvím prostředků územního rozvoje a zejména vlastnictvím obecního bytového fondu zahájit politiku začleňování znevýhodněných skupin osob a současně zlepšit jejich životní podmínky. Mnohé obce a města však nezřídka zastávají názor, že nejlépe pořádek na svém území udrží vytěsněním „nepřízpůsobivých“ osob do okrajových oblastí s nekvalitním bydlením. Místo využití dobré praxe a podpůrných prostředků tak podpoří jejich sociální a prostorovou segregaci. Politickému vedení těchto obcí však nedochází, že ve výsledku je tento způsob boje proti sociálnímu vyloučení méně efektivní a finančně náročnější.

Pro boj proti sociálnímu vyloučení obyvatel těchto oblastí je stěžejní existence Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách řízená přímo Úřadem vlády ČR. Jejím úkolem je eliminovat a bránit rozšiřování vyloučených lokalit, podporovat výměnu zkušeností mezi jednotlivými partnery a šířit příklady dobré praxe. Také

⁹¹ Agentura: Doplatky na bydlení nejsou jednotné, článek ze dne 10.7.2013, Praha, www.romea.cz

⁹² Od výplaty dávek k aktivní politice bydlení, článek ze dne 25.1.2012, zdroj: OF 5/2011, www.denikverejnespravy.cz/

podporuje vznik projektů měst a obcí, které jsou zaměřené na sociální integraci ohrožených obyvatel. V současné době Agentura působí ve 26 městech a obcích, v nichž spolupráce probíhá většinou dobře a k oboustranné spokojenosti. Ojedinele se vyskytnou případy, kdy obec s postupem Agentury nesouhlasí, a tak je spolupráce ukončena před řádným termínem projektu, jako například v Chomutově.

„Existence upadajících (deprivovaných) částí měst a sociální začleňování (inkluze) jejich obyvatel je jedním z významných evropských sociálně kulturně ekonomických problémů.“⁹³. Dokumentem, který se jimi zabývá, je Lipská charta o udržitelných evropských městech, přijatá v dubnu 2007, která jako hlavní prostředky boje proti sociálnímu vyloučení navrhuje především dosažení vyšší kvality bydlení, podporu místní ekonomiky a lokálního trhu práce a důraz na vzdělávání dětí a mládeže. Prostředkem, který by měl pomoci stanovit a dosáhnout nejdůležitější cíle, jsou „Integrované plány rozvoje měst a obcí doporučené Lipskou chartou,“⁹⁴ které by měly popsat silné a slabé stránky měst, městských částí a čtvrtí, definovat cíle rozvoje a jasnou vizi. Nedílnou součástí je koordinace vedoucí k vyváženému rozvoji oblasti a zapojení samotných obyvatel do formování jejich budoucího kvalitního domova.

Také Rada vlády pro záležitosti romské menšiny ve své Koncepti romské integrace pro roky 2010 až 2013 nabízí možnosti řešení problematiky sociálně vyloučených lokalit. Podle tohoto dokumentu, který vznikl ještě pod vedením Michaela Kocába, coby ministra pro lidská práva, je třeba dosáhnout v oblasti bydlení následujících cílů: zabránit šíření sociálně vyloučených romských lokalit a prostorové segregaci jejich obyvatel, zvýšit dostupnost sociálního bydlení pro romské domácnosti s nízkými příjmy, snížit výskyt diskriminace a protiprávních praktik, které jsou vůči Romům na trhu s byty uplatňovány, a zároveň jim nabídnout praktickou podporu v případě řešení těchto situací, předcházet ztrátě bydlení u sociálně vyloučených příslušníků romských komunit v důsledku vzniku dluhů na nájmu. Prostředkem dosahování těchto cílů by měly být výše zmíněné Integrované plány rozvoje měst a obcí podle Lipské charty, díky nimž by mělo být možné předejít rozrůstání problematických oblastí a vzniku nových lokalit.

⁹³ Východiska strategie boje proti sociálnímu vyloučení, www.rynet.cz/romea/dokumenty/vychodiska_strategie.pdf

⁹⁴ tamtéž

4.3 Vznik sociálně vyloučených lokalit

Většina sociálně vyloučených lokalit vznikla na počátku 90. let v důsledku postkomunistické transformace a uvolnění trhu s nemovitostmi. Na dnešní situaci se podílely například restituce bytových domů a legitimní touha nových majitelů po zisku z pronájmu bytů, zánik státního systému přidělování bytů, nebo vzrůstající zájem bohatších lidí o bydlení v centrech měst. V důsledku těchto změn se objevila potřeba uvolnit kvalitní byty pro solventnější klienty a problematické rodiny, nebo ty, které diskriminující přístup majitelů bytů postavil jim naroveň, se musely odstěhovat do oblastí s nižší kvalitou bytů, z nichž se postupně staly sociálně vyloučené lokality. Sociolog Štěpán Ripka, mluvčí Platformy pro sociální bydlení⁹⁵ je toho názoru, že to byla „právě nedostupnost bydlení před rokem 1989, která po převratu způsobila, že každý v ČR chtěl vlastní byt. Lidé úplně ztratili důvěru k nájemnímu sektoru a tlačili na privatizaci bytů, ve kterých bydleli. Stát převedl byty na obce, které je často úplně neřízeně rozprodaly pod cenou a na úkor těch, kteří neprivatizovali. Jakmile obce přišly o byty, přišly i o nástroj regulace svého obyvatelstva. Věc vzali do rukou překupníci a realitní kanceláře a začali stěhovat nové nezaměstnané do strukturálně znevýhodněných regionů.“⁹⁶

Podle Martina Šimáčka vznikají „ghetta“ na periferiích měst „téměř výhradně z důvodu tzv. neplatičství.“⁹⁷ Odsun lidí do lokalit bývá reakcí pronajímatele na dlouhodobé neplacení nájmu a služeb a následném vzniku extrémního dluhu na nájemném. Bylo by pochopitelné, kdyby lidem v tíživé finanční situaci bylo nabídnuto ne tak nákladné bydlení, aby byli schopni své povinnosti plnit. Bohužel však není výjimkou, že nájemné ve zdevastovaných bytech v lokalitě je stejné, ne-li vyšší než v původním bytě vyšší kategorie. Majitelé nejhorších bytů se na klientelu z řad sociálně vyloučených přímo specializují a vědí, že zájemci o jejich byty jsou v tak tíživé situaci, že nájemné raději zaplatí, než aby s dětmi zůstali na ulici. Vlastníci ubytoven a podobných zařízení navíc nepodstupují tak velké riziko, jak se veřejnost často domnívá. Nemovitost je zpravidla tak zničená, že vnitřní vybavení nemá téměř žádnou hodnotu a úhrady za nájemné si zajistí tak, že přimějí klienty, aby si sami zažádali o výplatu dávek

⁹⁵ www.socialnibydeni.org

⁹⁶ Překotná privatizace bytového fondu byla chybou, rozhovor se Štěpánem Ripkou, publikován 30.7.2013, <http://www.halonoviny.cz/>

⁹⁷ ŠIMÁČEK, M. Jak vznikají česká ghetta

přímo náhradnímu příjemci (jak je stanoveno v § 40 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi). Nehrozí jim tedy riziko, že jim nájemníci zůstanou dlužni.

Za jeden z nejdůležitějších faktorů vzniku lokalit mnozí badatelé označují takzvané předlužení. Jedná se o stav, kdy dlužníci (v našem případě často sociálně vyloučená rodina) nejsou schopni dostát svým závazkům z půjček. Často totiž dochází k situaci, kdy si sociálně vyloučený jedinec na sebe naváže několik úvěrů od nebankovních institucí, které sice nabízejí prostředky téměř bez jakýchkoliv požadavků na solventnost klienta, ale úrok, který za poskytnutí peněžní částky účtují je nestandardně vysoký. Finančně méně gramotní jedinci jsou tomuto řešení složité životní situace velmi přístupní i z důvodu časté touhy po okamžitém naplnění svých potřeb a orientaci na současnost, přitom si ne zcela uvědomují důsledky takového kroku. Předlužení rodin představuje velkou překážku nejen v jejich sociální integraci, ale rovněž v jejich zapojení do legálního pracovního procesu, protože při vysokém zadlužení se jedinci vůbec nevyplatí vykonávat výdělečnou činnost z toho důvodu, že většina prostředků z této činnosti směřuje na úhradu dluhů a četné exekuce.

Další příčinou vzniku sociálně vyloučených lokalit je diskriminace na trhu s byty. Majitelé bytů mají vstřípeno, že pokud svůj byt poskytnou k užívání lidem, které na základě určitých indikátorů, nebo i po předchozí zkušenosti, považují za rizikové, mohou se připravit na kolotoč neplacení nájmů, stížností ostatních nájemníků na nadměrný hluk a zhoršení hygienických podmínek v širokém okolí. Z toho důvodu jsou většinou určité rodiny odmítány z „preventivních“ důvodů. Přes existenci antidiskriminačních předpisů je toto počínání v praxi postihováno málokdy. Diskriminovaní jedinci nemají často ponětí o tom, že se mohou bránit, nebo si myslí, že by případná stížnost neměla žádný účinek.⁹⁸

K diskriminaci zejména romských rodin se vyjádřil i Veřejný ochránce práv v dokumentu „Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení s žadateli o pronájem obecního bytu“, kde poukázal na to, že obec není ve stejné pozici jako běžný majitel bytu, jehož hlavním zájmem je zisk, ale má i povinnosti vůči svým sociálně slabším obyvatelům, jimž může dostát i tím, že zaručí rovný přístup k výběru uživatelů obecních bytů. S tímto souvisí i nedostupnost sociálního bydlení na úrovni obcí, které kvůli masivním privatizačním vlnám nemají dostatek vlastních bytů

⁹⁸ data z průzkumu EU „Podmínky bydlení Romů a Travellerů v Evropské unii“

pro ubytování sociálně potřebných obyvatel, přestože je zřejmé, že získání kvalitního bydlení je pro mnoho rodin stimulem pro stabilizaci jejich situace, motivuje je k soběstačnosti a převzetí odpovědnosti za vlastní život.

V posledních letech lze navíc zaznamenat přesun vyloučených rodin z městských lokalit na venkov, kde se jim úspěšněji daří získat bydlení do osobního vlastnictví. „V tomto případě však dochází ke zvýšení míry jejich prostorové segregace a často i k dalšímu sociálnímu propadu.“⁹⁹ Na venkově je obecně méně pracovních příležitostí a je zde často i zhoršený přístup k vyššímu vzdělání (které je podmíněné i desítkami kilometrů dojíždění) či základním institucím patřícím k základní občanské vybavenosti. Je tedy málo pravděpodobné, že právě zde najdou sociálně vyloučení jedinci impuls ke změně svého životního stylu. Demotivující je i pobyt v cizím prostředí, kde starousedlíci na nově přistěhované znevýhodněné obyvatele pohlíží jako na vetřelce a na jejich odlišný způsob života hledí jako na cosi deviantního a nepřijatelného ještě více, než lidé žijící ve městech.

4.4 Typy lokalit

Z důvodu dynamičnosti a proměnnosti většiny lokalit nelze přesně ohraničit, určit a popsat jednotlivé typy sociálně vyloučených lokalit. Orientačně můžeme lokality rozdělit podle velikosti, nebo podle jejich umístění v prostředí města. V České republice můžeme nalézt hojně zastoupený typ lokalit, které se vyznačují reálným oddělením od okolní zástavby, stejně jako lokality, které se nacházejí v centrech měst. Typologií, které se zabývají sociálně vyloučenými lokalitami, je několik, a tak jsem vybrala pouze následující.

4.4.1 Typologie romských sídel

Generalizovat z hlediska velikosti sociálně vyloučené lokality nelze - může se jednat o jednotlivý téměř neobydlený dům na okraji města, stejně tak o celou čtvrť nebo sídliště s několika tisíci obyvateli. Macura vytvořil jednoduchou typologii romských sídel¹⁰⁰ a stanovil jejich tři typy: Roztroušená chudá obydlí, pro která je

⁹⁹ Zpráva o stavu romské menšiny v České republice za rok 2010, vypracovaná na základě usnesení vlády ze dne 14. června 2010 č. 461 Radou vlády ČR pro záležitosti romské menšiny, Zář 2011

¹⁰⁰ ŠIMÍKOVÁ, I., VAŠEČKA, I., Mechanismy sociálního vyčleňování Romských komunit na lokální úrovni a nástroje integrace, Barrister and Principal, FSS MUNI Brno, 2004, ISBN 80-7364-009-0

charakteristické, že vznikla po přidělení bytů v dané městské části. Pro další typ, Satelitní sídliště na krajích měst, je typické umělé sestěhování velkého množství obyvatel na menší plochu, do segregované části obce. Často pak dochází k úplné devastaci přiděleného bytového fondu a k neobyvatelnosti budov. Posledním typem sídel je Větší koncentrace Romů v dělnických koloniích, které za socialismu poměrně dobře prosperovaly a nabízely kvalitní bydlení, ovšem dnes již tak kvalitní podmínky k životu neposkytují.

4.4.2 Typologie podle Analýzy sociálně vyloučených romských lokalit¹⁰¹

Rozlišení typů lokalit je důležité i z toho hlediska, že existují různé způsoby zpětné inkluze do společnosti, schopnost jedince vymanit se z prostředí lokality je ovlivněna právě tím, v jakém typu lokality žije. Gabalova Analýza sociálně vyloučených romských lokalit uvádí následující typologii, která pracuje zejména s lidnatostí lokalit a měst, do jejichž oblasti vyloučená lokalita spadá. Na základě poměru lidnatosti konkrétní lokality a příslušného města se pokouší nalézt společné znaky, které jsou pro určitou skupinu typické. Nevýhodou této typologie je ovšem fakt, že příliš generalizuje zjištěné skutečnosti, které ve výsledku neodpovídají stavu lokalit v mnoha městech. Pracovníkům samospráv, kteří by z výstupů výzkumu chtěli vycházet při své práci, neposkytuje reálný obraz situace.

a) Venkovské lokality

GAC rozdělili venkovské lokality na dva typy: Relativně malou venkovskou lokalitu, pro kterou určili horní hranici sociálně vyloučených obyvatel na 50 jedinců, a to v obci s celkovým počtem obyvatel do 5000. U těchto venkovských oblastí je typické, že bytové jednotky, nejčastěji jeden dům nebo dokonce původně nebytové prostory v dezolátním stavu, vlastní soukromá osoba, nikoliv obec. V souvislosti s velikostí obce nebývají místní úředníci dobře obeznámeni s možnostmi integračních programů, děti z lokality nemívají ve vzdělávacích zařízeních k dispozici asistenta pedagoga ani vyčleněného pracovníka, který by s nimi například vypracovával domácí úkoly, jak je zvykem v některých větších městech. Podobně na tom jsou Relativně velké

¹⁰¹ GABAL ANALYSIS AND CONSULTING, Analýza sociálně vyloučených lokalit a komunit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti, ke stažení na internetových stránkách ministerstva pro místní rozvoj: www.mpsv.cz/files/clanky/3043/Analýza_romskych_lokalit.pdf

venkovské lokality, kde se nachází zhruba dvojnásobný počet vyloučených osob v poměru k celkovému počtu obyvatel obce než u malé lokality.

b) Městské lokality

Za relativně malou městskou lokalitu můžeme považovat oblast města o maximálně 50 000 obyvatelích, ve které žije až 100 sociálně vyloučených osob. Podle Analýzy je stav domů v takto vymezených lokalitách lepší než ve vesnických enklávách, jedná se většinou o činžovní doby ve vlastnictví obce a charakteristický je zejména fakt, že tyto lokality vznikaly především řízeným sestěhováním rodin z lukrativnějších bytů. V čem ale můžeme nalézt velký rozdíl, jsou přístupy obcí k řešení problematiky. Relativně velká městská lokalita je v Analýze charakterizována podobně, ale objekty, jež obyvatelé využívají k životu, bývají vzhledem k jejich zvýšenému počtu, jehož horní hranice není pro tento druh lokalit stanovena, již celá sídliště, či komplexy domů. Z důvodu vyšší koncentrace problémových rodin se zde setkáváme se zvýšenou kriminalitou a častými závislostmi.

c) Velkoměstské lokality

Analýza za velkoměsto v českých podmínkách považuje obec s celkovým počtem obyvatel nad 50 000, ale charakteristickou oblast pro posuzování zastupuje stotisícové město. Relativně malou velkoměstskou lokalitu obývá kolem 150 vyloučených lidí, často se jedná o nové oblasti vzniklé řízeným sestěhováním do ubytoven, bytovek nebo činžovních domů ve vlastnictví obce. Ve velkých městech často působí více než jedna nezisková organizace, která se zabývá pomocí lidem v lokalitách. Ve školách, kam děti dochází, bývá k dispozici asistent pedagoga, jehož přínos je v menších městech často podceňován. Relativně velké velkoměstské lokality s vyšším počtem exkludovaných obyvatel se opět potýkají se zvýšenou mírou kriminality a nejrůznějších závislostí. Podle výzkumu jsou ve velkých lokalitách lépe zajištěné základní lidské potřeby díky zachovalejšímu bytovému fondu, který však většinou vlastní soukromé subjekty, které do jeho obnovy neinvestují, a tím vytvářejí předpoklad jeho postupného chátrání.

4.5 Život v lokalitách

„V České republice neexistuje zvláštní právní úprava minimálních standardů pro přiměřené bydlení.“¹⁰² Dochází tak k situaci, kdy i rodiny s malými dětmi jsou donuceny k užívání naprosto nevhodných bytů za neúměrně vysoké nájemné. Rodiny žijící v lokalitách zpravidla nemají žádné soukromí, užívají například společná sociální zařízení, kuchyňky, prádelny a podobně. Pokud žijí na ubytovnách, jsou pod dohledem kamerového systému nebo strážní služby, jejich návštěvy podléhají schválení provozovatele ubytoven, jsou nuceni k bezplatným pracím na údržbě ubytoven v obyvatelném stavu, a to vše za tisíce korun nájemného. Například v obci Větrní na jihu Čech platila čtyřčlenná rodina za ubytování na 48 metrech čtverečních s poplatky asi 10.800,00 Kč měsíčně. „Pronájem bytu o velikosti 65 metrů čtverečních by podle mapy nájemného, kterou sestavilo Ministerstvo pro místní rozvoj, měl stát maximálně 5.499,00 Kč. Stejně velký obecní byt vyjde ve Větrní bez služeb na 2.294,00 Kč, méně kvalitní pak 1.982.“¹⁰³

„Podle výzkumu MPSV z roku 2006 žilo ve vyloučených lokalitách cca 80 tis. obyvatel, a z toho téměř jednu čtvrtinu nelze považovat za Romy.“ Vzhledem k tomu, že pozdější studie zaznamenaly v enklávách nárůst obyvatel zejména romského původu a následnou etnickou homogenizaci, můžeme dnes hovořit o tom, že z celkové romské populace, která čítá 150 – 200 tisíc členů, žije v sociálně vyloučených lokalitách více než polovina.¹⁰⁴ Domácnosti, které jsou systematicky diskriminovány na trhu s byty mají často kompetence k plnění požadavků a povinností plynoucích z nájemního bydlení, avšak jim není ani umožněno, aby tyto schopnosti prokázaly pouze z důvodu příslušnosti k „rizikové“ skupině obyvatel.

Způsob života v sociálně vyloučených oblastech můžeme s mírnou nadsázkou pojmenovat jako neustálý boj o přežití. Nejedná se pouze o boj uvnitř, mezi členy velice rozmanité skupiny, ale také o agresi směřovanou ven, proti okolnímu světu. „Neschopnost vyloučených efektivně participovat na ekonomickém, politickém,

¹⁰² Identifikace zásadních problémů v oblasti sociálního vyloučení, www.mvcr.cz/.../dokumenty-cele-identifikace-zasadnich-problemu

¹⁰³ Agentura: Doplatky na bydlení nejsou jednotné, článek na internetových stránkách romea.cz, Praha, 10.7.2013

¹⁰⁴ Gabal Analysis and Consulting, Východiska strategie boje proti sociálnímu vyloučení, Vzdělanostní dráha a vzdělanostní šance romských žákyň a žáků základních škol v okolí sociálně vyloučených romských lokalit, Praha MŠMT, Ústav pro informace a vzdělávání (2009), Monitoring RVP

kulturním a sociálním životě společnosti totiž není jen jejich osobním rizikem, ale představuje i riziko pro společnost.¹⁰⁵ V rámci nalézání alternativních životních strategií, jež spočívají v nadužívání, či přímo zneužívání sociálních dávek, zadlužování, práci na černo a v kriminálním způsobu života, dochází často u těchto lidí k naprosté ztrátě orientace v majoritní společnosti a k přijímání deviantního a kriminálního chování jako základní normy jednání, která je naprosto v pořádku. Dochází také k expanzi zločinnosti do okolního prostředí, kde se bohužel neseťká s patřičnou odpovědí veřejné správy, a tak se z okolních oblastí stává v důsledku zhoršování životních podmínek zóna, ze které původní starousedlíci migrují ve velkém. Z tohoto pramení i panika obyvatel okolí ubytoven či jiných zařízení, kde je větší koncentrace jedinců ohrožených sociálním vyloučením. Někteří podnikatelé se na tomto strachu pokoušejí vydělat tím způsobem, že nabídnou městu ke koupi například dříve reprezentativní hotel na náměstí za poměrně vysokou cenu s tím, že takovou nabídku dostal od agentury ubytovávající sociálně nepřizpůsobivé občany. Obce o tyto nemovitosti zájem nemají, ale přesto nakonec objekt koupí, aby předešly nastěhování vyloučených lidí na své území. Tyto případy se staly například v Bystřici pod Hostýnem, nebo v Blansku. Tamní politici cítili povinnost vydražit hotel za každou cenu.¹⁰⁶

V souvislosti s popisem života v lokalitách vyvstává také otázka, nakolik jsou obyvatelé takto vyloučených lokalit soudržní, a zda je možné je vůbec nazývat komunitou. V majoritní společnosti existuje totiž mylná představa o tom, že v sociálně vyloučených lokalitách žijí lidé v soudržné komunitě, uvnitř které se odehrává specifická kriminalita, která je vnitřní záležitostí tohoto společenství. Podle Martina Šimáčka se lidé při hmotném nedostatku (někdy až boji o přežití) snaží sebezáchovně domoci lepšího postavení a větší šance na úspěch na úkor ostatních. V ghettech proto často panuje vysoká konkurence.¹⁰⁷ V případě vyloučených lokalit se ovšem s jistou soudržností setkat můžeme zejména tehdy, když jsou její členové ohroženi takzvaně „zvenčí“ (viz situace v lokalitě Přednádraží v Ostravě z léta 2012, kdy se přes havarijní stav budov a bytů odmítli nájemníci vystěhovat a organizovaně začali zdevastované

¹⁰⁵ MAREŠ, P., SIROVÁTKA, T., Sociální vyloučení (exkluze) a sociální začleňování (inkluzie) – koncepty, diskurz, agenda, Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, Brno, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2008

¹⁰⁶ Města děsí byznysplán nových ghatt za státní dávky, článek na internetových stránkách www.aktualne.cz, 12.1.2012, navštíveno 14.9.2013

¹⁰⁷ ŠIMÁČEK, M., Co jsou česká ghettá

domy opravovat). Dnes jsou sociálně vyloučené lokality často složeny z nukleárních rodin, i proto zde najdeme spíše konkurenční chování. V případě, kdy jsou rodiny vzájemně propojeny příbuzenskými svazky, je možné o jisté komunitě hovořit. Silné rodinné vazby můžeme najít zejména u starousedlíků, kteří na jednom místě žijí i více než deset let. Noví obyvatelé, kteří se přistěhovali nedávno, migrují pouze s nejbližšími členy rodiny, bez rodičů, prarodičů a dalších příbuzných.

S názorem Martina Šimáčka souhlasí i Ministerstvo vnitra ve svém Výzkumu kriminality v sociálně vyloučených lokalitách na Sokolovsku, Mostecku a v Ústí nad Labem a okolí.¹⁰⁸ Zejména v oblastech Ústeckého kraje je podle této studie typická tato charakteristika: „Sociálně vyloučené lokality jsou charakterizovány také vnitřní nesourodostí a spleťtostí vztahů utvářených během několika desetiletí, zejména vlivem migračních vln z tzv. romských osad na Slovensku (50. léta, 70. léta a 90. léta a později). Starousedlické rodiny, které přišly ze Slovenska v prvních migračních vlnách, tvoří navzájem provázanou a solidární síť, jsou nositeli autority, vlivu a moci v lokalitách. Často jsou zakladateli různých sdružení a majoritní část populace, včetně nejrůznějších institucí, je obecně považuje za „bezproblémové“ jedince, s nimiž je možné komunikovat o problémech v daném místě. Odkrytím skutečných vztahů v lokalitách se však někdy ukáže, že tyto neformální autority jsou přímo napojeny na nelegální činnost různého charakteru (lichva, organizování prostituce či práce „na černo“, obchod s drogami apod.).“ Obyvatelé, kteří jsou v lokalitách poměrně noví oproti těmto starousedlíkům, tvoří velice nesourodou a vnitřně si konkurující skupinu, nejsou vzájemně příbuzní, a i proto mezi nimi žádné solidární záchranné sítě nejsou. Tito jednotlivci se poté často stávají obětmi lépe organizovaných velkých rodin lichvářů a dealerů a jejich život v lokalitě se tak dále komplikuje.

¹⁰⁸ MINISTERSTVO VNITRA, Výzkum kriminality v sociálně vyloučených lokalitách na Sokolovsku, Mostecku a v Ústí nad Labem a okolí, Odbor bezpečnostní politiky, Č.j. OBP-381/AK-2006

5. Dávky podporující bydlení

Právo sociálního zabezpečení je soubor právních norem, který upravuje povinnost občanů zabezpečit se pro případ různých sociálních událostí. Dále se zabývá způsoby přerozdělování mezi lidmi pro krytí jejich státem uznaných potřeb, hmotným zabezpečením a službami, které stát zabezpečuje za účelem služby občanům, kteří nemohou být v důsledku sociální události výdělečně činní, a upravuje také pravidla sociální solidarity mezi občany.

5.1 Systém sociálního zabezpečení

Systém sociálního zabezpečení je hlavním nástrojem sociální politiky, jejímž smyslem je pomocí různých nástrojů a opatření řešit sociální události obyvatel státu. Můžeme jej dnes rozdělit na tři základní okruhy, a to sociální pojištění, státní sociální zaopatření neboli státní sociální podporu a sociální pomoc.

Okruh sociálního pojištění můžeme dále rozdělit na zdravotní pojištění a sociální pojištění. Sociální pojištění, přesněji dvě jeho části – pojistné na důchodové pojištění a nemocenské pojištění jsou upraveny v zákoně č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, dále se podle tohoto zákona vybírá i příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. „Systém sociálního pojištění je financován průběžným způsobem. To znamená, že výdaje na dávky v daném období jsou hrazeny z příjmů z pojistného vybraného v tomto období.“¹⁰⁹ Pojistné platí zaměstnanci, zaměstnavatelé a osoby samostatně výdělečně činné, přičemž pojistné je stanoveno procentními sazbami z vyměřovacího základu zjištěného za rozhodné období. Zdravotní pojištění upravuje zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

Státní sociální zaopatření, jinak státní sociální podporu, upravuje zejména zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Tento zákon upravuje poskytování celkem pěti dávek: přídavku na dítě, příspěvku na bydlení, porodného, rodičovského příspěvku a pohřebného. Dávky péstounské péče, které byly dříve také upraveny v tomto zákoně, jsou od 1. ledna 2013 upraveny zákonem č. 359/1999 Sb., o sociálně - právní ochraně dětí, čímž byly fakticky vyňaty ze systému státní sociální podpory. K výpočtu dávek tohoto systému jsou důležité částky životního a existenčního minima, které se určují podle zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.

¹⁰⁹ http://www.mpsv.cz/files/clanky/7175/ssz_cr_cz.pdf, navštíveno 14.10.2013

V podsystemu sociální pomoci rozlišujeme dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče. Dávkami pomoci v hmotné nouzi rozumíme doplatek na bydlení, příspěvek na živobytí a mimořádnou okamžitou pomoc, které jsou upraveny v zákoně č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

5.1.1 Životní minimum

Životní minimum je minimální hranice peněžních příjmů k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb.¹¹⁰ Do životního minima však nejsou počínaje 1. lednem 2007 zahrnuty nezbytné náklady na bydlení. „Částky vyjadřující náklady na bydlení (...) byly ze životního minima vyloučeny s tím, že ochrana v oblasti bydlení je řešena v rámci systému SSP poskytováním nově koncipovaného příspěvku na bydlení a v systému hmotné nouze doplatkem na bydlení.“¹¹¹ Zákon rozlišuje životní minimum jednotlivce, které v roce 2013 činí 3126,- Kč. Pokud jedinec či celá rodina částky životního minima nedosahuje, je příjem do jeho výše dorovnáván pomocí dávek systému sociální pomoci.

Ze zákona se společně posuzují rodiče s nezletilými a nezaopatřenými dětmi, manželé nebo partneři, rodiče a nezletilé i zletilé nezaopatřené děti, které užívají spolu s rodiči jeden byt a také osoby, které spolu užívají jeden byt a vedou společnou domácnost. Pro výpočet výše životního minima společně posuzovaných osob se použije §3 zákona č. 110/2006 Sb., částka je odstupňována podle věku osob a životní minimum jako takové je souhrnem těchto peněžních prostředků.

Částky životního minima stanovené v §2 (částka životního minima jednotlivce) a §3 (částka životního minima společně posuzovaných osob) může vláda zvýšit nařízením v pravidelném termínu od 1. ledna, a to podle reálného zvyšování nákladů na výživu a na ostatní základní osobní potřeby vyjádřeného růstem příslušného indexu spotřebitelských cen za domácnosti celkem ve stanoveném rozhodném období za podmínky, že příslušný index spotřebitelských cen vzroste od počátku rozhodného období alespoň o 5 %. Vláda může částku životního minima zvýšit také v mimořádném termínu, což je stanoveno §9 odst. 2 zákona.

¹¹⁰ §1 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu

¹¹¹ LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEKA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektivy a návrhy, str. 40, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-7330-176-7

Životní minimum plní zásadní funkci při posuzování stavu hmotné nouze a nároku na dávky státní sociální pomoci podle zákona č.111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Jeho určování přispělo k transparentnosti sociálního systému, stanovilo základní společensky uznanou míru solidarity a stalo se středem sociální politiky.¹¹²

Podle životního minima se rovněž posuzuje, zda vznikl osobě nárok na testované dávky státní sociální podpory, jak je zakotveno v §8 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

5.1.2 Existenční minimum

Existenční minimum v roce 2013 činilo 2200,- Kč měsíčně a je podle zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu minimální hranicí příjmů osob, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití. Existenční minimum, shodně jako životní, nezahrnuje nezbytné náklady na bydlení.

Tento institut byl zaveden vedle životního minima, aby více motivoval zletilé osoby, které jsou v hmotné nouzi. Existenční minimum nelze použít u nezaopatřeného dítěte, u poživatele starobního důchodu, u osoby invalidní ve třetím stupni a obecně u osoby starší 68 let. Smyslem existenčního minima není ochrana před chudobou a zajištění uspokojivého sociálního statutu jako u životního minima. Má pouze chránit před absolutní bídou a předcházet chudobě, která by jedince mohla ohrozit na zdraví i na životě. Hlavními zásadami při vyplácení dávek pro zajištění existenčního minima osoby jsou univerzálnost, bezpodmínečnost, nárokovost a přiměřenost.¹¹³

5.2 Státní sociální podpora

„Systém státní sociální podpory vznikl v roce 1995 jako státní pomoc dětem a rodinám ke krytí nákladů na výživu a při některých sociálních událostech podmíněných vyšší příjmu a trvalým přihlášením na území ČR.“¹¹⁴

„Státní sociální podporou se stát podílí na krytí nákladů na výživu a ostatní základní osobní potřeby dětí a rodin a poskytuje ji i při některých dalších sociálních

¹¹² více viz DLOUHÝ, J., Životní minimum, Socioklub, Praha 1997

¹¹³ <http://www.mpsv.cz/cs/11852>, navštíveno 4.10.2012

¹¹⁴ TOMEŠ I., a kolektiv, Sociální správa, str. 263, Portál s.r.o., Praha 2002, 2009, ISBN 978-80-7367-483-0

situacích.¹¹⁵ Jinak řečeno jde o státem regulovanou a organizovanou solidaritu mezi občany, která slouží k překonání nepříznivých důsledků sociální události, na kterou zákon pamatuje. Dávky jsou adresovány především rodinám s nezaopatřenými dětmi nebo nízkým příjmem, který je zde důležitým kritériem. Základem pro stanovení nároku a výši testovaných dávek včetně určení hranice příjmů osoby či rodiny je životní minimum¹¹⁶, přičemž se zásadně netestuje majetek rodiny, ale pouze její příjmy. Dávky státní sociální podpory zohledňují příjmovou i celkovou sociální situaci rodiny. „Čím je v rodině více nepříznivých sociálních událostí, tím více a vyšších dávek je rodině poskytováno. Rodina může pobírat více dávek SSP souběžně.“¹¹⁷

System státní sociální podpory byl v České republice zaveden zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a je založen na třech základních principech. Zaprvé je důležité, aby životní úroveň jedince vycházela primárně z jeho pracovních příjmů, dále, že dávky nejsou náhradou příjmů, ale pouhá pomoc při vlastním snažení k vyřešení nepříznivé sociální situace. Navíc musí být dávky státní sociální podpory poskytovány s důrazem na hospodárnost, účelnost a u testovaných dávek adresně, tedy jen těm osobám, jejichž nízký příjem je k pobírání dávek opravňuje.

Jak jsem již zmínila výše, podle tohoto zákona je poskytováno pět dávek státní sociální podpory, z nichž některé jsou závislé na výši příjmu (tzv. dávky testované), některé stát poskytuje bez ohledu na výši příjmu příjemce dávky. Dávkami testovanými jsou přídavek na dítě, příspěvek na bydlení a porodné, zatímco dávkami netestovanými rodičovský příspěvek a pohřebné. Nárok na dávku vzniká ze zákona, jakmile žadatel splní zákonné podmínky. Nezáleží na úvaze úředníka, který tedy nemůže ovlivnit ani výši vyplácené dávky. Financování systému probíhá průběžně ze státního rozpočtu a je nutno říci, že zejména prostřednictvím příspěvku na bydlení uniká ze státního rozpočtu ročně velký objem peněžních prostředků.

5.2.1 Normativní systém státní sociální podpory

Právní základ podsystemu sociálního zabezpečení – státní sociální podpory je sestaven z předpisů různé právní síly. Takto je rozděluje teorie práva: Ústavní pořádek

¹¹⁵ §1 odst. 1 věta první zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

¹¹⁶ zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu

¹¹⁷ obecné informace o státní sociální podpoře, <http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/obecne>, navštíveno 30.10.2013

České republiky v čele s Ústavou a Listinou základních práv a svobod je nejsilnějším pramenem práva. Na tyto stěžejní právní předpisy, v nichž nalezneme vůdčí ideje celého právního řádu, navazují platné a účinné mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány Parlamentem České republiky, podepsány prezidentem republiky a uloženy ve Sbírce mezinárodních smluv. Na dalším pomyslném stupínku se nacházejí zákony, jež ze své povahy musí být v souladu jak s ústavním pořádkem státu, tak s ratifikovanými mezinárodními smlouvami. Na tyto dále navazují různé podzákoné předpisy vydávané vládou a ministerstvy. Cílem všech těchto předpisů je poskytnout komplexní úpravu dané problematiky, v tomto případě dávek státní sociální podpory.

Ústavní pořádek

Právo na sociální zabezpečení, potažmo i na státní sociální podporu je zakotveno v ústavním zákoně č. 2/1993 Sb., Listině základních práv a svobod. Právo na státní sociální podporu zde není přímo a výslovně zaznamenáno, ale prvky práva na nárok na nepojistné dávky sociálního zabezpečení nalezneme v několika člancích hlavy IV. tohoto předpisu. Článek 30 odstavec 1 stanoví, že občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele. Podpora rodiny a rodičovství je zakotvena ve článku 32 odstavci 5, kde je obsaženo právo rodičů, kteří pečují o děti, na pomoc od státu. V obou člancích je v posledním odstavci zmíněno, že podrobnosti stanoví zákon, tímto zákonem rozumíme zákon č. 17/1995 Sb. o státní sociální podpoře.

Mezinárodní smlouvy

Stěžejním dokumentem, který se problematikou sociálního zabezpečení zabývá, je Evropská sociální charta¹¹⁸. Odkazy na nepojistné sociální zabezpečení (u nás pojmenované státní sociální podporou) nalezneme v mnoha člancích první i druhé části. V Části I., kde jsou stanoveny základní principy a pravidla, jichž se budou signatářské státy při vytváření svých politik držet se státní sociální pomocí, zabývají následující články: Článek 12 stanoví: Všichni pracovníci a osoby, které jsou na nich závislé, mají právo na sociální zabezpečení. Dále je ve článku 13 upraveno právo na sociální a

¹¹⁸ 14/2000 Sb. mezinárodních smluv, Evropská sociální charta, <http://www.mpsv.cz/files/clanky/1218/esch.pdf>

zdravotní pomoc pro každého, kdo nemá dostatečné prostředky. Článek 16 zase upravuje právo rodiny na vhodnou sociální, právní a hospodářskou ochranu. Článek 17 se zabývá právem matek a dětí, bez ohledu na rodinný stav, na přiměřenou sociální a hospodářskou ochranu. V části II Charty se signatářské státy zavazují k dodržování výše zmíněných práv a jsou zde vyjmenovány i způsoby, jak dosáhnout zlepšení v daných oblastech. Česká republika pro sebe považuje za závazné a hodlá dodržovat všechny zde zmíněné články Charty. Česká republika se tedy zavázala zejména k tomu, že bude udržovat systém sociálního zabezpečení alespoň v minimálních standardech, dodržovat pravidla rovného zacházení (čl. 12), dále zajistit osobě, která žije bez přiměřených prostředků přiměřenou pomoc prostřednictvím dávek ze systému sociálního zabezpečení (čl. 13), dále zajistit podmínky pro rozvoj rodiny, podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života prostřednictvím rodinných dávek, poskytováním bydlení pro rodiny a podobně (č. 16).

Právo na sociální zabezpečení je dále obsaženo například v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech¹¹⁹, Všeobecné deklaraci Lidských práv¹²⁰ a dále v předpisech Evropské unie, z nichž jsou nejdůležitější koordinační Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 a Nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 987/2009, která od 1. 5. 2010 nahrazují Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 a Nařízení Rady (EHS) č. 574/72. „Tato Nařízení představují základní, přímo závazné a nadnárodní právní předpisy postavené předpisy Společenství koordinující systémy sociálního zabezpečení všech členských států.“¹²¹

Vnitrostátní předpisy – zákony

Zákony jsou obecně závazné právní předpisy, které jsou přijímány parlamentem, jenž k jejich vydání nepotřebuje žádné zákonné či jiné zmocnění. Nesmí odporovat předpisům vyšší právní síly, kterými jsou Ústava, další ústavní zákony a také mezinárodním smlouvám podle článku 10a Ústavy České republiky.

Státní sociální podpora, dávky a podmínky jejich přiznání a vyplácení jsou upraveny zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, kterému se hodlám

¹¹⁹ **Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.**,
<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=19852>, navštíveno 17.10.2013

¹²⁰ DE 01/48, Všeobecná deklarace lidských práv

¹²¹ <http://www.cssz.cz/cz/evropska-unie/>, navštíveno 1.11.2013

podrobněji věnovat v kapitole 5.2.3 této práce. K výkladu a aplikaci některých ustanovení tohoto zákona je potřeba použít ještě zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.

Podzákoné předpisy

Podzákoné předpisy, které se věnují státní sociální podpoře, jsou zejména vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí a nařízení vlády. Z vyhlášek bych ráda zmínila vyhlášku č. 28/2012 Sb., o dalším studiu, popřípadě výuce, které se pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění považují za studium na středních školách. Tuto vyhlášku vydalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v dohodě s Ministerstvem práce a sociálních věcí a řeší se v ní uznatelné druhy a formy studia na středních školách.

Nařízení vlády č. 482/2012 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro rok 2013 stanoví výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva a částek normativních nákladů na bydlení. Tato nařízení vydává vláda každý rok k 1. lednu a jsou platná do 31. prosince daného roku, jsou opřena o § 28 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře ve znění pozdějších předpisů.

5.3 Systematika zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře nabyl účinnosti dne 1. října 1995 s výjimkou §17-29 a některých bodů §80, které nabyly účinnosti až dne 1. ledna 1996. Zákon se člení do sedmi částí, přičemž část šestá byla zrušena.¹²²

V části první nalezneme úvodní ustanovení, která se zabývají vymezením pojmu Státní sociální podpora, v § 2 jsou vyjmenovány dávky státní sociální podpory, přičemž jsou rozděleny na dávky poskytované v závislosti na výši příjmu¹²³ a na dávky ostatní (písmeno b) téhož paragrafu). Dále je zde vymezen okruh oprávněných osob. Oprávněnými osobami jsou pouze osoby fyzické, které jsou na území České republiky hlášeny k trvalému pobytu, pokud jde o občany České republiky, nebo zde mají trvalý

¹²² § 81 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

¹²³ § 2 písmeno a) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

pobyt podle zvláštního právního předpisu, jde-li o cizince, jak je upraveno v §3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. Odstavec 2 téhož paragrafu umožňuje čerpání dávek i cizincům, kteří na území České republiky trvalý pobyt nemají, pokud je splněná některá z podmínek vyjmenovaných v tomto ustanovení.¹²⁴

Ve druhé části se zákon věnuje vymezení pojmů, které jsou potřebné pro práci se zákonem a pro přiznávání dávek potenciálním příjemcům. Velmi podrobně je zde zpracováno téma příjmu rozhodného pro přiznání dávky. Příjem se podle zákona stanoví jako měsíční průměr příjmů rodiny připadající na rozhodné období. Měsíční průměr příjmů rodiny se stanoví jako součet jednotlivých měsíčních průměrů příjmů oprávněné osoby a osob s ní společně posuzovaných.¹²⁵ Z ustanovení §5odstavce 1 můžeme zjistit, které příjmy osoby se považují za příjem podle tohoto zákona. Příjmem pro účely tohoto zákona jsou i dávky nemocenského a důchodového pojištění, podpora v nezaměstnanosti, rodičovský příspěvek a přídavek na dítě. Zákon dále řeší rozhodné období, za které se zjišťuje rozhodný příjem. Pro příspěvek na bydlení je to kalendářní čtvrtletí předcházející kalendářnímu čtvrtletí, na které se nárok na výplatu dávek prokazuje, popřípadě nárok na dávku uplatňuje.¹²⁶ Dalším pojmem, jímž se zákon zabývá, je rodina a společně posuzované osoby, následuje propojení se zákonem č. 110/2006 o životním a existenčním minimu, kde se zákon o státní sociální podpoře na tento odkazuje.¹²⁷ Dále zákon věnuje pozornost nezaopatřeným dětem, vymezení různých fází vzdělávání nezaopatřených dětí, tedy soustavné přípravy dítěte na budoucí povolání na střední a vysoké škole.

Část třetí se věnuje vymezení dávek poskytovaných ze systému státní sociální podpory. Jak jsem již zmínila výše, jde o přídavek na dítě, příspěvek na bydlení, rodičovský příspěvek, porodné a pohřebné.

¹²⁴ § 3 odstavec 2 písmena a) – h) zákona č. 117/1995 Sb. o státní sociální podpoře

¹²⁵ § 4 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

¹²⁶ § 6 odstavec písmeno b) bod 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

¹²⁷ § 8 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

Přídavek na dítě

Hlava první části třetí se věnuje přídavku na dítě, na nějž má nárok nezaopatřené dítě, jestliže rozhodný příjem v rodině nepřevyšuje součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,40. Rozhodným obdobím, za které se rozhodný příjem zjišťuje je pro účely přídavku na dítě kalendářní rok předcházející kalendářnímu roku, do něhož spadá počátek období od 1. října do 30. září následujícího kalendářního roku, v němž před počátkem uvedeného období je třeba prokázat rozhodný příjem. Výši přídavku na dítě stanoví § 18 zákona o státní sociální podpoře. Dávka přiznaná zletilému dítěti se vyplácí tomuto dítěti, pokud je však přiznána dítěti nezletilému, vyplácí se osobě, která má dítě v přímém zaopatření. Pokud je dítě v plném přímém zaopatření ústavu, vyplácí se přídavek na dítě tomuto ústavu.¹²⁸

Hlava druhá, která obsahovala již zrušený Sociální příplatek, byla zrušena k 31. prosinci 2011. Jeho cílem bylo pomáhat rodinám s nízkými příjmy a zdravotně postiženým krýt náklady spojené se zabezpečováním potřeb jejich dětí.

Příspěvek na bydlení

Příspěvek na bydlení je obsahem Hlavy třetí Části třetí zákona. Vzhledem k tématu této práce bych se mu ráda podrobněji věnovala v kapitole 5.4.

Zrušená hlava čtvrtá obsahovala příspěvek na dopravu, podmínky vzniku nároku a dále výši a výplatu toho příspěvku. Příspěvek na dopravu byl poskytován nezaopatřenému dítěti, které mimo místo obce, kde je hlášeno k trvalému pobytu, plnilo povinnou školní docházku, nebo dojíždělo ke studiu na střední či vysoké škole a zároveň rozhodný příjem rodiny nepřevyšoval částku součinu životního minima rodiny a koeficientu 2,00. Hlava čtvrtá byla zrušena ke dni 1. července 2004.

Rodičovský příspěvek

Rodičovský příspěvek je upraven v paragrafech 30 – 31, tedy v hlavě páté zákona. Rodičovský příspěvek náleží rodiči, který po celý kalendářní měsíc osobně, celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině a to nejdéle do 4 let věku

¹²⁸ § 19 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

tohoto dítěte a zároveň nejdéle do doby, kdy byla na rodičovském příspěvku vyplacena na totéž dítě částka 220.000,00 Kč. Výši a dobu pobírání příspěvku si může rodič volit v závislosti na výši příjmu jednoho z rodičů v rodině. Tuto volbu lze také změnit. Pro vznik nároku na rodičovský příspěvek musí být dána podmínka osobní celodenní péče o dítě, která je však splněna za výjimek uvedených v § 30b.

Hlava šestá a hlava sedmá byly zrušeny a obsahovaly zaopatřovací příspěvek a dávky pěstounské péče. Zaopatřovací příspěvek souvisel s výkonem vojenské základní nebo náhradní služby. V souvislosti se zrušením základní nebo náhradní vojenské služby a civilní služby není od 1. 1. 2005 dávka poskytována. Zaopatřovací příspěvek se vyplatil naposledy za prosinec 2004. Dávky pěstounské péče byly vyčleněny ze zákona o státní sociální podpoře a od 1. ledna 2013 byly zařazeny do zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně právní ochraně dětí.

Porodné

Tato testovaná dávka je popsána v hlavně osmém zákona. Nárok na porodné vzniká ženě tehdy, když rozhodný příjem v rodině nepřevyšuje součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,40¹²⁹ a žena porodila své první živé dítě, nebo se současně s prvním živě narozeným dítětem narodilo další živé dítě, nebo děti. Nárok na dávku může vzniknout i otci tohoto dítěte, pokud žena zemřela a porodné zatím nebylo vyplaceno. Porodné náleží i tomu, kdo převzal dítě do trvalé péče do jednoho roku věku dítěte. Porodné se vyplácí jednorázově ve výši 13.000,00 Kč v případě jednoho dítěte a ve výši 19.500,00 Kč v případě vícečetného porodu.

Pohřebné

Nárok na tuto dávku popsanou v hlavě deváté má osoba, které vypravila pohřeb nezaopatřenému dítěti nebo osobě, která byla ke dni smrti rodičem nezaopatřeného dítěte, jestliže měly tyto zemřelé osoby trvalý pobyt na území České republiky. Výše pohřebného činí 5.000,00 Kč a vyplácí se jednorázově.

Čtvrtá část zákona se ve třech hlavách zabývá společnými ustanoveními pro všechny výše zmíněné dávky. Je zde upraven nárok na dávku a její výplatu, přičemž

¹²⁹ § 44 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

nárok na dávku vzniká dnem splnění všech zákonných požadavků. Ke vzniku nároku na výplatu dávky je potřeba podat žádost o přiznání dávky. Zákon také řeší situace, kdy byla dávka neprávem přiznána v nižší částce, nepřiznána, nevyplácena vůbec nebo od pozdějšího data, než od jakého náležela tak, že se dávka přizná nejvýše 3 roky nazpět ve výši, v jaké měla být vyplácena.¹³⁰ Opačný případ řeší odstavec druhý téhož ustanovení, kde se dávka zpětně neodnímá, ale vyplácí se ve snížené výši ode dne, kdy chybu orgán zjistil. V § 54a nalezneme sankce za neplnění povinné školní docházky dítěte, kdy se rodiči, kterému byla pravomocně uložena sankce dle zákona o přestupcích za neplnění povinností souvisejících s řádným plnění povinné školní docházky staršího dítěte, odečte se z celkové částky vypláceného rodičovského příspěvku (tj. celkem 220.000,00 Kč) částka 22.800,00 Kč jako sankce. V dílu třetím hlavy první této části je upravena výplata dávek a způsob vyplácení Hlava druhá části čtvrté zákona obsahuje úpravu povinností a odpovědnost oprávněné osoby, státních orgánů a dalších osob. V této části je důležitý § 62, na nějž odkazují některé z předchozích ustanovení, a to proto, že je v něm stanovena povinnost osoby, která přijala dávku, nebo dávku ve vyšší částce, ačkoliv nebyla v dobré víře a musela předpokládat, že jí tato dávka nenáleží, poskytnuté prostředky vrátit. Ve čtvrté části zákona nalezneme způsoby výkonu kontrolní činnosti, jsou zde upraveny i správní delikty, tedy přestupky fyzických a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob. Hlava třetí této části se zabývá i organizací a řízením v souvislosti s dávkami. Jsou zde vymezeny orgány rozhodující o dávkách, procesní ustanovení týkající se zahájení řízení, náležitostí žádosti, účastníky, vydávání rozhodnutí a podobně.

Pátá část obsahuje přechodná ustanovení a část sedmá zrušovací ustanovení.

5.4 Příspěvek na bydlení

Příspěvek na bydlení je testovaná dávka, která „přispívá ke krytí nákladů na bydlení rodinám či jednotlivcům s nízkými příjmy.“¹³¹ Fakt, že jde o testovanou dávku, se projevuje tak, že pro to, aby byl příspěvek na bydlení přiznán, je nutné prověřit příjmy rodiny za předchozí kalendářní čtvrtletí, přičemž se za příjem považují i přídavek na dítě a rodičovský příspěvek. „Příspěvek na bydlení dnes sice řeší problém

¹³⁰ § 53 odstavec 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

¹³¹ <http://portal.gov.cz/portal/obcan/situace/101/106/3893.html>, navštíveno 14.10.2013

finanční dostupnosti bydlení, nikoliv však problém diskriminace na trhu bydlení (sociálního vyloučení) – tj. situaci, kdy je možné požádat o příspěvek na bydlení prakticky vyloučena, protože domácnost nemůže získat dlouhodobé nájemní bydlení ani od obce, ani od soukromého pronajímatele.¹³²

V zákoně o státní sociální podpoře je tato dávka upravena v hlavě druhé, kde jí jsou věnovány § 24 – 28. Na základě § 24 má nárok na příspěvek vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu, pokud splní podmínky pod písmeny a) a b). Toto ustanovení fakticky vylučuje z možnosti pobírání příspěvku na bydlení velkou část občanů, kteří užívají byt na základě nájemního či dokonce podnájemního vztahu a zároveň nejsou v místě svého bydliště hlášeni k trvalému pobytu, jelikož jim to pronajímatel bytu neumožnil a k nahlášení k trvalému pobytu v místě bydliště jim nedal souhlas. Stěžejní podmínky, které musí žadatel o dávku kromě výše uvedeného trvalého pobytu splnit, jsou následující: náklady žadatele na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině (v okruhu společně posuzovaných osob) a koeficientu 0,30 a na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35, a tento součin není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení. Pokud podmínky nároku na dávku splňuje více osob, náleží příspěvek na bydlení pouze jedné z nich, a to osobě určené dohodou. Pokud se oprávnění nedohodnou, kdo bude příspěvek pobírat, určí osobu příjemce krajská pobočka Úřadu práce.

Náklady na bydlení jsou tvořeny u nájemních bytů nájemným a náklady za plnění poskytované s užíváním bytu, nejsou – li tyto náklady zahrnuty do nájemného. U družstevních bytů a bytů vlastníků jsou těmito náklady částky uvedené v tabulce v §25 odstavec 1 písmeno b)¹³³:

počet osob v rodině podle § 7 odst. 5 zákona	Kč
jedna	1.799
dvě	2.462
tři	3.219
čtyři a více	3.882

¹³² LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEGA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, str. 6, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7

¹³³ stav platný k 1.11.2013

a u všech druhů bytů (nájemních, družstevních i vlastnických) ještě náklady na plyn, elektřinu, vodné, stočné, odvoz odpadu a centrální vytápění nebo za pevná paliva. Náklady na bydlení se pro výpočet nároku na příspěvek na bydlení stanoví jako průměr nákladů za kalendářní čtvrtletí, které předcházelo kalendářnímu čtvrtletí, na které se nárok na výplatu dávek prokazuje a uplatňuje.

Normativní náklady na bydlení jsou stanoveny jako průměrné náklady na bydlení podle velikosti obce, v níž má žadatel trvalý pobyt a podle počtu členů domácnosti žadatele. Zahrnují pro nájemní byty částky nájemného v souladu se zákonem o nájemném a pro družstevní byty a byty vlastníků obdobné náklady. Dále jsou do nich zahrnuty ceny služeb a energií. Normativní náklady na bydlení jsou propočítány na přiměřené velikosti bytů pro daný počet osob, které v nich trvale žijí. Výši normativních nákladů, jakož i částek započítávaných za pevná paliva a nákladů srovnatelných s nájemným stanoví vláda nařízením vždy k 1. lednu příslušného kalendářního roku. Normativní náklady na bydlení činí pro bydlení v bytech užívaných na základě nájemní smlouvy podle § 26 odst. 1 písmeno a):

Počet osob v rodině podle §7 odst. 5 zákona	Měsíční náklady na bydlení podle počtu obyvatel obce v Kč				
	Praha	více než 100 000	50 000 - 99 999	10 000 - 49 000	do 9 999
jedna	7.489	5.964	5.687	4.858	4.665
dvě	10.750	8.663	8.284	7.150	6.886
tři	14.637	11.908	11.412	9.929	9.584
čtyři a více	18.307	15.017	14.419	12.631	12.214

Pro bydlení v družstevních bytech a bytech vlastníků činí podle § 26 odst. 1 písmeno b):

Počet osob v rodině podle §7 odst. 5 zákona	Měsíční náklady na bydlení podle počtu obyvatel obce v Kč				
	Praha	více než 100 000	50 000 - 99 999	10 000 - 49 000	do 9 999
jedna	4.396	4.396	4.396	4.396	4.396
dvě	6.557	6.557	6.557	6.557	6.557
tři	9.131	9.131	9.131	9.131	9.131
čtyři a více	11.615	11.615	11.615	11.615	11.615

Výše příspěvku na bydlení činí za kalendářní měsíc rozdíl mezi normativními náklady na bydlení, které jsou uvedeny výše v tabulkách, a rozhodným příjmem rodiny vynásobeným koeficientem 0,30, v Praze koeficientem 0,35, pokud je samozřejmě příjem rodiny vynásobený koeficientem nižší než normativní náklady bydlení.

Příspěvek na bydlení náleží oprávněné osobě nejdéle po dobu 84 kalendářních měsíců (tedy celkem 7 let) v období 10 kalendářních let. To však podle odstavce 2 § 27a zákona neplatí, jde – li o byt, který užívá osoba, které byl poskytnut příspěvek na úpravu tohoto bytu podle zákona upravujícího poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, dále byt zvláštního určení podle občanského zákoníku, pokud je užíváný osobou, jejíž zdravotní stav zvláštní úpravu vyžaduje. Posledním případem je, byt, kde rodinu tvoří výlučně osoby starší 70 let.

5.4.1 Nevýhody současné úpravy příspěvku na bydlení

„Příspěvek na bydlení by měl zajistit, aby přiměřené (adekvátní) nájemní bydlení, a to i za tržních podmínek, bylo finančně dostupné pro všechny typy domácností. Na druhou stranu, výhradní orientace bytové politiky na příspěvek na bydlení může vést k inflaci nájemného (například v nekvalitních ubytovnách pro rizikové skupiny domácností) a tak i neefektivním výdajům státu.“¹³⁴

¹³⁴ oddělení Socioekonomie bydlení, Certifikovaná metodika, Garantované (sociální) bydlení, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i. 2011, ke stažení: http://www.disparity.cz/data/USR_048_DEFAULT/garantovane_socialni_bydleni.pdf, navštíveno 5.11.2013

Model příspěvku na bydlení i přes to, že je poměrně nový, vykazuje některé nedostatky, které mají negativní vliv na situaci lidí ohrožených sociálním vyloučením, přestože právě jim by měl nejvíce pomáhat. Jedním z nich je fakt, že vymezení a odstupňování částek normativních nákladů na bydlení, které stanovuje vláda nařízením pro každý kalendářní rok podle velikosti obce a počtu osob v rodině, se jeví jako nedostatečné, protože výše těchto nákladů ne vždy přesně reflektuje skutečné náklady na bydlení v lukrativnějších městech. Kolektiv autorů studie Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy¹³⁵ v souvislosti s tímto problémem vyzdvihují příklad Českých Budějovic, které se se svými téměř 94.000 obyvateli řadí do kategorie obcí od 50.000 do 99.000 obyvatel, a tedy pro ně platí normativní náklady na nájemní bydlení ve výši 5.687,00 Kč pro jednočlennou rodinu, přestože průměrné měsíční tržní nájemné za byt o podlahové ploše 68m² v roce 2008 činilo 6.743 Kč, zatímco v Ústí nad Labem ve stejném bytě pouze 5.922 Kč.

Jako další problém vidí autoři výše zmíněné studie fakt, že u domácností s více než čtyřmi členy se již normativní náklady na bydlení nezvyšují. Já osobně to za takový problém nepovažuji, neboť jsem toho názoru, že rodinám, které mají více členů (zpravidla dětí), s narůstajícím počtem členů již náklady na bydlení nevzrůstají, protože nejvyšší částkou, kterou má příspěvek na bydlení pokrývat, je samozřejmě nájemné, které se vzrůstajícím počtem členů rodiny v běžném nájemním bytě, nebo i v bytě v osobním vlastnictví neroste. Samozřejmě se zvyšují provozní náklady, jako jsou úhrady za vodu nebo elektřinu, avšak například spotřeba plynu se příliš nemění. Naopak v tomto opatření vidím smysl v tom, že se stát snaží jistým způsobem regulovat porodnost a podporovat plánované rodičovství právě těch rodin, které si děti pořizují právě z finančních důvodů (jakkoliv je to nepochopitelné) a příspěvek na bydlení pobírají, neboť si každý může jednoduše spočítat, zda se jim další člen rodiny finančně vyplatí nebo nikoliv.

Osobně považuji za velmi nerozumné, že o příspěvek na bydlení nemohou žádat domácnosti, které užívají byt na základě podnájemního vztahu, ačkoliv jsou v bytě hlášeny k trvalému pobytu. Tyto rodiny jsou potom odkázány na blahovůli úředníka

¹³⁵ LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEGA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, str. 4, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7

místního Úřadu práce, který jim může, ale také nemusí přiznat doplatek na bydlení podle zákona o pomoci v hmotné nouzi. Doplatek na bydlení je totiž možné přiznat, s přihlédnutím k celkovým sociálním a majetkovým poměrům také osobě, které příspěvek na bydlení nebyl přiznán.¹³⁶

Nedostatek vidím i v tom, že se příspěvek na bydlení vyplácí v závislosti na trvalém pobytu osoby. Na jednu stranu nevznikne nárok na dávku například absolventovi, který se sice osamostatnil, pronajal si byt, na základě svého příjmu by nárok na příspěvek na bydlení měl, ale trvalé bydliště má stále nahlášeno u rodičů z toho důvodu, že mu pronajímatel nepovolil nahlásit si trvalé bydliště v bytě. Tyto případy znám i ze svého okolí. Na druhou stranu nárok na dávku vznikne rodině, která se k trvalému pobytu společně nenahlásila čistě účelově: žena s dítětem je hlášena k trvalému pobytu na adrese A a muž na adrese B, například u rodičů. Sice spolu žijí ve společné domácnosti, podílí se společně na úhradě nákladů na bydlení, ale ze zákona ženě a dítěti nárok na příspěvek na bydlení vznikne, ačkoliv pokud by se zkoumal skutečný stav, by na něj rodina jako taková nárok neměla. O této situaci jsem hovořila se zaměstnankyněmi Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Ústí nad Labem, kontaktního pracoviště Chomutov. Vyjádřily se v tom smyslu, že o těchto metodách některých rodin ví, ale v podstatě s tím nemohou nic dělat, protože zákon jasně stanoví podmínky vzniku nároku na dávky, a ty tito lidé plní. Kontaktní pracoviště Louny se tomuto jevu snaží předejít tím, že po matkách, které o příspěvek žádají, požaduje čestné prohlášení o tom, že jim otec dítěte nepřispívá na výživu a další výdaje. Málokterá se však zalekne a drtivá většina čestné prohlášení vyplní. Stát tedy přichází o poměrně velké množství finančních prostředků, které by, pokud by byl posuzován faktický stav, vůbec vydávat nemusel. Na druhou stranu se tímto postupem zjednodušuje práce zaměstnanců Úřadů práce, protože jim při časové náročnosti práce s ostatní agendou nezbývá čas chodit na kontroly a prověřovat skutečný pobyt osob a počet členů domácnosti.

5.5 Sociální pomoc

Tuto součást systému sociálního zabezpečení charakterizujeme jako poslední záchrannou síť, pomocí které se stát snaží pomoci obyvatelům, kterým hrozí propad na

¹³⁶ § 33 odstavec 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

úplné sociální dno, a to i v případě, kdy se jedná o jedince, kteří si svou situaci zavinili sami. Součástí systému sociální pomoci jsou motivační prvky, které mají klienta přimět, aby se vlastními silami z nepříznivé situace dostal. Mnoho jich můžeme nalézt v zákoně č. 110/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Nárok na sociální pomoc vzniká na základě rozhodnutí příslušného orgánu, nikoliv ze zákona jako dávky státní sociální podpory, nebo na základě účasti na pojištění. Kromě pomoci v hmotné nouzi v systému sociální pomoci nalezneme i sociální služby a systém dávek sociální péče pro zdravotně postižené osoby.

5.5.1 Normativní rámec systému pomoci v hmotné nouzi

Rámec systému pomoci v hmotné nouzi je sestaven z předpisů různé právní síly. Nejvyšší právní sílu má podle právní teorie tradičně Ústavní pořádek České republiky v čele s Ústavou a Listinou základních práv a svobod. Na tyto nejsilnější právní předpisy navazují platné a účinné mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány Parlamentem České republiky, podepsány Prezidentem republiky a uloženy ve Sbírce mezinárodních smluv. Normami, které jsou všeobecně platné, avšak které musí být v souladu s Ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami, jsou zákony České republiky. Na tyto dále navazují různé podzákonné předpisy vydávané vládou a ministerstvy. Souhrn těchto předpisů věnujících se vymezené problematice by měl podávat ucelený obraz a upravovat nástroje boje se sociálním vyloučením a chudobou.

Ústavní pořádek ČR

Právo na pomoc v hmotné nouzi je zahrnuto v předpisu nejvyšší právní síly – je součástí Ústavního pořádku České republiky, konkrétně je obsaženo v ústavním zákoně č. 2/1993 Sb., Listině základních práv a svobod, která se v hlavě čtvrté věnuje hospodářským, sociálním a kulturním právům a v článku 30 stanoví právo občanů na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele. Dále zaručuje každému, bez ohledu na občanství, právo na pomoc v hmotné nouzi, která je nezbytná k zajištění základních životních podmínek. Na základě tohoto ustanovení je možné označit Českou republiku za sociální stát.

Mezinárodní smlouvy

Mezinárodní smlouvou, která má podle článku 10a Ústavy České republiky¹³⁷ při aplikaci přednost před vnitrostátním právním řádem a ve které je zahrnuta povinnost státu poskytnout pomoc nejen v hmotné nouzi, je Evropská sociální charta (jejíž ratifikační listina byla uložena v roce 1999). K ní se Česká republika připojila jako nástupnický stát České a Slovenské federativní republiky ve svém článku 13, který patří k základním prvkům charty. K jejich dodržování se musely zavázat všechny státy, jež jsou stranami dohody. Signatářské státy mají povinnost zajistit všem, kteří nemají dostatečné prostředky, právo na sociální a lékařskou pomoc.

Vnitrostátní právní předpisy

Stěžejním vnitrostátním právním předpisem je v oblasti sociální pomoci zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, účinný od 1. ledna 2007, který nahradil zastaralý zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti. Zahrnul do sebe i některé dávky sociální péče z vyhlášky č. 182/1991 Sb., která byla prováděcím předpisem zákona o sociálním zabezpečení a zákona o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení. Oproti úpravě platné před rokem 2007 se zákon více zaměřuje na poskytování sociální péče lidem v hmotné nouzi, řeší nejen pomoc jedincům, kteří jsou ohroženi chudobou, ale i na ty, kteří jsou ohroženi vyloučením ze společnosti například na základě své závislosti. Zákon se rovněž zabývá situací lidí zasažených živelnou pohromou, nebo v jiných mimořádných situacích vyžadujících okamžitou pomoc od státu. Snaží se přistupovat k řešení jednotlivých případů individuálně na základě potřeb oprávněných, reflektujíc jejich vlastní snahu o nápravu. Zákonná úprava dávek v hmotné nouzi nemá stanoven žádný vlastní systém řízení o dávkách, a proto se většinou řídí Správním řádem, odchylky od obecné úpravy jsou pouze minimální. Více prostoru věnuje tato práce Zákonu o pomoci v hmotné nouzi na následujících stranách.

Se zákonem o pomoci v hmotné nouzi je nerozlučně spjat i zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, kterým se zrušil stávající zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu a který určuje základní částky pro výpočet výše dávek pomoci v hmotné nouzi. Správné nastavení výše životního minima je velmi důležité z toho důvodu, aby byli lidé pobírající dávky od něho se odvíjející stále motivováni k práci.

¹³⁷ ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

Pracující jedinci a osoby, které chtějí své zhoršené postavení řešit, mají ze zákona totiž vyšší částku živobytí, která je stěžejní pro výpočet dávek pomoci v hmotné nouzi. Stanovení správné výše životního a existenčního minima je důležité i z toho důvodu, že se od nich odvozuje celkový počet obyvatel v hmotné nouzi a tím i výše celkových prostředků, které stát na boj s chudobou musí vynaložit. Životnímu a existenčnímu minimu se tato práce věnuje především v první kapitole, kde jsou vymezeny základní pojmy.

Podzákoné předpisy

K upřesnění výkladu vybraných ustanovení zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi použijeme vyhlášku č. 504/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi. Upravuje obsah aktivizačních plánů, které stanoví například rozsah spolupráce klienta s pracovníkem Úřadu práce ČR, způsoby prokazování snahy o zvyšování příjmu vlastní prací. V § 2 vyhlášky je upraven obsah programů individuálního rozvoje, který se používá pro optimalizaci stavu osoby, která žádá o dávky mimořádné okamžité pomoci. Podle tohoto ustanovení je potřeba určit rozsah potřeb osoby tak, aby jí byly zajištěny základní potřeby, jako je například nocleh, strava, ubytování, doklady, nebo zdravotní péče a také rozsah kontaktu se zaměstnancem příslušného orgánu pomoci v hmotné nouzi. §3 se zabývá zvýšením částky životního minima na základě nutnosti dietního stravování.

Ostatní dokumenty

Dalším dokumentem, který se zabývá bojem proti sociálnímu vyloučení, je Národní akční plán sociálního začleňování (NAPSI), který je národní verzí strategie boje států proti sociálnímu vyloučení a „současně základním prvkem Otevřené metody koordinace, která je nyní aplikována v politikách zaměstnanosti, sociální ochrany a sociálního začleňování a v oblasti zdravotní a dlouhodobé péče.“¹³⁸

Národní akční plány jednotlivých států začaly vznikat na základě takzvaného Lisabonského procesu, jenž byl zahájen v březnu roku 2000 a jehož cílem bylo zvýšení konkurenceschopnosti Evropské unie a zlepšení jejího postavení a vlivu zejména v sociální soudržnosti, dynamice vývoje, trvale udržitelném rozvoji a vytváření nových

¹³⁸ <http://www.mpsv.cz/cs/9087>, navštíveno 4.11.2012

pracovních míst. Na dalším summitu Evropské rady v roce 2005 došlo k revizi Lisabonské strategie, která upřednostnila otázky zaměstnanosti a růstu. Od roku 2006 tedy státy předkládají NAPSÍ jako součást Národní zprávy o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování, zpracovává ji Ministerstvo práce a sociálních věcí. Míra dosažení vytyčených cílů se posléze hodnotí společně členskými státy.

Zajímavým doplňkem plánu NAPSÍ je aktivita nestátních neziskových organizací pod názvem Rozvoj informovaného a participativního přístupu k porozumění, hodnocení a tvorbě Národního akčního plánu sociální inkluze v ČR., takzvaný „NAPSÍ spolu!“, který vznikl v reakci na nedostatečné využívání možností NAPSÍ, jak jej navrhuje ministerstvo. Dává si za cíl zvýšit povědomí o Národním akčním plánu a „podpořit jej natolik, aby mohl hrát klíčovou roli v oblasti sociálního začleňování.“¹³⁹

5.6 Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

Jak již bylo zmíněno výše, záměrem zákonodárce při tvorbě tohoto zákona bylo sjednotit dávky pomoci v hmotné nouzi, zajistit lidem, kteří se v hmotné nouzi nacházejí, ochranu, pomoci jim s řešením tíživé životní situace zejména pomocí dávek a prostřednictvím sociální práce a sociálního poradenství, které ovšem není upraveno v tomto předpisu, ale v zákoně č.108/2006 Sb., o sociálních službách.

5.6.1 Zákoně prostředky řešení stavu hmotné nouze

V zákoně není pojem hmotné nouze přesně legálně definován, ale ze znění počátečních ustanovení můžeme odvodit, že jde o stav, kdy osoba trpí nedostatkem prostředků k uspokojení svých základních životních potřeb. Systém dávek pomoci v hmotné nouzi by tedy měl tomuto nedostatku předcházet a řešit jej, pokud již vznikl. Zákon také stanovuje základní způsoby boje proti sociálnímu vyloučení. Nejviditelnějším prostředkem, který se uplatňuje v boji proti chudobě, jsou jistě peněžité dávky, pro které jsou striktně stanoveny podmínky nároku a okruh osob, které dávky mohou čerpat. Nedílnou součástí pomoci v hmotné nouzi je kromě finanční pomoci i sociální práce založená na osobním kontaktu s klienty, poskytování informací a poradenství za účelem řešení jednotlivých případů a předcházení stavu hmotné nouze

¹³⁹ <http://www.napsi.cz/o-napsi>, navštíveno 15.11.2012

zejména proto, že se „sociální ochrana nemůže omezit pouze na dorovnání příjmů do určité úrovně. Velmi často je třeba ve prospěch jedinců, kteří se ocitli v příjmovém nedostatku, uplatnit rovněž zvláštní sociální služby, které pomohou jejich integraci.“¹⁴⁰ Výkon státní správy v oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi zajišťují místně příslušné krajské pobočky Úřadu práce, ale určité úkoly, zejména týkající se sociální práce, jsou svěřeny obcím v samostatné působnosti.

5.6.2 Moderní prvky v zákoně o pomoci v hmotné nouzi

Zákon o pomoci v hmotné nouzi je považován za moderní právní úpravu proto, že v sobě neobsahuje pouze sankční a represivní mechanismy, ale zákonodárce zdůraznil zejména mechanismy motivující. Zásadním prvkem motivace a impulsem ke zlepšení vlastní životní situace je obligatorní hodnocení snahy osoby o zvýšení příjmu vlastní prací, využitím majetku a uplatněním nároků a pohledávek, kdy je člověk, který se snaží svou špatnou finanční situaci řešit svépomocí, zvýhodněn oproti laxním spoluobčanům tím, že je mu přiznán statut osoby v hmotné nouzi a po zásluze mu vzniká nárok na dávky.

5.6.3 Systematika zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

Zákon o pomoci v hmotné nouzi je členěn do 7 částí. V první části jsou obsažena úvodní ustanovení, v nichž se zákonodárce zaměřil na vymezení smyslu zákona a další stavební kameny zákona, jako je třeba samotná hmotná nouze. V hmotné nouzi se osoba ocitá tehdy, když příjem její a společně posuzovaných osob nedosahuje po odečtení nákladů na bydlení částky živobytí (podle §24 se částkou živobytí rozumí většinou částka existenčního minima, s výjimkou nezaopatřeného dítěte, u kterého se existenční minimum nepoužije a na jeho místo nastoupí minimum životní, které je vyšší a u dítěte použitelné (nezaopatřenost dítěte se podle §18 posuzuje na základě zákona o státní sociální podpoře), jestliže sice dosahuje i spolu s příspěvkem na živobytí částky živobytí, ale nedokáže pokrýt náklady na bydlení a služby s ním bezprostředně spojené. Dále se použije, pokud osoba sice nesplňuje předchozí podmínky, ale hrozí jí s přihlédnutím k jejím příjmům a celkovým poměrům v důsledku nedostatečného zabezpečení základních potřeb újma na zdraví. §2 dále stanoví, že za osobu v hmotné

¹⁴⁰ KOLDINSKÁ, K., Sociální právo, str. 139, CH Beck, 1. Vydání – Praha 2007, ISBN 978-80-7179-620-6

nouzi je nutné považovat i jedince, kterého postihla vážná mimořádná událost spočívající například v živelné pohromě, požáru či jiném neštěstí. O osobu v hmotné nouzi se jedná i tehdy, když tato nemá dostatečné prostředky pro jednorázovou úhradu zejména správního poplatku při výjimečných událostech, jakou je například ztráta dokladů, nebo na opravu nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby. V poslední řadě jsou za osoby v hmotné nouzi považovány osoby ohrožené sociálním vyloučením, které se po dlouhodobé izolaci vrací zpět do společnosti. Zpravidla se jedná o jedince propuštěné z výkonu trestu, detence, léčebny pro léčbu závislostí, ústavní výchovy a podobně.

Naproti tomu §3 vymezuje okruh osob, které v hmotné nouzi nejsou. Stav hmotné nouze vylučuje situace, kdy jedinec není v pracovním nebo obdobném poměru, nevykonává výtěžnou činnost a současně není hlášen v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, pokud se nejedná o osoby, které si vlastní práci příjem zvyšovat nemusejí a tato podmínka se u nich nezkontroluje podle §11, odstavec 3. Dále v hmotné nouzi není osoba, která sice v evidenci uchazečů figuruje, ale bez závažného důvodu odmítla nabízenou práci nebo neprojevuje snahu si příjem zvýšit vlastním přičiněním. Zde můžeme pozorovat jeden z motivačních mechanismů tohoto zákona. Dochází k jasnému zvýhodnění osob, které vykazují snahu se z tíživé situace dostat a dávají najevo chuť se znovu zapojit do společnosti.

Při hodnocení využití majetku osoby, která podala žádost o výplatu dávek, je pracovníky orgánu pomoci v hmotné nouzi vždy zjišťováno, zda osoba, která má zájem dávky pobírat, využitelný majetek vlastní. Nárok na příspěvek na živobytí je přímo vázán na to, zda osoba majetek zcizila, či ne. Pokud se jedinec majetku pro zvýšení své životní úrovně vzdát nechce, je příspěvek odejmut šestý měsíc od jeho přiznání.

Dalším aspektem při posuzování, zda je jedinec ve stavu hmotné nouze, který je zákonem zohledněn, je zanedbávání povinné výchovy dětí, kdy rodiče, kteří nezajistí povinnou školní docházku dítěte do vzdělávacího zařízení, rovněž v hmotné nouzi nejsou. V hmotné nouzi taktéž nejsou osoby nacházející se ve výkonu trestu, detenčních zařízeních či léčebnách chorobných závislostí.

Zákonné vymezení osob, které jsou nebo nejsou v hmotné nouzi, je poměrně obsáhlé a můžeme si všimnout, že zákonodárce dal orgánům pomoci v hmotné nouzi poměrně širokou možnost správního uvážení zejména prostřednictvím hodnocení

činnosti osob, které o dávky žádají. Pracovníci tedy musí každý případ jednotlivě a pečlivě posoudit, čímž je překonán zastaralý a neefektivní způsob paušální výplaty dávek pomoci v hmotné nouzi.

Dalším velmi důležitým termínem, který zákon vymezuje, kdo je oprávněnou osobou. Aby byla dávka žadateli poskytnuta, je nutné, aby byl žadatel zahrnut v okruhu oprávněných osob. Na příspěvek na živobytí a na doplatek na bydlení má na základě znění §5, stanovujícího okruh oprávněných osob, nárok při splnění podmínek stanovených v zákoně o pomoci v hmotné nouzi každá osoba, která má na území republiky bydliště, která je na území České republiky hlášena k trvalému pobytu, byl jí udělen azyl nebo doplňková ochrana. Další kategorií oprávněných osob jsou občané členského státu Evropské unie a jejich rodinní příslušníci, pokud jsou hlášeni na území České republiky k pobytu po dobu delší než 3 měsíce, nebo jim nárok vyplývá přímo z předpisu společenství. Za určitých okolností má nárok na tyto sociální dávky i cizinec a jeho rodinný příslušník.

Okruh oprávněných osob pro mimořádnou okamžitou pomoc je širší, kromě osob uvedených v předchozím textu (oprávněné osoby pro příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení) jsou oprávněnými osobami při splnění podmínek rovněž osoby pobývající na území České republiky na základě zákona o pobytu cizinců. V odůvodněných případech – je-li osoba vážně ohrožena na zdraví – může jí být mimořádná okamžitá pomoc poskytnuta, i když pobývá na území České republiky v rozporu se zákonem o pobytu cizinců.

Druhá část zákona se zabývá vymezením základních pojmů, jako jsou třeba společně posuzované osoby¹⁴¹, příjem¹⁴², nebo nezaopatřené dítě¹⁴³. Právě zde jsou také zakomponovány motivační prvky, které se v zákoně vyskytují, například zvýšení příjmu vlastním přičiněním. Tento prvek je upraven v §11, rozumí se jím zajištění příjmu vlastní prací, řádným uplatněním nároků a pohledávek, nebo prodej či jiné použití majetku, v čemž můžeme vidět další způsob motivace. Zákon o životním a existenčním minimu v souvislosti s vlastní výdělečnou činností jedinců tyto osoby opět zvýhodňuje tím způsobem, že pro výpočet životního a existenčního minima jsou příjmy započítávány jen zčásti, a tím vzniká nárok na dávky v hmotné nouzi snáze i osobám,

¹⁴¹ § 8 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

¹⁴² § 9 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

¹⁴³ § 17 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

kteře pravidelný příjem, i když velmi nízký, mají. Poněkud represivnějším opatřením pro zvyšování dobrovolné zaměstnanosti pobíratelů dávek byla pak skutečnost, že Úřad práce mohl od 1. 1. 2012 osobu, která byla v evidenci uchazečů o zaměstnání nepřetržitě déle než 2 měsíce, vyřadit z evidence, pokud odmítla nabídku vykonávat veřejnou službu v rozsahu nejvýše 20 hodin týdně. Toto ustanovení zákona však pozbylo platnosti v okamžiku, kdy Ústavní soud zrušil tuto tzv. veřejnou službu a povinnosti s jejím výkonem spojené svým nálezem ze dne 27. listopadu 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12.¹⁴⁴

Část třetí Zákona popisuje tři druhy dávek pomoci v hmotné nouzi. Jsou jimi příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc. Pro výpočet výše dávky je stěžejní částka živobytí každého jednotlivce, který o ni žádá. „Na první dvě dávky je po splnění stanovených podmínek nárok, oproti tomu z dávek poskytovaných formou mimořádné okamžité pomoci je nároková pouze jediná, ostatní jsou fakultativní, tedy jejich poskytnutí závisí na posouzení příslušného orgánu.“¹⁴⁵ Kromě motivačních mechanismů, které zákon nabízí a byly popsány výše, existují i represivní postupy, jimiž se částka živobytí osoby může snížit. Zákon rozlišuje v souvislosti se snížením částky živobytí tyto situace: osoba pobírá příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců, dluží na výživném, nepředložila osobní akční plán, nebo nevyužila majetek. Za určité sankční opatření můžeme považovat i výplatu dávek pomoci v hmotné nouzi pomocí poukázek, aby nedocházelo k jejich zneužívání. Když tyto represivní metody shrneme, je z nich patrný zájem zákonodárce postihovat jedince, kteří se nechtějí aktivně podílet na zlepšení svého postavení a finanční situace.

Příjemce dávky nemá jen nárok na její výplatu, ale i určité a jasně zákonem stanovené povinnosti vůči správnímu orgánu, který o přiznání a výplatě dávek rozhoduje. Mezi takové povinnosti můžeme zařadit udělení souhlasu se sdělováním osobních údajů, jenž je podmínkou nároku na výplatu dávek (§41). Žadatel je dále povinen orgánu pomoci v hmotné nouzi „osvědčit skutečnosti rozhodné pro vznik

¹⁴⁴ <http://www.concourt.cz/clanek/7449>, navštíveno dne 21.2.2012

¹⁴⁵ BŘESKÁ, N., VRÁNOVÁ, L., Dávky pomoci v hmotné nouzi, str. 20, nakladatelství ANAG, 2. Aktualizované vydání k 1.7.2008

nároku na dávku¹⁴⁶ a dát písemný souhlas s ověřením těchto skutečností. Příjemce dávky musí správnímu orgánu dát na vědomí ve lhůtě osmi dnů změny ve skutečnostech rozhodných pro vznik nároku. Dále má jedinec povinnost dávky využívat k účelu, ke kterému jsou určeny. V případě zneužití existuje možnost stanovit náhradního příjemce dávky, který zajistí její správné využití. Při nesplnění shora uvedených povinností může zase dojít k zastavení výplaty, odnětí dávky, nebo udělení pořádkové pokuty.

Příspěvek na živobytí je základní dávkou pomoci v hmotné nouzi, kterou zákon vymezuje v §21 a následujících. Příspěvek na živobytí náleží osobě v hmotné nouzi či celé rodině při nedostatečném příjmu, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje částky živobytí. Pokud by mělo na výplatu dávky nárok více společně posuzovaných osob, bude příspěvek vyplacen pouze jedenkrát, a to na základě dohody těchto osob. Společně posuzované osoby nalezneme pod §8 zákona o pomoci v hmotné nouzi a v §4 zákona 111/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, jsou jimi vždy rodiče a nezletilé nezaopatřené děti, manželé, rodiče a nezletilé děti, které nejsou nezaopatřené nebo zletilé děti, pokud tyto děti společně s rodiči užívají byt a nejsou společně posuzovány s manželem či se spoluzijící osobou, jiné osoby, které společně užívají byt, s výjimkou osob, jež písemně prohlásí, že spolu trvale nežijí a společně neuhrazují náklady na své potřeby.

Výše příspěvku na živobytí se stanovuje jako rozdíl mezi částkou živobytí osoby či společně posuzovaných osob a jejich příjmem, od kterého se odečtou přiměřené náklady na bydlení, kterými se rozumí náklady maximálně do výše 30%, v Praze 35% příjmu osoby nebo okruhu společně posuzovaných osob. Příspěvek je určen a má být využit pro úhradu základních životních potřeb, jako je strava, ošacení a obuv, vzdělání dětí či doprava. Je většinou vyplácen měsíčně, za kalendářní měsíc, za který příjemci náleží. Pokud však existuje odůvodněná obava, že příjemce nedokáže s prostředky hospodařit, může mu úřad poskytovat dávku týdně, nebo i denně.

¹⁴⁶ BŘESKÁ, N., VRÁNOVÁ, L., Dávky pomoci v hmotné nouzi, str. 90, nakladatelství ANAG, 2. Aktualizované vydání k 1.7.2008

Doplatek na bydlení je dávka pomoci v hmotné nouzi, která pomáhá oprávněné osobě uhradit odůvodněné náklady na bydlení, pokud tento člověk nemá dostatečné prostředky. Vzhledem k tomu, že se tato práce zaměřuje na téma bydlení, rozhodla jsem se tuto dávku podrobněji rozebrat v bodu 5.7.

Mimořádná okamžitá pomoc je dávka pomoci v hmotné nouzi sloužící k eliminaci akutního stavu nouze u ohrožené osoby, který se musí bez odkladu řešit, poněvadž tato osoba nedovede situaci sama zvládnout. Jedná se o jednorázovou dávku, která je poskytována nezávisle na nároku z výše jmenovaných dávek a která řeší okamžitě tíživé situace stanovené zákonem. Nárok na její výplatu vzniká dnem, kdy je přiznána, je poskytována bezodkladně v peněžní, nebo i věcné formě. Hlava třetí Zákona je ve vymezení dávek mimořádné okamžité pomoci vcelku stručná, obsahuje jen dva paragrafy (§36 a §37), které při vymezení osob s nárokem na dávku odkazují k počátečním ustanovením zákona, zejména k §2. Zákon zná celkem pět případů, kdy má osoba nárok na mimořádnou okamžitou pomoc. Jsou jimi následující typy:

- a) Mimořádná okamžitá pomoc z důvodu ohrožení zdraví náležející osobě, které by, ač nemá nárok na doplatek na bydlení a příspěvek na živobytí, mohla v případě neposkytnutí pomoci hrozit vážná újma na zdraví. Tuto dávku lze poskytnout ve výši doplňující příjem osoby do existenčního minima. Pokud osoba žádný příjem nemá, obdrží dávku ve výši tohoto minima. U nezaopatřeného dítěte se poskytuje částka ve výši životního minima.
- b) Mimořádná okamžitá pomoc z důvodu postižení vážnou mimořádnou událostí je poskytována především osobám, které zasáhla živelná katastrofa, za předpokladu, že jejich finanční situace je taková, že si nedokážou pomoci vlastními silami. Dávku může úřad poskytnout až ve výši patnáctinásobku životního minima, což znamená, že je zde poměrně velký prostor pro správní uvážení orgánu. Vyplácí se však jen jedné osobě z okruhu společně posuzovaných osob.
- c) Mimořádná okamžitá pomoc na úhradu nezbytného jednorázového výdaje se vyplácí osobám, které vzhledem ke svým sociálním a majetkovým poměrům mohou mít vážný problém při úhradě správního poplatku spojeného se ztrátou

osobních dokladů, nutným noclehem či ztrátě peněžních prostředků. Dávku může orgán poskytnout až ve výši tohoto jednorázového výdaje.

- d) Mimořádná okamžitá pomoc na úhradu nezbytných nebo neodůvodněných nákladů slouží k pokrytí situací, kdy nemajetná osoba nemá dostatek prostředků na koupi nebo úhradu opravy předmětu dlouhodobé potřeby, nebo na úhradu spojenou se vzděláváním a zájmovou činností nezaopatřených dětí. Výše výplaty této dávky je omezena na desetinásobek životního minima jednotlivce při čerpání v jednom kalendářním roce.
- e) Mimořádná okamžitá pomoc z důvodu ohrožení osoby sociálním vyloučením řeší tíživou situaci osob, které se potřebují po návratu ze zařízení, které je izolovalo od společnosti (výkon trestu, dětský domov, léčebna chorobných závislostí a podobně) opětovně začlenit do společnosti. Dávka je poskytována ve výši až 1000,- Kč, ale pokud je během kalendářního roku vyplácena opakovaně, nesmí být výsledná částka vyšší, než činí čtyřnásobek životního minima jednotlivce.

Čtvrtá část se v celkem 22 paragrafech věnuje ustanovením společným pro všechny dávky. Již z prvního ustanovení této části, § 38 odstavec 1 a 2 můžeme pozorovat zásadní rozdíl mezi příspěvkem na živobytí a doplatkem na bydlení na jedné straně a mimořádnou okamžitou pomocí na straně druhé. Na prvně jmenované dávky vzniká totiž nárok po splnění podmínek stanovených tímto zákonem, zatímco na mimořádnou okamžitou pomoc dnem, kdy byla příslušným orgánem přiznána. V dalších ustanoveních se zákon věnuje institutu zvláštního příjemce, který je aplikován v případech, kdy by se výplatou dávky nedosáhlo kýženého účelu, například když je dávka zneužívána, nebo příjemce nemůže dávku přebírat. Zvláštní příjemce, kterého ustanoví orgán pomoci v hmotné nouzi, musí prostředky použít ve prospěch příjemce dávky a zajistit její řádné využití. V případech zneužívání dávek se souhlas příjemce nevyžaduje, zato je nutný v případě, kdy příjemce nemůže dávky přijímat.

Dávky se poskytují podle §42 v peněžní nebo věcné formě, popřípadě může být vyplaceno kombinací obou těchto způsobů. Předpokladem výplaty ve věcné formě je důvodná obava, že by příjemce nevyužil dávku ke stanovenému účelu. Doplatek na

bydlení je poskytován vždy v peněžité formě, ovšem pro zajištění řádného využití se může použít institut zvláštního příjemce bez souhlasu příjemce.

V následujících ustanoveních zákon pojednává o řešení změny skutečností rozhodných pro nárok na dávku a její výplatu. Těmito případy jsou například zvýšení či snížení nároku na dávky související se změnou výše posuzovaných příjmů či okruhu společně posuzovaných osob. §45 navíc řeší situace, kdy vznikl problém s vyplácením dávky, ať už vyplácenou neprávem, či nevyplácenou, odepřenou, nebo přiznanou od pozdějšího data. Dále je zde upraven přechod nároku na dávky při úmrtí žadatele nebo příjemce, přičemž nárok na dávky nejsou předmětem dědictví. Nárok na dávku nezaniká uplynutím času, avšak nárok na výplatu dávky zaniká, a to uplynutím tří let od jejího data výplaty. Nárok na dávky nemůže být postoupen, nelze jej dát do zástavy. Dávky nejsou předmětem dohody o srážkách a nemohou být předmětem výkonu rozhodnutí, což ovšem nebylo vždy dodržováno na základě chybného výkladu místních samospráv.

Ustanovení §49, 50 a 55 stanovují povinnosti stran zúčastněných na procesu výplaty dávek pomoci v hmotné nouzi. Příjemci dávek mají jasně stanovené povinnosti v oblasti poskytování informací a součinnosti příslušnému úřadu pomoci v hmotné nouzi, zejména se podrobit výzvě orgánu, osvědčit rozhodné skutečnosti pro výplatu dávky a podobně. Nesplnění těchto povinností může vést až k odmítnutí žádosti o dávku, popřípadě k zastavení výplaty či odejmutí dávky již přiznané. Jednáním žadatele, které spočívá zejména v úmyslném nepravdivém sdělení orgánu pomoci v hmotné nouzi, mohou být dokonce splněny zákonné podmínky spáchání přestupků podle §21 odst. 1, písmeno b) a c) zákona o přestupcích, za něž lze uložit pokutu až 10 000,- Kč. Dále jsou zde stanoveny povinnosti státních orgánů, krajů, obcí a dalších osob při vzájemné komunikaci s orgány pomoci v hmotné nouzi. Hlavní povinností všech zaměstnanců orgánů pomoci v hmotné nouzi, státu, krajů a obcí je zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, se kterými se seznámili při rozhodování o dávkách, nebo v přímé souvislosti s ním.

V páté části zákona nalezneme ustanovení o organizaci a řízení. Jsou zde vymezeny kompetence orgánů, které se řešením situace osob v hmotné nouzi zabývají, místní příslušnost, náležitosti žádosti o dávky, vydávání rozhodnutí a podobně.

Části šestá a sedmá se zabývají zmocňovacími, přechodnými a závěrečnými ustanoveními.

5.7 Doplatek na bydlení

Hlava druhá části 3 se věnuje doplatku na bydlení. Toto téma je upraveno pouze ve 4 paragrafech. (§33 - §35a zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi). Podle ustanovení § 33 je hlavní podmínkou vzniku nároku na doplatek na bydlení vlastnictví nebo nájem bytu. Nárok na doplatek má tedy vlastník nebo nájemce bytu po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení snížených o příspěvek na bydlení a pokud byl jeho příjem zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí, nebo příjem společně posuzovaných osoby je nižší než částka živobytí těchto společně posuzovaných osob. Podle odstavce druhého téhož ustanovení se za nájemce považuje též nájemce obytné místnosti v zařízeních určených pro trvalé bydlení.

Nárok na doplatek na bydlení je úzce spojen s příspěvkem na živobytí, jak je určeno ve třetím odstavci §33. Je zde stanoveno: „Podmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na živobytí.“¹⁴⁷ Doplatek na bydlení ovšem není poskytován pouze striktně nájemcům a vlastníkům. Druhá věta tohoto ustanovení totiž umožňuje doplatek přiznat i bez toho, aby vznikl osobě nárok na příspěvek na živobytí, pokud příjem osoby nebo společně posuzovaných osob nepřesáhl 1,3 násobek životního minima. Navíc v případech hodných zvláštního zřetele je možné přiznat doplatek na bydlení i osobě požívající i jinou než nájemní formu bydlení. Těmito příklady zvláštního zřetele jsou například osoby ubytované v domovech pro seniory, v domovech pro osoby se zdravotním postižením nebo chráněné bydlení.¹⁴⁸

Pokud má nárok na doplatek na bydlení více osob v domácnosti, náleží tato dávka pouze jednou, a to osobě, která byla určena na základě dohody oprávněných osob. Pokud se však tyto osoby nedohodnou, určí osobu, která bude dávku pobírat, orgán pomoci v hmotné nouzi. Doplatek lze navíc poskytnout pouze tehdy, když osoba užívá byt v obci, v níž je hlášena k pobytu – to ovšem neplatí v případech hodných zvláštního zřetele.

¹⁴⁷ § 33 odstavec 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

¹⁴⁸ § 33 odstavec 5 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

§ 34 řeší odůvodněné náklady na bydlení. Na základě tohoto ustanovení se do odůvodněných nákladů na bydlení započítává nájemné, popřípadě obdobné náklady spojené s družstevní a vlastnickou formou bydlení (typicky platby do fondu oprav) a pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu. Dále je zde podrobně vymezeno, co je vlastně rozuměno nájemným a úhradou služeb bezprostředně spojených s užíváním bytu. Dále se do odůvodněných nákladů započítává úhrada prokazatelně nezbytné spotřeby energií. V odůvodněných případech lze tyto částky úhrady energií, zvýšit až o 10%. Děje se tak zejména v případě, kdy je osoba dlouhodobě nemocná a spotřeba energie je vyšší z důvodu těžkého zdravotního postižení.¹⁴⁹

Výši doplatku na bydlení stanoví § 35 zákona: Výše doplatku na bydlení za kalendářní měsíc činí rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení připadající na aktuální kalendářní měsíc, sníženou o příspěvek na bydlení vyplacený v měsíci bezprostředně předcházejícím aktuálnímu kalendářnímu měsíci, a částkou, o kterou příjem osoby zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí osoby, nebo osoby a společně posuzovaných osob.

Poslední paragraf, § 35a, upravuje dobu poskytování doplatku na bydlení. Tato dávka náleží oprávněně osobě nejdéle po dobu 84 kalendářních měsíců v období 10 kalendářních let. Tato hranice však neplatí, když jde o byt, který užívá osoba, které byl poskytnut příspěvek na úpravu tohoto bytu, dále pokud se týká bytu zvláštního určení podle občanského zákoníku, pokud je užíván osobou, jejíž zdravotní stav zvláštní úpravu vyžaduje, nebo pokud jde o byt, kde žije výlučně osoba, nebo osoby starší 70 let.

5.7.1 Nevýhody koncepce doplatku na bydlení

Hlavním „problémem“ při hodnocení doplatku na bydlení je, že nárok na jeho poskytnutí i výši vyplácené částky je závislý na individuálním posouzení majetkových a sociálních poměrů konkrétním úředníkem. Ve zvláštních případech, kdy je rodina akutně ohrožena sociálním vyloučením, je možné, aby byly náklady na bydlení hrazeny doplatkem na bydlení (popřípadě v kombinaci s příspěvkem na bydlení) v plné výši. Často se však u sociálně vyloučených rodin, které bydlí na ubytovnách, jedná o naprosto nepřiměřené náklady ve výši, které neodpovídají stavu obydlí, v němž rodina žije. „Tímto způsobem jsou neefektivně ze státního rozpočtu vypláceny vysoké částky

¹⁴⁹ § 34 odstavec 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

doplatků na úhradu nepřiměřeného nájemného za bydlení neodpovídajícím základním kvalitativním standardům.¹⁵⁰ Problematice ubytoven a života v nich se chce věnovat v kapitole 6, která se týká Sociálního bydlení.

Oproti příspěvku na bydlení je však dobré, že je za nájemce pro účely tohoto zákona považován i nájemce obytné místnosti v zařízeních určených k trvalému bydlení. Naskytá se ovšem otázka, zda ubytovny, které osobám trvalé bydlení poskytují, jsou těmito zařízeními podle §717 občanského zákoníku.

5.8 Dvoukolejnost dávek na bydlení

Z výše zmíněného vyplývá, že dávky na bydlení, plnící velmi podobný účel, jsou v současné době vypláceny ze dvou různých, odlišně pojatých systémů: Příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory a doplatek na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi. Každá z dávek se liší požadavky pro vznik nároku na dávky, různými povinnostmi příjemců dávek i různými rozhodovacími pravomocemi orgánů, jež o dávkách rozhodují. Odlišnosti nalezneme také v počtech příjemců obou dávek. Zatímco příspěvek na bydlení byl za rok 2012 měsíčně v průměru přiznán ve zhruba 141 tisících případech, u doplatku na bydlení toto číslo dosáhlo 26 tisíc. Stát na udržení tohoto systému musí vynakládat nemalé finanční prostředky, a proto se v rámci úspor vláda premiéra Petra Nečase rozhodla, že poměrně nepřehledný systém dávek na bydlení zjednoduší a vytvoří pouze jednu novou, v důsledku nižší dávku, která nahradí stávající dávky.

5.8.1 Zamýšlená reforma dávek na bydlení z roku 2012

Ministerstvo práce a sociálních věcí v čele s ministrem Jaromírem Drábkem, členem strany TOP 09, prosazovalo v rámci úsporných opatření schválených usnesením Vlády ČR ze dne 11. dubna 2012 č. 275 k přípravě státního rozpočtu na léta 2013 až 2015 a k návrhu střednědobých výdajových rámců na léta 2013 až 2015 i novelu zákona o pomoci v hmotné nouzi. Návrh MPSV je součástí návrhu zákona o změně daňových, pojistných a dalších zákonů v souvislosti se snižováním schodků veřejných rozpočtů,

¹⁵⁰ LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEKA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, str. 4, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7

který předložilo Ministerstvo financí a který schválila vláda ČR na schůzi dne 23. května 2012.

V navržené novele zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi by byla obsažena nová sociální dávka s názvem příspěvek na náklady na bydlení. Tato dávka měla nahradit stávající doplatek na bydlení a příspěvek na bydlení a spojit v sobě různé aspekty z obou těchto dávek. Hlavním hnacím motorem této změny byla plánovaná úspora výdajů státního rozpočtu ve výši cca 800 milionů korun ročně a také zmírnění administrativní zátěže systému proto, že „příspěvek na bydlení i doplatek na bydlení administrativně řeší a vyplácí tentýž státní orgán - Úřad práce České republiky, resp. jeho krajské pobočky a kontaktní pracoviště. Vytvořením jednotného výplatního místa pro všechny nepojistné sociální dávky od ledna 2012 ztratilo opodstatnění posuzování nároku na finanční podporu v oblasti bydlení ve dvou samostatných dávkových systémech. Organizační hledisko je tedy dalším z důvodů, proč je racionální opustit dosavadní praxi dvou dávek poskytovaných na stejný účel ze dvou systémů sociálních nepojistných dávek a agendu dávkové podpory bydlení sjednotit procesně a věcně pod jednu dávku, kterou má provádět Úřad práce ČR.“¹⁵¹

Plánovaná dávka měla být vyplácena pouze osobě, jejíž náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,5, čímž by se výrazně snížila částka na živobytí jednotlivých rodin. Podle plánu TOP 09 měl být tento výpadek kompenzován příspěvkem na živobytí a nedošlo by tedy ke krácení příjmů sociálních skupin s nejnižšími příjmy, ale těch, kteří státní pomoc tolik nepotřebují. Příspěvek na náklady na bydlení měl v sobě spojovat oba principy sociálních dávek poskytovaných v oblasti bydlení. Jeho konstrukce vycházela z koncepce příspěvku z příspěvku na bydlení v podobě přejatých principů nákladů na bydlení a jejich maximální výše podle formy bydlení, počtu obyvatel obce a počtu společně posuzovaných osob. Ze systému pomoci v hmotné nouzi měla dávka přebírat cílenost podpory na osoby v reálné hmotné nouzi, u nichž by se hodnotily celkové a majetkové poměry a u některých osob také pracovní aktivita, respektive ochota k ní. Posuzovalo by se tedy, zda je osoba schopna si zvýšit příjem vlastním přičiněním, nebo z objektivních důvodů nikoliv. Vzhledem k těmto podmínkám by tedy byla nová dávka zařazena do

¹⁵¹ <http://www.top09.cz/proc-nas-volit/fakta-a-argumenty/socialni-davky-na-bydleni-jejich-limity-a-navrhovana-uprava-11069.html>, navštíveno 6.11.2013

systemu pomoci v hmotné nouzi, příspěvek na náklady na bydlení měl být podle původního záměru vyplácen již od dubna 2013, přičemž by se žádosti podávaly od března 2013.

Poslanecká sněmovna nakonec „daňový balíček“ schválila v zúžené podobě: část o sloučení výše zmíněných dávek na bydlení byla z balíčku zákonů vypuštěna. Poté se vládní koalice domluvila na tom, že se dávky na bydlení měnit nebudou.

6. Sociální bydlení

6.1 Teorie

„Systém tzv. sociálního bydlení není v České republice definován na centrální úrovni a je pouze v některých případech definován na úrovni jednotlivých obcí (s výjimkou definice provedené pro účel zachování snížené sazby DPH pro novou bytovou výstavbu).“¹⁵² Dokončení práce na definování sociálního bydlení, na které se momentálně soustředí úředníci Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva pro místní rozvoj, je velmi důležitá, neboť umožní našemu státu čerpat evropské dotace právě na výstavbu nebo provoz sociálních bytů. Čím dál více lidí ve společnosti si uvědomuje potřebnost vzniku zákona o sociálním bydlení, protože žádná jiná forma předpisu, nebo dokonce živelné poskytování sociálního bydlení jednotlivými obcemi nedokáže tento problém relevantně a plošně řešit. Podle názoru odborníků je potřeba, aby se do tvorby této normy zapojily zejména subjekty, které se v problematice orientují a mají zájem se i nadále do řešení zapojovat.

„Sociální bydlení je silně provázáno s politikami, které se týkají přístupu k sociálním právům“¹⁵³ a nejen s nimi. Nelze na něj pohlížet jako na samostatný problém či objekt rostoucího zájmu čím dál širší skupiny obyvatel. Sociální bydlení se nejvíce samozřejmě prolíná s bytovou a sociální politikou země, se systémy různých sociálních dávek, s architekturou prostoru a dalšími zdánlivě vzdálenými obory.

Sociální bydlení také zvýší samostatnost nájemníků a ve svém důsledku přinese úspory na výdajích státního rozpočtu, a pokud jej zákonodárci správně uchopí, mělo by být levnější, než kolektivní formy bydlení, jakými jsou ústavy, nemocnice, ubytovny či domovy pro seniory. Rozhodně nemá vést k tomu, aby se stát staral o co největší počet lidí, kteří pak nebudou mít zodpovědnost sami za sebe. Naopak: podpoří jejich snahu se osamostatnit, zjednoduší jim integraci do společnosti a zapojení do normálního produktivního života. Při realizaci koncepce sociálního bydlení je zapotřebí věnovat zvláštní pozornost „podpoře takového sociálního složení, které by zabránilo segregaci

¹⁵² LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEGA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, str. 4, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7

¹⁵³ Směrnice pro politiku přístupu k bydlení pro znevýhodněné kategorie osob, Rada Evropy, www.mpsv.cz/cs/1021

v bydlení, uzavírání chudých obyvatel do ghett a geografickým rozdílům mezi nabídkou a poptávkou, které by ještě zhoršovaly přístup znevýhodněných kategorií osob k bydlení.¹⁵⁴

6.1.1 Definice

Asi nejlépe formulovanou definici sociálního bydlení nalezneme na stránkách Platformy pro sociální bydlení: „Sociální bydlení je komplex nástrojů vedoucí k překonání tíživé bytové situace. Sociální bydlení znamená i garantovanou podporu samostatného bydlení a další související služby. Sociální bydlení by mělo být důstojné a standardní bydlení poskytující adekvátní zázemí. Poskytování bydlení a sociální služby je možné a žádoucí oddělovat.“¹⁵⁵ Podle tohoto uskupení asi čtyřiceti subjektů a kapacit z různých vědních oborů by zároveň sociální bydlení nemělo přispívat ke stigmatizaci lidí, kteří jej využívají, poskytovat dostatečnou právní jistotu a poskytovat obyvatelům bezpečný a dlouhodobý domov. Platforma je také zastáncem toho, aby bylo sociální bydlení vnímáno jako „komplex nástrojů vedoucí k překonání tíživé bytové situace.“¹⁵⁶

Pojmem, který je se sociálním bydlením úzce spojen a který je na rozdíl od tohoto konceptu již definován, je bytová nouze. Bytovou nouzí rozumíme, jak jsem již zmínila v části 3.5, sociální situaci, resp. událost, „ve které se oprávněné osoby nacházejí, a to ve spojení s neuspokojenou bytovou potřebou. Za osobu v bytové nouzi se podle navržené definice považuje fyzická osoba, pokud nemá možnost užívat žádné obydlí nebo užívá nevhodné obydlí nebo je ohrožena jeho ztrátou. Zároveň jsou její celkové sociální a majetkové poměry takové, že jí neumožňují překonat tuto nepříznivou situaci vlastním přičiněním. Předpokládá se, že tato osoba využila všech existujících nástrojů sociální politiky v oblasti bydlení, zejména dávky v oblasti bydlení či opatření související s úpravou bytu zdravotně postižených osob.“¹⁵⁷ Sociální bydlení a bytová nouze spolu souvisí proto, že podle názoru Ministerstva pro místní rozvoj a

¹⁵⁴ Směrnice pro politiku přístupu k bydlení pro znevýhodněné kategorie osob, www.mpsv.cz/cs/1021, navštíveno 18.11.2013

¹⁵⁵ <http://socialnibydeni.org/>, navštíveno 8.11.2013

¹⁵⁶ <http://socialnibydeni.org/clanky/anketa-plany-politickych-stran-k-socialnimu-bydleni>, navštíveno 18.11.2013

¹⁵⁷ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Reakce MMR na otevřený dopis akademických a výzkumných pracovišť, asociací a organizací <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Medialni-reakce/Reakce-MMR-CR-na-otevreny-dopis-akademickych-a-vyz>, navštíveno dne 7.10.2013

Ministerstva práce a sociálních věcí je nutné, aby bylo sociální bydlení poskytováno a zabezpečeno právě těm lidem, kteří se v bytové nouzi nacházejí, což je logické. „Sociální bydlení je jednou z možností, jak mohou veřejné orgány řešit selhání trhu bydlení, uspokojit všechny potřeby v oblasti bydlení a zaručit přístup k důstojnému bydlení za dostupnou cenu.“¹⁵⁸

6.1.2 Znaky sociálního bydlení

Sociální bydlení musí stejně jako bydlení běžné splňovat různé předpoklady, aby nebyli lidé, kteří jej využívají, považováni pouze za ubytované nebo dokonce za bezdomovce. Jak jsem již zmínila v bodě 3.5.3 této práce, různé dokumenty¹⁵⁹ vycházejí při posuzování dostatečné kvality a bezpečnosti bydlení z typologie bezdomovství a vyloučení z bydlení ETHOS.¹⁶⁰ Tuto typologii vypracovala organizace FEANTSA (European Federation of National Organisations working with the Homeless). Při aplikaci této typologie se tvůrci dokumentů často setkávají s problémem, že veřejnost zná pojem bezdomovec, v této typologii hojně používaný, v naprosto odlišném významu. „Těžko se vysvětluje úředníkům a voleným představitelům na všech úrovních, že bezdomovec může být čistý člověk s kravatou, který chodí pravidelně do zaměstnání, od jiných lidí ho odlišuje jen to, že nemá domov. Konsensuálně byl i přesto vysloven názor, že se bez termínu *bezdomovec* neobejdeme, přestože v sobě může mít negativní konotace. Označení *bezdomovec* lze ovšem vnímat jako stigmatizující a vylučující. Nespornou a velmi významnou výhodou je, že jde o zavedený jednoslovný pojem. Bude však nutno toto slovo ve veřejnosti rehabilitovat.“¹⁶¹

Zákonodárci se s touto záležitostí vypořádali odlišným způsobem. Pro vyjednávání o návrhu zákona o sociálním bydlení a řešení celkové koncepce zvolili úplně jiné sousloví, a to již výše několikrát zmiňovanou osobu v bytové nouzi. Podle mého názoru je možno termíny bezdomovec, jak jej chápe typologie ETHOS, a osoba

¹⁵⁸ stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Problematika definice sociálního bydlení jako služby obecného hospodářského zájmu, 2013/C 44/09 ze dne 13. prosince 2012

¹⁵⁹ například HRADECKÝ I. a kolektiv, DEFINICE A TYPOLOGIE BEZDOMOVSTVÍ zpráva o realizaci aktivity č. 1 projektu Strategie sociální inkluze bezdomovců v ČR, Naděje o.s., Praha 2007, ISBN: 978-80-86451-13-8

¹⁶⁰ <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>, navštíveno 9.10.2013

¹⁶¹ HRADECKÝ I. a kolektiv, DEFINICE A TYPOLOGIE BEZDOMOVSTVÍ zpráva o realizaci aktivity č. 1 projektu Strategie sociální inkluze bezdomovců v ČR, str. 30, Naděje o.s., Praha 2007, ISBN: 978-80-86451-13-8

v bytové nouzi podle definice ministerstva, zaměřovat, neboť se hovoří o stále stejném jevu: jde o jedince, který buď bydlení vůbec nemá, nebo sice nějakým užívacím právem k nemovitosti disponuje, ale jeho jistota bydlení je velmi omezena. A těmto osobám by právě vytvoření rámce sociálního bydlení mělo pomoci.

Aby sociální bydlení splňovalo požadavky na bezpečné a vyhovující bydlení, je potřeba, aby se vypořádalo se třemi základními požadavky (podle typologie organizace FEANTSA domény): fyzickou, právní a sociální doménu.

Při zkoumání dostatku fyzické domény se posuzuje, zda existuje prostor pro bydlení, který rodině poskytuje základní potřeby. Součástí je posuzování hygieny v objektu, stavu nemovitosti a standardu bydlení. Standard sociálního bydlení by měl odpovídat úrovni obvyklé v naší společnosti, aby nedocházelo hned od počátku k vyčleňování osob, které budou sociální bydlení využívat.

Právní doména spočívá v tom, že existuje právní nárok zajišťující různě silnou jistotu užívání obytného prostoru. Jsem toho názoru, že je pro člověka, pokud se má vymanit ze složité životní situace a stabilizovat se v běžném životě, důležité, aby právní jistota bydlení byla co největší. U sociálního bydlení bude velmi důležité, aby před sebou měli jeho uživatelé jasně daná pravidla a pevně daný den ukončení pobytu v sociálním bytě. Právým opakem právní jistoty bydlení je pobyt rodin v ubytovnách, kde záleží pouze na libovůli vlastníka nebo provozovatele, kdy se rodina může ze dne na den ocitnout bez náhrady na ulici.

Poslední posuzovanou doménou je doména sociální. U té se zkoumá, zda obývaný prostor poskytuje rodinám dostatek soukromí, bezpečí a možností udržovat a budovat společenské vztahy. Zde je potřeba klást důraz na formu ubytování pro vícečlenné rodiny. Je obvyklé, že velký počet rodičů v bytové nouzi má nadprůměrný počet dětí oproti majoritní společnosti. Podle mého názoru je velmi důležité brát na tuto skutečnost ohled, protože kvalita bydlení a standard, na který si zvyknou, je určující pro vývoj a vzdělání těchto znevýhodněných dětí. Je téměř nemožné po těchto malých školácích požadovat poměrně vysokou úroveň přípravy na vyučování, když sdílejí jeden malý pokoj bez sociálního zařízení s rodiči a několika sourozenci, jak je to běžné na ubytovnách.

6.1.3 Potřebnost zákona o sociálním bydlení

Sociolog Štěpán Ripka, mluvčí Platformy pro sociální bydlení¹⁶², tvrdí, že sociální bydlení a jeho vymezení potřebuje celá společnost, počínaje vládou – kvůli evropským dotacím, sociálními pracovníky – kvůli svým klientům a řádnému vykonávání práce, dále lidmi, kteří nemají domov, seniory, kteří nemají dostatek prostředků pro zajištění kvalitního a bezpečného bydlení a další. Hlavně ho potřebují rodiny, které kvůli diskriminaci na trhu s byty nemohou bydlet za přijatelnou cenu v bytech, ale jsou nuceny za nápadně nevýhodných podmínek přežívat na ubytovnách a v podobných zařízeních.¹⁶³ S jeho názorem souhlasil i ministr pro místní rozvoj, František Lukl, ve svém rozhovoru pro časopis Týden.¹⁶⁴ V tomto rozhovoru uvedl, že si je vědom toho, že otázka sociálního bydlení je palčivý problém. Dále zastává názor, že by vláda měla najít východisko a řešení, které se nebude týkat jenom konečných uživatelů sociálního bydlení, ale i dávkových systémů, které jsou zneužívány.

Skutečnost, že jsou příprava a následné schválení zákona o sociálním bydlení nutné, si začínají uvědomovat i politické strany a seskupení, které se na základě výsledků voleb v říjnu 2013 dostaly do poslanecké sněmovny. Platforma pro sociální bydlení¹⁶⁵ se dotazovala zástupců politických stran a hnutí kandidujících do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v předčasných volbách. Anketních otázek bylo osm a čtvrtá z nich se věnovala právě zákonu o sociálním bydlení. Zněla: Podporujete vznik samostatného zákona o sociálním bydlení? (Pokud ano, specifikujte jeho hlavní cíle a principy, pokud ne – zdůvodněte)¹⁶⁶

Hnutí ANO ve své odpovědi uvedlo, že považuje zákon za jeden ze základních kroků k řešení problematiky. Zákon by měl především definovat samotné sociální bydlení, dále pro koho je určeno a jeho standardy. Hlavním subjektem při realizaci sociálního bydlení by měly být obce. ČSSD podle této ankety považuje přijetí zákona za nezbytné. Je však potřeba vymežit okruh osob, které mají na toto bydlení nárok. Sociální bydlení by mělo být podle ČSSD poskytováno obcemi, soukromými vlastníky, pobytovými zařízeními sociálních služeb a na nejnižších stupních též provozovateli

¹⁶² socialnibydeni.org, navštíveno 17.9.2013

¹⁶³ RIPKA Š., Co je sociální bydlení a proč ho potřebujeme, článek ze dne 29.5.2013, server ROMEA.CZ, navštíveno 3.9.2013

¹⁶⁴ www.tyden.cz, 25.7.2013

¹⁶⁵ www.socialnibydeni.org

¹⁶⁶ <http://socialnibydeni.org/clanky/anketa-plany-politickyh-stran-k-socialnimu-bydeni>, navštíveno 18.11.2013

ubytoven. KDU-ČSL také podporuje vznik zákona, na jeho návrhu dokonce již pracují senátoři této strany. Zákon o sociálním bydlení prosazuje i KSČM, která však žádnou podrobnější odpověď nedodala. Jistou formu zákona o sociálním bydlení zvažuje i ODS. Podle nich by se mohlo jednat o uzákoněné prostupné bydlení podmíněné veřejnou službou, kterou hodlá i přes odpor Ústavního soudu znovu zavést. Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury si představuje, že by se dávky na bydlení poskytovaly obcím, které by převzaly plnou zodpovědnost za sociální bydlení ve svém obvodu.

Proti zákonu o sociálním bydlení i proti sociálnímu bydlení samotnému se postavila jediná parlamentní strana, a to TOP 09. Tato strana zastává názor, že žádný zákon o sociálním bydlení k řešení dané problematiky nepřispěje a jediné, co je potřeba řešit, je boj proti zneužívání sociálních dávek, což je podle mne velmi zastaralý a rigidní názor.

Je patrné, že politická vůle pro přijetí samostatného zákona o sociálním bydlení by zde byla, záleží pouze na tom, jaký kompromis politické subjekty zvolí a jak svou vůli v parlamentu prosadí.

6.2 Názory na sociální bydlení

V tisku a ostatních masových médiích je v souvislosti se sociálním bydlením možné narazit pouze na pohled erudovaných a v problematice sociálních věcí orientovaných osob. Při vyhledávání materiálů během zpracovávání této práce jsem narazila na velmi různorodé názory běžných občanů, které jsem se rozhodla do tohoto dokumentu zapracovat. Jsem si vědoma toho, že dotazník nespĺňuje základní parametry a požadavky, které na tuto výzkumnou metodu kladou normy pro sociologický výzkum, jde spíše o jakousi anketu. Mým cílem nebylo provádět vědecký výzkum, ale pouze se seznámit s názory a informovaností společnosti. Tyto názory jsou podle mne stěžejní, neboť právě snaha a činnost obyčejných občanů má pomoci vytvořit ze zatím pouze teoretického systému sociálního bydlení funkční a užitečný nástroj, který může lidem v nouzi přenést se přes složitou životní situaci spojenou se ztrátou bydlení.

6.2.1 Dotazník

Pro zjištění názorů na dávky na bydlení a sociální bydlení jsem zpracovala online dotazník na internetových stránkách www.oursurvey.biz a k jeho vyplnění jsem

vyzvala široký okruh osob. V dotazníku jsem se nezajímala o věk, ani o vzdělání respondentů, což zpětně pokládám za chybu, neboť jsem tím pádem nezískala jistě zajímavé informace například o názorových rozdílech mezi skupinami osob s různým vzděláním. Celkem na otázky odpovídalo xy osob. Původně jsem chtěla oslovit pouze obyvatele Chomutova, ale pro zvýšený zájem o možnost reagovat na tuto problematiku (například z Komunitního centra Ateneo v Mostě) jsem nakonec rozšířila okruh respondentů v rámci České republiky neomezeně.

Dotazník se skládal z deseti otázek. Na některé bylo možno odpovědět pouze ano/ne, ale u většiny se nabízel výběr z několika možností a také bylo možno doplnit vlastní text, pokud respondent ani s jednou variantou nesouhlasil, nebo chtěl svou odpověď upřesnit či odůvodnit.

- 1) Víte, kolik dávek zná náš sociální systém?
- 2) Víte, kam jít v případě potřeby zažádat o sociální dávky na bydlení?
- 3) Myslíte si, že jsou dávky na bydlení zneužívány?
- 4) Myslíte si, že existují skupiny obyvatel, které mají problém s hledáním trvalého bydlení?
- 5) Pokud jste v předchozí otázce odpověděli ano, vyberte prosím skupiny obyvatel, kterých se tento problém týká. Pokud chcete svou odpověď doplnit, budu ráda.
- 6) Proč mají určité skupiny obyvatel zhoršený přístup k bydlení?
- 7) Znáte pojem Sociální bydlení?
- 8) Vzpomínáte si, kde jste se s termínem Sociální bydlení setkali? Pokud jej neznáte, neodpovídejte, prosím.
- 9) Co si pod pojmem sociální bydlení představíte?
- 10) Měl by stát (popřípadě obec) garantovat právo na bydlení pro každého občana?
Proč?

První otázka „Víte, kolik dávek na bydlení zná náš sociální systém?“ měla za úkol prověřit, zda jsou respondenti informováni o systému sociálního zabezpečení. Na výběr byly odpovědi 1, 2, 3 a 4 dávky. Nejsem si jistá, nakolik byli respondenti přesvědčeni o svých odpovědích a nakolik pouze tipovali. Jsem toho názoru, že spíše tipovali, nebo se snažili vyloučit nejméně pravděpodobné odpovědi. Nejčastější

odpovědí byla 1 dávka s 37%, následovala správná odpověď, tedy 2 dávky (29%). 26% respondentů mělo za to, že existují dokonce tři dávky na bydlení a pouze 8% vybralo možnost 4 dávky. Z toho vyplývá, že občané nemají příliš velký přehled o systému dávek na bydlení, ani o jejich počtu. Důvodem může být skutečnost, že odpovídali zřejmě především lidé, kteří tyto dávky nepobírají, a proto se o ně příliš nezajímají.

Druhá otázka „Víte, kam zajít v případě potřeby zažádat o sociální dávky na bydlení?“ dopadla ještě mnohem hůře. Pouhých 27% lidí odpovědělo, že by šli o dávky žádat na Úřad práce. Odpovědí s nejvyšším počtem hlasů (s celými 48 procenty) se stala Okresní správa sociálního zabezpečení. Neinformovanost respondentů přikládám tomu, že dotazník zřejmě vyplňovali lidé, kteří na pobírání dávek nemají nárok, a proto se nezajímají, která instituce je k jejich vyplácení příslušná, stejně jako v předchozí otázce, kolik dávek na bydlení v České republice máme. Dalším důvodem pro tolik nesprávných odpovědí může být skutečnost, že je náš systém sociálního zabezpečení příliš komplikovaný na to, aby se v něm dokázala laická veřejnost orientovat.

Třetí otázka měla již povzbudit respondenty k samostatnému vyjádření názoru a tak se také stalo. Zněla: „Myslíte si, že jsou dávky na bydlení zneužívány? Pokud ano, jak?“ Pouze 15% respondentů odpovědělo, že si myslí, že dávky zneužívány nejsou. Zde mne zaujala odpověď jednoho z respondentů, který zastává názor, že zneužívání dávek neexistuje, protože jde o jejich využívání v souladu se systémem, který je však špatně nastaven. Zbytek dotázaných (85%) odpověděl podle mého očekávání, tedy že dávky zneužívány jsou. Většina z nich svou odpověď i šířeji rozvedla. Někteří lidé reagovali rasisticky, jak jsem předpokládala, a uváděli, že jsou dávky zneužívány „cikány“ a podobně. Dalším častým typem odpovědí byly ty, které v různých obměnách zmiňovaly ubytovny a předražené nájmy, které majitelé po obyvatelích požadují a stát je prostřednictvím dávek těmto ubytovatelům platí. Četnost těchto odpovědí považuji za dobré znamení. Je totiž vidět, že mediální kampaň proti ubytovnám pro sociálně slabé, která se rozpoutala již minulý rok v souvislosti s několika kauzami, přinesla své ovoce v souvislosti s informovaností veřejnosti o tomto fenoménu. Objevovaly se i odpovědi hovořící o nepřiznaných příjmech obyvatelů, nepravdivých údajích poskytnutých orgánům posuzujícím nároky na dávky, nebo o nepřihlašování osob k trvalému pobytu v místě bydliště.

Smyslem čtvrté otázky znějící: „Myslíte si, že existují skupiny obyvatel, které mají problém s hledáním trvalého bydlení?“ bylo přimět respondenty se nad touto otázkou zamyslet a připravit je na otázku pátou. Drtivá většina osob (95%) odpověděla ano. Z toho vyvozují, že je populace alespoň částečně informována o sociálních problémech, které je nutné na celorepublikové úrovni řešit.

Pátá otázka se týkala těch respondentů, kteří v předchozí otázce odpověděli, že si myslí, že určité skupiny obyvatel mají problém s hledáním trvalého bydlení. Pátá otázka: „Pokud jste v předchozí otázce odpověděli ano, vyberte prosím skupiny obyvatel, kterých se tento problém týká. Pokud chcete svou odpověď doplnit, budu ráda.“ umožňovala výběr více odpovědí, pokud si osoba myslela, že se problém týká více skupin. U této otázky bylo 6 variant odpovědí: a) důchodci, b) mladé rodiny, c) matky samoživitelky, d) přistěhovalci, e) etnické menšiny a f) studenti. Většina respondentů zaškrtnla více než jednu odpověď a část z nich ještě do poznámky připsala svůj názor. Nejčastěji se v odpovědích objevovala varianta e) etnické menšiny. Vybralo ji celkem 55% odpovídajících. Opět se zde ve velké míře objevovaly nenávistné názory napadající romskou menšinu, někteří jedinci však dokázali formulovat názor, že je tato skupina znevýhodněna kvůli předsudkům a diskriminaci. Další často zvolenou skupinou se zhoršeným přístupem k bydlení byly c) matky samoživitelky (52%) a b) mladé rodiny (45%). Varianta d) přistěhovalci získala 38% a nejméně hlasů dostaly skupiny a) důchodci a f) studenti. Z výše uvedených odpovědí mám dojem, že se většina respondentů soustředila na pouze na finanční stránku nedostupnosti bydlení, a vybírala skupiny, které disponují s nižšími finančními prostředky pro větší počet osob (rodiny s dětmi, samoživitelky) a nebrali v úvahu i ostatní existující důvody vyloučení z bydlení, což se projevilo i v další otázce.

Šestá otázka: „Proč mají určité skupiny obyvatel zhoršený přístup k bydlení?“ opět předpokládala hlubší zamyšlení respondentů a opět umožňovala výběr více odpovědí. Možnosti byly následující: a) nedostatek volných bytů, b) vysoké ceny nájmu, c) nízké příjmy, d) zadluženost, e) diskriminace na trhu s byty, f) vysoké nároky nájemníků, g) závislost na sociálních dávkách a h) lenost. V návaznosti na odpovědi v otázce páté reagovala většina respondentů podle mého očekávání nejčastější volbou odpovědi c) nízké příjmy (83%). Z této volby je zřejmé, že většina obyvatel je toho názoru, že je největším problémem rovného přístupu k bydlení špatná finanční situace

některých obyvatel, což ovšem není tak docela pravda. Z hlediska četnosti odpovědí se dále řadily odpovědi b) vysoké ceny nájmu (72%), d) zadluženost (54%) a g) závislost na sociálních dávkách (40%). To opět dokládá koncentraci na finanční stránku. Populistická možnost g) lenost měla také poměrně hodně zastánců (35%). Zato opravdový důvod zhoršeného přístupu k bydlení, možnost e) diskriminace na trhu s byty zůstal téměř opomenut. Hlasovalo pro ni pouhých 18% osob. Je vidět, že ve společnosti příliš neexistuje sebereflexe. Lidé, kteří hlasovali v otázce páté pro možnost e) etnické menšiny, si zřejmě neuvědomují, že menšiny, nejčastěji Romové, nemají problém s nedostatkem peněz na bydlení, ale právě s diskriminací, které se velká část majoritní společnosti dopouští dnes a denně. V rozhovorech se svými známými a přáteli, z nichž mnozí mají vysokoškolské vzdělání, jsem se ptala těchto osob, zda jsou rasisti. Téměř všichni mi pohoršeně odpověděli, že samozřejmě nikoliv. Ale když jsem se následně otázala, zda by svůj volný byt pronajali romské rodině, opět jednotně všichni vykřikovali, že ani náhodou, protože Romové jsou neplatiči a byt by jim zdemolovali, nemluvě o tom, že by nastěhování romské rodiny určitě podnítilo rozpory se sousedy. Tolik k diskriminaci a názorům na ni.

Sedmá otázka: „Znáte pojem Sociální bydlení?“ byla uvozující pro další tématickou skupinu otázek. Byly možné pouze varianty ano/ne, ačkoliv někteří respondenti s takto jednoduchými odpověďmi nesouhlasili a domáhali se možnosti vyjádření k této otázce. Podle mne na této otázce není nic diskutabilního, ale přesto jsem jim umožnila se vyjádřit rozsáhleji. Tuto možnost nakonec využili pouze dva lidé, kteří sice zaškrtnuli variantu ano, ale následně uvedli, že termín sice slyšeli, ale nedá se říci, že by ho znali. Celkově odpovědělo 74% respondentů ano, zbytek, tedy zhruba čtvrtina, ne.

V souvislosti s poměrně velkou částí respondentů obeznámených s pojmem sociální bydlení mne zajímalo, kde se s pojmem seznámili. Osmá otázka tedy zněla takto: „Vzpomínáte si, kde jste se s termínem Sociální bydlení setkali? Pokud jej neznáte, neodpovídejte, prosím.“ Opět bylo možné vyplnit více možností, neboť jsem si vědoma toho, že v dnešní době, kdy je téma sociálního bydlení řešeno téměř ve všech médiích, se informace o tomto tématu valí ze všech stran a pro respondenty není jednoduché si uvědomit, kde se s pojmem setkávají nejčastěji. Převažujícím zdrojem informací byla televize s 43%, následoval denní tisk spolu s internetem (oba po 29%).

Poměrně častá byla i odpověď jinde (13%), kde respondenti uváděli školu nebo zaměstnání. Z výsledků lze vyvodit, že největší vliv na názory respondentů má televizní zpravodajství. Na druhou stranu je pravděpodobné, že si lidé, kteří toto zpravodajství sledují, z reportáže nedokážou odnést podstatné pravdivé informace, protože jim v paměti uvíznou ty skandálnější a tím pádem i atraktivnější. O tom jsem se přesvědčila u následující otázky.

Devátá otázka: „Co si pod pojmem sociální bydlení představíte?“ opět směřovala k tomu, aby se respondenti zamysleli nad tím, zda pojem vůbec znají. Záměrně jsem nechala odpovídat i ty osoby, které v otázce č. 7 vyplnili, že pojem neznají, abych zjistila, nakolik jsou schopni význam pojmu vydedukovat. Ukázalo se, že velká část z nich má opravdu poměrně nejasnou představu o tom, co sociální bydlení obnáší. Zvláštní je, že ani ti, kteří v otázce sedmé napsali, že termín znají, nedokázali vybrat správnou možnost. U této otázky bylo možné si zvolit jednu i více z těchto odpovědí: a) ubytovny pro sociálně slabé, b) holobyty v oddělené části města, c) bydlení pro znevýhodněné lidi, d) pečovatelské domy, e) bytové domy poskytující sociální služby, f) bydlení pro tělesně handicapované lidi a g) něco jiného (doplňte prosím). Doufala jsem, že nejčastěji zvolenou odpovědí bude c) bydlení pro znevýhodněné lidi, ale opak byl pravdou. Mnou preferovaná odpověď c) bydlení pro znevýhodněné lidi získala pouze 36% hlasů, zatímco mediálně často zmiňované ubytovny dosáhly nejvyššího počtu procent - 70%. Na tomto výsledku můžeme pozorovat právě jev, který jsem popsala na konci předchozího odstavce. Lidé si po zhlédnutí televizních reportáží nespojují základní informace, které v nich zaznívají, ale vzpomenu si na to, že se v souvislosti s ubytovnami hovořilo o sociálním bydlení, tak to asi bude totéž. Další odpovědi získaly menší podporu: b) holobyty v oddělené části města (24%), což je také poměrně hodně, dále odpověď e) bytové domy poskytující sociální služby (13%), odpovědi d) a f) získaly podobný počet odpovědí (12 a 9%). Nejméně častou odpovědí byla podle mého očekávání varianta g) něco jiného (doplňte, prosím). Získala 3%, tedy pouze 7 respondentů, ale bylo vidět, že ji volí lidé, kteří o tématice mají více informací než ostatní. Objevovaly se zde odpovědi jako „byty vybavené podle základního standardu bydlení, tzv. startovací byty“ nebo „státem, městem či obcí - udržovaná nemovitost s přijatelným nájmem - nikoliv tržním a obohacujícím - pro samoživitelky, rodiny s nízkým příjmem apod.“

Odpovědi na desátou otázku: „Měl by stát (popřípadě obec) garantovat právo na bydlení pro každého občana? Proč?“ mne velmi zajímaly, protože jsem očekávala, že v nich naleznu komplexnější pohled veřejnosti na sociální stát a solidaritu mezi občany. Mnoho respondentů ke zvolené odpovědi ze základních možností ano/ne připsalo vlastní názor, což mne potěšilo. Varianta ano celkem získala 42% hlasů a mezi argumenty proč ano se objevovaly následující důvody: „každý by měl mít střechu nad hlavou, a pokud je člověk schopen se chovat slušně, mělo by pro něj být získání bydlení jednoduché.“ Nebo „garantovat ano, ale za určitých a velmi přísně stanovených podmínek, aby nedocházelo ke zneužívání. Každý se může dostat do složité životní situace, ve které by mu stát měl pomoci.“ Velmi mne zaujala tato odpověď: „Právo na bydlení je podle mne základním lidským právem a umožňovat občanům využívat základní lidská práva je jedním ze základních důvodů, proč stát vznikl. Solidarita je jedním ze základů sociálního a právního státu, a proto by mělo být právo na bydlení garantováno jako ostatní lidská práva.“ Varianta ne měla samozřejmě více zastánců, ale překvapilo mne, že rozdíl nebyl tak markantní. Zvolilo ji celkem 58% respondentů. Oproti lidem, kteří odpověděli ano, se mnohem méně odpůrců garance práva na bydlení zamyslelo nad tím, proč vlastně toto právo nezaručit. Odpovědi byly velmi stručné a nesly se v duchu myšlenky, že každý se má starat sám o sebe, nebo že by mohlo být právo na bydlení zneužíváno. Někteří v upřesňující odpovědi uvedli, že by s nárokem na bydlení pro všechny souhlasili za určitých podmínek: „Stát by musel kromě garance toto bydlení i financovat, a to si myslím, že není z ekonomických důvodů možné.“ Nebo: „musely by se upřednostnit mladé rodiny, studenti a pracující lidé, kteří bohužel i když opravdu pracují, nemohou si podnájem nebo dokonce vlastní bydlení dovolit, protože by to finančně neutáhli.“ Na základě těchto odmítavých odpovědí jsem si uvědomila, že mnohým respondentům nedochází, že stát na bydlení pro sociálně slabé rodiny vynakládá každý rok obrovské finanční prostředky, které tečou do kapes majitelů ubytoven a dalších ubytovacích zařízení, a pokud by existoval funkční systém sociálního bydlení, bylo by možné na dávkách vyplácených na podporu bydlení i ušetřit.

6.3 Vybrané vnitrostátní dokumenty zabývající se sociálním bydlením

6.3.1 Koncepce bydlení ČR do roku 2020

Ministerstvo pro místní rozvoj, potažmo Státní fond rozvoje bydlení si nechali společností KPMG Česká republika, s.r.o. zpracovat Koncepci bydlení ČR do roku 2020. Studie byla předána dne 28. června 2011 a následně zveřejněna na internetových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj.¹⁶⁷ Skládá se z úvodu, analytické části, koncepce státu v oblasti bydlení do roku 2020, závěru, poděkování a příloh.

Analytická část rozebírá současnou situaci v oblasti bytové politiky, stavebnictví a také zkoumá problematické aspekty v těchto oborech. V části zabývající se bytovou politikou mne zaujala skutečnost, že jsou programy podpory bydlení a jejich financování poměrně nesystematicky rozděleny mezi Ministerstvo a Státní fond rozvoje bydlení. Co se podpory týče, můžeme s jistotou říci, že stát podporuje především vlastnické bydlení prostřednictvím různých nástrojů, jako jsou dotace, úvěry a stavební spoření.

Analytická část se v bodě 2.4 zabývá také vymezením nejvíce problematických oblastí v bydlení a bytové politice. Jedním z nich je i vysoké zatížení některých domácností výdaji na bydlení a nižší dostupnost některých forem bydlení.¹⁶⁸ V tomto bodě tvůrci studie tvrdí, že výdaje na bydlení nejvíce zatěžují domácnosti s nízkými příjmy, typicky domácnosti jednotlivců s dětmi, nebo seniory. Základním způsobem řešení tíživé situace těchto domácností je snižování cen bydlení, které lze dosáhnout výstavbou nových nájemních bytů, dále snižováním nákladů na bydlení prostřednictvím snižování energetické náročnosti budov (což je podle mne opravdu zanedbatelný problém a je zřejmé, že autoři studie vůbec nezohledňovali sociální aspekt problematiky zatížení domácností náklady na bydlení). Posledním řešením jsou podle této analýzy sociální transfery vedoucí ke zvýšení příjmů domácností. „Cílem je umožnit domácnostem za stanovených podmínek užívat byt, který by si se svými příjmy nemohly dovolit (senioři či osoby se zdravotním postižením), aniž by přitom byla

¹⁶⁷ <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020>, navštíveno 18.11.2013

¹⁶⁸ KPMG Česká republika, Koncepce bydlení ČR do roku 2020, Ministerstvo pro místní rozvoj, Státní fond rozvoje bydlení, strana 57, Praha 2011, <http://www.mmr.cz/getmedia/66bfa9e5-dcca-402e-a8ae-1d3fbfe415ef/Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020.pdf>

narušena motivace přizpůsobením adekvátně příjmovým možnostem.¹⁶⁹ I zde je zřejmé, že sociálními problémy se studie opravdu nezabývala.

Třetí část studie se zabývá samotnou koncepcí státu v oblasti bydlení. Jsou zde nastíněny vize, cíle a priority, jichž chce stát do konce roku 2020 dosáhnout. Prioritami bytové politiky by měla být dostupnost bydlení, stabilita financování, institucí a legislativy, kvalita bytového fondu i celého prostředí.

Pro dostupnost, jež je jednou z priorit, je podle autorů studie stěžejní, aby si obyvatelé hledali bydlení sami a aby stát pomáhal pouze těm, kteří si jej sami zajistit nedovedou. Rozsah této pomoci musí podle Koncepce důsledně vycházet z principu ekonomické přiměřenosti a udržitelnosti. Do kapitoly o dostupnosti byl zařazen bod zvýšení dostupnosti bydlení pro cílovou skupinu, jež má být řešen stimulační nabídkou i poptávkou. Nástrojem pro zvýšení dostupnosti bydlení pro cílovou skupinu ohrožených lidí je podpora výstavby nájemních bytů pro skupiny obyvatel ohrožené sociálním a prostorovým vyloučením (což si vykládám jako podporu výstavby sociálních bytů). Dále navrhuji změnu stavebních předpisů, odstraňování právních a technických bariér staveb pro bydlení a právní úpravu sociálních služeb. Za nutné považují autoři studie i úpravu institutu bytové nouze a nastavení pravidel v oblasti sociálního bydlení, což považují za velmi přínosné.

V souvislosti s dostupností bydlení si stanovila odpovědná ministerstva úkoly i s termínem splnění. Jedním z těchto úkolů je vytvořit návrh komplexního řešení sociálního bydlení s využitím institutu tzv. bytové nouze. Odpovědnost za splnění tohoto úkolu převzalo Ministerstvo pro místní rozvoj spolu s Ministerstvem práce a sociálních věcí. Termín splnění byl stanoven na 30. červen 2012. K tomuto datu však úkol splněn nebyl.¹⁷⁰ Termín bytové nouze ministerstva sice vymezila, ale Návrh komplexního řešení sociálního bydlení včas předložen nebyl a konečný termín byl posunut na 31.12.2013.

¹⁶⁹ KPMG Česká republika, Koncepce bydlení ČR do roku 2020, Ministerstvo pro místní rozvoj, Státní fond rozvoje bydlení, strana 58, Praha 2011, <http://www.mmr.cz/getmedia/66bfa9e5-dcca-402e-a8ae-1d3fbfe415ef/Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020.pdf>

¹⁷⁰ Zprávy o plnění koncepce bydlení ČR do roku 2020, <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Zpravy-o-plneni-Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020>, navštíveno 19.11.2013

6.3.2 Studie MMR a MPSV: Sociální ubytovny jako dlouhodobé bydlení pro sociálně slabé

Studie Sociální ubytovny jako dlouhodobé bydlení pro sociálně slabé¹⁷¹ byla zveřejněna v únoru 2013 a v zápětí se proti ní zvedla mezi odbornou veřejností velká vlna odporu. Pro Ministerstvo pro místní rozvoj ji zpracoval Ústav územního rozvoje, který je organizační složkou státu zřízenou výše zmíněným ministerstvem v roce 1994. Cílem úkolu bylo přinést odpověď na otázku, za jakých podmínek může ubytovna sloužit pro dlouhodobé bydlení, aby byly splněny podmínky podle typologie ETHOS organizace FEANTSA. Studie se navíc měla stát součástí analytické části Návrhu komplexního řešení sociálního bydlení, který má ministerstvo zveřejnit do konce roku 2013, k čemuž však nakonec nedošlo.

Studie se skládá ze 4 kapitol: úvodu a vymezení cílů, metodiky řešení, shrnutí výsledků a závěrů. Včleněny jsou také dvě přílohy, jedna s okruhem otázek pro řízené rozhovory a druhá, která vyjmenovává vybrané právní předpisy, které se vztahují ke stavebně technickým a dalším parametrům v ubytovacích zařízeních. Hlavním nedostatkem této práce je kromě velmi nízké úrovně zpracování a nedostatečné analýzy získaných dat i velmi omezený vzorek ubytoven, který autoři zkoumali. Řízených rozhovorů se zúčastnilo pouze 7 zástupců a provozovatelů ubytoven, kteří s průzkumem souhlasili. Nikdo se neptal lidí v ubytovnách a pochybují o tom, že autoři alespoň některou z ubytoven navštívili.

První kapitola se věnuje popisu bydlení v ubytovnách a již zde se vyskytují myšlenky a názory zpracovatelů, se kterými nemohu zásadně souhlasit. Hned na konci první strany textu dokumentu vyvozují autoři na základě velmi svérázného posuzování podmínek bydlení v ubytovnách podle typologie ETHOS, že tyto ubytovny beze zbytku splňují požadavky na vyhovující domov. Fyzickou doménu bychom přebývání rodin v ubytovnách ještě přiznat mohli, ale rozhodně nelze tvrdit, že ubytovny poskytují právní a sociální doménu bydlení, když zde často rodiny bydlí bez jakékoliv právní jistoty, ze dne na den, provozovatel ubytovny jim povoluje návštěvy příbuzných pouze výjimečně, jsou nuceni k úklidu společných prostor a podobně. Také se rozhodně nedá mluvit o tom, že by ubytovací jednotka poskytovala soukromí a bezpečí. Vícečlenná

¹⁷¹ Sociální ubytovny jako dlouhodobé bydlení pro sociálně slabé – závěrečná zpráva, Ústav územního rozvoje, Brno 2012, <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Bytova-politika/Statistiky-Analyzy/Analyzy-a-odborne-texty-z-oblasti-bydleni/Ubytovny-situacni-zprava>, navštíveno 19.11.2013

rodina žijící v jednom pokoji bez sociálního zařízení určitě příliš soukromí nemá a o bezpečí také nemůže být řeč, když provozovatel může vstupovat do jednotlivých jednotek bez vědomí ubytovaných. Již v této části studie je také naznačeno, že ubytovny jsou neprávem očeňovány v médiích a přitom na jejich existenci a provozu není nic špatného, s čímž se osobně absolutně neztotožňuji.

Druhá kapitola popisuje metodiku řešení úkolu. Autoři oslovili třináct (!) ubytoven, některé městské, některé soukromé. Z tohoto již od počátku velmi skromného počtu projevilo ochotu spolupracovat pouze sedm ubytoven: pět městských a dvě soukromé, což považují za opravdový výsměch „výzkumu.“ Jak jsem zmínila výše, šetření probíhalo formou řízených rozhovorů s vlastníkem ubytovny nebo jinou kompetentní osobou. Dotazy byly mířeny většinou na provozní otázky, například na financování ubytovny a technické parametry budovy, což má podle mého názoru nulovou výpovědní hodnotu. Celkově považují průzkum za velmi amatérsky provedený přesto, že trval celých 10 měsíců a autoři by měli být lidé v problematice orientovaní.

Třetí kapitola se věnuje shrnutí výsledků, které opět o ničem nevyprávějí. Informace, že 4 ze 7 ubytoven mají kamerový systém, nebo že v některých ubytovnách jsou sprchy na žetony, mi připadají opravdu bezpředmětné.

Čtvrtá kapitola obsahuje líbivá slova o tom, jak provozovatelé ubytoven do objektů investují a spolupracují se sociálním odborem města. Autoři studie sice přiznávají, že se dalo předpokládat, že ubytovny, které se zapojily do průzkumu, budou bezproblémové, protože jinak by na otázky neodpovídaly. Přesto neváhají tyto výstupy generalizovat a prohlašovat, že šetření nepotvrdilo žádné negativní jevy a že jsou ubytovny jako jedna z forem sociálního bydlení potřebné.

Jednou z osob, které proti tomuto zmanipulovanému výzkumu velmi hlasitě protestují, je mluvčí Platformy pro sociální bydlení sociolog Štěpán Ripka. V článcích pro různá periodika¹⁷² na tento neověřenými fakty podložený průzkum narážel velmi často. Tvrdí například, že Ministerstvo pro místní rozvoj by „rádo z evropských peněz určených na předcházení sociálnímu vyloučení stavělo a provozovalo tzv. sociální ubytovny. Základním požadavkem pro evropské dotace přitom je, že projekty nesmějí

¹⁷² například Právo 7.5.2013, Lidové noviny 7.5.2013, Moderní obec 2.5.2013 a další

podporovat segregaci. Není jasné, jak se ministerstvo chce s tímto problémem vypořádat, když umístování lidí do ubytoven jednoznačně segregáční je.¹⁷³

Proti analýze se postavila i skupina akademiků a zástupců organizací, které pracují s ohroženými lidmi. Podle nich je také analýza nekvalitní a eticky sporná. Zaslali tedy Ministerstvu pro místní rozvoj Otevřený dopis akademických a výzkumných pracovišť, asociací a organizací, na něž ministerstvo taktéž veřejně reagovalo. Nakonec tato studie do analytické části řešení sociálního bydlení zahrnuta nebyla, přesto však ministerstvo argumentuje tím, že chce ubytovny stavět, aby pomohlo lidem, kteří by jinak skončili na ulici.

6.3.3 Koncepce sociálního bydlení v ČR

Koncepce sociálního bydlení vznikla na základě spolupráce Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva pro místní rozvoj. Koncepce vznikla na základě úkolu D 2.6 b) zadaného Koncepcí bydlení České republiky do roku 2020 ve znění usnesení vlády č. 347/2013. Návrh řešení sociálního bydlení měl být oficiálně zveřejněn do konce roku 2013, avšak jsem na něj do konce prosince 2013 na internetových stránkách žádného z výše jmenovaných ministerstev nenarazila. Koncepci jsem získala až po osobním rozhovoru s vedoucí Sociálního odboru Magistrátu města Chomutova, která mi kopii dokumentu předala.

Koncepce má dvě části: analytickou a návrhovou. V analytické části se zabývá situací na trhu s byty, osobami v bytové nouzi, činností samosprávných celků v oblasti bydlení a sociální politiky, nástroji bytové a sociální politiky a ubytovny. Návrhová část obsahuje typologii sociálního bydlení v EU a také deset priorit, na něž by se měli zákonodárci a odborníci v nejbližší době zaměřit.

Analytická část ve svém úvodu čerpá především ze statistických údajů. Bohužel je tomu tak i u definování pojmu osoba v bytové nouzi, k vymezení této skupiny obyvatel užívají autoři pouze různé hranice výše příjmů rodiny. S tímto pojetím nemohu plně souhlasit. Myslím si totiž, že bytovou nouzi určuje mnohem širší řada faktorů než pouhá finanční situace rodiny. V koncepci jsou uvedeny i modelové příklady výdajů na bydlení osob v bytové nouzi, které opět korespondují s tím, co jsem uvedla výše – autoři

¹⁷³ RIPKA Š., Ministerstvo pro místní rozvoj by chtělo platit segregaci z evropských peněz, 14.5.2013, článek pro server www.romea.cz

opomínají jiné faktory vzniku bytové nouze, jako je například diskriminace na trhu s byty nebo nedostatečné kompetence k udržení bydlení.

V kapitole o kompetencích územně samosprávných celků ve vztahu k bydlení a sociální politice navrhuji autoři studie pouze několik málo podle literatury poměrně zastaralých opatření, jako například investiční podporu výstavby nájemního bydlení. Podle mého názoru, který jsem si utvořila při zkoumání bytové situace v Chomutově, nemají naše obce problém s nedostatkem volných bytů, ale naopak s jejich nedostatečným využitím. Další investice do stavby nových bytů mi nepřijdou rozumné. Finanční prostředky by se naopak měly investovat do nástrojů, které by pomohly získat byt rodinám, které na trh s bydlením nemají rovný přístup.

Dále jsou v koncepci zmíněny nástroje bytové a sociální politiky, které by měly vést ke zlepšení situace osob v bytové nouzi. V této části mne zaujala kapitola 4.3, které vyjmenovává a stručně komentuje některé z limitů nástrojů bytové politiky ve vztahu k osobám v bytové nouzi. Na prvním místě je neochota nebo nezájem obcí, s čímž se mohu naprosto ztotožnit. Dále je zde zmíněno nedostatečné vymezení cílové skupiny osob, nedostupnost sociálních služeb nebo neexistence vyhovujících prostor pro dlouhodobé bydlení osob. Jsou zde vyjmenovány i sociální dávky, které se bydlení a jeho podpory týkají.

Předposlední kapitola analytické části se týká ubytoven. Původně měla navazovat na poznatky, které ministerstvo získalo na základě Studie MMR a MPSV: Sociální ubytovny jako dlouhodobé ubytovny pro sociálně slabé, která však byla odbornou veřejností hlasitě kritizována, jak jsem uvedla v kapitole 6.3.2 této práce. Autoři na základě spolupráce s Agenturou pro sociální začleňování uvedli v koncepci několik bodů hovořících jednoznačně proti existenci ubytoven, i když zároveň přiznávají, že se jejich význam postupně zvyšuje

Jak jsem již zmínila výše, návrhová část obsahuje deset priorit, které je nutné v nejbližší době sledovat. Vyplyvá z nich následující: je nutné co nejdříve přijmout zákon o sociálním bydlení, přenést zodpovědnost za přístup k sociálnímu bydlení na obce s rozšířenou působností, provázat sociální práci s dalšími nástroji sociální a bytové politiky, poskytovat pobytové sociální služby pouze na základě nepříznivé životní situace, zvýšit provázanost sociálních služeb, sjednotit postupy v oblasti dávkové podpory zaměřené na bydlení, podporovat seniory a osoby se zdravotním postižením,

upravit standardy bydlení a promítnout to do dávek na bydlení, zvýšit účinnost investiční podpory sociálního bydlení a konečně odstranit bariéry snížené dostupnosti bydlení zapříčiněné požadováním kauce.

Tyto cíle jsou podle mého názoru dobře zvolené, avšak zastávám názor, že byl opět naprosto opomenut problém diskriminace, kterou mnohdy prosazují samotné obce, které by naopak bydlení pro sociálně nejslabší obyvatele měly prosazovat v první řadě.

6.4 Možné řešení problematiky sociálního bydlení

„V souvislosti s politikami bydlení je třeba respektovat a chránit základní lidská práva poskytnutá Evropskou úmluvou o lidských právech, zvláště právo na respektování soukromého a rodinného života a domova (článek 8) a právo na nerušené užívání majetku (článek 1 protokolu č. 1)“¹⁷⁴ Ve členských státech Evropské Unie se v přístupu k sociálnímu bydlení, šíře jeho vymezení a dotování vyskytují tři různé přístupy¹⁷⁵:

- a) reziduální, který prosazuje dotování sociálních bytů pouze pro výrazně znevýhodněné či vyloučené osoby. Sociální byty v těchto zemích jsou za takové jasně označeny a jsou přidělovány podle velmi přísných pravidel. Na druhou stranu je téměř celé nájemné v těchto bytech hrazeno ze systému sociální pomoci. Mezi státy, které uplatňují tuto koncepci sociálního bydlení, patří například pobaltské státy, Maďarsko, Slovensko, Velká Británie a Irsko.
- b) všeobecná koncepce se už týká širších vrstev obyvatelstva. Pracuje totiž nejen s osobami znevýhodněnými či vyloučenými, jako reziduální koncepce, ale i s těmi, kteří mají díky svému nízkému příjmu problém s nalezením vhodného bydlení. Podle Hospodářského a sociálního výboru, který stanovisko zpracoval, ke státům, které využívají tuto variantu posuzování sociálního bydlení, patří kromě Belgie, Francie, Německa, Polska a dalších i Česká republika.
- c) univerzální koncepce používaná v Dánsku a v Nizozemsku, avšak jiným způsobem. Tato koncepce má za cíl poskytnout bydlení všem občanům bez

¹⁷⁴ Směrnice pro politiku přístupu k bydlení pro znevýhodněné kategorie osob, Rada Evropy, www.mpsv.cz/cs/1021

¹⁷⁵ stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Problematika definice sociálního bydlení jako služby obecného hospodářského zájmu, 2013/C 44/09 ze dne 13. prosince 2012

ohledu na jejich příjmy. Je tedy jakousi doplňkovou volbou na trhu s nemovitostmi.

Jak bylo řečeno v bodu b), Česká republika je státem, v němž je prosazována všeobecná koncepce sociálního bydlení, tedy kde se do sociálního bydlení mohou zapojit nejen jedinci přímo ohrožení sociálním vyloučením, ale i ti, kteří nemají na vlastní, nebo i na běžné nájemní bydlení dostatek prostředků. Problémem je, že sociální bydlení není nikde zákonně vymezeno a tím pádem nemá stát šanci čerpat prostředky z dotací z evropských fondů právě na sociální bydlení.

6.4.1 Bariéry návratu vyloučených rodin do nájemního bydlení

Mnoho rodin, které žijí na ubytovnách pro sociálně slabé, se snaží sehnat lepší a bezpečnější nájemní bydlení. V cestě za vysněným bytem jim však stojí mnoho překážek, administrativních, legislativních i ryze praktických. Jednou z největších bariér je fakt, že si rodiny, které jsou zadlužené někdy i statisícovými částkami, které jsou po nich exekučně vymáhány, nemohou nájemní bydlení ve standardním bytě finančně dovolit zejména z toho důvodu, že nesplní podmínky pro vznik nároku na příspěvek na bydlení. Pronajímatel sice většinou nepožaduje po potenciálních nájemnících prokázání příjmu, ale díky předsudkům už mnohdy na první pohled vyloučí z okruhu zájemců o byt osoby, jejichž příjem je závislý na sociálních dávkách.

Tím se dostáváme k další bariéře: nemožnosti pobírání příspěvku na bydlení na podnájemní formy bydlení, o které jsem se zmiňovala již v kapitole 5.3.1, kde jsem rozebírala nevýhody příspěvku na bydlení. Tato dávka je stejně jako doplatek na bydlení vázána na trvalý pobyt žadatele a podle tohoto trvalého pobytu se posuzuje i výše nároku na dávku. Navíc musí jít o vlastnický nebo nájemní vztah k bytu; tuto podmínku však mnoho rodin nesplní již kvůli tomu, že jim pronajímatel jednoduše nepovolí zaregistrovat si v bytě trvalé bydliště. Podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel není k přihlášení k trvalému pobytu potřeba souhlas pronajímatele, pokud nájemce prokáže nájemní smlouvu, že má k bytu užívací právo.¹⁷⁶ Soukromí pronajímatelé však často rizikové skupině obyvatel pronajímají byt bez jakékoliv nájemní smlouvy, aby se vyhnuli případným problémům s vystěhováním v případě neplatičství.

¹⁷⁶ § 10 odst. 6 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel

Dalším problémem souvisejícím se získáním nájemního bytu v přiměřené cenové relaci je neexistence obecních bytů pro účely sociálního bydlení. Obce, které by mohly tíživou situaci svých obyvatel řešit, zpravidla v současné době již nemají ve vlastnictví obecní byty, které v 90. letech hromadně privatizovaly. Neexistují tedy mechanismy, kterými by osobám v bytové nouzi mohly z vlastní iniciativy pomoci.

Bariéru mezi znevýhodněnou osobou a stálým bydlením tvoří i nízká motivace pro hledání zaměstnání kvůli nevhodně postavenému systému sociálních dávek. Osobě, která začne pracovat a vykazovat nějaký příjem, se okamžitě sníží sociální dávky a může se stát, že její výdělek v součtu s vyplácenými dávkami bude menší, nebo téměř shodný s obnosem, který dostávala, když do práce vůbec nechodila. Je nutné si uvědomit, že „systém sociální podpory, který „penalizuje“ nebo nedostatečně motivuje návrat do pracovního procesu, musí nutně projít reformou; vzhledem k tomu, že stabilita práce a stabilita bydlení jsou dvě vzájemně propojené nádoby, je tato bariéra i z pohledu bytové politiky velmi podstatná.“¹⁷⁷ Je totiž zřejmé, že stabilita zaměstnání, potažmo stabilita příjmů je základem stabilního a dlouhodobého bydlení.

Zdaleka ne poslední, ale velmi důležitou a těžko překonatelnou bariérou je rasová diskriminace zejména romské skupiny obyvatelstva. „Podle zástupců neziskových organizací se v oblasti bydlení Romové potýkají s diskriminací v nesrovnatelně vyšší míře než v případě zaměstnávání nebo vzdělávání.“¹⁷⁸ Martin Lux, autor studie Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením, je toho názoru, že lze pochopit tento způsob diskriminace jako vztah mezi velikostí subjektu a mírou averze k riziku, kde platí, že čím větší subjekt, tím menší averzi k riziku má. Vzhledem k tomu, že byty v českém prostředí vlastní často jednotlivci, tedy malé subjekty, mají tyto averzi k riziku maximální. Z jejich pohledu je tedy logické nepodstupovat riziko a tedy chovat se diskriminačně – najít si co nejméně rizikového nájemníka do svého bytu.

¹⁷⁷ LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEKA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, str. 4, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7

¹⁷⁸ LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEKA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, str. 45, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7

6.4.2 Možné řešení problematiky sociálního bydlení

Sociální bydlení, jak jsem zmiňovala výše, je možné chápat v mnoha významech, tím pádem je i velmi složité navrhovat konkrétní řešení do té doby, než bude vymezeno, co je sociálním bydlením vůbec myšleno. Na následujících několika stranách bych chtěla především nastítnit postupy, které by podle mého názoru mohly tíživou bytovou situaci znevýhodněných osob s úspěchem řešit a přinést kýžené výsledky.

Sjednocení dávek na bydlení do jedné dávky

Přestože členové politické strany TOP 09 neoplývají zvlášť vyvinutým sociálním cítěním, zaujal mne jejich návrh na vytvoření úplně nové dávky na bydlení za současného zrušení dávek existujících. Hlavní motivací politiků byla úspora finančních prostředků vynakládaných ze státního rozpočtu právě na tyto dávky a zamezení jejich zneužívání. I když nesouhlasím s jejich značně protiromskou argumentací, jsem toho názoru, že sloučení dávek a zprůhlednění systému by mohlo přinést nemalé úspěchy na více frontách.

Zprvė by dávka byla jenom jedna, nedocházelo by k tříštění poskytované podpory do několika systémů v každém případě by se zvýšila transparentnost systému a usnadnila by se kontrola využívání dávek. Zastávám názor, že by měl být zachován institut normativních nákladů na bydlení, jak je nyní vláda stanovuje každý rok v lednu, jejichž výši by nebylo možné překročit. Rozhodně jsem totiž proti tomu, aby byla do této dávky zakomponována myšlenka neomezené výše vyplacené částky, jak je tomu dnes u doplatku na bydlení¹⁷⁹. Pokud totiž není dán strop vyplacené výše dávky, ale nárok se posuzuje podle výše požadovaného nájmu, otevírá se prostor právě pro zneužívání ze strany pronajímatelů.

Navíc by dávka měla být poskytována na základě skutečného, nikoliv formálního trvalého bydliště. Tím by se předešlo zneužívání dávek vypočítavými rodinami, které nenahlašují počty členů domácností – ovšem pouze za předpokladu, že by se zvýšila kontrola ze strany Úřadu práce ČR. Jsem si vědoma toho, že by musely být posíleny personální stavy jednotlivých pracovišť, ale na druhou stranu by tento postup přinesl úsporu na objemu vyplácených dávek.

¹⁷⁹ §35 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

Důsledný boj proti diskriminaci na trhu s byty

Dalším nutným krokem je zabránit diskriminaci na trhu s byty. Po zjištění, jak otřesně má postavené podmínky pro pronajímání bytů Statutární město Chomutov jsem si uvědomila, že hlavním problémem v souvislosti se sociálním bydlením není diskriminace ze strany soukromých pronajímatelů, ale diskriminace ze strany místních samospráv.

Stát navíc těžko může ovlivnit a vynucovat, komu má soukromník pronajmout svůj byt. Naproti tomu u obcí by toto ovlivňovat mohl a podle mého názoru měl. Místní samospráva si musí uvědomit, že jejich role v politice bydlení nespočívá v generování zisku, ale v zaopatřování potřeb nemajetných a jinak znevýhodněných obyvatel. V žádném případě nesmí dopustit, aby byla pravidla pro výběr nájemníků do obecních bytů postavena tak, aby z výběru vyloučila osoby, které jsou v bytové nouzi a bydlení nutně potřebují. Stejně tak by neměly mít možnost požadovat po nájemnících plnění nesmyslných kritérií, která nemají s nájmem nic společného, jako je například čistý trestní rejstřík žadatele o byt, nebo i celé jeho rodiny, nebo zaměstnání na hlavní pracovní poměr. Tyto diskriminační požadavky jsou celou společností tiše tolerovány, a kdo jiný by měl zajistit dodržování zákonů, v dané záležitosti zejména toho antidiskriminačního¹⁸⁰, když ne stát.

Přeměna části obecních bytů na byty sociální

Jednou z možných cest rozšíření sociálního bydlení by mohla být přeměna určitého počtu obecních bytů v každé obci na byty sociální, nebo stanovení minimálního počtu sociálních bytů na počet obyvatel obce. U první varianty si živě dokážu představit, že by obce raději zbytek bytů prodaly ve veřejné dražbě za účelem maximalizace zisku, než aby je poskytly sociálně slabým občanům. Takže lepší by možná bylo stanovit na základě průzkumu situace ve větších obcích (v nichž je problém s nedostatkem sociálních bytů palčivější) počty sociálních bytů, které by byly obce povinny nabízet osobám a rodinám v bytové nouzi. Motivací pro obce, které by tímto krokem přišly o určité procento svých příjmů z nájmu, by mohla být vidina evropských dotací, které se na sociální bydlení ve státech EU poskytují.

¹⁸⁰ zákon č. 198/2009 Sb., antidiskriminační zákon

Pokud by byl vznik sociálních bytů řešen tímto způsobem, muselo by zákonitě dojít k omezení vlastnictví obcí, což by s sebou jistě přineslo velkou vlnu odporu. Na druhou stranu by tím stát donutil pasivně uvažující obce k aktivní péči o občany, která je vymezena v §35 zákona o obcích.

Neblahým jevem spojeným s přeměnou obecních bytů na sociální by mohlo být vytváření sociálně vyloučených lokalit v centrech obcí. Při privatizaci bytů si totiž většina měst ponechala ve vlastnictví zejména lukrativní byty v centru, tím pádem by vznikající sociální byty nebyly rozptýlené po celém území obce, kde by se znevýhodněné rodiny mohly snáze asimilovat. Při tomto stavu by vznikly celé vyloučené oblasti v centrech měst, v nichž by žili pouze lidé využívající sociální bydlení, což by nebylo dobré řešení.

Zapojení soukromých zdrojů do sociálního bydlení

Jedním z nástrojů, který by osobám znevýhodněným na trhu s byty pomohl, by mohlo být větší zapojení majitelů domů a bytů do konceptu sociálního bydlení. V tomto případě by byla nutná ingerence státu, avšak výsledky by se při pojištění rizik pronajímatelů jistě dostavily. Často narážím na náročné majitele bytů, kteří nemohou do své nemovitosti sehnat spolehlivého nájemníka, který by odpovídal jejich představám. Každý by samozřejmě chtěl pronajmout byt spolehlivému, movitému a čistotnému člověku, který by pravidelně a bez problémů platil nájem. Jenomže sociální bydlení cílí na úplně jinou skupinu, která těchto vlastností nedosahuje. Pronajímatelé se nechtějí vystavovat riziku, že nájemníci poničí vybavení a samotnou nemovitost a navíc nebudou platit nájem. Je jasné, že touto „rizikovou“ skupinou jsou zejména diskriminované etnické menšiny a přistěhovalci. „Efektivním nástrojem zvýšení nabídky bydlení pro tuto cílovou skupinu domácností by mohlo být pojištění rizik pronajímatelů souvisejících s legální nabídkou dlouhodobé nájemní smlouvy, tzv. cílená garance.“¹⁸¹ Toto opatření nevede ke gheztizaci, nepředpokládá zvýšené výdaje státního rozpočtu a je pro – tržním řešením. V rámci tohoto nástroje by obce poskytovaly pronajímatelům garance splácení nájemného a náhrady škody při poškození soukromého majetku.

¹⁸¹ LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEGA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, strana 6, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7

Samozřejmě je zde nebezpečí, že by byl nástroj zneužíván. Bylo by potřeba řádně ošetřit všechny možnosti a nastavit také sankční nástroje pro rodiny, které by nebyly schopny byty udržovat v obyvatelném stavu, a naopak motivační nástroje pro ty, které by problémy nedělaly. Přece jenom na severu Čech mají lidé z podobných „lidumilných“ opatření obavy, protože má každý v živé paměti vybydlené trosky mosteckého sídliště Chanov.

Posílení role neziskových subjektů

Bylo by přínosné umožnit různým neziskovým subjektům umožněno, aby mohly získávat dotace a zvýhodněné půjčky na stavbu a udržování sociálních bytů, což není dnes možné. Od některých obcí, myslím, že ani od města Chomutova, se nedá očekávat, že se budou v realizaci sociálního bydlení příliš angažovat, a proto by měly existovat instituce, které v případě neaktivity místních samospráv budou moci podnikat kroky k zajištění bydlení pro osoby se ztíženým přístupem k dlouhodobému bydlení.

Stejně jako v jiných případech, kde dochází k čerpání státních nebo evropských dotací, existuje zde poměrně velké riziko korupčního jednání a jejich následné zneužití. Zajistit právní prostředí je však povinností státu. Samotné zákony však nestačí, je nutné jejich dodržování důsledně vyžadovat a sebemenší porušení pravidel přísně postihovat.

Dluhové poradenství

K řešení složité situace sociálního bydlení by jistě přispěla i důsledná a do hloubky prováděná sociální práce. Přestože sociální bydlení se sociální prací úzce nespojuje, jsem toho názoru, že kvalitně prováděná sociální práce může předcházet situacím, kdy se lidé do bytové nouze a následně k potřebě sociálního bydlení dostanou.

Nedostatek finančních prostředků je jedním z důvodů, proč rodiny ztrácejí své bydlení. Nejjednodušší a nejlevnější cestou řešení finančních problémů s bydlením je prevence zadlužení a dluhové poradenství. Dnes již existují dluhové poradny, kam si lidé v nouzi mohou dojít pro radu a pomoc, ale je téměř pravidlem, že přicházejí až tehdy, když je opravdu pozdě na konstruktivní řešení, protože mají nařízené exekuce a nevědí kudy kam.

6.4.3 Pojetí řešení sociálního bydlení

Jednotlivé státy, které mají s řešením sociálního bydlení již letité zkušenosti, používají obvykle jeden z následujících konceptů, které mají znevýhodněným občanům pomoci se získáním dlouhodobého bydlení. Tyto koncepty jsou v čisté formě postaveny naprosto opačně, každý z nich jde jinou cestou integrace člověka. V praxi se však v čisté formě zpravidla nevyskytují, protože si jednotlivé státy vybudují vlastní koncept, který v sobě kombinuje tyto dva původní.

Koncept „housing first“

Tento koncept je ve vyspělých zemích využíván pro domácnosti v akutní bytové nouzi, které mají dostatečnou kompetenci k udržení dlouhodobého bydlení. Cílem je umístit domácnosti i jednotlivce v co nejkratším časovém úseku do bytu standardní kvality. Je vhodné jej využít zejména pro rodiny, které mají dostatečné kompetence k udržení dlouhodobého nájemního bydlení. Tyto rodiny jsou zpravidla schopny dodržovat své povinnosti v nájemním vztahu, zejména tedy platit nájemné a nedevastovat zařízení bytu i okolí nemovitosti. „Rychlé získání samostatného bydlení po jeho případné ztrátě nutí k odpovědnosti a motivuje k získání a udržení práce. Výsledky výzkumů ukázaly, že po obdržení samostatného bydlení se zvyšují šance na reintegraci domácnosti.“¹⁸²

Výpomoc domácnostem by však neměla vést k závislosti na sociální pomoci, ani k vytváření sociálně vyloučených lokalit. Modely „housing first“ se však zpravidla nevyskytují v čisté podobě a obsahují některé prvky víceetapového bydlení, jako například půlroční azylové bydlení a následné jednorozhodné tréninkové bydlení, jak je běžné v Německu.¹⁸³

Koncept víceetapového bydlení

Koncept víceetapového bydlení je v zahraničí využíván zejména při práci s osobami, které kompetence k dlouhodobému udržení nájmu nemají. Rozlišujeme

¹⁸² Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., oddělení Socioekonomie bydlení, Certifikovaná metodika, Garantované (sociální) bydlení, 2011, str. 6, http://www.disparity.cz/data/USR_048_DEFAULT/garantovane__socialni__bydleni.pdf

¹⁸³ LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEKA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, strana 5, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7

programy integrační a reintegrační. Integrační programy se týkají zejména osob žijících na ulici. Zde je nejdůležitější jedince dostat pryč z ulice a vybudovat u něho základní návyky pro začlenění do normálního života. Etapami v těchto programech jsou zejména tyto: street work, denní centrum, noclehárna, azylový dům a samostatné nájemní bydlení. Cíl reintegračních programů je stejný jako u integračních, ale náprava vede jiným směrem. Etapy reintegračních programů pro osoby v bytové nouzi jsou zpravidla následující:

- 1) krátkodobé krizové bydlení
- 2) sociální bydlení s doprovodnými terénními sociálními službami
- 3) dlouhodobé samostatné nájemní bydlení

„V českém prostředí, kde existuje ve většinové populaci velká míra předsudků k důvodům, jež vedou k nedostupnosti bydlení a sociálnímu vyloučení, a kde i objektivně velká část domácností nemá kompetenci k udržení dlouhodobého nájemního bydlení, je model víceúrovňového bydlení zahrnujícího výchovu kompetencí pravděpodobně efektivnější variantou než koncept „housing first“. V případě prokazatelného deficitu kompetencí a nahromadění většího množství problémů (trestná činnost, dluhy, závislost) je jen obtížně představitelné, že by domácnost neprošla více stupni bydlení, přičemž posun ve stupních by byl podmíněn spoluprací se sociálními pracovníky a řešením problémů.“¹⁸⁴ Při aplikaci této koncepce je však stěžejní zejména trpělivost při práci se znevýhodněnými občany. Mobilita v bydlení totiž neprobíhá pouze směrem nahoru, za lepším. Velká část lidí, kteří jsou do programu vybráni, zpočátku své povinnosti nezvládá a propadají se znovu a znovu na úplné sociální dno. Tento jev je považován za velkou nevýhodu systému prostupného bydlení, protože se „klienti pohybují pouze v prvních stupních modelu a jejich postup se podobá spíše koloběhu úspěchů a propadů na počátku cesty; reintegrace je neúspěšná.“¹⁸⁵ Bohužel někteří

¹⁸⁴ Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., oddělení Socioekonomie bydlení, Certifikovaná metodika, Garantované (sociální) bydlení, 2011, str. 8
http://www.disparity.cz/data/USR_048_DEFAULT/garantovane__socialni__bydleni.pdf

¹⁸⁵ LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEGA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, strana 5, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7

z nich nejsou vůbec schopni si bydlení udržet, a to ani za pomoci sociálních pracovníků a dlouhodobého tréninku.

7. Situace v Chomutově

Chomutov, který je od roku 2006 statutárním městem, se nachází na severozápadě České republiky v Ústeckém kraji, který spolu s krajem Karlovarským tvoří Region soudržnosti NUTS II.¹⁸⁶ Město je jednou z 16 obcí s rozšířenou působností v kraji, k 1.1.2012 zde žilo 49.540 obyvatel, z toho 24.978 žen. Průměrný věk populace města činí 40,7 let.¹⁸⁷ Chomutov tvoří aglomeraci s menším, asi 6 kilometrů vzdáleným Jirkovem, obě města jsou propojena společnou městskou hromadnou dopravou a vzhledem k podobné skladbě obyvatel řeší i podobné problémy v oblasti sociálního vyloučení.

V této části práce bych ráda přiblížila celkovou situaci města a její příčiny: Jednou z příčin dnešní situace severočeského pohraničí, a tedy i Chomutova, je fakt, že po druhé světové válce docházelo k novému osidlování pohraničí. Do vysídlené oblasti přicházeli zejména málo kvalifikovaní osídlenci z různých oblastí Čech, Moravy, Slezska a nastal příliv Romů ze Slovenska, jejichž motivací bylo nalezení zaměstnání a obživy ve zdejších podnicích těžkého průmyslu. „Imigrace do českých zemí způsobila zpřetrhání tradičních rodových a rodinných vazeb, jemuž se ovšem snažily mnohé (romské) komunity bránit ... „sestěhováním“ do určitých středisek,“¹⁸⁸ jímž Chomutov bez pochyby je. V druhé polovině 50. let byl schválen zákon č. 74/1958 Sb., o trvalém usídlení kočujících osob, který do velké míry potlačoval základní lidská práva a také specifický způsob života Romů. Přinutil tuto skupinu obyvatel, aby se vzdala svého životního stylu. V 60. a 70. letech již byly tyto komunity pevně ukotveny v prostředí majority a je možné říci, že jejich integrace byla na lepší úrovni, než je tomu dnes. Ovšem pouze z toho důvodu, že „v období tzv. socialistické výstavby převzal na sebe veškerou odpovědnost stát. Umožnil jim zejména plně využívat systém progresivních přídávků na děti, podporu v mateřství, zdravotních a sociálních dávek, zajišťoval jim téměř plnou zaměstnanost. S přijímáním těchto „vymožeností“ byla spojena jen

¹⁸⁶ Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb v Ústeckém kraji na období 2008 – 2011, str. 7, http://www.kr-ustecky.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=450018&id=1426960&p1=139363

¹⁸⁷ [http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/00002BD91A/\\$File/13011203.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/00002BD91A/$File/13011203.pdf), Český statistický úřad

¹⁸⁸ PAVELČÍKOVÁ, N., Sborník z mezinárodní vědecké konference Národnostní menšiny a jejich sociální pozice ve střední Evropě, str. 259, Slezský ústav Slezského zemského muzea, Opava, 1999, ISBN 80-86224-10-4

minimální odpovědnost za vlastní osud, za zabezpečení rodiny a podobně.¹⁸⁹ Vznikla tak velká skupina obyvatel, která se nemusela na rozdíl od mnoha lidí zabývat existenčními záležitostmi své rodiny, na což dnes doplácí nejen město Chomutov, ale i ostatní severočeské obce.

Město Chomutov leží v oblasti s velmi rozvinutou průmyslovou výrobou, v okolí se nachází rozsáhlá hnědouhelná pánev (Severočeské doly jsou i dnes největším zaměstnavatelem ve městě), v minulosti zde provozovaly činnost válcovny trub a také pobočka Poldi. Průmysl má nezanedbatelný vliv na život obyvatel města dodnes, ačkoliv po Sametové revoluci došlo k jeho transformaci a soustředění na lehčí formy a tedy masivnímu propouštění nekvalifikovaných pracovních sil. Od devadesátých let docházelo k budování několika průmyslových zón na periferiích Chomutova, kam mnoho lidí dojíždí za prací. V souvislosti s transformací průmyslu v 90. letech došlo k prudkému nárůstu míry nezaměstnanosti, která se v současné době pohybuje kolem 9,6% v celé republice, zatímco kolem 10,9% na Chomutovsku. „Zejména v lokalitách, kde existuje vysoká míra nezaměstnanosti, se ve větší intenzitě projevují problémy s výskyty rizikových jevů, jako je prostituce, gamblerství, trestná činnost atd., občané se dostávají do dluhové pasti, což se projevuje v kvalitě bydlení, zdravého životního stylu, ve vytváření živné půdy pro nelegální zaměstnávání a v charakteristických rysech šedé a černé ekonomiky.“¹⁹⁰ K tomuto jevu došlo i proto, že se Chomutov potýká s nízkým počtem obyvatel s vyšším vzděláním. Často dochází k migraci studentů do větších měst, zejména do místa jejich studia, kde po jeho ukončení nezřídka zůstávají i kvůli lepšímu uplatnění na trhu práce. Tím se vysvětluje skutečnost, že pouze 7% obyvatel města má vysokoškolské vzdělání.

7.1 Sociální vyloučení ve městě

Celý Ústecký kraj, v němž se město Chomutov nachází, musí problematiku sociálního vyloučení řešit mnohem intenzivněji než ostatní, klidnější kraje v České republice. Podle Analýzy sociálně vyloučených lokalit a komunit a absorpční kapacity

¹⁸⁹ PAVELČÍKOVÁ, N., Sborník z mezinárodní vědecké konference Národnostní menšiny a jejich sociální pozice ve střední Evropě, str. 259, Slezský ústav Slezského zemského muzea, Opava, 1999, ISBN 80-86224-10-4

¹⁹⁰ Koncepce sociální politiky statutárního města Chomutova se zaměřením na sociální začleňování 2013 – 2015, schváleno Zastupitelstvem města Chomutova usnesením č.171/2012 dne 26.11., <http://www.chomutov-mesto.cz/dokumenty/ds-3820/p1=37131>

subjektů působících v této oblasti, vypracovaného společností Gabal Analysis and Consulting¹⁹¹ a interaktivní mapy na stránkách Evropského sociálního fondu¹⁹² žije v Ústeckém kraji 21.000 – 22.000 sociálně vyloučených obyvatel v celkem 63 lokalitách, což je mnohonásobně více než v krajích jiných. V samotném Chomutově se podle tohoto výzkumu nachází lokality tři, a to bytový dům v ulici Dukelská a dvě sídliště: Kamenná a Písečná. Celkem jsou obývané cca 4.000 sociálně vyloučenými občany. Většina z nich je podle průzkumu romského původu. Podle jiného průzkumu, který zajišťovala Agentura pro sociální začleňování¹⁹³, je sociálně vyloučených lokalit hned devět. Tomuto tématu se práce věnuje v následující kapitole, bodě 7.3 s názvem Sociálně vyloučené lokality v Chomutově.

Dokumenty, které se sociálnímu vyloučení věnují, můžeme rozdělit na dvě úrovně, nadregionální a regionální. Mezi nadregionální řadíme Koncepti romské integrace na období 2010 – 2012, schválená Vládou ČR dne 21. 12. 2004¹⁹⁴, Základní dokument Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách pro podporu sociálního začleňování ve městech, obcích a mikroregionech¹⁹⁵, Analýzu sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti¹⁹⁶, Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb v Ústeckém kraji na období 2008 - 2011¹⁹⁷. Regionálními dokumenty, jejichž zadavatelem či zpracovatelem je město, jsou kromě Rámcové strategie rozvoje města Chomutov do roku 2020¹⁹⁸, Integrovaný plán rozvoje města a Komunitní plán sociálních služeb statutárního města Chomutova¹⁹⁹, jimiž se město mimo jiné snaží obsáhnout, popsat a řešit problém sociálního vyloučení.

7.2 Činnost Agentury pro sociální začleňování v Chomutově

Snaha zástupců města o zlepšení životní situace svých obyvatel a optimalizace podmínek pro kvalitní život obyvatel Chomutova vyústila v přihlášení města do

¹⁹¹ ke stažení na http://www.mpsv.cz/files/clanky/3043/Analyza_romskych_lokalit.pdf

¹⁹² http://www.esfcr.cz/mapa/int_CR.html

¹⁹³ ŠPALLOVÁ, L., ŠOLKOVÁ, L., Strategický plán sociálního začleňování Chomutov 2011 - 2013

¹⁹⁴ <http://www.vlada.cz/cz/ppov/zalezitosti-romske-komunity/dokumenty/koncepce-romske-integrace-na-obdobi-20102013-71187/>

¹⁹⁵ <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/o-agenture>

¹⁹⁶ http://www.mpsv.cz/files/clanky/3043/Analyza_romskych_lokalit.pdf

¹⁹⁷ http://www.kr-ustecky.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=450018&id=1426960&p1=139363

¹⁹⁸ <http://chomutov-mesto.cz/strategie-rozvoje-mesta/ds-24882/p1=37001>

¹⁹⁹ <http://chomutov-mesto.cz/komunitni-plan-socialnich-sluzeb/ds-37708/p1=37039>

projektu Agentury pro sociální začleňování, od něž si slibovalo řešení dlouhodobých problémů se sociálním vyloučením.

Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách (dále jen Agentura) působí jako odbor Úřadu vlády od začátku roku 2008. Její pilotní fungování pod Úřadem vlády bylo v letošním roce posunuto do konce roku 2012 a dne 25.7.2012 rozhodla vláda o prodloužení činnosti Agentury o další tři roky do roku 2015.²⁰⁰

Nedlouhá spolupráce města s Agenturou začala fakticky 8. června 2010, kdy se na radnici konalo úvodní setkání Lokálního partnerství Chomutov. Město projevilo zájem se tohoto projektu účastnit na konci roku 2009, kdy také podalo svou přihlášku. Dalšími členy Lokálního partnerství se kromě města a Agentury staly následující úřady a organizace:

- Člověk v tísni, o.p.s.
- Úřad práce v Chomutově
- Kuprospěchu, o.s.
- Oblastní charita Most
- Centrum podpory inkluzivního vzdělávání
- Slovo 21
- Rada Romů města Chomutova
- Technické služby města Chomutova
- Městský ústav sociálních služeb
- ZŠ a MŠ Chomutov 17. Listopadu
- ZŠ Chomutov, Písečná
- ZŠ Chomutov, Školní.

Hlavním cílem stanoveným na úvodním setkání bylo realizovat opatření ke zlepšení života obyvatel lokalit a tím i celého města. Podmínkou spolupráce, kterou stanovila Agentura, byla aktivní účast vedení města i ostatních partnerů. Za hlavní oblasti činnosti lokálního partnerství byla zvolena témata bydlení, zaměstnanosti,

²⁰⁰ <http://www.socialni-zaclenovani.cz/o-agenture>, navštíveno 6.12.2012

prevence kriminality a zlepšení sociálních služeb.²⁰¹ Agentura ke spolupráci s Chomutovem svolila možná právě proto, že v roce 2009 hlasitě kritizovala postup města při vymáhání svých pohledávek formou exekucí dávek pomoci v hmotné nouzi.

Práce Agentury začala zmapováním sociálně vyloučených lokalit a potřeb jejich obyvatel, takzvanou situační analýzou. Dalším krokem bylo vytvoření Strategického plánu Lokálního partnerství, jenž byl dokončen již v červnu 2010 a následně byl předložen Radě města a zastupitelstvu, které jej však nepřijalo. Chomutov se tak stal prvním městem, které Plán zpracovaný Agenturou odmítlo²⁰². „Po neschválení Strategického plánu opustila Agentura z rozhodnutí Monitorovacího výboru ke 30. lednu 2012 město Chomutov.“²⁰³

Hlavním důvodem odmítnutí spolupráce bylo podle představitelů města a jejich tiskových zpráv opomenutí připomínek místních odborníků, k jejichž názorům pracovníci Agentury vůbec nepřihlédli, na základě čehož byly zkresleny výstupy výzkumu. Navíc vznikly rozpory ohledně autorství jednotlivých částí plánu, Agentura však popřela, že by si nárokovala autorství jednotlivých aktivit zahrnutých ve strategii, jak tvrdili ve svých vyjádřeních zástupci města. Město si však stojí za tím, že proti sociální exkluzi bojuje vlastními prostředky a minimálně stejně efektivně jako Agentura, jejíž závěry pokládá za přinejmenším zkreslené.²⁰⁴ Oproti tomu zastávají zástupci Agentury názor, že hlavním konfliktním bodem ve Strategickém plánu sociálního začleňování byl vysoký počet sociálně vyloučených lokalit a rostoucí strach členů zastupitelstva, že se sníží tržní ceny bytů v těchto oblastech. Výzkumníci, jejichž úkolem bylo zpracovat Strategický plán sociální integrace, našli v Chomutově celkem devět oblastí, které splňují podmínky označení za sociálně vyloučenou lokalitu podle metodiky Analýzy sociálně vyloučených lokalit.

Jak ale uvádí studie Sociální začleňování z perspektivy územní samosprávy „Ve vztahu k Agentuře není bohužel příklad Chomutova ničím neobvyklým. Podobně jako v

²⁰¹ <http://www.socialni-zaclenovani.cz/tiskova-zprava-v-chomutove-zacina-pusobit-agentura-pro-socialni-zaclenovani>, 14.8.12 Tisková zpráva: V Chomutově začíná působit Agentura pro sociální začleňování

²⁰² <http://www.socialni-zaclenovani.cz/chomutov-neprijde-o-dotace-kvuli-neprijeti-planu-agentury>, článek publikován 9. 12. 2011 na serveru romea.cz

²⁰³ Sociální začleňování z perspektivy územní samosprávy, institut pro udržitelný rozvoj měst a obcí, www.institut-urmo.cz

²⁰⁴ <http://www.chomutov-mesto.cz/tiskova-zprava-neprijeti-strategickeho-planu-pro-socialni-zaclenovani-neznamena-necinnost-mesta/d-1022031/p1=36839&query=strategick%C3%BD+pl%C3%A1n>, tisková zpráva ze dne 3.12.2011

ostatních lokalitách neunesla Agentura skutečnost, že město navržené strategické dokumenty prostě nemusí akceptovat. Namísto toho, aby tento fakt přiměl Agenturu k ještě užší spolupráci v rámci Lokálního partnerství a změně Strategického plánu, aby byl pro město akceptovatelnější, jednoduše z Chomutova odešla²⁰⁵

7.3 Sociálně vyloučené lokality v Chomutově

V bývalém okrese Chomutov můžeme podle oficiálních údajů poskytnutých orgány Ústeckého kraje²⁰⁶ najít deset sociálně vyloučených lokalit, z nichž se tři nacházejí přímo na území města. Dá se říci, že sociálně vyloučené, nebo alespoň rizikové lokality jsou rozmístěny po celém území města, i když v jeho severovýchodní části, která je zastavěna především panelovými domy tvořícími rozlehlá sídliště, je zvýšená koncentrace problémů znatelná i vzhledem k vyššímu počtu obyvatel, kteří tam žijí. Jak uvádí studie Sociální začleňování z perspektivy územní samosprávy, kterou vypracovával Institut pro udržitelný rozvoj měst a obcí: „Za jisté specifikum Chomutova v oblasti sociálního začleňování lze považovat skutečnost, že sociálně vyloučené osoby nejsou ve městě koncentrovány na několika místech, nýbrž žijí v různých částech Chomutova, aniž by však tvořily větší ucelené uskupení.“²⁰⁷

Celkový počet sociálně vyloučených obyvatel se odhaduje často podle počtu osob pobírajících dávky pomoci v hmotné nouzi. Tyto jsou vypláceny v průměrném počtu 2.500, ale podle odhadů magistrátu je skutečný počet sociálně vyloučených osob mnohem vyšší.²⁰⁸ V této kapitole budu pracovat se čtyřmi různými pojetími sociálně vyloučených lokalit v Chomutově podle toho, jak je hodnotí v nedávné době zpracované studie. Každá ze studií, ze kterých jsem čerpala, používá jinou metodiku označování lokalit, proto jsem si za stěžejní studii zvolila Analýzu rizikových lokalit v Chomutově z roku 2012, a to z několika důvodů: je nejaktuálnější, byla zpracována lidmi, kteří mohou díky svým zkušenostem a zainteresovanosti poskytnout hodnověrný obraz reálně vyloučených i rizikových lokalit, čerpá z ověřitelných informačních zdrojů a má za úkol

²⁰⁵ Studie Sociální začleňování z perspektivy územní samosprávy, str. 90, IURMO (institut pro udržitelný rozvoj měst a obcí), www.intitut-urmo.cz, <http://www.chomutov-mesto.cz/dokumenty/ds-3820/p1=37131>

²⁰⁶ http://www.kr-ustecky.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=450018&id=1648560&p1=96797, navštíveno dne 13.10.2013

²⁰⁷ Sociální začleňování z perspektivy územní samosprávy, Institut pro udržitelný rozvoj měst a obcí, str. 85 www.institut-urmo.cz

²⁰⁸ Studie Sociální začleňování z perspektivy územní samosprávy, IURMO (institut pro udržitelný rozvoj měst a obcí), www.intitut-urmo.cz,

pouze popisovat, nenabízí řešení a nepracuje s žádnými subjektivními dojmy výzkumníků jako například neschválený Strategický plán.

7.3.1 Analýza rizikových lokalit v Chomutově, duben 2012

Jednou ze studií, která se zabývá sociálně vyloučenými lokalitami, je Analýza rizikových lokalit v Chomutově²⁰⁹, zpracovaná v dubnu 2012 Odborem sociálních věcí Magistrátem města Chomutova. Analýza je pouze popisem aktuálního stavu oblastí a počtu rodin závislých na dávkách. Zpracovatelé této studie raději než se souslovím sociálně vyloučená lokalita pracují s pojmem „riziková lokalita“ nebo „lokalita s vyšší mírou rizikových faktorů pro vznik sociálního vyloučení“²¹⁰. Jak mi totiž vysvětlila vedoucí tohoto odboru, Bc. Kamila Faiglová, mnoho chomutovských odborníků a pracovníků ve službách sociální prevence nesouhlasí s všeobecným rozšiřováním a nadužíváním pojmu sociálně vyloučená lokalita, zejména v souvislosti s celými sídlišti, kde vedle problematických jedinců žijí ve velkém zastoupení i příslušníci majoritní společnosti, u kterých nelze žádné projevy sociálního vyloučení pozorovat. Nenajdeme zde žádné znaky prostorového vyloučení obyvatel, které bývá nejviditelnějším projevem sociální exkluze vůbec. Studie Magistrátu se zaměřila na oblasti, ve kterých nadprůměrný počet obyvatel (nad 20%) pobírá nepojistné sociální dávky (dávky pomoci v hmotné nouzi a testované dávky státní sociální podpory) a jejich nevysoká životní úroveň je právě na nich závislá. Dalším aspektem zahrnutí oblasti do studie byla zvýšená nezaměstnanost. Studie celkem zmapovala devět lokalit, ale zpracovatelé zásadně nesouhlasí s tím, že by šlo o sociálně vyloučené lokality podle obvyklého pojetí prezentovaného například Agenturou pro sociální začleňování. Těmito lokalitami jsou:

- Lokalita „okolí nemocnice“
- Lokalita „střed města“
- Lokalita „Černý vrch, Domovina“
- Lokalita „sídliště Jitřenka“
- Lokalita „sídliště Severka + ulice Za Zborovskou“

²⁰⁹ <http://www.chomutov-mesto.cz/dokumenty/ds-3820/p1=37131>

²¹⁰ Studie Sociální začleňování z perspektivy územní samosprávy, IURMO (institut pro udržitelný rozvoj měst a obcí), www.institut-urmo.cz, str. 86

- Lokalita „sídliště Březenecká“
- Lokalita „sídliště Kamenná“
- Lokalita „sídliště Zahradní“
- Lokalita „sídliště Písečná“

První dvě jmenované oblasti jsou zastavěny staršími činžovnými domy typickými pro centrum města. Jedná se převážně o cihlové budovy, některé dokonce zateplené, vlastněné převážně soukromníky, jimž nájemníci odvádějí nájemné. Několik domů je vlastněno Společenstvími vlastníků jednotek, jsou většinou v lepším stavu (vyměněná plastová okna, vstupní dveře) a jsou ve městě rámcově považovány za „dobrou adresu.“ Obyvatelé těchto lokalit jsou často ukrajinští dělníci s rodinami a slabší sociální vrstvy obyvatel, kteří si ovšem své povinnosti vůči vlastníkům domů většinou uvědomují a snaží se je plnit. Celkově není tato oblast považována za tolik problémovou jako například velká sídliště, avšak jedna konkrétní výjimka zde je: v Chomutově proslulá Dukelská ulice, která je podle mnoha studií ukázkovou sociálně vyloučenou lokalitou se všemi atributy. V této lokalitě se nachází několik budov (zejména č.p. 1582 a č.p. 1622), kde jsou převážně koncentrovány velice chudé rodiny. Byty jsou cíleně pronajímány jako sociální bydlení Chomutovskou bytovou a.s. (akciová společnost vlastněná městem Chomutov), téměř 99% místních obyvatel je závislých na sociálních dávkách a dlouhodobě nezaměstnaných. Donedávna zde fungovaly dokonce tzv. unimo buňky, kam byly v období vedení města Ivanou Řápkovou řízeným sestěhováním přesunuty celé rodiny neplatičů. Dukelskou ulici považuje Magistrát za jedinou opravdovou sociálně vyloučenou lokalitu v celém Chomutově.²¹¹ Lokalita je umístěna za železničním přejezdem na okraji města, linka městské hromadné dopravy zde sice vede, ale autobusy často nestaví. Pěšky je centrum města dosažitelné cca za 10 minut chůze. V minulosti zde působily v oblasti poskytování sociálních služeb především nestátní neziskové organizace, dnes o lokalitu pečují terénní sociální pracovnice z Odboru sociálních věcí Magistrátu Chomutov.

Oblast Černý Vrch a Domovina jsou komplikovanou lokalitou nejen kvůli zvýšené koncentraci a celkovým počtům „nepřizpůsobivých“ obyvatel. Ulice Kadaňská

²¹¹ Studie Sociální začleňování z perspektivy územní samosprávy, IURMO (institut pro udržitelný rozvoj měst a obcí), www.institut-urmo.cz, str. 86

patří k oblastem, které jsou veřejností vnímány jako ghetto a „cikánská ulice“. Kadaňská není prostorově vyloučená, v ulici se dokonce nachází základní škola a nedaleko obchodní centrum. Cihlové domy v oblasti jsou však ve špatném stavu, kvalitě bydlení nesvědčí ani častá přeplněnost bytů, odpadky na ulici i na zatravněných prostranstvích mezi domy. Policie tu řeší zejména časté výtržnosti místních obyvatel, vysokou míru drogové kriminality a prostituci.

Sídlíště Jitřenka a Severka nejsou rizikovými lokalitami jako celek, ale v oblasti se nachází několik jednotlivých budov, ve kterých žije větší počet nepřihlášených obyvatel, majitelé o ně nepečují a kolem budov se hromadí nepořádek.

Sídlíště Březenecká, Kamenná, Písečná a Zahradní mají velmi podobnou charakteristiku. Sídlíště tvoří sedmiposchodové typizované panelové domy, jejichž výstavba se datuje do 70. až 80. let a jsou vlastněny převážně SVJ nebo bytovými družstvy. Právě na těchto sídlíštích žije většina obyvatel města, a proto mi přijde nadsazené je označovat za sociálně vyloučené lokality jako celek. Pro sídlíště je typická poměrně dobrá občanská vybavenost, obchody, zdravotní střediska, několik mateřských a základních škol, poměrně často jezdící městská hromadná doprava, s jejímž využitím se obyvatelé dostanou do centra města během dvaceti minut. Některé oblasti sídlíšť jsou však hůře dostupné a zanedbané, obyvatelé, kteří jsou dlouhodobě nezaměstnaní, páchají častěji trestnou činnost, převážně drobnou majetkovou kriminalitu.

7.3.2 Studie Sociální past II – Exekuce, duben 2009²¹²

Tato zpráva zpracovaná Agenturou pro sociální začleňování velmi kriticky reaguje na kauzu exekucí sociální dávek přímo před budovou chomutovského Magistrátu. Sociálně vyloučeným lokalitám se věnuje pouze okrajově, ale vyjmenovává tyto:

- Dukelská ulice – bytový dům
- Ulice Kadaňská
- Sídlíště Kamenná
- Sídlíště Písečná
- Ulice Za Zborovskou
- Ulice Dostojevského

²¹² www.romea.cz/dokumenty/chomutov-zprava.doc

Zpráva o situaci v sociálně vyloučených lokalitách města Chomutova s důrazem na exekuční praxi se zaměřuje především na kritiku postupu orgánů města při vymáhání pohledávek, které se uskutečnilo v roce 2009. Město tehdy pověřilo exekutory, aby finanční prostředky na pohledávky města plynoucí z nezaplacených pokut a poplatků od dlužníků vybírali hned poté, co si tito lidé vyzvedli dávku hmotné nouze tehdy ještě na Magistrátu. Zástupcům města se takový postup zdál být po právní stránce bez problémů, avšak Krajský soud v Ústí nad Labem v červnu 2009 rozhodl, že tyto exekuce, které se týkaly cca 50 lidí²¹³, byly nezákonné, protože dávky pomoci v hmotné nouzi nemohou podléhat výkonu rozhodnutí.

7.3.3 Interaktivní mapy na stránkách Evropského sociálního fondu²¹⁴

Interaktivní mapy na těchto internetových stránkách umožňují každému přístup k informacím ohledně sociálně vyloučených lokalit v celé republice. Z celkového počtu 63 zkoumaných lokalit Ústeckého kraje se podle zvolené metody výzkumu v Chomutově nacházejí tři:

- Ulice Dukelská
- Sídliště Kamenná
- Sídliště Písečná

Tvůrci map se soustředili kromě struktury lokalit a vybavenosti domů na statisticky zpracovatelné údaje, jako je například průměrný věk obyvatel, nejvyšší dosažené vzdělání, nezaměstnanost, docházka dětí do školy a podobně. Další část popisu lokalit se soustředí na činnost orgánů místní samosprávy i nestátních neziskových organizací, které v oblasti působí. Nevýhodou těchto map je, že výzkum, na němž jsou založeny, byl proveden v letech 2005 až 2006, a nedá se tedy říci, že by byl aktuální. Například se seznamem neziskových organizací nelze pracovat proto, že mnoho takových organizací již neexistuje, nebo nevyvíjejí žádnou činnost.

²¹³ Sociální past II – Exekuce, Zpráva o situaci v sociálně vyloučených lokalitách města Chomutova s důrazem na exekuční praxi, str. 30, Agentura pro sociální začleňování, www.socialni-zaclenovani.cz

²¹⁴ http://www.esfcr.cz/mapa/int_CR.html

7.3.4 Strategický plán sociálního začleňování

Strategický plán sociálního začleňování vznikl na základě spolupráce Agentury pro sociální začleňování a ostatních subjektů Lokálního partnerství Chomutov, avšak nikdy nevešel v platnost. Tento Strategický plán nebyl pro namítané rozpory se skutečností (více v kapitole 1 praktické části) přijat zastupitelstvem města, které se jeho návrhem sice zabývalo, ale v dané věci nevydalo žádné rozhodnutí a spolupráce s Agenturou byla na základě jejího rozhodnutí ukončena. Následovala poměrně ostrá mediální, nepřiliš konstruktivní výměna názorů primátora města, Jana Mareše, s představiteli Agentury, které bohužel pro vyhocené emoce nevedly k vyřešení problému a k pokračování spolupráce.²¹⁵ Sociálně vyloučenými lokalitami podle tohoto plánu jsou následující:

- Dukelská ulice
- Sídliště Kamenná
- Sídliště Písečná
- Ulice Jirkovská č. p. 5001, č. p. 5003
- Kadaňská ulice – Ubytovna pro neplatiče
- Ulice Kadaňská a Palachova
- Ulice Karla Buriana, Partyzánská a Selská
- Ulice Zborovská
- Ulice Bělohorská, 3 domy

Bc. Kamila Faiglová, vedoucí odboru sociálních věcí, v rozhovoru, který jsem s ní vedla dne 12.9.2013, uvedla, že zástupci města očekávali, že spolupráce s Agenturou přinese nové postupy, které zaměstnanci magistrátu při svém způsobu řešení sociálního vyloučení neznají. K tomu bohužel nedošlo. Na druhou stranu činnost Agentury přinesla jistou institucionalizaci aktivit nově vzniklého Lokálního partnerství, což paní Faiglová hodnotí pozitivně.

²¹⁵ Tiskové zprávy města ze dnů 7.2.2011, 30.1.2012, 13.2.2012: http://www.chomutov-mesto.cz/vismo/fulltext.asp?hledani=1&id_org=5245&query=agentura+pro+soci%C3%A1ln%C3%AD+za%C4%8Dle%C5%88ov%C3%A1n%C3%AD&submit.x=34&submit.y=2

7.4 Sociální bydlení v Chomutově

„Většina obyvatel v ČR bydlí v nájemních bytech. Lze rozlišovat nájemní bydlení v bytech ve vlastnictví obce a v bytech ve vlastnictví soukromých majitelů. Hospodaření s byty ve vlastnictví obcí patří do oblasti samostatné působnosti obce, v níž je obec oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky a jiná opatření. Většina obcí v rámci této pravomoci stanovené zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, upravuje zejména problematiku přístupu k nájemnímu bydlení. Postavení obce se často vyznačuje nepoměrem mezi rozsahem práv a povinností v oblasti nájemního bydlení - zatímco obce mají oprávnění jednostranně stanovit pravidla pro přidělování bytů obecně závaznou vyhláškou, nejsou jim zákonem uloženy prakticky žádné meze při jejich hospodaření s nájemními byty, ani stanoveny speciální úkoly, které by měly v této oblasti plnit.“²¹⁶ V zákoně o obcích také není výslovně upraven zákaz uplatňování diskriminačních či skrytě diskriminačních postupů při úpravě těchto otázek obecně závaznou vyhláškou. Jediným omezením jsou úkoly v oblasti bytových náhrad, které platí obecně pro všechny vlastníky nájemních bytů. Přitom je naprosto jasné, že „aby státní orgány zajistily znevýhodněným kategoriím osob dosažitelné bydlení, musí vytvořit odpovídající rámec pro trh s byty. Každý stát by měl mít a měl by aktivně prosazovat zákony a předpisy k prevenci jakékoli diskriminace v přístupu k bydlení.“²¹⁷

7.4.1 Byty ve vlastnictví města

Město v současné době vlastní zhruba 1600 bytů různých velikostí a kategorií, které se převážně nacházejí v centru. V Chomutově situace s privatizací bytového fondu totiž nebyla jiná než v ostatních obcích, kde docházelo k prodeji obecních domů živelně a nekoordinovaně. Ke správě zbylého bytového fondu města byla založena společnost Chomutovská bytová a.s., jejímž úkolem je správa a údržba nemovitostí, realitní činnost, činnost podnikatelských, finančních, organizačních a ekonomických poradců, zprostředkování obchodu a služeb, poskytování technických služeb a ubytovací služby. Společnost Chomutovská bytová také pronajímá městské byty fyzickým osobám. Jediným akcionářem společnosti je Statutární město Chomutov, které také do vlastnictví

²¹⁶ <http://bydleni.poradna-prava.cz/pravni-uprava-najmu.html>, navštíveno dne 25.10.2013

²¹⁷ Směrnice pro politiku přístupu k bydlení pro znevýhodněné kategorie osob, Rada Evropy, www.mpsv.cz/cs/1021

společnosti na základě usnesení Zastupitelstva Statutárního města Chomutova č.114/08 ze dne 1.9.2008 převedlo většinu svých bytů, ponechalo si jich pouhých 300.

Naprosto mě šokovala nabídka bytů do nájmu veřejnou nabídkou této společnosti, která byla zveřejněna dne 20.11.2013 na internetových stránkách. V tomto dokumentu Chomutovská bytová a.s. nabízela 58 neopravených bytů v centru města velmi netradiční formou: „byt bude pronajat prvnímu zájemci, který se dostaví po zveřejnění nabídky na sídlo společnosti s hotovostí, rovnající se konečné ceně (která je nevratná v souladu s Pravidly pro pronajímání bytů).“ Cena získání bytu do nájmu je velmi vysoká a podle mého názoru jednoznačně skrytě diskriminační. Za byt o velikosti 1+0 požaduje město částku 9.075,- Kč, za byt o velikosti 1+1 částku 15.125,- Kč, byt o velikosti 2+1 již částku 21.175,- Kč a za byt o velikosti 3+1 dokonce částku 27.225,- Kč. Tato částka není vratnou kaucí, ale je to v podstatě poplatek za to, že bude moci zájemce v bytě bydlet a platit běžný nájem. Vzhledem k tomu, že částka zaplacená při uzavírání smlouvy o nájmu bytu totiž nemá být ani umořována z nájmu, považuji ji za velmi svérázný způsob, jak zamezit pronajímání bytů sociálně slabším obyvatelům. Nedokážu si totiž představit, jak například matky samoživitelky, nebo vícečlenné rodiny žijící ze sociálních dávek, dají dohromady téměř 30.000,- Kč pouze za právo nájmu bytu. Při dotazu na pracovníci Chomutovské bytové se mi dostalo odpovědi, že si rozhodně nemyslí, že by společnost porušovala jakákoliv antidiskriminační opatření a že tento způsob výběru nájemců do bytů je standardní i v dalších městech v České republice.

Tento způsob realizace výběrového řízení na nájem bytů podle mého názoru jednoznačně odporuje §35 odstavci 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v němž je stanoveno, že „obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu pečuje ... o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení ...“ Jedním z možných výkladů tohoto ustanovení je, že je obec oprávněna o tyto potřeby obyvatel pečovat, s tím však nemohu souhlasit. Podle mého názoru nejde o možnost obce, nýbrž o povinnost, kterou stát deleguje prostřednictvím tohoto ustanovení na obce. Chápu, že se město Chomutov při hospodaření se svým majetkem snaží chovat jako podnikatel a maximalizovat zisk, ovšem při tom musí mít na paměti, že je nositelem veřejné moci a jako takové má povinnost zajišťovat veřejné služby, k nimž patří i bydlení.

Vedoucí Sociálního odboru mi při osobním rozhovoru dne 9.12.2013 sdělila, že se s Chomutovskou bytovou snaží v zvlášť závažných případech komunikovat a ve výjimečných případech může dojít k udělení výjimky a odpuštění povinnosti složit hotovost při podpisu nájemní smlouvy. Tuto výjimku však musí osobně schválit představenstvo společnosti a její udělení nebývá pravidlem. Rámcově se jedná o jednotky případů ročně, což je při objemu pronajímaných bytů a finanční situaci většiny zájemců o byt opravdu tristní.

Při bližším prozkoumání Pravidel pro pronajímání bytů v majetku společnosti²¹⁸ jsem narazila na podmínky, které se svou diskriminační povahou ani netají. Článek 4 těchto pravidel obsahuje Kritéria pro zájemce o účast ve Veřejném výběrovém řízení k pronájmu bytů. Podmínek je celkem 9 a řada z nich je na první pohled diskriminační. Každý zájemce o byt musí splňovat následující kritéria:

- a) je fyzickou, právně způsobilou osobou, starší 18 let
- b) je občanem EU
- c) nemá vůči městu Chomutov či CHOMUTOVSKÉ BYTOVÉ a.s. žádné dluhy
- d) nemá záznam v rejstříku trestů
- e) nebyl v evidenci Úřadu práce v období 6 měsíců před konáním VVŘ
- f) není řešen dávkami sociální pomoci od OSVaZ MěÚ dle trvalého bydliště nejméně po dobu 6ti měsíců
- g) je v hlavním pracovním poměru nebo OSVČ minimálně 6 měsíců ke dni konání VVŘ, osoby pobírající mateřský nebo rodičovský příspěvek musí být stále vedeny u svého zaměstnavatele. Mohou se zúčastnit i osoby pobírající důchod
- h) není majitelem nemovitosti určené k bydlení nebo nájemcem bytu v majetku CHOMUTOVSKÉ BYTOVÉ a.s., Statutárního města Chomutova, nebo uživatelem bytu SBD Chomutov

²¹⁸ <http://www.chomutovska-bytova.cz/admin/soubory/Pravidla%20pro%20pronajimani%20bytů.pdf>, navštíveno 20.11.2013

- i) nebyl výhercem jakéhokoliv VVŘ na pronájem bytů, ať už s tím byla uzavřena nájemní smlouvy na vydražený byt nebo nebylo z důvodů nesplnění daných podmínek na uzavření NS ze strany nájemce.

Pokud osoba splní všechny podmínky, je s ní podle článku 5 uzavřena nájemní smlouva na dobu určitou jednoho roku. Smlouva může být opakovaně prodlužována.

Podle mého názoru jsou podmínky d), e), f) a g) účelové, neboť nemají s potřebou bydlení žadatelů vůbec nic společného a obec jako pronajímatel a vlastník bytového fondu by si je v souladu se zákazem diskriminace vůbec neměla dovolit vůbec zveřejnit, natož požadovat. Podmínka d) nemá záznam v rejstříku trestů, má jasné znaky nepřímé diskriminace. Je zjevné, že se město jako pronajímatel snaží eliminovat možnost, že si nastěhuje do bytu problematického jedince. „V případě požadování výpisů z rejstříku trestů jde jednoznačně o exemplární příklad skrytě diskriminačního ustanovení tak, jak ho definuje Směrnice Evropské unie o uplatňování principu rovného zacházení.“²¹⁹ Podmínka e) nebyl v evidenci Úřadu práce v období 6 měsíců před konáním VVŘ také nevypovídá nic o vlastnostech zájemce o byt a jeho schopnosti platit nájem v současné době. Jsem toho názoru, že hlavním cílem této podmínky je vyloučení znevýhodněných obyvatel z trhu s obecními byty. Zvláště v Chomutově, kde se míra nezaměstnanosti pohybuje na horní hranici republikového průměru, je tato podmínka nelidská a znemožňuje mnoha potřebným lidem městský byt získat. Stejně výhrady mám k podmínce pod písmenem g) je v hlavním pracovním poměru nebo OSVČ minimálně 6 měsíců ke dni konání VVŘ. Podmínku f) není řešen dávkami sociální pomoci OSVaZ MěÚ podle místa bydliště nejméně po dobu 6 měsíců jsem nepochopila, neboť mi není známo, že by Orgán Sociálních věcí a Zdravotnictví jakéhokoliv obecního či městského úřadu vyplácel nějaké dávky sociální pomoci. Tvůrce podmínek měl pravděpodobně na mysli dávky pomoci v hmotné nouzi (tuto skutečnost mi potvrdila vedoucí Sociálního odboru Magistrátu města Chomutova), což je opět diskriminační ustanovení. Město Chomutov zjevně nebere na vědomí skutečnost, že existuje institut náhradního příjemce při vyplácení dávek v hmotné nouzi, takže by

²¹⁹ právo na přiměřené bydlení jako základní lidské právo, článek na www.bydleni.poradna-prava.cz, navštíveno dne 30.9.2013

příjem z nájmu, který by sociálně znevýhodnění občané měli povinnost platit, měli zajištěn platbami od státu, potažmo Úřadu práce.

7.4.2 Sociální byty v Chomutově

O sociálních bytech a bytové politice Statutárního města Chomutova jsem dlouho nedokázala sehnat žádné informace, protože na internetových stránkách města jednoduše nejsou. Požádala jsem tedy o rozhovor vedoucí Sociálního odboru paní Bc. Kamilou Faiglovou. Při tomto rozhovoru, který se konal dne 9.12.2013 na Magistrátu města Chomutova jsem se dozvěděla, že město Chomutov vlastní celkem 4 sociální byty, které jsou neustále zaplněné a jejichž počet je pro více než padesátitisícovou populaci města naprosto nedostačující. Pro získání těchto bytů musí rodina splnit poměrně přísná pravidla, která se vážou na bezdlužnost vůči městu. Většina rodin, které by sociální byt potřebovaly, však městu dluží minimálně na platbách za odpady, nájmy v městských bytech nebo na pokutách za drobné přestupky. Osoby, které sociální byt nakonec získají, mohou tento prostor využívat po dobu jednoho roku, během něhož s nimi sociální pracovníce intenzivně pracují a snaží se jim pomoci v integraci do normálního života. Hlavním cílem spolupráce s klienty je nalezení stálého bydlení, ale důraz je kladen i na vzdělávání dětí, prevenci záškoláctví a také na řešení dluhové problematiky. Nejdůležitějším krokem je namotivovat klienty, aby se začali sami snažit, ale je to velmi složité. Sociální pracovníce se často potýkají s absolutním nezájmem sociálně vyloučených osob. Úspěšnost začlenění není možné procentuálně vyjádřit i kvůli tomu, že se třeba jednorázově jeví, že rodina uspěla, protože si našla běžný nájemní byt, ale za čtyři měsíce už opět bydlí na ubytovně, protože nedokázali plnit své povinnosti samostatně. Smutnou skutečností však je, že pravděpodobnost začlenění není přes velkou snahu pracovníků Sociálního odboru nijak velká, protože člověku nelze pomoci proti jeho vůli.

Největší komplikací při hledání nájemního bydlení pro znevýhodněné osoby je podle vedoucí Sociálního odboru Magistrátu města Chomutova je zadlužení a exekuce. Tyto osoby si totiž jednoduše spočítají, že je pro ně výhodnější pobírat sociální dávky i v nižší výši než by činila jejich potenciální mzda. Důvodem je skutečnost, že jim velkou část mzdy zpravidla zabaví exekutor, zatímco dávky musí zůstat ze zákona výkonem

rozhodnutí nepostiženy. Lidé se tak ocitají opět v začarovaném kruhu, ze kterého není snadné uniknout.

Město Chomutov prostřednictvím své příspěvkové organizace Sociální služby Chomutov²²⁰ provozuje Azylový dům, v němž bydlí matky s dětmi odděleně od mužů. Azylový dům na Písečné má 13 vybavených pokojů, celková kapacita je 36 osob. V současné době není umožněno společné bydlení pro rodiny, ale pracuje se na úpravě ubytovacího řádu, který by soužití celých rodin dovozoval. Ubytování v azylovém domě je poskytováno na dobu jednoho roku, přičemž jsou osoby po uplynutí této doby vystěhovány. Problémem osob, které zde žijí je přílišná orientace na přítomnost a neschopnost plánovat do budoucna. Klienti azylového domu se tedy po skončení ubytování často stěhují zpět na ubytovny, odkud do domu přišli. Stává se tedy, že se ani několik dní před koncem ubytovací doby příliš nezajímají o to, kam půjdou, až jim lhůta vyprší. Pro některé jedince je odchod z azylového domu a následné nastěhování do ubytovny důvodem k radosti, protože pravidla v azylovém domě jsou poměrně přísná a po přestěhování je čeká celkové uvolnění poměrů a návrat k marginálnímu životnímu stylu.

7.4.3 Ubytovny v Chomutově

Město Chomutov sice nevlastní ani prostřednictvím CHOMUTOVSKÉ BYTOVÉ a.s. žádnou ubytovnu, na území města se jich však vyskytuje 9, přičemž jedna z nich je stále vedena jako motel, ačkoliv jednoznačně slouží k přechodnému ubytování osob v bytové nouzi. Všechny ubytovny jsou popsány ve Sborníku ubytoven v Chomutově, dokumentu z roku 2012, zveřejněném na internetových stránkách města. Sborník je každý půlrok aktualizován, aby odpovídal momentální situaci a přinášel pravdivé informace osobám, které se o danou problematiku zajímají.

Jak jsem uvedla výše, ubytoven je celkem 9, což je poměrně vysoké číslo. Paní Bc. Kamila Faiglová, vedoucí Sociálního odboru však při rozhovoru uvedla, že kdyby bylo ubytoven více, určitě by se zaplnily také, neboť je o bydlení v nich velký zájem. Zvláště v zimních měsících jsou některé z nich doslova přeplněné. Podle slov vedoucí Sociálního odboru město z existence ubytoven není nadšené, na druhou stranu si je vědomo toho, že vlastně doplňují činnost města při zajišťování sociálního bydlení pro

²²⁰ <http://www.soschomutov.cz>, navštíveno 10.12.2013

příjmově nejslabší skupinu obyvatel. Se všemi provozovateli ubytoven jsou v kontaktu sociální pracovníce, které se snaží s obyvateli řešit jejich složitou životní situaci a pomoci jim na cestě k standardnímu bydlení. Jedenkrát za tři měsíce se konají schůzky s provozovateli, na kterých se řeší možné cesty ke zlepšení situace ubytovaných. Komunikace je tak podle vedoucí Sociálního odboru jednou ze základních cest, jak zajistit osobám v nouzi alespoň trochu přijatelné bydlení. I podle jejího názoru by bylo na místě přijmout urychleně zákon o sociálním bydlení, který by donutil města zřídit více sociálních bytů a vyhnout se tak nutnosti podporovat existenci ubytoven.

Celková kapacita chomutovských ubytoven je cca 540 osob. Původně byla většina ubytoven určena pouze pro muže - jednotlivce nebo naopak samotné ženy. V současné době pozorujeme trend, kdy většina ubytoven přijímá celé rodiny i s dětmi. Vzniká tak velká skupina rodin s dětmi, které nikdy nebydlely v nájemním bytě, a neumožnily svým potomkům, aby si osvojili si povinnosti spojené s rodinným životem a neznají běžný život samostatného a za sebe zodpovědného člověka.

8. Závěr

Ve své rigorózní práci jsem se snažila popsat sociální vyloučení v souvislosti s problematikou bydlení a zjištěnou situaci analyzovat.

Práci jsem rozdělila do sedmi kapitol, v nichž jsem postupně přecházela od teorie k praxi. Na prvních stranách práce jsem se zabývala právem na bydlení, jeho teoretickým pojetím a také jeho vymezením v mezinárodních i vnitrostátních dokumentech. Zaměřila jsem se na jednotlivé aspekty tohoto práva a také na diskriminaci v přístupu k němu. Při studiu pramenů jsem dospěla k názoru, že by bylo potřeba právo na bydlení, ale i další sociální práva zakomponovat mnohem razantněji do právního řádu, neboť by se tímto krokem mohlo předejít mnohým chybným interpretacím v zákonech systému sociálního zabezpečení. V další kapitole jsem se pokusila rozebrat komplexní problém sociálního vyloučení. V tematicky navazující čtvrté části jsem se věnovala sociálně vyloučeným lokalitám, jejich vzniku, typům a složitému životu osob, které v nich dlouhodobě přebývají. Zjistila jsem, že se situace od doby, kdy jsem psala svou diplomovou práci, v této oblasti bohužel příliš nezměnila. Přestože se začala o problematiku sociálního vyloučení a lokalit zajímat média a tím pádem se o ní začalo více hovořit i na politické úrovni, nezaznamenala jsem ve vývoji situace výraznější pokrok. Důležitou překážkou na cestě za sociální spravedlností a solidaritou je podle mého názoru především diskriminace, které se dopouštějí nejen samotní občané, ale v nemalé míře i orgány místních samospráv.

Dále jsem zběžně rozebrala systém sociálního zabezpečení a důkladně jsem se zaměřila na dávky ze dvou různých sociálních systémů, které podporují bydlení, tedy na příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory a na doplatek na bydlení ze systému sociální pomoci, které mají za úkol pomoci lidem s nízkými příjmy dosáhnout na kvalitní bydlení. Zabývala jsem se také myšlenkou na vytvoření jediné dávky, která by vedla ke zjednodušení a zefektivnění systému a úspoře prostředků vynakládaných na dávky ze státního rozpočtu.

Poslední kapitola práce byla zaměřena na sociální bydlení. V této části jsem ke zjištění názorů obyvatel České republiky použila zjednodušený dotazník, jehož výsledky mi pomohly pochopit pohled dnešní společnosti na sociální bydlení a na

sociální práva jako taková. Musím přiznat, že jsem byla nepříjemně překvapena skutečností, jak silně zakořeněná je mezi lidmi nenávisť vůči Romům a jak málo informací respondenti o sociálních věcech mají.

V další části jsem nastínila problematiku sociálního bydlení a zmínila jsem možná řešení různých problémů v oblasti bytové politiky pro sociálně slabší občany, které by mohly vést ke zlepšení jejich situace. Mezi navrhované nástroje patřil především důsledný boj proti diskriminaci na trhu s byty a také větší podpora sociálního bydlení ze strany měst a obcí. Doufám, a pevně věřím, že až bude navržen a následně schválen zákon o sociálním bydlení, na který náš stát již tak dlouhou dobu čeká, bude cesta, kterou se mají tápající obce vydat přesně vymezena a tím se i zefektivní pomoc pro osoby trpící bytovou nouzí.

V poslední kapitole jsem se věnovala situaci v Chomutově, ve městě, odkud pocházím. Rozebrala jsem situaci v místních sociálně vyloučených lokalitách, kterých rozhodně není málo. Snažila jsem se také proniknout hlouběji do bytové politiky města Chomutova, abych zjistila, jak aktivní je místní samospráva v řešení problémů osob v bytové nouzi. Ze zjištěných informací, jak z internetových stránek města i z rozhovoru s vedoucí Odboru sociální péče Magistrátu města Chomutova, paní Bc. Kamilou Faiglovou, jsem pochopila, že se město o své obyvatele, kteří jsou ohroženi ztrátou bydlení a následným sociálním vyloučením, příliš nezajímá. Pracovnice odboru se sice snaží odvádět kvalitní sociální práci, avšak pokud nebudou mít jejich klienti stále a dostupné bydlení, hrozí neustále, že se budou zas a znovu propadat na společenské dno, což město ve svých koncepcích rozvoje sociální sféry příliš neuvědomuje.

S nedokonalým systémem sociálního bydlení se potýkají snad všechny vyspělé státy, neboť úzce souvisí s všudypřítomným problémem sociálního vyloučení. Musíme si uvědomit, že ne všichni členové společnosti jsou schopni se o své záležitosti postarat sami, proto je na státu, jako garantovi sociálních práv, aby o své občany dbal. Stejně jako u řešení problematiky sociálního vyloučení musíme i u přístupu k bydlení doufat, že se v budoucnu společenská situace ustálí a bude dostatek vůle k tomu, aby byla všem lidem zaručena jejich základní lidská práva bez jakéhokoliv rozlišování a diskriminace.

Seznam použité literatury

- 1) AGENTURA PRO SOCIÁLNÍ ZAČLEŇOVÁNÍ, Příručka pro sociální integraci, <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/o-agenture/prirucka-pro-socialni-integraci/details>
- 2) AGENTURA PRO SOCIÁLNÍ ZAČLEŇOVÁNÍ, Sociální past II – Exekuce, Zpráva o situaci v sociálně vyloučených lokalitách města Chomutova s důrazem na exekuční praxi, www.socialni-zaclenovani.cz
- 3) BAKALÁŘ, P. Psychologie Romů, Votobia, Praha 2004, ISBN: 80-7220-180-8
- 4) BONČKOVÁ H, „Výjimka“ z Listiny základních práv EU: Možné interpretace a dopady, Dny práva – 2010 – Days of Law, 1. ed. Brno: Masaryk University, 2010, <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>
- 5) BROŽ, M., KINTLOVÁ, P., TOUŠEK, L., Kdo drží černého Petra, Člověk v tísni, 2007, ISBN: 978-80-86961-27-9
- 6) BŘESKÁ, N., VRÁNOVÁ, L., Dávky pomoci v hmotné nouzi, nakladatelství ANAG, 2. Aktualizované vydání k 1.7.2008
- 7) DLOUHÝ, J., Životní minimum, Socioklub, Praha 1997
- 8) GABAL Analysis and Consulting, Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti, www.gac.cz
- 9) GABAL Analysis and Consulting, Vzdělanostní dráhy a vzdělanostní šance romských žákyň a žáků základních škol v okolí sociálně vyloučených romských lokalit, MŠMT, Ústav pro informace a vzdělávání, Praha 2009
- 10) GABAL I., VÍŠEK P., Východiska strategie boje proti sociálnímu vyloučení, Praha 2010, www.rynet.cz/romea/dokumenty/vychodiska_strategie.pdf,
- 11) HRADECKÝ I. a kolektiv, DEFINICE A TYPOLOGIE BEZDOMOVSTVÍ
- 12) Zpráva o realizaci aktivity č. 1 projektu Strategie sociální inkluze bezdomovců v ČR, Naděje o.s., Praha 2007, ISBN: 978-80-86451-13-8
- 13) HRUBÁ, K., STEJSKALOVÁ, E., Právní rozbor k problematice zadlužování sociálně deprivovaných vrstev obyvatelstva, pro odbor bezpečnostní politiky MV ČR, Praha 2006, Zšvůle práva, o.s
- 14) KELLER, J. Soumrak sociálního státu, Sociologické nakladatelství, Praha 2006, 1. Vydání - dotisk, ISBN: 80-86429-41-5

- 15) KOLDINSKÁ, K., Sociální právo, CH Beck, 1. Vydání – Praha 2007, ISBN 978-80-7179-620-6
- 16) KRIŠTOF, R., Sociální politika v České republice ve vztahu k sociálně vyloučeným, http://www.epolis.cz/download/pdf/materials_78_1.pdf
- 17) LUX M. a kolektiv, Bydlení – věc veřejná, sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie, Sociologické nakladatelství SLON, Praha 2002, ISBN: 80-86429-12-1
- 18) LUX M., MIKESZOVÁ M., SUNEGA P., Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010, ISBN 978-80-730-176-7
- 19) MAREŠ, P., Faktory sociálního vyloučení, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha 2006, 1. Vydání, ISBN 80-87007-15-8
- 20) MAREŠ, P., Chudoba, marginalizace, sociální vyloučení, Sociologický časopis, 2000, Vol. 36 (No. 3: 285-297)
- 21) MAREŠ, P. Sociologie nerovnosti a chudoby, Petr Mareš, sociologické nakladatelství, Praha 1999, ISBN 80-85850-61-3
- 22) MAREŠ, P., SIROVÁTKA, T., Sociální vyloučení (exkluze) a sociální začleňování (inkluzie) – koncepty, diskurz, agenda, Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, Brno, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2008
- 23) MINISTERSTVO VNITRA, Identifikace zásadních problémů v oblasti sociálního vyloučení, www.mvcr.cz/.../dokumenty-cele-identifikace-zasadnich-problemu
- 24) MINISTERSTVO VNITRA, Výzkum kriminality v sociálně vyloučených lokalitách na Sokolovsku, Mostecku a v Ústí nad Labem a okolí, Odbor bezpečnostní politiky, Č.j. OBP-381/AK-2006
- 25) MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Reakce MMR na otevřený dopis akademických a výzkumných pracovišť, asociací a organizací <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Medialni-reakce/Reakce-MMR-CR-na-otevreny-dopis-akademickyh-a-vyz>, navštíveno dne 7.10.2013

- 26) ODDĚLENÍ SOCIOEKONOMIE BYDLENÍ, Garantované (sociální) bydlení, Certifikovaná metodika, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2011, http://www.disparity.cz/data/USR_048_DEFAULT/garantovane__socialni__bydleni.pdf
- 27) PAVELČÍKOVÁ, N., Sborník z mezinárodní vědecké konference Národnostní menšiny a jejich sociální pozice ve střední Evropě, str. 259, Slezský ústav Slezského zemského muzea, Opava, 1999, ISBN 80-86224-10-4
- 28) PELÍŠKOVÁ V., ROHREROVÁ L., Sociální ubytovny jako dlouhodobé bydlení pro sociálně slabé, Ústav územního rozvoje, Brno, prosinec 2012, str. 24, <http://www.mmr.cz/getmedia/4ac18d7b-9914-413e-b43a-52c4e8b7fdf9/B10-Zaverecna-zpr-2012.pdf>, navštíveno 19.9.2013
- 29) POTŮČEK, M., RADÍČOVÁ, I., Sociální politika v Čechách a na Slovensku po roce 1989, Karolinum, Praha 1998, ISBN: 80-7184-622-8
- 30) ŠIMÁČEK, M. Jak vznikají česká ghetta, http://www.epolis.cz/download/pdf/materials_39_1.pdf, navštíveno 26.11.2013
- 31) ŠIMÍKOVÁ, I., VAŠEČKA, I., Mechanismy sociálního vyčleňování Romských komunit na lokální úrovni a nástroje integrace Barrister and Principal, FSS MUNI Brno, 2004, ISBN 80-7364-009-0
- 32) ŠVEC, J. Příručka pro sociální integraci, Úřad vlády ČR, odbor pro sociální začleňování v romských lokalitách, Praha 2010
- 33) TEMELOVÁ, J., POSPÍŠILOVÁ, L., OUŘEDNÍČEK, M., Nové sociálně prostorové nerovnosti, lokální rozvoj a kvalita života, nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2012, ISBN 978-80-7380-370-0
- 34) TOMEŠ I., a kolektiv, Sociální správa, str. 263, Portál s.r.o., Praha 2002, 2009, ISBN 978-80-7367-483-0
- 35) VÍŠEK, P., a kolektiv, Romové v České Republice, Socioklub 1999
- 36) VEČERNÍK, J., Současná česká společnost, str. 46, Sociologický ústav AV ČR, 2002
- 37) VEČEŘA M., Sociální stát, východiska a přístupy, Sociologické nakladatelství SLON, Praha 1993, 4. svazek, ISBN: 90-901424-6-X

Seznam použitých dokumentů

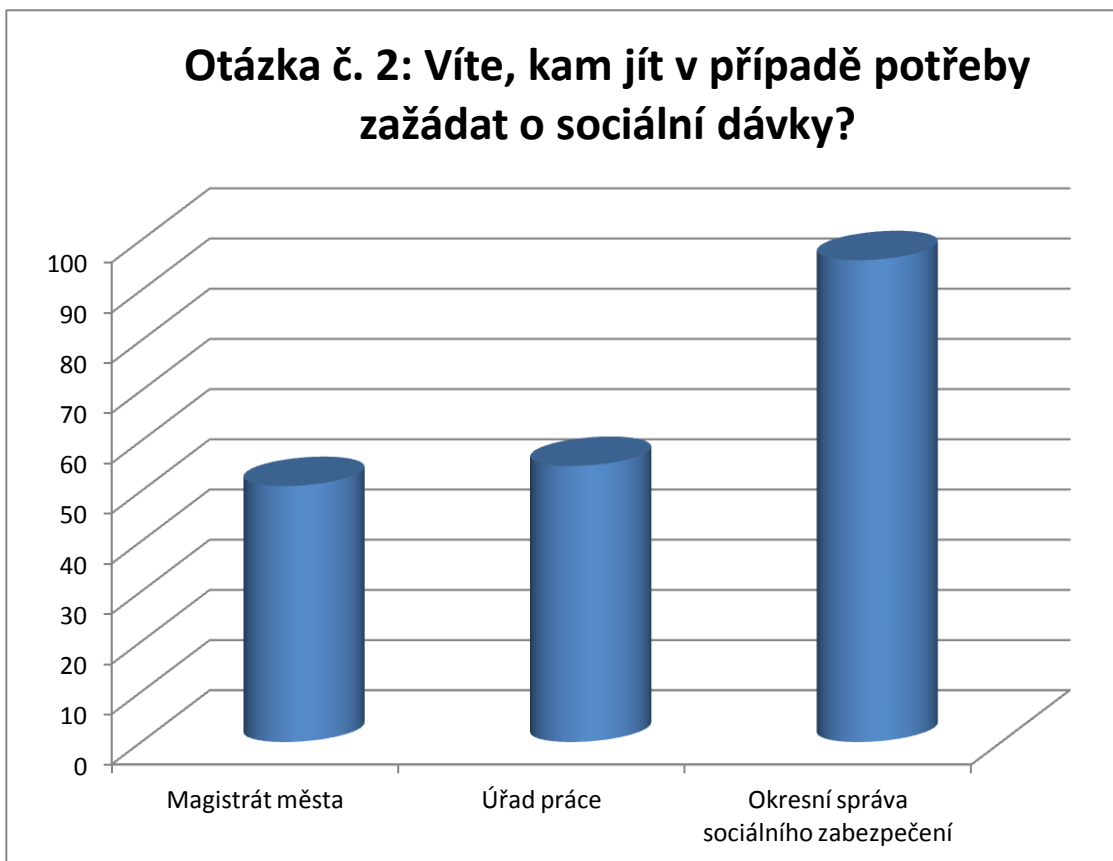
- 1) Agenda Habitat, UN-HABITAT, anglická verze: http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp, česká verze: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=40>, navštíveno 13.11.2013
- 2) Evropská sociální charta
- 3) FEANTSA, People who are homeless can be housed: An insight into successful practices from Gross Europe, FEANTSA Annual Theme 2008
- 4) Listina základní práv EU
- 5) Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech
- 6) Revidovaná sociální charta
- 7) Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, Brusel 16.12.2010, KOM (2010) 758 v konečném znění
- 8) Usnesení Evropského parlamentu 2010/2041 (INI) ze dne 7. září 2010
- 9) Směrnice pro politiku přístupu k bydlení pro znevýhodněné kategorie osob, Rada Evropy, <http://www.mpsv.cz/cs/1021>
- 10) Smlouva o Evropské Unii, 92/C 191/01, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri-OJ:C:2010:083:0013:0046:CS:PDF>
- 11) Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Problematika definice sociálního bydlení jako služby obecného hospodářského zájmu, 2013/C 44/09 ze dne 13. prosince 2012
- 12) Studie Sociální začleňování z perspektivy územní samosprávy, institut pro udržitelný rozvoj měst a obcí, www.institut-urmo.cz
- 13) Třetí a osmá zpráva o plnění Evropské sociální charty
- 14) Úmluva o právech dítěte
- 15) Všeobecná deklarace lidských práv
- 16) Zpráva o plnění úkolů uložených v Konceptci bydlení České republiky do roku 2020, <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Bytovapolitika/Koncepce-Strategie/Zpravy-o-plneni-Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020/Zprava-za-rok-2012>, navštíveno dne 8.10.2013

17) Zpráva o stavu romské menšiny v České republice za rok 2010, vypracovaná na základě usnesení vlády ze dne 14. června 2010 č. 461 Radou vlády ČR pro záležitosti romské menšiny, Září 2011

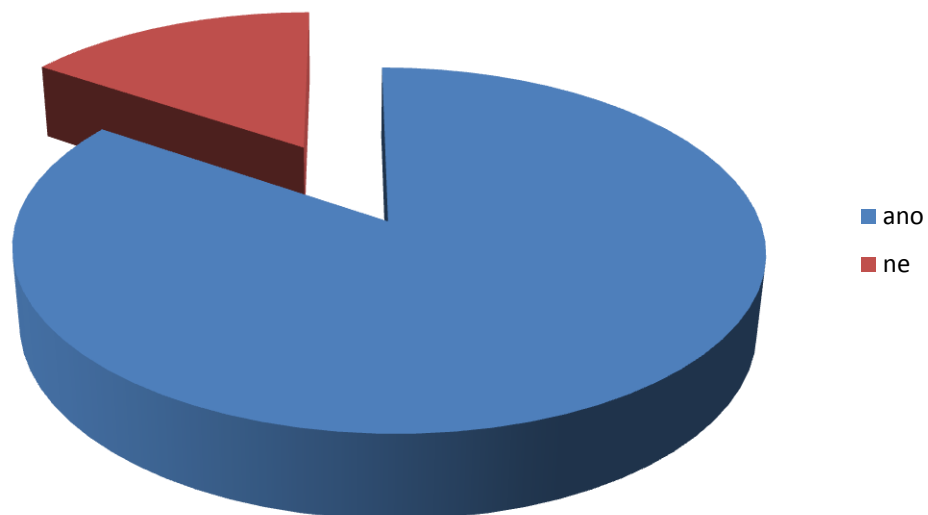
Seznam použitých internetových zdrojů

- 1) www.business.center.cz
- 2) www.bydleni.poradna-prava.cz
- 3) www.clovekvtisni.cz
- 4) www.cssz.cz
- 5) www.czso.cz/csu
- 6) www.epolis.cz
- 7) www.esfcr.cz
- 8) www.euractiv.cz
- 9) www.eur-lex.europa.eu
- 10) www.gac.cz
- 11) www.chomutov-mesto.cz
- 12) www.chomutov-projekty.cz
- 13) www.ochrance.cz
- 14) www.osn.cz
- 15) www.kr-ustecky.cz
- 16) www.lidskaprava.cz
- 17) www.msmt.cz
- 18) www.napsi.cz
- 19) www.portal.gov.cz
- 20) www.pravo.wz
- 21) www.romea.cz
- 22) www.scitani.cz
- 23) www.socialni-zaclenovani.cz
- 24) www.soschomutov.cz
- 25) www.top09.cz
- 26) ww2.unhabitat.org
- 27) www.uur.cz
- 28) www.vlada.cz

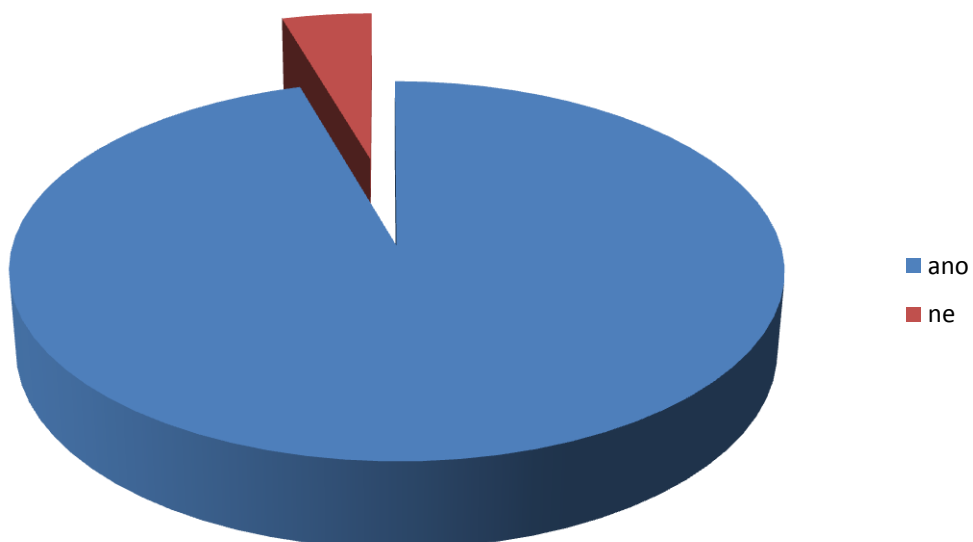
Příloha – Výsledky dotazníku



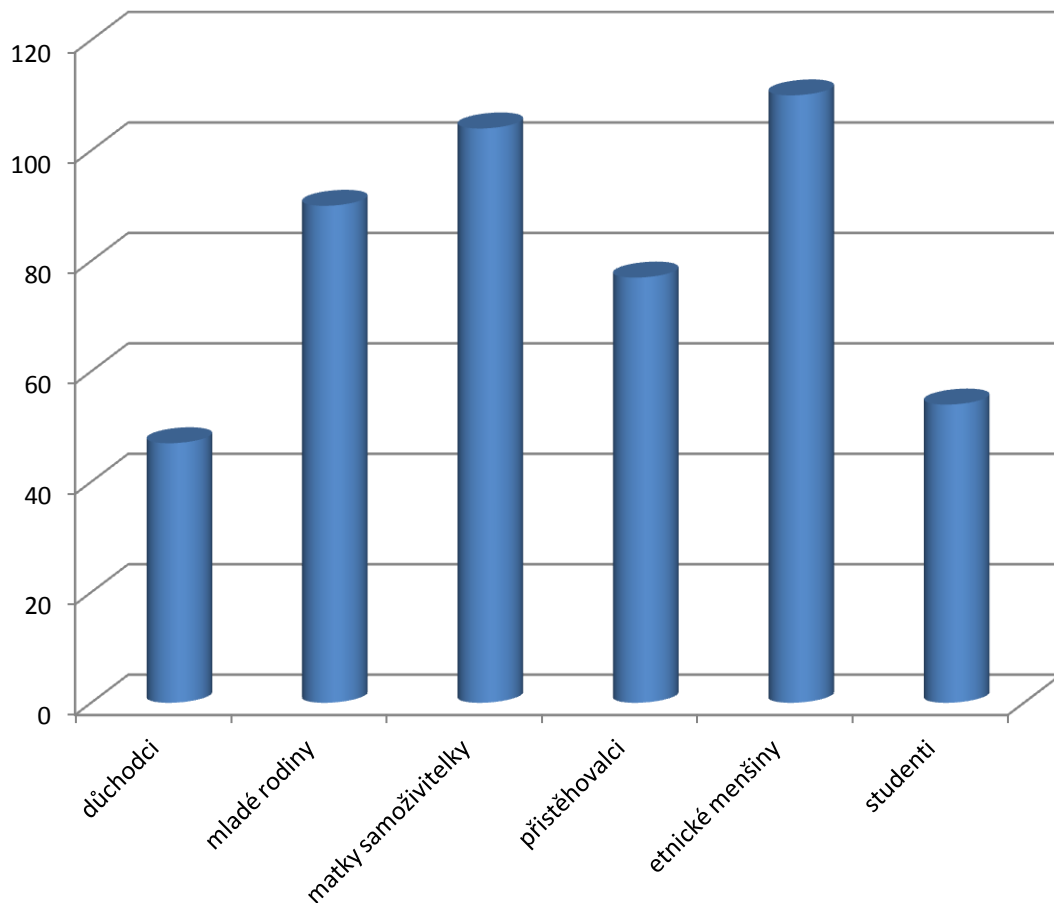
Otázka č. 3: Myslíte si, že jsou sociální dávky na bydlení zneužívány?



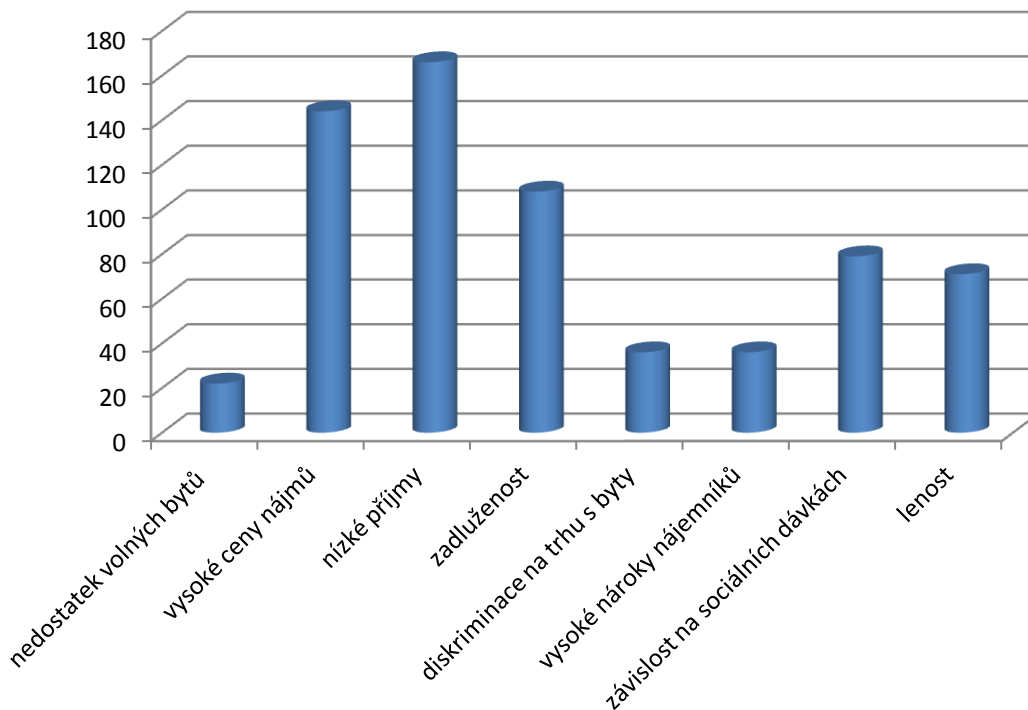
Otázka č. 4: Myslíte si, že existují skupiny obyvatel, které mají problém s hledáním trvalého bydlení?



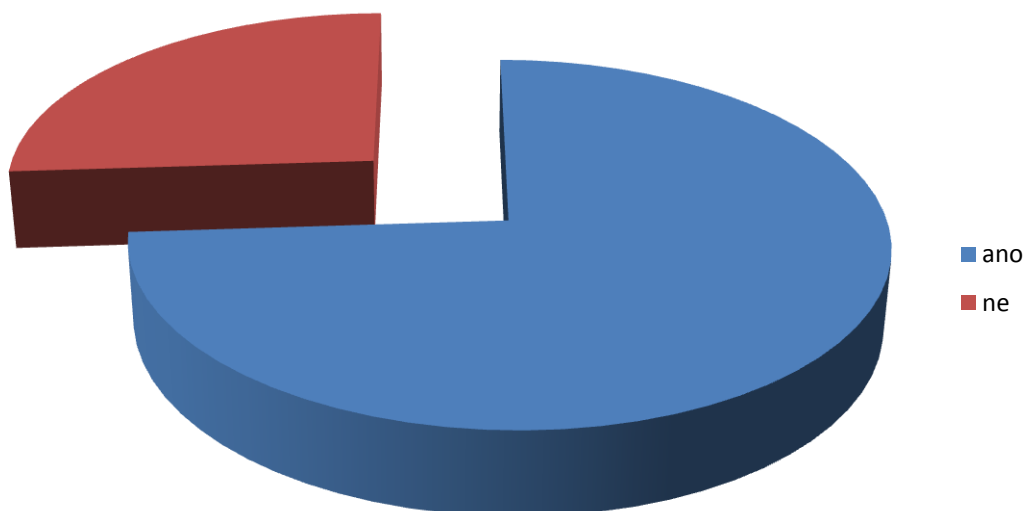
Otázka č. 5: Pokud jste v předchozí otázce odpověděli ano, vyberte prosím skupiny obyvatel, kterých se tento problém týká



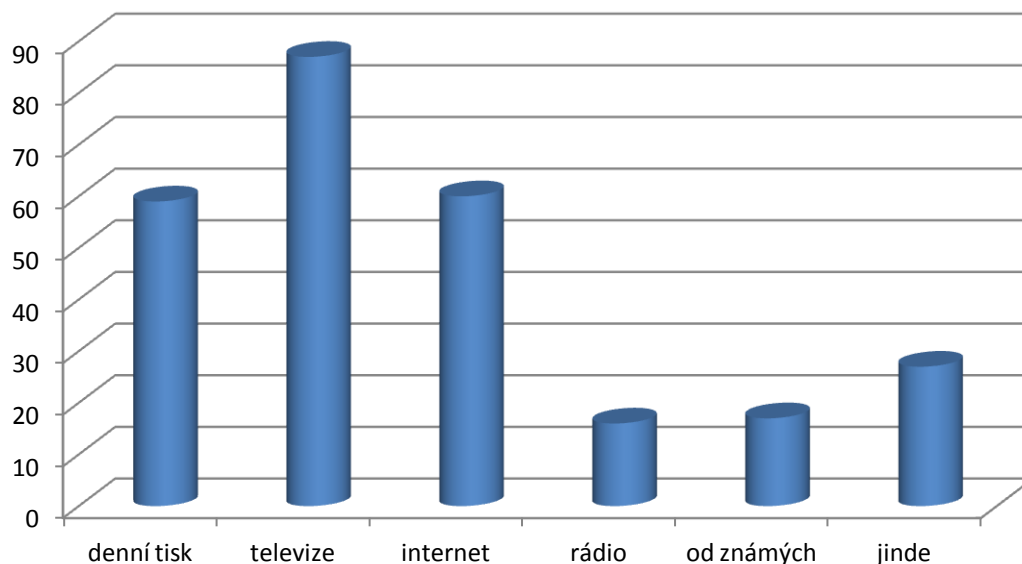
Otázka č. 6: Proč mají určité skupiny obyvatel zhoršený přístup k bydlení?



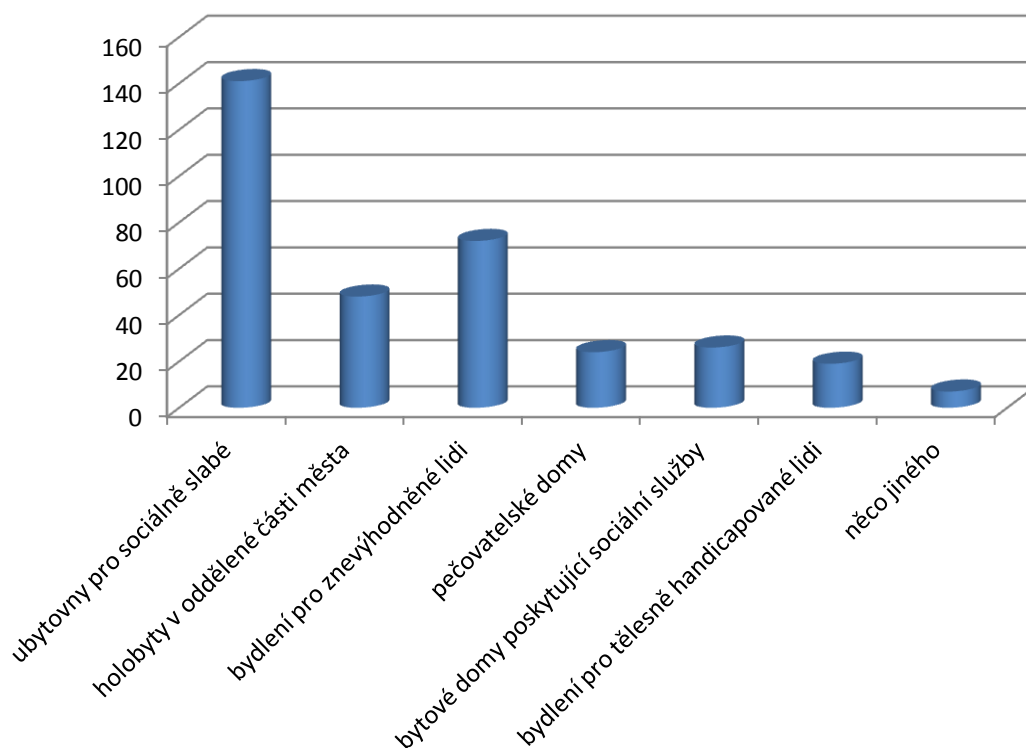
Otázka č. 7: Znáte pojem sociální bydlení?



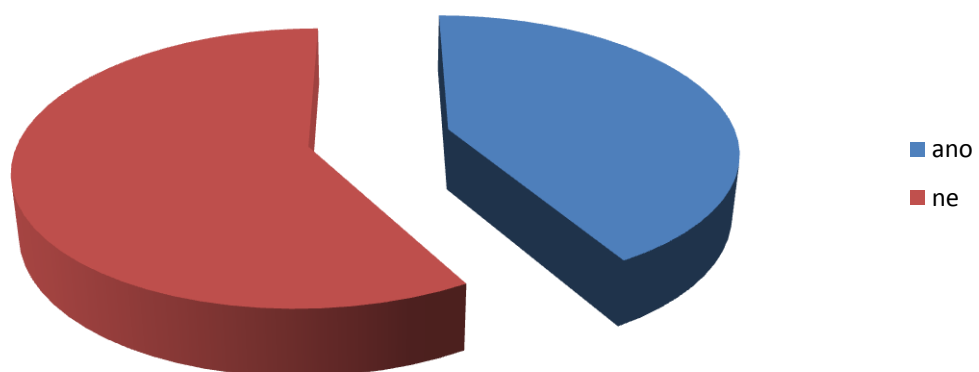
Otázka č. 8: Vzpomínáte si, kde jste se s termínem Sociální bydlení setkali?



Otázka č. 9: Co si pod pojmem Sociální bydlení představíte?



Otázka č. 10: Měl by stát (nebo například obec) garantovat právo na bydlení pro každého občana?



Resumé

Tato rigorózní práce je rozdělena do sedmi kapitol, přičemž téměř každá z kapitol čerpá jak z literatury a jiných pramenů, tak z praktických poznatků získaných vlastním pozorováním. Kromě částí obsahujících vlastní text rigorózní práce obsahuje ještě úvod, závěr a grafickou přílohu.

Jak jsem zmínila výše, první kapitolou práce je úvod, v němž je nastíněno směřování práce a vysvětlen výběru tématu.

Druhá kapitola se zabývá právem na bydlení, jeho vymezením v mezinárodních lidsko-právních dokumentech, v evropském i vnitrostátním právu. Je zde zmíněn také pojem přiměřeného bydlení a akcentována diskriminace na trhu s byty a její projevy.

Třetí kapitola se věnuje sociálnímu vyloučení, které z různých pohledů rozebírá. Zabývá se jeho vznikem, projevy a znaky a také momentální situací v České republice. V této kapitole je rozebrán i fenomén bytové nouze, jako jednoho ze základních stavebních prvků budoucího zákona o sociálním bydlení.

Čtvrtá kapitola pojednává o sociálně vyloučených lokalitách, jejich charakteristice a rozmístění. Věnuje se také složitému životu osob, které v těchto oblastech žijí.

Pátá kapitola je pro tuto práci stěžejní, neboť klade důraz na dávky podporující bydlení, potažmo na dva základní zákony, na jejichž základě jsou doplatek na bydlení a příspěvek na bydlení poskytovány. Jedná o zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi a o zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Tato kapitola obsahuje také zamyšlení nad vhodností existence dvou podobných dávek a o možném zjednodušení dávkového systému.

Šestá kapitola se soustředí na problematiku sociálního bydlení. Na počátku nalezneme teoretické vymezení tohoto pojmu, avšak ke zjištění názorů laického vzorku populace byl použit jednoduchý dotazník, jehož výsledky jsou obsaženy v příloze. Tato kapitola se opět zabývá situací v Chomutově, avšak tentokrát s důrazem na bytovou politiku města. Na závěr jsou zde zmíněny určité způsoby řešení složité problematiky sociálního bydlení.

Poslední rozsáhlejší, tedy sedmá kapitola vznikla spíše přímým pozorováním a analýzou místních dokumentů, neboť se týká situace v jednom z nejvíce strukturálně

postížených regionů v České republice. Je zde nastíněn stav sociálně vyloučených lokalit v Chomutově a postup místních orgánů při boji se sociálním vyloučením. Zabývá se také pojetím sociálního bydlení ve městě.

Osmou kapitolou je závěr, v němž jsou shrnuty poznatky získané při psaní této rigorózní práce.

Klíčová slova:

Bydlení - Sociální vyloučení - Chomutov

District Chomutov: social exclusion with an emphasis on housing

Summary

This rigorous work attempts to describe the complicated problem of social exclusion and its impact on housing of disadvantaged people. The text is divided into seven chapters from which is the first one the Introduction and the last one is the Conclusion.

Second chapter deals with the right to housing, which is one of the basic human rights. This right is defined in many international conventions and pacts, that were also mentioned. I also focused on adequate housing and discrimination in access to housing.

The third chapter discusses the social exclusion and analyzes origin, rise and current situation in Czech republic. There is also the phenomenon of housing distress included in this chapter.

The fourth chapter focuses on existence of socially excluded localities, their characteristics and complicated way of life of people that are living there.

The fifth chapter is crucial for this work, because it emphasizes on benefits that support a housing. We have two benefits for housing in Czech republic. Subsidy to housing (Příspěvek na bydlení) is arranged in the Act no. 117/1995 Sb., of state social support and Housing supplement (Doplatek na bydlení) is amended in Act no. 111/2006 Sb., of assistance in material need. This chapter also contains my thought to the possibility of creating one new social benefit on housing, which could simplify our social system.

The sixth chapter concentrates on problematics of social housing. In the beginning we can find the theoretical definition of this idea. For being informed about opinions of common people I used a questionnaire, which results are put in appendix. This chapter deals with situation in Chomutov again, but with accent on housing this time. In the end of the chapter I mention some ways of solution of this complicated matter.

The seventh chapter was prepared on the basis of direct observation and on the analysis of local documents. It is about the one of the regions, that are the most affected by social exclusion and related problems. This chapter maps conditions of socially

excluded localities in Chomutov and procedure of local authorities in the struggle against social exclusion. It also deals with the social housing according to view of the Chomutov city.

The eighth part is only the conclusion, in which I summarized the findings that I gathered during writing of this work.

Key words

Housing - Social exclusion - Chomutov