

Tuto práci a její zveřejnění finančně zajistil
Open Society Institute - Budapest (OSI) v rámci programu
Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI).

OBSAH

Úvod.....	3
Část I. Segregace	
Sídelní koncentrace a segregace menšin.....	5
Typy romských městských sídel ve střední a východní Evropě.....	10
Romské sídelní struktury v Česku a jejich proměny.....	11
Romská migrace a pokusy o její regulaci počátkem 90. let.....	14
Část II. Transformace	
Dopady transformace 90. let na bydlení marginalizovaných sociálních skupin a etnických menšin.....	16
Restituce a prodej domů.....	17
Privatizace bytového fondu obcí.....	21
Část III. Stát	
Romské bydlení v koncepcích integrace romské komunity.....	25
Politika bydlení na centrální úrovni.....	29
Podpora romského bydlení z centrální úrovně.....	34
Poznámka k diskriminaci v bydlení.....	35
Část IV. Obce	
Politiky bydlení na místní úrovni.....	40
Poskytování nájemního bydlení v obecních bytech.....	44
Problematika tzv. „holobytů“.....	49
Část V. Romská reemigrace.....	56
Část VI. Hledání řešení	
Brno: Proměna „Bronxu“ v kulturní centrum Romů?	59
Vesnička soužití v Ostravě-Muglinově	63
Část VII. Bydlení imigrantů.....	65
Závěr.....	71
Přílohy.....	76
Literatura a dokumenty.....	83

Úvod

Tato práce se snaží o vysvětlení fenoménu etnické segregace v oblasti bydlení v české současnosti. Přes snahu o zohlednění vznikajících segregáčnických trendů a souvisejících problémů i u nových etnických menšin představovaných komunitami imigrantů se nezbytně soustřeďuje na problémy bydlení části romské menšiny, kde se v několika posledních letech staly segregáčnické tendence nejzřetelnějšími a nejpálčivějšími. Je to téma aktuální, avšak citlivé. Dovede vyvolat v mnoha lidech emoce, které mohou brzdit rozumnou diskusi.

Jedním z cílů práce je přispět ke konstruktivnímu dialogu tím, že se snaží popsat problémy bydlení etnických minorit s důrazem na segregáčnické trendy a související konflikty co nejobjektivněji. Práce se proto záměrně vyhýbá polemikám spojeným s nejnámější kontroverzní událostí, stavbou zdi v Matiční ulici v Ústí nad Labem, jež sehrála roli katalyzátoru v procesu společenského uvědomění si závažnosti problémů interetnického soužití v oblasti bydlení. Nepodsouvá rovněž apriorně špatné úmysly kterémukoli z aktérů na popisované scéně. Jejím smyslem ovšem není zamlžovat skutečné obrysy vážných problémů. Vychází ale z přesvědčení, že nadužívání slov diskriminace a rasismus jen málo přispěje k jejich odstranění.

Od prvotního úmyslu o sepsání této studie přes její přípravu a realizaci uplynula poměrně dlouhá doba dvou let. Jestliže na počátku mělo jít o první sondu do nezmapovaného pole, postupně se ukázalo, že téma se mezitím stalo předmětem jiných výzkumných projektů. Na tomto místě chci zmínit alespoň nevýznamnější z nich. Je to projekt *Romové, bydlení, soužití* podpořený Nadací pro rozvoj občanské společnosti z fondu Phare, jenž vedl k publikování prvního ucelenějšího souboru statí věnovaných problematice bydlení Romů. Opomenout nelze ani provokativní pohled Iny Zoon na současný stav bydlení Romů a vztahy mezi většinou a romskou minoritou v České republice předložený v knize *On the Margins*.

Rozvoj zkoumání problematiky bydlení je důvodem, proč se práce nevěnuje podrobněji některým okruhům obecnějších problémů, např. teoretickým otázkám sociálního bydlení, a jen letmo zmiňuje i některé již popsané konkrétní případy projevu diskriminačních a segregáčnických tendencí (např. situaci související s odstraňováním následků povodní v Ostravě). Úmyslu nepopisovat již popsané se mi však vzhledem k časové paralelnosti vzniku této práce s jinými studii nepodařilo vždy dostát.

Přesto věřím, že práce alespoň částečně zaplňuje jedno bílé místo. Je jím doposud chybějící celistvější pohled na akutně se demonstrující trendy k rezidenční segregaci podél etnických linií nikoli jako na množinu individuálních jevů, ale jako na složitý fenomén, jenž má na jedné straně své paralely v jiných zemích, a na druhé straně je vsazen do konkrétních souvislostí transformačních procesů české společnosti. Pojetí sociální a prostorové segregace jinoetnického obyvatelstva jako jevu s mnoha různými facetami rovněž naznačuje, že k jeho poznání je zapotřebí multidisciplinární přístup. Nemělo by se k němu přistupovat jako doposud pouze v rovině etické, právní a sociální. Je nutné podrobit ho důkladné analýze prizmatem dalších speciálních vědních oborů jako jsou sociální geografie, urbanismus či ekonomie. Práce v tomto ohledu naznačuje směry a cíle žádoucího bádání, aniž by si sama kladla nereálné ambice použití metod vlastních těmto vědním disciplínám.

Práce je rozdělena do 8 částí. První část nabízí stručný obecný úvod k tématu etnické rezidenční segregace. Snaží se jej zachytit v mezinárodních paralelách i v konkrétním pohledu

na zvláštní typy romských sídelních struktur ve střední a východní Evropě a na jejich současné proměny v České republice.

Druhá část popisuje nejvýznamnější transformační procesy 90. let v oblasti bydlení, jimiž byly restituice a privatizace bytového fondu, a jejich dopad na bydlení chudých a marginalizovaných skupin společnosti, mezi něž patří i příslušníci menšin.

Třetí část práce se posouvá do přítomnosti. Podává obraz současných politik a programů na ústřední úrovni, které reagují na již nepřehlédnutelné vážné poruchy v oblasti bydlení, které začaly ve druhé polovině 90. let nabývat rovněž společensky hroživou podobu trendů k sociálnímu vyloučení a sídlení segregaci části příslušníků romské minority. Tato část je doplněna krátkým diskursem o diskriminaci v oblasti bydlení, který se snaží nalézt odpovídající zorný úhel a nástroje, jimiž bude možné tuto oblast analyzovat.

Čtvrtá část usiluje o zachycení současných politik bydlení na obecní úrovni. Zvláštní pozornost věnuje těm postupům, které zásadním způsobem ovlivňují segregáční trendy v bydlení: pronájem obecních bytů a poskytování náhradního bydlení obcemi.

Pátá část představuje stručnou poznámku k dopadům romské zahraniční emigrace na bydlení Romů.

Projekt komunitního bydlení ve městě Brně a projekt výstavby Vesničky soužití v Ostravě-Muglinově jsou představeny v šesté části práce, která si klade otázku, za jakých podmínek jsou tyto projekty „přenosné“ do jiných míst.

Sedmá část nastiňuje současný obraz bydlení přistěhovalců v České republice. Připomíná rovněž dilemata nastíněná v první části práce.

Závěrečná část práce shrnuje hlavní teze a formuluje některá doporučení pro oblast bydlení menšin. Vychází přitom z myšlenky, že zásadní signál k nápravě musí vzejít z roviny ústředních orgánů. Pouhá kritika jednání obcí a ani dobře míněné rady nemohou být účinné, nebudou-li obecní politika a legislativa zasazeny do zřetelného a pevného rámce celospolečenských cílů a strategií zaměřených na vyrovnání ekonomických i sociálně psychologických tlaků k rezidenční segregaci.

Část I. Segregace

Sídelní koncentrace a segregace menšin

Rezidenční segregace zahrnuje prostorovou koncentraci určitých skupin obyvatelstva. Tento fenomén není nový. Segregace se objevuje ve všech lidských kulturách s určitou minimální mírou společenské diferenciaci. Různé společnosti rozdělovaly své členy v obývaném prostoru podle ekonomických, sociálních, etnických či náboženských linií po celá tisíciletí. Rezidenční segregace a její převažující typy jsou nejpatrnější ve větších sídelních strukturách jako jsou města a metropole. Např. v tradičních orientálních městech převažovala segregace podél etnických a náboženských linií. Ve středověkých evropských městech dominovala sociální segregace. Kupecké čtvrti byly odděleny od čtvrtí řemeslníků a židé žili v uzavřených ghettech. Příchodem industrializace byla sociální segregace doplněna funkčním rozdělením využití pozemků. Rozdílnost městských čtvrtí, včetně jejich převažujícího obydlí různými příjmovými a sociálními skupinami, je přirozeným a do jisté míry nezbytným rysem moderní urbánní společnosti.¹ Někteří autoři přitom tvrdí, že pozvolný proces sociálně-prostorové diferenciaci bohatých a chudých nezastavil ani dopad socialistické urbánní a bytové politiky.²

V našem kulturním kontextu - tj. v prostoru euroamerické civilizace - se v současné době, i když z různých historických a společenských důvodů a v různém rozsahu, sociální sídelní segregace prolíná se segregací etnickou. Se silnou tradicí bádání o rezidenční segregaci, která si všímá i etnického statusu obyvatel, se setkáváme především v zemích s dlouhou historií rasově a etnicky různorodé skladby obyvatelstva. Dominující roli na tomto poli si udržují severoameričtí badatelé, kteří tak odpovídají na společenskou objednávku vzešlou z americké historie nucené rasové segregace a z úsilí o její odstranění.³

Přestože segregace je historicky přetrvávajícím a do jisté míry přirozeným jevem, jsou určité typy segregace považovány urbanisty a sociálními vědci za projev patologického vývoje. Jedním ze signálů defektního vývoje je soustředění etnicky a kulturně odlišného menšinového obyvatelstva představovaného v zemích západní Evropy především imigranty, kteří se přistěhovali po 2. světové válce.⁴ Např. studie Rady Evropy „Rozmanitost a soudržnost“ věnovaná integraci imigrantů a menšin uvádí: „Chudší čtvrti v evropských

¹ O vysvětlení vzniku sociálně-prostorové struktury ve městech usilují různé sociální a ekonomické teorie. Jejich stručný nástin nabízí práce L. Sýkory: Teoretické přístupy ke studiu města. In: Sýkora, L. (ed.): Teoretické přístupy a vybrané problémy v současné geografii. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty UK, Praha, 1993, s. 64-99.

² Maďarský badatel J. Ladányi dokládá toto tvrzení na poválečném vývoji Budapešti. Viz: Ladányi, J.: Patterns of Socio-economic and Ethnic Residential Segregation in a Comparative Perspective. Council of Europe, Culture and Neighbourhoods Project, 1994, s. 39-48. Názory badatelů se však v tomto ohledu rozcházejí. Srovnej také: Sýkora, L.: The Geography of Post-Communist Cities: Research Agenda for 2001. Acta Facultatis Rerum Naturalium Universitatis Comenianae, Geographica, Supplementum No. 2/II, s. 269-278.

³ Počátek zkoumání rezidenční a rasové segregace v USA je spojován s tzv. chicagskou školou, která působila ve 20. a 30. letech 20. století. Badatelské úsilí bylo nejprve zaměřeno především na pochopení rasových a sociálních nerovností. V novější době se výzkum v USA soustřeďuje spíše na metodologické otázky popisu a měření stavu segregace.

⁴ Proces nahrazování domácí dělnické třídy zahraničními pracovníky, který je důsledkem globalizace, bývá někdy označován jako proces „zabarvování“ třídních struktur. Tento jev nabízí také hypotézu pro objasnění vzniku sídelních koncentrací etnických skupin přistěhovaleckého původu na základě udržování dřívějších vzorů sociální a prostorové diferenciaci domácího obyvatelstva.

městech existovaly odjakživa, nicméně jejich situace se v osmdesátých letech zhoršila a vyznačovala se rostoucí úrovní dlouhodobé nezaměstnanosti nebo podzaměstnanosti, koncentrovanou chudobou, nízkou úrovní vzdělání, špatným bydlením a vysokou závislostí imigrantů a menšin na systému sociálního zabezpečení. Ve slovní zásobě plánovačů a tvůrců politiky velkoměst se vynořily pojmy jako rozdělené město a prostorová segregace⁵. Za patologickou segregaci je považován vznik městských čtvrtí, které jsou obydleny lidmi z nejnižších příček sociálního žebříčku s doprovodnými jevy jako jsou nezaměstnanost či nedostatek vzdělání nebo skupinami přistěhovalců, jejichž kulturní kapitál se značně liší od kulturního kapitálu domácího obyvatelstva. Obyvatelé těchto čtvrtí trpí sociálním vyloučením, což je živnou půdou pro vznik konfliktů.

Indikátorem patologické koncentrace menšin může být geografická podoba sídelních vzorců. Uvádí se například, že pro evropská města není typická severoamerická „šachovnicová“ segregace bohatých a chudých, která se v USA kryje s rozdělením na barevné a bílé. V evropských městech je zřetelný jiný trend. Zatímco lidé s vyšším společenským postavením jsou vyčleněni v několika málo velkých, prostorově rozlehlých a sourodých oblastech, obyvatelé s nízkým statusem jsou obvykle koncentrováni ve vícero malých, prostorově nekoherentních „mikrosegregátech“. Vytvoření velkých, zřetelně prostorově ohraničených městských oblastí, kde je soustředěno chudé minoritní obyvatelstvo, tak naznačuje určitý defektní vývoj.⁶ Maďarští badatelé např. poukazují na to, že v Budapešti dochází k nahrazování tradičních roztroušených mikrosegregátů chudých vznikajícím rozsáhlým souvislým ghettem blízko centra, které zahrnuje celé budapešťské obvody, a kde dochází k výrazné koncentraci Romů a k útěku majetnějšího obyvatelstva.⁷

Koncentraci menšinového obyvatelstva lze zachytit nejen uvnitř měst, ale také v širším rámci bohatých a chudých oblastí evropských zemí. Například oficiální zdroje z Velké Británie, kde obyvatelé s etnickým menšinovým původem tvoří 6,5% obyvatel, uvádějí, že:

- 56% příslušníků etnických menšin žije v 44 nejvíce deprivovaných místních správních celcích; přitom v těchto oblastech žije čtyřikrát více příslušníků menšin než v jiných oblastech,
- příslušníci etnických menšin jsou koncentrováni v několika urbánních obvodech; 2/3 z nich žijí v Londýně a na území tří velkých metropolitních oblastí (West Midlands, Manchester a West Yorkshire),
- v některých oblastech tvoří příslušníci etnických menšin téměř polovinu obyvatel, např. ve dvou londýnských hrabstvích,
- až 50% příslušníků některých komunit (afro-karibské a bangladéšské) bydlí v nějakém typu sociálního bydlení, zatímco takto bydlí jen zhruba čtvrtina bílých domácností,
- až 15% menšinových domácností žije v přeplněných bytech, zatímco takto žijí jen 2% bílé populace.⁸

Obdobné trendy lze pozorovat i v jiných západoevropských zemích, např. v Německu u turecké imigrantské komunity nebo ve Francii u komunit přistěhovalců ze subsahární Afriky v některých pařížských obvodech. Vznik oblastí s výraznou koncentrací etnických minorit

⁵ Rozmanitost a soudržnost: nové úkoly v oblasti integrace imigrantů a menšin. Rada Evropy, červenec 2000, s. 70.

⁶ Ladányi, J., op. cit., s. 40-41.

⁷ Zayzon, M. D.: Marginalisation and Segregation of the Romanies in Budapest. In: European Vision, 1995, s. 38-42.

⁸ Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal. Cabinet Office, London, June 2000.

přítom může mít dvě podoby: může jít o koncentraci jedné etnické skupiny nebo o vznik koncentrací přistěhovalců různého původu, kdy jsou imigranti odděleni od původního domácího obyvatelstva, avšak nedochází k žádnému „etnickému soužití“ mezi příslušníky stejné skupiny. Druhý typ segregace je podle některých autorů typický pro skandinávská města.

Současné studie, které se zabývají rezidenční koncentrací etnických minorit, upozorňují, že segregace je fenoménem, jenž má mnoho podob. Je úzce spojen s rasismem a diskriminací, ale i s mnoha individuálními rozhodnutími vedenými sebezájmem, a to jak u příslušníků většiny, tak menšiny. Důležitou roli přitom hrají také institucionální postupy a praktiky.

Zatímco v minulosti se odborné bádání soustřeďovalo na negativní jevy vedoucí k segregaci, v současnosti kladou někteří autoři důraz na možnost volby a společného jednání členů menšinové komunity. Např. britský badatel L. M. Harrison ve své knize věnované vztahům mezi „rasou“, bydlením a politickou mocí tvrdí, že tradice výzkumu zaměřeného pouze na problémové oblasti vedla k některým falešným představám o nebezpečí koncentrace menšinového obyvatelstva.⁹ Myšlenka, že koncentrace je škodlivý proces, který je produkován pouze vnějšími silami, nahodilostí nebo sociální patologií, může vést k podcenění významu politických rozhodnutí, která jsou činěna uvnitř menšinových komunit a rovněž k nesprávným opatřením, jako je úsilí o rozptýlení menšinových obyvatel. V praxi může být podle Harrisona geografická koncentrace pro menšinové obyvatele výhodná, např. z hlediska ochrany proti rasistickým útokům, možnosti politické organizace, možnosti rozvoje dobrovolných náboženských, vzdělávacích a kulturních aktivit a hodnoty přítomnosti vlastní jazykové skupiny. Na segregovanou etnickou čtvrť tak lze nahlížet jako na zvláštní teritorium, které slouží k projevení a pozvednutí vlastní menšinové identity, a které poskytuje minoritám podporu a ochranu. Etnické enklávy mohou pozitivně působit nejen dovnitř směrem k příslušníkům menšinové komunity, ale v interakci s většinovým prostředím se mohou stát rovněž novými centry inovace a kreativity ve vznikající multikulturní společnosti.

Obdobně i v USA změnila rostoucí solidarita a politická organizovanost rasových skupin a obyvatel čtvrtí diskurs týkající se rasy, segregace a moci. Tím, že se spojily v mocné politické hlasovací bloky a místní organizace, etnické skupiny jsou nyní schopny požadovat po společnosti služby, které jim byly v minulosti upírány. Existuje proto obava, že tato moc zmizí, rozpustí-li se tyto skupiny do širší společnosti. Pokusy o desegregaci některých oblastí jsou proto často spojovány spíše s negativními aspekty gentrifikace.¹⁰

Existenci etnických enkláv vzniklých převážně na základě svobodné volby, kde jsou zastoupeny všechny sociální vrstvy jedné komunity a jejíž obyvatelé pociťují sounáležitost, je tak nutné odlišovat od etnických ghett nebo slumů obydlených výlučně chudými vrstvami jedné etnické skupiny. Rozdíl mezi „etnickou enklávou“ a „ghettem nebo slumem“ lze zachytit v hlavních rysech takto:¹¹

⁹ Harrison, M. L.: Housing, „Race“, Social Policy and Empowerment. Aldershot, Avebury, 1995, s. 58.

¹⁰ Gentrifikací se rozumí proces obnovy čtvrti, který může vést ke zvýšení ceny nemovitostí a k vytěsnění původních obyvatel, kteří si již nemohou dovolit platit zde daně nebo nájem.

¹¹ Při tvorbě tabulky byl použit výukový materiál z USA.

ETNICKÉ ENKLÁVY	GHETTA/SLUMY
městské čtvrtě či oblasti obývané převážně jednou etnickou skupinou	městské čtvrtě či oblasti města obývané převážně chudými
dobrovolné bydlení ve čtvrti	nedobrovolné bydlení ve čtvrti
úplná komunita	neúplná komunita
sdílená etnicita	-
silný pocit komunity a sounáležitosti	-
různost společenských tříd	třídní a rasová homogenita
zřetelně definované fyzické hranice	-

V současné době existují propracované metody k měření míry rezidenční etnické segregace. Tyto metody se neustále rozvíjejí a zdokonalují a současně jsou i adaptovány na místní podmínky, např. na skutečnost, zda jde o segregaci ve velkých metropolitních oblastech nebo v prostředí menších měst.¹² Související otázkou jsou relace, v nichž je segregace posuzována. Uvedme pro ilustraci známý případ soudně nařízeného desegregačního opatření ve městě Yonkers, New York, USA.¹³

Yonkers, město se 189 tisíci obyvatel v roce 1990, je rozděleno dálnicemi do čtyř kvadrantů. Černí Američané a Hispánci tvořili ve městě celkem 14%, resp. 17 % populace. V jihozápadním kvadrantu však tvořili až 62 % všech obyvatel. Od počátku 80. let bylo proti městu vedeno kvůli segregaci několik soudních sporů. V nejznámějším a nejkontroverznějším z nich rozhodl v roce 1985 federální soudce L. B. Sands, že příslušné městské a státní úřady jsou odpovědné za provozování politiky záměrné rasové segregace (United States v. City of Yonkers, 1985). Doložil to mimo jiné i skutečností, že v roce 1982 mělo město 6800 komunálních sociálních bytů, a že z těchto bytů bylo 6566, tj. 97 %, umístěno v jihozápadním kvadrantu nebo blízko něj. Soudce proto nařídil městu, aby postavilo 200 „roztroušených sociálních bytů“ v zónách mimo jihozápadní kvadrant. Město po dlouhých kontroverzích nakonec postavilo v letech 1990 - 1993 ve východní bílé části města 7 obytných komplexů s počtem bytů mezi 14 až 48, do nichž nastěhovalo výlučně sociálně potřebné menšinové obyvatele. Z perspektivy etnického složení celého města a přijímající bílé městské čtvrti došlo k určité desegregaci. Avšak samotné nové obytné komplexy představují etnické mikrosegregáty, malé enklávy menšinových obyvatel zasazené do homogenního „bílého“ okolí, jež se při zobrazení na mapce jeví jako černé skvrny na bílém pozadí. Při posuzování segregace je tak nutno mít na paměti, že výsledný obraz záleží na tom, jak nastavíme objektiv kamery.

S obdobnými metodologickými a koncepčními otázkami se musí vyrovnávat také zkoumání stupně demografické integrace. Jestliže demografickou integraci definujeme jako

¹² Často citovaní autoři D. S. Massey a N. A. Denton rozlišují pět klíčových dimenzí segregace. *Vyváženost (evenness)* zahrnuje rozdílné prostorové rozmístění skupin, *interakce/vystavení (exposure)* měří potenciální kontakt mezi skupinami, *koncentrace (concentration)* odkazuje k relativnímu množství prostoru obývanému jednou skupinou, *centralizace (centralisation)* indikuje blízkost umístění skupiny k centru města a *shlukování (clustering)* měří stupeň dotýkání se neboli „shlukování“ prostorových jednotek obývaných jednou skupinou. (Harrison, J. R. a Weinberg, D. H.: Racial and Ethnic Residential Segregation: 1990. U. S. Census Bureau, <http://ftp.census.gov/hhes/www/housing/resse/def.html>). Předpokladem použití exaktních metod měření rezidenční segregace je dostupnost dat o etnickém složení obyvatelstva. Možnost aplikace těchto metod na měření rezidenční segregace v našem prostředí bude patrně omezena. Novým podnětem pro tento směr bádání se nestaly ani výsledky sčítání lidu v roce 2001.

¹³ Briggs, X. S., Daren J. T., Aidala, A.: In the Wake of Desegregation. Early Impacts of Scattered-Site Public Housing on Neighbourhoods in Yonkers. New York, APA Journal, Winter 1999, s. 27-49.

smíšení etnik na vymezeném území, musíme stanovit, jaký podíl skupin představuje ideálně integrovanou čtvrť, město či oblast. Např. padesátiprocentní podíl menšin, který je někdy používán jako kritérium, nebude vhodným indikátorem pro zemi, kde menšiny tvoří jen nepatrný zlomek obyvatel.

Při zkoumání segregace je nutné mít na paměti i to, že segregace může být vnímána jednak jako stav a jednak jako proces. Čtvrtě, které se mohou jevit v konkrétním časovém bodě jako integrované, mohou být z hlediska segregáčnických procesů čtvrtěmi ve fázi přechodu. (Podle pesimistů je tak integrace obdobím mezi příchodem prvního barevného obyvatele a odchodem posledního bílého.) To, co se děje v etnicky segregovaných sídelních oblastech v průběhu času, je rovněž dobrým indikátorem faktorů, které přispívají k jejich vzniku. Jestliže například druhá generace přistěhovalců zůstává žít bez zřetele ke svému sociálnímu a ekonomickému postavení v oblasti, kam přišli jejich rodiče, mluví tento fakt proti teoriím, které vysvětlují vznik segregovaných oblastí pouze třídě a ekonomicky.

Fenomén sídelní diferenciacie představuje rámec, do jehož vnitřního pole je nutné umístit i problém etnické segregace jinoetnického obyvatelstva ve středoevropském a v českém prostředí. Při úvahách o sídelní segregaci a integraci v tomto prostoru je ovšem nezbytné rozlišovat tzv. historické a nové menšiny. Historické neboli národnostní menšiny jsou především důsledkem vzniku národních států po zániku mnohonárodních říší (Rakouska-Uherska, Osmanské říše) a posouvání hranic mezi státy. Pro uchování jejich národní, kulturní a jazykové odlišnosti, která je považována nejen za evropskou kulturní hodnotu, ale i za základní právo příslušníků těchto menšin, může být udržení sídelní koncentrace v tradičních oblastech nezbytností.¹⁴

Ve středoevropském a českém prostoru jsou tak dnes, stejně jako v západní Evropě, možným předmětem diskursu o rezidenční segregaci a integraci především tzv. „nové menšiny“, tj. jinoetnické komunity usazených přistěhovalců či skupin obyvatelstva imigrantského původu. Zvláštním případem je romská menšina. Ve střední a východní Evropě je považována za menšinu historickou. Obdobně jako přistěhovalcům však schází Romům teritorium, které by mohlo být považováno v zemi, v níž žijí, za jejich tradiční území. Romská menšina ve střední a východní Evropě sdílí s barevným obyvatelstvem v severní Americe a s přistěhovaleckými komunitami v západní Evropě osud dlouholeté diskriminace a obtížného sociálního postavení. Na rozdíl od sídelní koncentrace tradičních historických menšin (v Česku např. Poláci a Němci) je tak rezidenční koncentrace romského obyvatelstva problematickým společenským jevem.

Tato práce pojednává o problematice bydlení Romů a přistěhovalců samostatně. Vede k tomu odlišný historický vývoj, který má za následek četná specifika. Pominout nelze ani rovinu etickou. Z postavení Romů jako národnostní menšiny plyne silnější morální nárok na řešení jejich problémů, a to i za použití mnohem radikálnějších a silnějších intervenčních postupů ze strany ústředních a místních orgánů než je tomu u nových dobrovolných imigrantů.¹⁵ Pokud jde o tyto nové přistěhovalce, může společnost předcházet tíživým

¹⁴ Článek 16 Rámcové úmluvy o ochraně práv příslušníků národnostních menšin (1995) proto zakazuje, aby státy činily jakákoli opatření, která by měnila podíl minoritního obyvatelstva v oblastech tradičně obývaných příslušníky národnostních menšin.

¹⁵ Tato teze vychází z koncepce silnějších morálních nároků příslušníků původních obyvatel nežli nových imigrantů, kterou zpracovává kanadský badatel Will Kymlicka. Viz Barša, P.: Politická teorie multikulturalismu. CDK, Brno, 1999.

problémům jejich segregace a sociálního vyloučení rovněž přiměřeným nastavením imigrační politiky státu. Do budoucna je však nutné počítat s tím, že v evropském prostoru se budou postupně stírat rozdíly mezi starými a novými menšinami, a to i v rovině právní a etické.

Typy romských městských sídel ve střední a východní Evropě

Historický proces postupného usazování se Romů ve střední a východní Evropě vedl ke vzniku specifických romských sídelních struktur, tj. místních koncentrací Romů jako enkláv či mikroenkláv obklopených většinovým obyvatelstvem. I na tyto struktury se vztahuje teze, že „vzorce bydlení“ jsou dobrým indikátorem jevů jako jsou asimilace, segregace a sociální interakce. Podnětným příspěvkem pro poznání romské urbánní sídelní struktury je práce bělehradského urbanisty Vladimira Macury, který se ve své studii zpracované pro skupinu odborníků pro otázky Cikánů/Romů při Radě Evropy soustředil na typologii městských romských sídel (tj. prostředí, ve kterém Romové žijí).¹⁶ Tato typologie je zajímavá pro Česko, kde, na rozdíl od nám jinak blízkých středoevropských zemí jako jsou Maďarsko a Slovensko, žije většina Romů v městském prostředí.¹⁷

Podle Macury je typologie romských sídel spoluvytvářena třemi faktory: morfologickými charakteristikami sídel (tj. typem ulic, domů a infrastruktury), umístěním (s historicky převažujícím periferním umístěním) a charakteristikami populačních skupin (např. stará urbánní populace, přistěhovalci, tj. zahraniční dělníci, proletarizovaná populace, pauperizovaná populace a nově urbanizovaná populace). Na základě kombinace těchto charakteristik rozlišuje Macura 7 typů romských sídel:

1. *Urbánní romské „mahaly“* nacházející se v centrech balkánských městech, které mají svůj původ v období turecké správy v 19. století, kdy byla města vnitřně organizována na náboženském a etnickém principu.
2. *Dočasné slumy v městských centrech*, které byly postaveny na jednu či dvě sezóny s vědomím, že je obyvatelé budou muset opustit, které však někdy, např. v důsledku nedostatku zájmů investorů o pozemky, kde se nacházejí, přetrvávají celá desetiletí,
3. *Roztroušená chudá obydlí*, která zahrnují i romské rodiny. Tyto roztroušené chudé enklávy se nejčastěji nacházejí ve staré městské zástavbě, která nebyla po dlouhou dobu renovovaná a postupně chátrala. Romové přitom v těchto místech obývají nejzanedbanější obydlí, sklepy či opuštěné domy.
4. *Periferní slum*, což je sídlo, v němž jsou sociální situace a životní prostředí takové, že mají negativní dopady na zdravotní, společenský a psychický stav obyvatel. Periferní slumy se vyznačují sociální a ekonomickou homogenitou obyvatel, kteří trpí vyloučením a jsou jen málo integrováni do místní i globální pospolitosti.
5. *Nově postavená sídla typu „ghetta“*, která jsou financována orgány místní správy nebo jinými institucemi v rámci městského rozvojového programu anebo v rámci řešení nějakého

¹⁶ Macura, V., Petrovic, M.: Housing, Urban Planning and Poverty: Problems Faced by Roma/Gypsy Communities with Particular Reference to Central and Eastern Europe. Council of Europe, MG-S-ROM (99)1, Strasbourg, 22 February 1999.

¹⁷ V Maďarsku žilo podle výzkumu provedeného v letech 1993-94 maďarskou Akademií věd asi 482 000 Romů, tj. 4,96 % populace. Z toho žilo na venkově 60,5% Romů, v menších městech 30,4% Romů a v Budapešti 9,1% Romů. Ještě na počátku 70. let zde žila většina Romů (až 70% v menších městech a na vesnicích) v tradičních romských koloniích. Podle názoru autorů studie žilo až 60 % maďarských Romů v době výzkumu v podmínkách segregace. Na Slovensku žije podle odhadu odborníků 480-520 000 Romů, tj. 10% populace. V roce 1997 bylo na Slovensku 516 izolovaných romských osad, které představují nejzávažnější sociální problém. Vzhledem k těmto podmínkám je srovnávání sídelní situace Romů v České republice s těmito zeměmi obtížné.

sociálního problému. Jsou to podstandardní sídla, která jsou často budována na okrajích měst. Většina těchto sídel, zvláště ve velkých urbánních celcích, kde jsou značné vzdálenosti, je předurčena k izolovanému životu bez kontaktu s vnějším světem. Velkým problémem je nedostatečná městská doprava, která je nepravidelná či omezena na několik spojů denně.

6. *Nouzová obydlí* jsou kategorií, která v materiálním ohledu představuje velmi rozdílné budovy. Mohou to být například různé komunální ubytovny nebo opuštěné buňky, které sloužily k dočasnému ubytování stavebních dělníků. V některých případech může tento typ obydlí zahrnovat domy ze sousedních vesnic zakoupené městskými úřady, aby řešily problém chudých.

7. *Zničené bloky bytů (sídliště)* jsou velká sídla, která vznikla v období socialistické industrializace v některých středoevropských a východoevropských městech. Romské rodiny se nastěhovaly do těchto sídlišť na základě zaměstnání v socialistických podnicích. V období transformace však tato sídliště postupně upadala současně s chudnutím obyvatel. Jako příklady uvádí Macura košické sídliště Luník IX nebo český Chanov u Mostu.

Určité typy populace považuje Macura za korelující s určitými typy sídel. Např. pro *starou urbánní populaci*, tj. pro Romy, kteří se usadili ve městech již v minulém století či dříve, je charakteristické bydlení v městských „mahalách“, roztroušených chudých enklávách a v nouzovém bydlení. Zpravidla se však tyto starousedlíci nenacházejí na periferiích měst a na hranicích mezi městskými a venkovskými oblastmi. *Proletarizovaná populace*, k níž patří Romové, kteří byli zapojeni do pracovních procesů v období socialismu, zase často obývá roztroušená chudá obydlí a zničená sídliště, jež jsou umístěna jak v centrech měst tak na periferiích. Pro *nově urbanizovanou populaci* představovanou Romy, kteří přišli do měst z venkova v nedávném období, je typické bydlení v dočasných slumech v městských centrech, v periferních slumech a v nových ghettech.

Macura považuje poznání typů romských sídel za důležité pro vytvoření vhodných a účinných programů ke zlepšení romského bydlení. Není podle něj totiž možné používat stejná opatření k nápravě pro všechny typy sídel, např. pro nejchudší slumy v městských centrech a pro velké komunity na periferii. Upozorňuje rovněž na to, že romská sídla (tj. byty, domy a prostředí, ve kterém jsou umístěny) byla doposud zkoumána etnograficky a sociologicky a jen velmi málo prizmatem stavebních disciplín, architektury a územního plánování.

Macurův popis romských sídelních typů je statický. Zachycuje stav ve střední a východní Evropě ke konci 20. století. Jeho typologii lze obohatit o časový rozměr. Zkoumání proměn typů romského bydlení může přinést důležité poznání z hlediska zachycení sociálních změn v romské menšině a v celé společnosti. Proměny v četnosti, intenzitě a vznik nových, dosud se nevyskytujících typů sídel, mohou být jedním z nástrojů zmapování trendů k sídelní segregaci, na níž se váže také sociální vyloučení. V další kapitole se pokusím za pomoci tohoto přístupu zachytit vývoj v České republice, k němuž došlo v období po roce 1990.

Romské sídelní struktury v Česku a jejich proměny

Poznání tradičního způsobu bydlení Romů má velký význam pro pochopení specifického přístupu Romů k bydlení jako součásti jejich životního stylu.¹⁸ Podle některých odborníků by měl být tradiční způsob života Romů vzat v úvahu také při hledání vhodného typu bydlení pro Romy. Pro zkoumání romských sídelních útvarů v Čechách a na Moravě v poválečném období a v současnosti však má v důsledku historických okolností, jakým byla genocida původních romských obyvatel v Česku za druhé světové války a poválečná migrace Romů ze Slovenska, jen menší význam. Podle kvalifikovaných odhadů žije v současnosti na území České republiky kolem 200 000 Romů; krátce po válce se však odhady počtu Romů na tomto území pohybovaly řádově mezi 600 - 1000.

Migrace Romů ze Slovenska do českých zemí probíhala ve třech migračních vlnách.¹⁹ První Romové přicházeli do pohraničních oblastí po vyhnání německého obyvatelstva. Druhá vlna v padesátých letech byla tvořena zejména dělníky, kteří přicházeli v organizovaném náboru do průmyslových oblastí Ostravska, Mostecka, Kladenska a jižních Čech. Třetí vlnu představují Romové, kteří byly nuceně přesídleni ze Slovenska do českých a moravských okresů s nízkou koncentrací Romů. Romové, kteří migrovali v poválečných letech do českých zemí ze Slovenska, především z romských vesnických osad, se zde usídlovali, resp. byli usídlováni převážně do městského prostředí průmyslových aglomerací. Již v prvních migračních letech po II. světové válce se vytvořila nová soustředění Romů (např. Praha - Žižkov, Karlín, Libeň, Kladno, města severočeského kraje). Výsledkem této migrace byla relativní koncentrace Romů v bývalém severočeském, severomoravském a západočeském kraji. Migrace Romů ze Slovenska do českých zemí byla současně procesem urbanizace Romů. Podle některých odhadů žije až 80% českých Romů ve městech, zatímco na Slovensku žije naopak až 80% Romů na venkově. Protože převládajícím cílem státní politiky vůči Romům byla jejich asimilace, našly tyto asimilační představy také svůj výraz v politice „rozptýlu“ romského obyvatelstva.²⁰

Výsledkem souhrnu řízených politik a jejich proměn byla značná prostorová integrace romského obyvatelstva, tj. jeho prostorové začlenění mezi většinové obyvatelstvo. Relativně úspěšné úsilí o „rozptýlení“ romského obyvatelstva však neznamená, že v tomto období nevznikly i specifické typy romských sídelních struktur a koncentrací, a to částečně jako důsledek spontánní vnitrostátní i vnitroměstské migrace. Za použití Macurovy typologie můžeme identifikovat následující typy charakteristických romských urbánních sídel, která vznikla na území Česka v období socialismu:²¹

- Roztroušená chudá obydlí umístěná převážně ve staré chátrající městské zástavbě, což bylo mimo jiné způsobeno i tím, že Romům byly často přidělovány byty v těchto zónách, někdy jako byty nižší kategorie nebo jako prostornější byty, které odpovídaly početnosti jejich rodin. V kombinaci s přirozenou migrací tak někdy docházelo k vytvoření koncentrací Romů v určitých městských částech (např. Nusle, Žižkov, Karlín a Libeň v Praze).

¹⁸ Tématem se zabývá např. E. Davidová v článku K bydlení Romů v uplynulém půlstoletí. In: Romové, bydlení, soužití. Socioklub, Praha, 2000, s. 8 - 14.

¹⁹ Viz článek A. B. Manna: Kde se vzala romská ghetta. Lidové noviny, 18. srpna 2001, Příloha Orientace, s. 21-22.

²⁰ Centrální státní politiky vůči romskému obyvatelstvu popisují uceleně T. Haišman a P. Višek ve dvou kapitolách publikace Romové v České republice. Socioklub, Praha, 1999, s. 137-218.

²¹ Tím nemá být řečeno, že v těchto typech sídel žila v období socialismu většina Romů. Politika prostorové asimilace byla relativně úspěšná, což znamená, že převážná část Romů žila rozptýleně mezi jiným obyvatelstvem. Uvažovat lze i o tom, že vedle uvedených urbánních typů existovala typická neurbánní sídla jako důsledek toho, že Romům byly často přidělovány byty v budovách patřících k hospodářským komplexům, jako byly statky, cukrovary apod.

- Satelitní sídliště na okrajích větších měst, kde bylo uměle sestěhováno větší množství romských rodin a kde se již v období socialismu začal projevovat úpadek. Představitelem tohoto typu je Chanov - sídliště z 13 panelových domů na periferii severočeského Mostu vystavěné v roce 1978.²²
- Větší koncentrace Romů na periferiích měst, v málo kvalitní zástavbě, zpravidla v dělnických koloniích z minulého století, které však za socialismu ještě neměly charakter slumů (např. Bedřiška - Mariánské Hory, Prostějov - kolonky u Svaté Anny, Kolonka - Semily).

I v transformačním období 90. let zůstaly uvedené typy sídel zachovány. Přitom v důsledku komplexu okolností (mimo jiné relativní zchudnutí obyvatel, přirozené zvyšování koncentrace demografickým vývojem a zánik státního systému přidělování bytů) se periferní koncentrace začaly na mnoha místech propadat do kategorie periferních slumů a nově zbudovaná satelitní sídliště (Chanov) podléhala procesu postupné devastace a úpadku.²³ Transformace přinesla důležité změny i pro roztroušená obydlí ve staré městské zástavbě. Zde můžeme pozorovat intenzivní pohyb několika směry. Jde o vytěsňování Romů ze starší zástavby, zejména z center měst a jiných lukrativních oblastí, které může mít i podobu nucené migrace z městských celků na venkov. Současně však dochází k nárůstu koncentrace Romů v bytech a v domech nárůstem rodin či přestěhováváním příbuzných a jinými faktory a k vytváření nových enkláv v rozsahu ulic či čtvrtí.

V období transformace, zejména ve druhé polovině 90. let, se dále objevuje jako podstatný a pokud jde o jeho dimenzi i nový fenomén, a to vznik podstandardních sídel, podle Macurovy typologie „nových ghett“, která jsou financována orgány místní správy v rámci řešení určitých společenských problémů, a obvykle se nacházejí na okrajích měst. Vznik těchto sídel souvisí s budováním tzv. holobytů, kterým bude věnována zvláštní část této práce. Zpravidla nejde o domy nově postavené, ale spíše o starší (někdy rekonstruované) objekty sloužící dříve jiným účelům. Jejich společným znakem je, že jsou zřizovány a provozovány obcemi, resp. jinými subjekty z jejich pověření. Přestěhování či nastěhování se do těchto sídel není ve většině případů otázkou svobodné volby, takže jde do jisté míry o nucenou koncentraci.

Jiným typem sídla, které se objevuje v období transformace častěji, jsou nouzová obydlí. Nouzová obydlí však představují ve srovnání s výše uvedenými podstandardními sídly méně charakteristický fenomén. Jednak nejsou příliš četná a jsou zpravidla dočasnou reakcí na vnější události (např. osada Liščina v Ostravě).²⁴

²² Chanov byl postaven jako sídliště pro obyvatele ze starého Mostu, který byl obětován těžbě hnědého uhlí. Ve starém Mostě žilo v té době cca 3500 Romů. Zpočátku bylo v Chanově smíšené obyvatelstvo. V důsledku „útěku“ neromských obyvatel (ale i některých Romů) se sem začali stěhovat další Romové, včetně Romů ze Slovenska. V současné době bydlí v Chanově oficiálně 1300 Romů, ve skutečnosti však pravděpodobně kolem dvou tisíc.

²³ K tomu přispěla i skutečnost, že město začalo do Chanova umísťovat další romské rodiny. Město se přitom dokonce rozhodlo stěhovat do sídliště neplatiče nájemného z jiných částí Mostu, pro něž zde vybuďovalo holobyty.

²⁴ Tímto tvrzením ovšem nemá být bagatelizována skutečnost, že ve způsobu poskytování pomoci a náhradního bydlení obětem povodní docházelo patrně ke znevýhodnění Romů, které mohlo mít diskriminační prvky. Jedním z těchto případů (Dolní Hrušov) se zabývá v současné době Veřejný ochránce práv. Viz také: Sobotka, E.: Life under the Bridge: Ghettoising Roma in Lower Hrušov, Ostrava, Czech Republic. Roma Rights, Newsletter of the European Roma Rights Center, No. 2, 2000, s. 52-55.

Bydlení v jednotlivých sídleních typech má rozdílné znaky a přináší odlišné problémy. I když všechny typy vykazují určité rysy sociálně-prostorové koncentrace a segregace, je podstatný rozdíl v jejich intenzitě a také v dimenzích života, do nichž se případné negativní důsledky prostorové koncentrace promítají. Pohled na vnější podobu sídelního útvaru může být doplněn o pohled zevnitř, vzhledem do něj: etnická enkláva se může časem proměnit v uzavřenou komunitu charakterizovanou nedostatkem komunikace a vzájemným nepřátelstvím mezi většinou a menšinou a různými negativními společenskými jevy rozvíjejícími se uvnitř této komunity.

Různé typy romských sídel jsou do různé míry ohroženy rizikem proměny etnické enklávy v ghetto. Jako nejméně problémové se jeví roztroušené mikrosegregáty v centrech či ve vnitřních zónách měst. Kromě samotných špatných podmínek bydlení totiž tyto malé enklávy nevedou nutně k sociálnímu vyloučení. Obyvatelům těchto enkláv jsou, alespoň teoreticky, přístupné všechny služby (např. dopravní, vzdělávací, zdravotní) jako jejich bohatším sousedům. Na opačném konci škály se pak nacházejí satelitní sídliště a „nová ghetta“, pokud jsou umístěna na okrajích měst či dokonce na rozhraní městského a venkovského prostředí. V tomto prostředí jsou nejpříznivější podmínky pro rozvoj patologických jevů jako jsou kriminalita, závislost na drogách či lichva. Pokud jde o další typy (např. periferní kolonie), lze je umístit někde doprostřed stupnice s tím, že míra sociálního vyloučení se může podle místních podmínek značně lišit.

Na základě empirického pozorování proměn typů romských sídel lze vyslovit následující teze ohledně dopadu transformačních změn na sídelní struktury:

- Procesy transformace ohrožují tradiční typ sídla, roztroušená chudá romská obydlí v centrech měst, která jsou z hlediska hrozby sociálního vyloučení nejbezpečnější.
- Nově vznikají a posilovány jsou typy sídel, která jsou společensky nejvíce riziková (periferní slum, nová ghetta).

Tezi, že v české společnosti dochází k nebezpečnému trendu vytváření etnicky segregovaných a sociálně dezintegrovaných sídelních struktur, podporují i dílčí poznatky ze šetření bydlení sociálně slabých Romů, které provedli v roce 2001 romští poradci při okresních úřadech.²⁵ Podle výsledků tohoto průzkumu žilo v komunitách s kumulovanými problémy, tj. bytovými a jinými vážnými sociálními problémy (mimo magistrátní města) cca 16 tisíc Romů. Některé ze zachycených komunit, zpravidla umístěné v periferních oblastech měst, čítají podle odhadů až několik stovek či tisíc lidí: např. Předlice - cca 1000 osob, Trinec - Starý Borek cca 300 osob, Prostějov - U Svaté Anny - cca 450 osob, Dolní Rychnov - cca 350 osob, sídliště Janov v Litvínově - cca 3000 osob.

Romská migrace a pokusy o její regulaci počátkem 90. let

Proměny v sídleních typech v transformačním období jsou vedle přirozeného demografického přírůstků romské populace také důsledkem migrace obyvatel. Vedle vnitrostátní migrace je to i migrace Romů ze Slovenska. Existují určité empirické poznatky, že tato migrace pokračovala po celá 90. léta. V tomto kontextu nelze opomenout situaci, která nastala v souvislosti s rozpadem Československa, a která předznamenala další vývoj.

²⁵ Viz podrobněji III. část této práce, s. 28.

Vznik nového českého státu byl spojen nejen s faktickou ztrátou občanství podstatné části Romů, ale našel svůj odraz také v obavách z možné masové migrace Romů ze Slovenska.²⁶ Za stavu jisté společenské paniky přijaly ke konci roku 1992 některé obce v severních Čechách vyhlášky k „zabezpečení veřejného pořádku a bezpečnosti“. Tyto vyhlášky, z nichž se stala nejznámější jirkovská vyhláška, měly za cíl zabránit příchodů a usídlení Romů ze Slovenska.²⁷ Cíle měly dosáhnout tím, že upravovaly platné zákony o hlášení a pobytu obyvatel, nájmu bytů, přestupkový zákon a další předpisy. Při rozhodnutí o zrušení jedné z nich ji charakterizoval Ústavní soud tak, že „prakticky každý článek je v rozporu s nějakým ustanovením zákona, či dokonce Ústavy ČR, resp. Listiny“.²⁸ Konečná tečka za touto aférou, zrušení vyhlášek Ústavním soudem, nepředstavovala z právního hlediska vážnou otázku. Pro zjevnou nezákonnost těchto předpisů nenastala ve většině případů ani nutnost zabývat se jejich diskriminačním charakterem. Pouze v případě vyhlášky města Kladna konstatoval Ústavní soud, že je „svou podstatou diskriminační“ a to tím, že předvídá aplikaci jen na určitou skupinu osob, kterou zcela nekonkrétně označuje jako „sociálně nepřizpůsobivé obyvatele“.²⁹ Do stejného období a atmosféry spadá pokus města Ústí nad Labem asistovat při odstěhování jedné rozvětvené romské rodiny na Slovensko. Tento postup se stal také předmětem stížnosti podané u Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku.³⁰

Pokusy o regulaci romské migrace nemohly ve své agresivní a otevřené podobě najít širší uplatnění. Zneklidňující myšlenkou však je, zda zrušení těchto vyhlášek přineslo rovněž podstatnou změnu postojů, které vedly k jejich přijetí. Např. starosta Kladna ještě počátkem roku 1997 neviděl žádný důvod, aby pozastavenou vyhlášku zrušil, a raději vyčkal rozhodnutí Ústavního soudu.

²⁶ Restriktivní zákon o občanství byl ostatně přijat z obdobných pohnutek.

²⁷ Obecně závazná vyhláška k zabezpečení veřejného pořádku ve městě Jirkov ze dne 3. 11. 1992. Obdobné vyhlášky přijaly např. Most (22. 12. 1992), Krupka (25. 1. 1993), Ústí nad Labem (10. 12. 1992), Duchcov (10. 12. 1992), Bílina (28. 1. 1993) a Kladno (17. 2. 1993).

²⁸ Nález Ústavního soudu č. 221/1997 Sb., o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kladna.

²⁹ Tamtéž. Jiné dotčené vyhlášky byly formulovány obecně a měly se vztahovat na všechny občany.

³⁰ Stížnost č. 40226/98 - Margita Červeňáková a spol. proti České republice. K 31. 5. 2001 bylo posuzování stížnosti ve fázi zkoumání její přijatelnosti.

Část II. Transformace

Dopady transformace 90. let na bydlení marginalizovaných sociálních skupin a etnických menšin

Podobně jako v jiných evropských zemích a v USA došlo i na našem území k prvním výrazným zásahům státu do oblasti bydlení v období první světové války. Za první světové války a v období po ní byly postupně vytvořeny nástroje regulace (hospodaření s byty, regulace nájemného, právní ochrana nájemníků a podpora výstavby bytů pro nezamožné), které se uplatňovaly po celé období první Československé republiky.

Po roce 1948 byly regulační zásahy státu transformovány v systém, v němž centralisticky řízený a paternalistický stát přebíral odpovědnost za bydlení občanů. Tuto svou funkci plnil jako investor výstavby nových bytů, podporou stavebního družstevnictví a individuální výstavby a současně také prostřednictvím komplexního systému přidělování bytů. Tento přidělový systém měl řešit a do jisté míry také skutečně řešil problémy bydlení různých skupin obyvatel, včetně domácností sociálně slabších či jinak znevýhodněných.³¹ Např. poslední zákon z řady zákonů o hospodaření s byty, který platil do konce roku 1991, stanovil, že byty, s nimiž hospodaří národní výbory, jsou určeny „pro rodiny s nižšími příjmy a větším počtem dětí“. Tyto byty přidělovaly národní výbory podle poradců a bez jakékoli protihodnoty.³² Pro pochopení současného stavu bydlení Romů je nezbytné připomenout, že v rámci tohoto administrativního přidělového systému byla řešena i jejich bytová situace. Např. v prvním pětiletí po roce 1980 přidělovaly národní výbory Romům každoročně cca 1600 bytů, přesto však byla bytová situace Romů ve srovnání s většinovým obyvatelstvem horší.³³

Odstranění administrativně přidělového systému hospodaření s byty a rozhodnutí o zásadních transformačních změnách v oblasti bydlení (restituce, převod státního bytového fondu na obce, privatizace, ústup státu z role investora bytové výstavby) byly učiněny již v letech 1991 - 1993. Tato rozhodnutí však nebyla přijata jako součást nové transformační strategie pro oblast bydlení. Jednotlivé kroky byly součástí realizace jiných reformních opatření. Např. u restitucí šlo o rehabilitaci soukromého vlastnictví a nápravu majetkových křivd, v případě převodu bytů do vlastnictví obcí byl tento krok dílčím prvkem procesu decentralizace státu a obnovení územní samosprávy. Realizace těchto rozhodnutí neměla v oblasti bydlení roli cílených opatření, ale spíše neregulovaných vedlejších dopadů. V některých klíčových politických a ideologických otázkách, jako byla např. privatizace bytového fondu obcí odprodejem bytu stávajícím nájemníkům, nebylo nikdy dosaženo celospolečenského konsensu.

Jednotlivá transformační opatření nebyla doprovázena přijetím komplexní vize řešení bytové problematiky, která by stanovila mechanismy zajištění bydlení pro všechny skupiny

³¹ Jednou z přehledných prací, které popisují vývoj politiky bydlení v Československu v letech 1945 -1989, je studie J. J. De Deken: *Social Policy in Post-war Czechoslovakia: the Development of Old Pension and Housing Policies during the Period 1945 - 1989*. European University Institute, Florence, 1994.

³² Viz také IV. část této práce, s. 44-45.

³³ Víšek, P.: *Program integrace, řešení problematiky romských obyvatel v období 1970 - 1989*. In: *Romové v České republice*. Socioklub, Praha, 1999, s. 210.

občanů.³⁴ Důležité je podtrhnout především skutečnosti, které se týkají sektoru nájemního bydlení:

- Převod státního bytového fondu do vlastnictví obcí nebyl doprovázen přijetím (resp. uložením) pravidel pro hospodaření s těmito byty.
- Nedošlo k vytvoření koncepce přístupu lidí s nižšími příjmy k bydlení.
- Sociální otázky bydlení byly „řešeny“ pouze úzkostlivou konzervací stávajících poměrů, především regulací nájmu a zákonnou ochranou nájemníka, která se však ukázala jako kontraproduktivní v tom, že postavila „staronájemce“ a pronajímatele do antagonistického postavení.

Zásadnější změnu v přístupu k problému bydlení přinesl teprve konec 90. let. Mezitím se však již začaly, zejména od druhé poloviny 90. let, projevat nejen pozitivní, ale zejména negativní dopady provedených transformačních změn.

Restituce a prodej domů

Podle některých údajů bylo v České republice v restituci vráceno asi 10 % bytového fondu; restitucemi byla přitom města zasažena nerovnoměrně. Zatímco např. Praha byla dotčena velmi výrazně (např. v městské části Praha 1 bylo restituováno až 70 % budov, v městské části Praha 2 až 75%), někde, zejména ve městech s výraznou německou menšinou v minulosti (Český Krumlov), se nevracelo téměř nic. Restituce měla jasný uzemní vzor a nejvíce zasáhla centra měst. Zejména restitucemi nemovitostí vznikl soukromý nájemní sektor v ČR, který podle údajů Ministerstva pro místní rozvoj tvořil koncem roku 1999 cca 6% bytů, tj. asi 215 tisíc bytů.

Restituovány byly především domy ze starší zástavby, tj. domy, o které přišli původní soukromí vlastníci v důsledku ekonomického a politického nátlaku zejména v průběhu padesátých let. Údaje o tom, zda a jakým počtem byli mezi restituenty zastoupeny Romové, neexistují. Protože většina Romů, resp. rodičů a prarodičů Romů žijících dnes na území Česka, imigrovala ze Slovenska, lze vyslovit tezi, že Romové byli mezi restituenty zastoupeni zcela okrajově. Na druhé straně můžeme odhadovat, že podíl romských nájemníků v restituovaných domech mohl být významný v důsledku častého přidělování méně kvalitních bytů ve starší zástavbě v centrech měst početnějším romským rodinám.³⁵

Pro domácnosti nájemníků, které bydlely v restituovaných domech, případně v domech zprivatizovaných odprodejem soukromému vlastníkovi, měla změna vlastníka významné dopady. Přestože nájemné zůstalo regulováno, situace těchto nájemníků se výrazně zhoršila v mnoha ohledech.³⁶ Jako nový, dominantní faktor se objevil zájem vlastníka na co nejefektivnějším využití nemovitosti. Jedinou možnou cestou k uvolnění nemovitosti pro využití, které by přinášelo zisk, bylo vystěhování stávajících nájemníků do náhradního

³⁴ Podle dnes převažujícího názoru to bylo způsobeno neoliberálním přístupem k bydlení, který vládl před nastoupením sociálně demokratické vlády. Mnohé však svědčí o tom, že šlo spíše o projev bezradnosti a z toho plynoucí neschopnosti přijetí zásadních a vzájemně provázaných rozhodnutí. Např. udržování systému regulovaných nájmu lze liberálními teoriemi stěží odůvodnit.

³⁵ Podle šetření provedeného Ministerstvem pro místní rozvoj v roce 1999, které bylo zaměřeno na bydlení Romů, bydlí více než polovina Romů v obecních bytech. Protože vlastnické bydlení není pro Romy typické, lze vyvodit, že značná část Romů žije v restituovaných domech.

³⁶ Srovnej: Kostecký, T.: Housing and Social Inequalities in the Czech Republic. In: Trh bydlení, jeho regionální diference a sociální souvislosti. Sociologický ústav AV ČR, Praha, 1999, s. 56 - 71, s. 67.

bydlení. Mohlo se tak stát dobrovolně, na základě dohody s nájemcem, zpravidla za tzv. „odstupné“.³⁷ Jinou možností byla výpověď ze strany pronajímatele ze zákonem stanovených důvodů (např. rekonstrukce nemovitosti). Přestože v této situaci musel vlastník poskytnout nájemníkovi náhradní bydlení ve stejné kvalitě, pokud se nedohodli jinak, přestěhování do náhradního bytu zpravidla znamenalo zhoršení kvality bydlení z hlediska jeho lokalizace. Dalším aspektem zhoršení pozice těchto domácností je omezená možnost směny bytu.³⁸

Jinou, pro nájemníka méně příznivou alternativou byl tlak nového vlastníka, aby s ním podepsal „novou nájemní smlouvu“. Tato smlouva však v četných případech obsahovala horší podmínky nežli smlouva původní; často pronájem na dobu určitou, zatímco původní smlouva zněla na dobu neurčitou. Závažným právním následkem „uzavření nové nájemní smlouvy“ je skutečnost, že po skončení nájmu bytu na dobu určitou nepřísluší nájemníkovi náhradní byt. Na straně nájemníka proto v naprosté většině případů neexistuje důvod, proč by měl dobrovolně souhlasit s dohodou o změně nájmu, a přejít tak *de facto* z režimu „chráněného nájmu“ do režimu nájmu nechráněného.³⁹

Dualita v nájemním bydlení, představovaná regulovanými staronájmy na jedné straně, a zcela neregulovanými novými pronájmy na straně druhé, tak vedla k systémové deformaci vztahů nájemníka a pronajímatele. Místo vzájemného prospěchu byli staronájemci a noví majitelé postaveni do antagonistického postavení.

Tato obecná východiska a dílčí informace z terénu napovídají, že noví majitelé k tomu, aby přiměli nájemníka k podpisu nové dohody, nejčastěji využili jeho neinformovanosti a neznalosti, ev. i jeho mylných domněnek, o nichž věděli, někdy v kombinaci s tlakem nebo pobídkami. Obětí tohoto postupu se velmi často stali Romové.

Následující příklady ilustrují popsané jednání.⁴⁰

Případ č. 1

Typickým příkladem je jednání restituenta F. v obci S. Původně byl sporný byt přidělen nájemci na dobu neurčitou v roce 1990 Státním statkem. Nový vlastník přiměl romské nájemce (pětičlenná rodina) k dohodě o ukončení smlouvy o nájmu, která byla uzavřena s právním předchůdcem pronajímatele (Pozemkový fond, předtím Státní statek). Vlastník a nájemce uzavřeli následně nájemní smlouvu na dobu 1 roku. Zvláštností v tomto případě je, že ve smlouvě byl uveden i důvod této změny, údajná potřeba rekonstrukce objektu. Z „nové“ nájemní smlouvy je patrná snaha po omezení možnosti užívat byt volně ve smyslu možnosti

³⁷ Při „korektním“ jednání vlastníků mohlo toto odstupné činit podstatnou část ceny bytu, např. 1/3 - 1/2.

³⁸ Jednak z důvodu odepření souhlasu vlastníka, a jednak z důvodu neatraktivnosti nastěhování se do bytu se soukromým vlastníkem pro případného zájemce o výměnu bytu.

³⁹ Podle ustanovení občanského zákoníku (§ 685 odst. 1) je nájem bytu nájmem chráněným; pronajímatel jej může vypovědět jen z důvodů stanovených v zákoně. Ve skutečnosti je ovšem rozsah ochrany nájemníka, který uzavřel nájemní smlouvu na dobu určitou, ve srovnání s nájemníkem majícím smlouvu na dobu neurčitou, velmi omezený. Ochrana nájemníků spočívá především v *povinnosti pronajímatele poskytnout náhradní bydlení* (s výjimkou úzce vymezených případů). Tato povinnost je sice i u nájmu na dobu určitou, avšak pochopitelně pouze do skončení sjednané doby nájmu. Skutečnost, že nájem bytu na dobu určitou není *de facto* nájmem chráněným, dokládá i rozsudek Okresního soudu v Náchodě sp. zn. 11C 13/98-21 ze dne 2. 6. 1998, o povinnosti vyklidit byt, v němž se uvádí: „Právo na bytovou náhradu však není možno žalovaným přiznat, neboť nájem bytu na dobu určitou není chráněným nájmem a při jeho skončení uplynutím doby náhradní byt nepřísluší.“

⁴⁰ Případy pocházejí z agendy kanceláře Meziřesortní komise pro záležitosti romské komunity.

přistěhování jiných osob. Ve smlouvě je specifikováno, že nájemci nemohou bez souhlasu pronajímatele „ubytovat v bytě jiné osoby než rodinné příslušníky“. Občanský zákoník ovšem takovéto omezení nezná a jen těžko lze předpokládat, že by takovéto ustanovení ve svůj neprospěch podepsal dostatečně informovaný nájemce. Další okolnosti zhoršující postavení nájemce v tomto případě je nevyznačení služebností, právního základu pro užívání např. vody a jímky nájemcem, do katastru nemovitostí při předání restituovaných objektů a pozemků. Příslušný městský úřad v R., který se pokoušel záležitost ohledně služebností řešit, však shledal, že k tomu nemá kompetenci. Protože v tomto případě došlo k neshodám mezi pronajímatelem a nájemcem a třetí osobou (v jejíž neprospěch byly služebnosti), pokoušela se dotčená rodina řešit problém tím, že odmítala podepsat vlastníkem předkládané návrhy o prodloužení nájmu o jeden rok, čímž se její situace dále zhoršila.

Případ č. 2

Nájemník B. (Rom, dělník) získal byt v roce 1981 od svého zaměstnavatele. Z rozhodnutí o přidělení podnikového bytu a dohody o odevzdání a převzetí bytu plyne, že tento podnikový byt byl přidělen uživateli na dobu neurčitou. V domě, kde se nacházel podnikový byt, byl ještě další byt, pronajatý dalšímu zaměstnanci. Podnik tomuto zaměstnanci dům v roce 1996 za relativně nízkou částku prodal, aniž by o prodeji jednal i s druhým nájemníkem. V kupní smlouvě se výslovně uvádí, že kupující je seznámen se skutečností, že druhý byt v domě je užíván nájemníkem. Nový vlastník uzavřel s nájemníkem B. smlouvu o nájmu bytu na dobu určitou, do konce roku 1997. Původní nájemní smlouva nebyla vypovězena ani výslovně ukončena dohodou. Novou smlouvu si nechal vypracovat vlastník advokátem. B. podepsal novou nájemní smlouvu, aniž by předpokládal možné následky svého jednání. Nový nájemní vztah pak skončil uplynutím doby. Vlastník podal včas soudní žalobu o vyklizení bytu, proto nedošlo ani k obnově nájemní smlouvy se smyslu § 676. odst. 2 obč. zák. Okresní soud v N. žalobě o vyklizení bytu rozsudkem ze dne 2. 6. 1998 vyhověl s tím, že žalovaným není možno přiznat právo na bytovou náhradu.⁴¹ Následně se B. domáhal návrhem u soudu, aby byla „nová smlouva o nájmu bytu“ uznána za neplatnou, protože byl při jejím uzavření uveden žalobcem v omyl, spočívající v tom, že mu věřil, že se nebude muset vystěhovat do doby, kdy jeho rodině bude poskytnut náhradní byt. Podle rozsudku příslušného soudu však žalobci neprokázali, že uzavřeli smlouvu v omylu. Ujednání ve smlouvě bylo podle soudu zcela konkrétní a srozumitelné. Pokud si žalobci mysleli, že žalovaný je jim povinen poskytnout náhradní byt, nestalo se tak jeho zaviněním.⁴² Krajský soud tento rozsudek potvrdil.⁴³ Neúspěšné bylo i odvolání podané B. ve věci výkonu rozhodnutí vyklizením bytu.⁴⁴

Přestože uvedený případ není „restituční“ kauzou, neboť ke změně vlastníka došlo prodejem, odhaluje mechanismus zbavení práv původního nájemníka typický pro restituce. Je zajímavý rovněž tím, že zpochybňuje právní názor zastávaný i některými odborníky na nájemní právo, a sice, že pokud nebyl nájem nájemníkem užívaného bytu ukončen výpovědí nebo dohodou, jsou nové nájemní smlouvy od samého počátku neplatné.⁴⁵ Tato skutečnost by skutečně poskytovala nájemcům ochranu, když omylem nebo bez patřičného zvažování

⁴¹Viz rozsudek Okresního soudu v Náchodě sp. zn. 11C 13/98 ze dne 2. 6. 1998 k žalobě o vyklizení bytu.

⁴² Rozsudek Okresního soudu v Náchodě, sp. zn. 6C 262/98 ze dne 12. 4. 1999 k žalobě o určení neplatnosti nájemní smlouvy.

⁴³ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, sp. zn. 18 Co 445/99 ze dne 11. 9. 2000.

⁴⁴ Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, sp. zn. 18 Co 972/99 ze dne 12. 1. 2000.

⁴⁵ Křeček, S.: Krátký kurz nájemního práva. In: Romové, bydlení, soužití. Socioklub, Praha, 2000, s. 100 - 121, s. 102.

podepsali novou nájemní smlouvu. V daném případě však soud uplatnil jiné právní posouzení věci: dvoustranný právní úkon, který byl účastníky označen jako nájemní smlouva, je správně dohodou o změně nájemního vztahu, a to změně spočívající v tom, že nájem původně uzavřený na dobu neurčitou byl změněn na dobu určitou a jako takový je platný.⁴⁶

Starším problémem, který se teprve v důsledku restitucí a privatizací plně vyjevil, je skutečnost, že v minulosti národní výbory a později obce často tolerovaly neoprávněné užívání bytů, zejména málo kvalitních bytů ve starší a špatně udržované zástavbě. Tzv. nabourávání bytů často praktikovali chudí Romové.⁴⁷ Tolerantní postoj úřadů byl do jisté míry podložen tím, že nechtěly vyhrocovat sociální problémy. Pokud však byl takový dům restituován či jinak privatizován, nový soukromý majitel již nemá motivaci trpět neoprávněné užívání bytů. Lze se proto domnívat, že vystěhování těchto nelegálních nájemníků novými vlastníky představovalo první vlnu nuceného pohybu ve sféře bydlení s jistou etnickou dimenzí.

Pokud takové problémové domy zůstaly ve vlastnictví obce, obce se někdy pokoušejí vyřešit tuto záležitost prodejem domu soukromému vlastníkovi (např. Praha 4, Praha 3⁴⁸, Praha 5⁴⁹), a tak obtížného břemene zbavit. Pokud jde o Prahu, určité nasměrování k tomuto řešení můžeme najít v *Koncepci bytové politiky hlavního města Prahy*, kde se uvádí, že „k prodeji by měly být vybírány především domy majetkově a technicky problémové“.⁵⁰ Zcela zvláštní rozměr nabyla tato praxe v Mladé Boleslavi, kde se od roku 1998 již nejedná o *ad hoc* odprodej určitých domů, ale o cílený prodej všech domů, v nichž bydleli Romové.⁵¹ Romové jsou pak z domů novým majitelem, jemuž město domy systematicky prodává, pod různým nátlakem a pohrůzkami vystěhováváni do okolních vzdálenějších obcí, kde pak dochází k sociálnímu vyloučení s kumulací negativních jevů, jako je ztráta zaměstnání, zanedbání docházky dětí do školy v důsledku nákladnosti dojíždění apod. Tak z původně 11 romských lokalit představovaných několikapodlažními domy, obydlenými pouze romskými rodinami, zbyly v Mladé Boleslavi pouze dvě. I poslední dva domy jsou však již odkoupené. Z centra města bylo do května 2001 vystěhováno 80-90% Romů. Domy, takto zbavené romských nájemníků, jsou dokonce posléze prodány zpětně městu.

Zvláštním případem, který bezprostředně souvisí s ekonomickou transformací, je situace, kdy vlastník (často bývalý státní podnik) v důsledku ekonomických potíží *de facto* zanikne a následně přestane plnit povinnosti pronajímatele. Taková situace nastala např. v obci Smiřice u Hradce Králové. Cukrovar, který byl vlastníkem domu, v němž bydlelo devět

⁴⁶ Viz výše cit. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, sp. zn. 18 Co 445/99-55.

⁴⁷ I většinové obyvatelstvo si v období socialismu opatrovalo ve značném rozsahu byty různými machinacemi, především fiktivními směňkami bytů. Jednání tohoto typu však bylo formálně legální, resp. jeho nelegálnost byla jen těžko prokazatelná. V jistém smyslu můžeme považovat rozdílnou formu opatření si bytu (nabourání - papírový podvod) a její pozdější dopady za projev související s tzv. strukturální diskriminací.

⁴⁸ Například v Praze 3, Žižkov, se takto městská část snažila řešit situaci domu v Roháčově ul. č. 107, kde jsou podle informací bytového odboru Prahy 3 podány žaloby o vyklizení na všechny romské rodiny, které údajně bydlí v domě neoprávněně. Blesk, 30. 11. 2000.

⁴⁹ Zastupitelstvo Městské části Praha 5 schválilo na svém zasedání dne 2. 12. 1999 prodej domu v Kmochově ulici 2 se 17 byty, kde však platnou nájemní smlouvu měli pouze 2 nájemníci. Metro, 6. 8. 1999, také <http://www.Praha5.cz/komise.12asp>.

⁵⁰ Koncepce bytové politiky hl. města Prahy na rok 2000 a navazující období. Příloha k usnesení ZHMP č. 13/01 ze dne 25. 11. 1999.

⁵¹ Zpráva o situaci romské komunity v Mladé Boleslavi. 10. 4. 2001. Informace o situaci v Mladé Boleslavi pochází z agendy kanceláře Meziřesortní komise pro záležitosti romské komunity. Podle těchto informací zastává Okresní úřad, který o situaci ví, názor, že jde o občanskoprávní vztahy, do kterých nemůže zasahovat.

romských rodin (a dvě české), se octl v likvidaci. V důsledku zcela zanedbané údržby v tomto objektu nakonec došlo v zimě 2000 k požáru s následkem ztráty bydlení.⁵²

Privatizace bytového fondu obcí

V České republice nebyl nikdy přijat a uskutečněn celkový strategický plán privatizace bytového fondu obcí. Chaotická privatizace bytů, která spadá do výlučné pravomoci obcí (resp. na počátku transformace do kompetence národních výborů), znemožnila jakékoli řízení a kontrolu jejího průběhu, a to do takové míry, že dokonce o ní neexistují ani spolehlivé statistické údaje.⁵³ Dlouhodobou absencí strategického přístupu ilustruje například skutečnost, že Zastupitelstvo hlavního města Prahy rozhodlo teprve v polovině roku 1999, že městské části musí návrh na prodej bytových domů doložit koncepcí své bytové politiky.

Základním předpokladem pro masovou privatizaci bytového fondu se stal převod státního bytového fondu do vlastnictví obcí.⁵⁴ V roce 1991 došlo zákonem k převodu 877 tisíc bytů, tj. 23,5 % bytového fondu, z vlastnictví státu do vlastnictví obcí.⁵⁵ I když hlavním důvodem tohoto opatření byla snaha napomoci obnovení územní samosprávy, stát se tak v neposlední míře zbavil také řešení problému financování údržby bytového fondu, pro níž neexistovaly v důsledku regulace nájmu přirozené zdroje. S odstupem jednoho desetiletí lze říci, že bylo velkou chybou, že stát při tomto přesunu vlastnictví na obce neurčil obcím pro další nakládání s tímto majetkem žádná, ani rámcová pravidla. Nestanovení nových pravidel přitom předcházelo zrušení pravidel starých.⁵⁶

Protože tento převod znamenal výrazné zatížení obecních rozpočtů, jedním z dostupných řešení se jevila privatizace obecních bytů. Nástrojem privatizace se staly - při výše uvedené absenci jakýchkoli centrálně daných pravidel - obecní vyhlášky umožňující prodávat celé domy do vlastnictví právnických osob, zpravidla družstev tvořených nájemníky.

V průběhu privatizace, která dodnes není ukončena, nebyla zodpovězena otázka, jakou část bytového fondu by si měly obce ponechat, aby mohly poskytovat sociální bydlení. Stejně tak nebyla řešena otázka, jakými charakteristikami by se měl „zbytkový“ fond vyznačovat. Otázka sice byla zejména v polovině 90. let veřejně diskutována, avšak protože nedošlo k vyjasnění pojmu „sociální bydlení“, nevedla k všeobecně přijatým závěrům. Nejčastěji se v ní uvádělo tvrzení, že tuto funkci mohou obce plnit, pokud si ponechají 20% celkového bytového fondu.⁵⁷ Nebyla však výjimkou ani města, která se rozhodla postupovat pragmaticky, tj. zprivatizovat vše, co se dá. Toto tvrzení dokládá např. vyjádření starosty

⁵² Požár ve Smiřicích. Řešení situace 11 vyhořelých rodin. Situační zpráva. Leden 2000. Autor: J. Polák.

⁵³ Lux, M.: The Housing Policy Changes and Housing Expenditures in the Czech Republic. Institute of Sociology, Academy of Sciences of the Czech Republic, Prague, 2000, s. 36.

⁵⁴ Odprodej bytů ve vlastnictví státu do soukromého (tehdy ještě osobního) vlastnictví však začal probíhat spontánně již od roku 1990. Tento postup se snažilo upravit do jistých mezí nařízením vlády č. 283/1990 Sb., kterým se stanoví postup národních výborů při prodeji bytů do osobního vlastnictví.

⁵⁵ Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí. Stát si ponechal pouze některé domy, např. domy s více než jednou třetinou ploch užívaných ke komerčním účelům.

⁵⁶ Zrušení zákona č. 41/1964 Sb., o hospodaření s byty, zákonem č. 509/1991 Sb., s účinností k 1. 1. 1992.

⁵⁷ Tento přístup byl uplatněn např. v Praze, kde zastupitelstvo v roce 1996 rozhodlo, že v hl. městě zůstane ve vlastnictví obce bytový fond v rozsahu nejméně 20% všech bytů. S platností od 1. 7. 1999 však byla novelizací „Zásad postupu při prodeji bytových domů ve vlastnictví hl. m. Prahy“ z roku 1996 i tato hranice zrušena.

Teplíc Jaroslava Kubery: „V roce 1992 jsem se nacházel v situaci, kdy všechny domy ve městě vlastnil stát a spravoval je prostřednictvím tzv. městského bytového podniku. Po nabytí účinnosti zákona č. 192/91 Sb., přešly obytné domy do vlastnictví města a bylo nutné se rozhodnout, jak s tímto majetkem naložíme. Na rozdíl od jiných měst a obcí jsme nestrávili následující dva roky diskusí o tom, kolik bytů si máme ponechat, protože na otázku, co je sociální byt, jsme od roku 1990 nedostali od nikoho odpověď... Rozhodli jsme se tedy prodat veškerý bytový fond s tím, že co nám zbude, se ukáže až na konci“.⁵⁸

Podle některých odhadů hodlaly obce prodat polovinu ze svého bytového fondu.⁵⁹ Privatizace nabyla v některých městech značný rozsah. Např. v Praze bylo ke konci roku 1998 prodáno 60 tisíc bytů, 23 tisíc bytů bylo nabídnuto k prodeji; ve vlastnictví obce (bez bytů nabídnutých k prodeji) zůstávalo 102 tisíc bytů.

Privatizace bytového fondu se uskutečňovala zejména zpočátku prodejem hluboko pod tržní cenu a za velmi příznivých podmínek.⁶⁰ Pravidla privatizace stanovená obcemi však z privatizace vyloučila osoby s problematickými či neexistujícími nájemními vztahy a fakticky i sociálně slabé nájemníky. Jako typický příklad lze uvést *Vyhlášku města Brna č. 3/1996, o pravidlech prodeje domů, bytů a nebytových prostor v těchto domech z vlastnictví města Brna do vlastnictví právnických či fyzických osob*, novelizovanou vyhláškou č.10/1998.⁶¹ Vyhláška upravila 3 formy prodeje: 1. prodej domů s více než 5 byty podle občanského zákoníku do vlastnictví právnické osoby založené výlučně nájemci bytů a nebytových prostor či fyzické osoby, která je nájemcem bytu v domě, 2. prodej domů do 5 bytů do podílového spoluvlastnictví a 3. prodej podle zákona o vlastnictví bytů pro domy, v nichž již byly prodány byty, půdní vestavby a nástavby. V prvních dvou případech umožňuje vyhláška prodat dům ne všem nájemcům (např. právnické osobě složené pouze z části nájemců). Na straně kupujícího přitom nemohl vystupovat nájemce, který dlužil za nájem bytu (ani jako člen příslušné právnické osoby). Dále podle novely vyhlášky z roku 1998 nemohla na straně kupujícího vystupovat ani osoba, která neprokázala existenci nájemního vztahu k bytu či nebytovému prostoru písemnou nájemní smlouvou, ani nemohla být členem právnické osoby vystupující na straně kupujícího. Kupní cena byla stanovena hluboko pod cenu tržní, nejvýhodnější kupní cena platila při zaplacení celé kupní ceny při podpisu kupní smlouvy, nejméně výhodná byla při prodeji ve více splátkách. I v tomto případě však bylo nutné uhradit při podpisu smlouvy 30% kupní ceny.

Obce tak vyloučily z možnosti účasti na privatizaci tři kategorie uživatelů bytů: ty, kteří nemohli doložit nájemní vztah písemnou smlouvou, tzv. „neplatiče“ (zpravidla bez ohledu na výši dluhu) a konečně ty, kteří si nebyli schopni opatřit sumu, řádově desetitisíce korun, na zaplacení první splátky. Ač se privatizační vyhlášky od sebe značně lišily, vyloučení výše uvedených kategorií osob bylo pravidlem. Toto vyloučení ovšem nelze považovat za diskriminační.⁶² Je totiž dostatečně odůvodněno účelem, především tím, aby byl dům do budoucna náležitě spravován a udržován. Úvaha, že osoby, které neplnily řádně roli

⁵⁸ Kubera, J.: Privatizace bytového fondu v Teplicích. In: Státní, regionální a obecní bytová politika. Sborník materiálů celostátní konference. Praha, 19. října 1999. s. 41.

⁵⁹ MF Dnes, 26. 8. 1996. Rozsah prodeje bytového fondu privatizací prodejem nájemníkům představoval (v roce 1999) podle odhadu Ministerstva pro místní rozvoj asi 7,5 % bytového fondu.

⁶⁰ Toto tvrzení vychází z výběrového průzkumu privatizačních pravidel, do kterého jsem zahrнула velká města (Praha, Brno, Ostrava) a některá další města (např. Jihlava, Hořovice, Bruntál).

⁶¹ Vyhláška č. 23/1998 a další, které obsahují pouze seznam dalších domů určených pro privatizaci.

⁶² Srv. III. část této práce, s. 35-39.

nájemce, nebudou schopny plnit odpovědnější roli vlastníka, není nepřiměřená. Rovněž z hlediska spravedlnosti by bylo těžké ospravedlnit „odpuštění“ či další podstatnou redukcí kupní ceny vůči některým nájemcům. Na druhé straně je zřejmé, že tato pravidla dopadla negativně na sociální skupiny, v nichž jsou sociálně slabí Romové početně zastoupeni. Vyloučením z privatizace nedošlo k ukončení nájmu, pokud existoval. Situace těch, kteří zůstali v zprivatizovaných domech, se však zhoršila obdobným způsobem, jak byl nastíněn v části o restitucích.

Doprovodným jevem privatizace obecních bytů byl zesílený tlak na „řešení“ situace domácností obývajících byty bez nájemní smlouvy nebo neplaticích řádně nájemné. Vyřešení této situace se prakticky stalo podmínkou privatizace a současně pro obce i způsobem, jak vymoci před odprodejem bytu nedobytné dluhy na nájemném. Některé obce vytvořily za tímto účelem promyšlené mechanismy, kdy jsou tyto byty ještě před privatizací pronajaty (někdy i před faktickým vystěhováním starého nájemníka) ve výběrovém řízení zájemcům, kteří „odkoupí pohledávku“ (tj. zaplatí dluh) bývalého nájemníka,⁶³ případně v sofistikovanější variantě také podíl na dalších dlužích v obecních bytech.⁶⁴ Jinou, jednodušší variantou, je přímá dražba obecních bytů „s nájemníky“, zpravidla dlužníky nájemného.⁶⁵ Prodej bytů obsazených nelegálními či neplaticími nájemníky ovšem není českým specifíkem. Dochází k němu např. i v Budapešti.⁶⁶

S privatizací, která by zohledňovala situaci sociálně slabých Romů, se setkáváme zcela ojediněle. Příkladem je postup obce Koš'álov, která nabídla k privatizaci i dům, v němž bydlely sociálně slabé rodiny - téměř všechny romské. Situaci nedostatečné solventnosti nájemníků přitom obec vyřešila přistoupením na dlouhodobé splátky. Problémem ovšem v tomto případě zůstává otázka financování oprav, rekonstrukce a údržby domu, které se obec snaží řešit nestandardně veřejnou sbírkou.⁶⁷

Česká privatizace bytového fondu obcí odprodejem nájemníkům, která transformovala - selektivně, nesystematicky a podle nahodilých kritérií⁶⁸ - užívací právo nabyté ve většině případů na základě administrativních rozhodnutí někdejších národních výborů v právo vlastnické, je pochybenou z hlediska principů spravedlnosti či rovných šancí. Mnoha občanům s průměrnými příjmy však umožnila získat značný majetek a právní jistotu bydlení. Bydlení sociálně slabých občanů, včetně sociálně slabých Romů, však neprosperovala. Její negativní dopady lze shrnout do tří okruhů: vyloučení z privatizace, změna pronajímatele ze subjektu s možnými sociálními závazky, resp. ohledy (obce), v subjekt ryze soukromý (např. družstvo vlastníků) a velmi podstatný nepřímý dopad - ochromení možnosti obcí poskytovat sociální bydlení.

⁶³ Např. Jihlava (Mechanismus prodeje bytů dlužníků v domech již zčásti prodaných, 16. 5. 2000, ve znění novely z 7. 12. 2000), Praha 5 (Zásady pro pronájem bytů).

⁶⁴ Např. Praha 4 (Závazný postup při pronajímání bytů v domech ve vlastnictví nebo spoluvlastnictví hl. města Prahy - svěřeno městské části Praha 4 z roku 1996, ve znění novelizací, naposledy 20. 4. 2000).

⁶⁵ Např. obec Králův Dvůr. Královský zpravodaj č. 4/2000.

⁶⁶ Podle informací Roma Press Centre bylo v srpnu 2000 prodáno v 13. budapešťském obvodu v aukci 15 obecních bytů obsazených nelegálně romskými rodinami. Roma Rights, No. 3, 2000, s. 25.

⁶⁷ Domy pro Romy - Kher pre Roma. Informace z materiálu Seminář k podpoře zaměstnanosti Romů. Semily 2000, s. 22.

⁶⁸ Mám na mysli nahodilost z pohledu nájemníka. Např. Zásady postupu při prodeji bytových domů ve vlastnictví hl. města Prahy z roku 1996 stanovily, že privatizovat nelze mj. domy, v nichž se nacházejí kotelný dodávající teplo a teplou užitkovou vodu do jiných domů než domů ve vlastnictví obce nebo kde se nacházejí úkryty civilní obrany. Tato kritéria jsou z hlediska společenského zájmu důvodná, pro konkrétní občany však jde o nahodilost.

Na závěr můžeme shrnout, že privatizační procesy v oblasti bydlení, představované především restitucí a privatizací obecních bytů, měly velmi závažné následky:

- Vznikl soukromý nájemní sektor s novými, vyhraněnými antagonistickými nájemními vztahy mezi vlastníky a nájemníky způsobenými existující dualitou regulovaných a neregulovaných nájmu a s minimálním prostorem pro zohlednění sociálních problémů bydlení uvnitř tohoto sektoru.
- Do pozice nájemníků v novém tržním nájemním sektoru se dostaly i domácnosti, pro něž by bylo přiměřené spíše určité sociální bydlení, a to nejen z hlediska jejich příjmů, ale zejména proto, že v důsledku nízké sociální a vzdělanostní úrovně nedovedou hájit svá práva.⁶⁹
- Privatizace zesílila tlak na vystěhovávání domácností užívajících byt neoprávněně či tzv. neplatičů, protože vyřešení těchto problémů se stalo předpokladem privatizace.
- Celkový rozsah restitučních a privatizačních procesů podstatně zmenšil schopnost obcí poskytovat sociální bydlení, na němž je převažující část romské populace zcela závislá.
- Restituce byly negativní silou, která znemožňovala obcím usměrnit transformační tlaky. Tam, kde historicky cenné budovy či budovy předurčené ke komerčnímu využití zůstaly v majetku obce, tedy tam, kde neproběhly masivní restituce, existovaly lepší předpoklady pro vyrovnání přirozených transformačních tlaků. Tato hypotéza by mohla platit např. pro Český Krumlov, který je považován za příklad soužití většinové populace s Romy. V Krumlově žila od roku 1946 do počátku 90. let většina Romů v historickém jádru města; na počátku 90. let však byli vystěhováni, až na nepoččetné výjimky, z historicky cenných domů na sídliště Plešivec a sídliště Mír v Domoradicích. Historické centrum se proměnilo v turistickou zónu. Pokud by byly domy restituovány, celý proces by byl patrně konfliktnější.⁷⁰

Privatizační procesy měly své vítěze a poražené. Romové se dostali, ovšem s mnoha jinými občany, do druhé skupiny. Mezi faktory, které tento proces podpořily, lze zařadit špatné výchozí sociální postavení a související nízké právní povědomí mezi Romy, které jim neumožnily rychlou orientaci v měnící se situaci a včasný a účinný přístup k právní pomoci. Jistou roli mohlo sehrát i to, co je považováno za typické pro romské nazírání na svět: soustředění se na přítomnost a menší schopnost vytvoření si osobní dlouhodobé strategie řešení problémů.

Pokud jde o nově nastolené vztahy mezi soukromými majiteli a nájemníky, jsou možnosti veřejné intervence, řešení a předcházení konfliktům značně omezené. Nejúčinnějším opatřením je včasná právní pomoc poskytovaná nájemníkům. Zajištění včasné a účinné právní pomoci je možné především rozšířením bezplatného právního poradenství, o něž usiluje Český helsinský výbor a Asociace právních poraden. Některé obce zajišťují pro občany pravidelné porady se smluveným advokátem (např. Praha 4). Tato forma se jeví jako velmi vhodná, protože odpovídá dlouholetému návyku občanů hledat pomoc u orgánů místní správy. Pokud jde o poradenství poskytované nestátními organizacemi, je možná jeho podpora zejména formou poskytnutí vhodných prostor k pronájmu.

⁶⁹ V důsledku přetrvávající regulace nájemného zůstaly relace mezi druhem nájemního sektoru (podle vlastníka) a výší nájmu zamlženy. Uvolnění regulace je však nezbytně odhalí. Lze předpokládat, že zatímco obce jako pronajímatelé budou při zvyšování nájmu brát zřetel na sociální postavení nájemníků, soukromí majitelé budou usilovat spíše o vystěhování chudších domácností.

⁷⁰ Davidová, E.: Dobré soužití je možné. In: Romové, bydlení, soužití. Socioklub, Praha, 2000, s. 51-57. Srv. také: Hanšpach, D., Vajdová, Z.: Český Krumlov: Housing Policy, Privatisation and Local Development. In: Gibson J., Hanson P. (eds.): Transformation from Bellow. Edward Elgar Pbl. Lmt., Cheltenham, 1993.

Část III. Stát

Jak již bylo uvedeno v předcházející kapitole, 90. léta byla obdobím absence celospolečenské strategie pro oblast bydlení. Nově zavedená podpůrná opatření, např. stavební spoření nebo podpora hypotečního úvěrování bytové výstavby sice signalizovala určité vědomí o nutnosti nastartování nového systému, avšak sama o sobě se jeho základem stát nemohla.⁷¹ Nejnegativněji se nedostatek koncepčního přístupu začal projevovat v oblasti nájemního bydlení.⁷² Ve vršící se hromadě neřešených problémů bydlení zůstal po jistou dobu skryt i nejostřejší sociální problém, a sice radikální zhoršování bytové situace sociálně slabých a marginalizovaných skupin obyvatel, mezi nimi také příslušníků romské menšiny. Ke zřetelné společenské reflexi různých aspektů tohoto problému dochází ve druhé polovině 90. let a teprve na jejich konci nastává období aktivního hledání řešení na centrální úrovni.

Následující část práce mapuje stručně tento vývoj. V souladu s jeho faktickou „dvojkoľejností“ zahrnuje: 1) reflexi těchto problémů v koncepcích integrace romského obyvatelstva 2) popis současných vládních strategií a programů pro oblast bydlení, které zahrnují i některé aspekty bydlení znevýhodněných a marginalizovaných skupin.

Romské bydlení v koncepcích integrace romské komunity

První z linií, v níž ústřední orgány reagovaly na problémy bydlení romské menšiny, jsou vládní strategie řešení problémů soužití romské menšiny s většinou, tzv. koncepce integrace romské komunity. Vláda doposud projednala a vzala na vědomí (resp. schválila) tři koncepce (v roce 1997, 1999 a 2000).⁷³ Romské koncepce, i když se věnují problematice

⁷¹ Mimo jiné i proto, že tyto formy podpory, jak upozorňují někteří ekonomové, sice snižují cenu bydlení pro spotřebitele, to však v přímé úměře k výši příjmu. Nejvíce poskytují nejlépe situovaným a nejméně chudým. Za situace omezené tržní nabídky je navíc část těchto veřejných podpor kapitalizovaná v ceně bydlení, a tak podporuje spíše majitele, stavebníky a finanční instituce.

⁷²O problematice sociálního nájemního bydlení v širším historickém kontextu pojednává vynikající práce Harloe, M.: *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America*. Blackwell, Oxford, U. K. and Cambridge, USA, 1995. Podle autora se ani v sociálních státech bydlení nikdy nezařadilo (na rozdíl od zdravotní péče, vzdělání a důchodů) mezi jeho hlavní pilíře. Bydlení jako aspekt sociálního státu si uchovalo okrajové, proměnné a rozporné postavení. Z kvantitativního hlediska se stalo důležitým v některých evropských zemích (Nizozemí, Velká Británie); relativně nejmenší roli hrálo vždy v USA. Hlavní příčinu tohoto vývoje spatřuje Harloe v tom, že v kapitalistických společnostech se s pomocí státní podpory podařilo vytvořit možnosti tržního bydlení pro většinu domácností. Podle Harloe můžeme pod širší pojem sociálních opatření v oblasti bydlení (tj. sociálního bydlení) zahrnout opatření dvojího druhu: 1) veřejnou (státní) podporu tržních forem bydlení (podpora nabytí vlastnického bydlení, podpora možnosti zapojení se do tržního tj. soukromého nájemního bydlení) a 2) sociální nájemní bydlení.

Sociální nájemní bydlení definuje M. Harloe jako bydlení, které má tři charakteristické rysy:

1. Je poskytováno majiteli za cenu, která není v zásadě stanovena s ohledem na dosažení zisku. Tito majitelé jsou obvykle právně omezeni na poskytování neziskového bydlení nebo je jejich zisk limitován.
2. Toto bydlení je přidělováno administrativním způsobem podle určité představy potřebnosti, přestože nemusí být nutně přidělováno těm, kteří jsou v objektivně nejhorší situaci. Schopnost platit nájem je důležitá, není však zpravidla určujícím kritériem přidělení bytu.
3. Kvantita, kvalita a podmínky poskytování tohoto typu bydlení jsou mnohem více a bezprostředněji ovlivněny politickým rozhodnutím nežli tržními silami.

⁷³ Skutečnost, že první materiál označovaný jako „koncepce integrace romské komunity“ pochází z roku 1997, neznamená, že již dříve vláda nepřijala řadu dílčích opatření vztahujících se k situaci Romů. Přehled těchto opatření podává tzv. Bratinkova zpráva.

bydlení Romů, nerozpracovávají tuto oblast tak důsledně jako jiné úseky, např. vzdělávání či zaměstnanost.

Nejucelenější obraz o problémech souvisejících s bydlením přináší první z nich, obsáhlá *Zpráva o situaci romské komunity v ČR a opatřeních vlády napomáhající její integraci do společnosti* (tzv. Bratinkova zpráva) z roku 1997. To je dáno především tím, že Bratinkova zpráva zahrnuje výsledky rozsáhlého sociologického průzkumu, který iniciovala kancelář tehdejšího ministra vlády odpovědného za národnostní menšiny. Další romské koncepce se již bohužel neopíraly o žádnou novou empirickou bázi srovnatelného rozsahu.

Bratinkova zpráva je prvním uceleným koncepčním vládním dokumentem, který shrnuje kritickou situaci romské komunity v 90. letech a předkládá návrhy řešení.⁷⁴ Obsáhlá zpráva shrnuje dosavadní poznatky o bydlení Romů v 8. kapitole. Další informace o bydlení obsahuje její II. část předkládající výsledky šetření v terénu, které proběhlo na jaře 1997 a v němž byli osloveni (mimo jiné) pracovníci bytových referátů okresních úřadů, městských úřadů okresních měst a dalších měst (celkem 112 měst).

Zpráva konstatuje dnes již obecně známá, resp. obecně přijímaná, fakta. Podle zprávy Romové žijí vesměs v obecních bytech (případně v bytech v činžovních domech vlastněných soukromými majiteli) nižší kategorie, které často obývá nepřiměřeně vysoký počet osob. V důsledku svého sociálního postavení jsou odkázáni na systém přidělování obecních bytů. Mezi Romy je vysoké procento tzv. neplatičů. Určitá část Romů není schopna adaptovat se na styl bydlení většinové společnosti. Zpráva jako první zachycuje tendenci jak soukromých majitelů, tak obecních zastupitelstev vystěhovávat romské rodiny z restituovaných i z obecních domů. Zpráva poukazuje rovněž na to, že některé obce se obávají dalšího přílivu Romů, a proto se odmítají koncepčně zabývat problémy místní romské komunity, včetně bydlení, aby se příslušná lokalita nestala cílem Romů z jiných měst. Zpráva poukazuje na nebezpečí vytváření „nových ghatt“, zejména v souvislosti s výstavbou tzv. holobytů.

Bratinkova zpráva neobsahuje ucelený koncepční návrh řešení, ale zdůrazňuje potřebu hledání alternativ, které by nebyly pro zastupitelstva výraznou finanční zátěží a poskytovaly v rámci reálných možností důstojné životní podmínky. Jako vhodné přístupy k řešení situace uvádí rekonstrukci obytného domu ve Valašském Meziříčí za spoluúčasti romské firmy a projekt tzv. vzorového domu pro romskou komunitu.

Jediným zásadnějším opatřením Bratinkovy zprávy, které se promítlo do praxe, bylo stanovení dlouhodobého úkolu podpory projektům bydlení pro Romy, který byl uložen ministru pro místní rozvoj. Současně bylo stanoveno, že na uskutečňování těchto projektů a na rozhodování o přidělení postavených bytů se mají podílet místní romské organizace a firmy. (Viz dále kapitola Podpora romského bydlení z centrální úrovně.)

Rámcová koncepce romské integrace z roku 1999 představuje stručný a hutný politický programový dokument zaměřený především na emancipaci Romů jako národnostní menšiny, resp. „národa“.⁷⁵ Její ideovým východiskem je teze, že „... vláda chce emancipaci Romů ... podpořit. Proto je jejím základním postojem respekt k romství, jeho tradicím a kultuře.“ Vládní politika má být především politikou směřující k „nápravě pochybení a křivd způsobených staletími diskriminace i chybnou politikou vlád minulých“. Národně buditelem

⁷⁴ Zpráva o situaci romské komunity v České republice a opatřeních vlády napomáhající její integraci do společnosti. Zprávu předložil vládě ministr vlády Pavel Bratinka a vláda ji vzala na vědomí usnesením ze dne 29. října 1997 č. 686.

⁷⁵ Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti. Usnesení vlády ze dne 7. dubna 1999 č. 279.

duch koncepce, důraz na odstranění křivd a na emancipaci, a to také formou zavedení tzv. vyrovnávacích akcí, měl za následek, že koncepce (včetně jejího zdůvodnění, IV. část předloženého materiálu) se na rozdíl od Bratinkovy zprávy zabývá sociální problematikou jen okrajově. O bydlení Romů a problémech segregace není v materiálu zmínka. Rovněž tak v usnesení vlády k této koncepci není obsažen žádný specifický úkol vztahující se k oblasti bydlení.

Ani *Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti* z června 2000,⁷⁶ která rozpracovává rámcovou romskou koncepci z dubna 1999, se nevěnuje problematice romského bydlení, resp. již známým jevům segregace v bydlení, uceleně. Zmiňuje ji v kapitole „Vyrovnávací akce - zaměstnanost, rekvalifikace a bydlení“. Vyrovnávací akce v oblasti bydlení definuje jako „vytvoření takových podmínek, aby i nemajetní Romové měli možnost získat bydlení“. Odkazuje na schválenou Koncepci bydlení z roku 1999 (viz dále) a uvádí, že je potřeba neprodleně připravit koncepci levného bydlení, která by měla počítat s co největší účastí budoucích obyvatel při výstavbě. Zdůrazňuje, že Romové nemají většinou finanční prostředky, ale mohou si dům z velké části postavit sami a propaguje - jako typ vhodného bydlení pro Romy - model domu, který lze postupně rozšiřovat přístavbami.⁷⁷ Označuje však za kontraproduktivní přednostní přidělování bytů Romům i zvýhodnění ve formě slev na nájemném, které by dostávali Romové a ne jiné osoby, které jsou v obdobné situaci.

Pasáž o romském bydlení je obsažena také v příloženém materiálu - zprávě zmocněnce vlády pro lidská práva o současné situaci romských komunit. Tato zpráva konstatuje, že Romové bydleli tradičně hůře než průměrné československé rodiny, zmiňuje vystěhovávání Romů z center měst (v důsledku privatizace), vznik kolonií na okrajích měst (v dřívějších dělnických koloniích), nezákonný pronájem bytů Romy a vystěhovávání neplatičů nájemného do tzv. holobytů, přičemž uvádí, že v některých městech je snaha přestěhovat do nich všechny sociálně slabé Romy. Konstatuje, že taková sociální segregace má etnický rozměr. Za příčiny tohoto vážného problému označuje: nepromyšlené vytvoření koncentrace problémových osob, rezignaci na placení nájemného, nenavázání kontaktu mezi správcem bytů a sociálním referátem, který může zajistit přímé placení nájemného ze sociálních dávek a nedostatečnou sociální práci.

Nesystémové a nedostatečné zpracování otázek bydlení v tomto klíčovém materiálu má bezpochyby dílčí příčinu v tom, že původní rámcová koncepce z roku 1999 nevytvořila pro rozpracování východisko. Zařazení problematiky bydlení pod hlavičku „vyrovnávací akce“ je nutné považovat spíše za jakési východisko z nouze. Vyrovnávacími akcemi jsou totiž většinou chápána systémová opatření zvyšující pravděpodobnost, že příslušníci znevýhodněných menšin dosáhnou určitého statku, např. vzdělání nebo zaměstnání. Jde o vyrovnání šancí změnou pravidel soutěže, a nikoli o přímé přerozdělení statků, jež je možné vnímat jako výsledky šancí. Systémy sociální podpory, k nimž má poskytování sociálního bydlení nejbliže, jsou také svého druhu makrospolečenskými „vyrovnávacími opatřeními“;

⁷⁶ Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti. Materiál schválený vládou usnesením ze dne 14. června 2000 č. 599.

⁷⁷ Jde o určitý ozvuk myšlenky, že pro Romy je vhodný jiný typ bydlení než pro ostatní občany. Tyto „romantizující představy některých architektů, o speciálním bydlení pro Romy, vycházející z představy, že Romové potřebují bydlet pohromadě a večer sedět u ohně“ kritizují např. F. Víšek a L. Pcová ve studii *Analýza zahraničních zkušeností a přístupů v bydlení osob se speciálními potřebami se zaměřením na problémové skupiny*. Socioklub, Praha, 1999, s. 39.

jsou však založeny na přímém přerozdělení. Specifické postupy afirmativních akcí, jak je známe např. z USA, na oblast bydlení, zvláště v širším měřítku, aplikovat nelze.⁷⁸ Jestliže koncepce uvádí, že vyrovnávací akce nemá být zaměřena výlučně na příslušníky romské komunity, ale na „občany, kteří jsou v situaci, kterou vláda přesně nazve, aby zahrnula všechny potřebné“, nejedná se o vyrovnávací akce v tradičním pojetí. Bylo by vhodnější mluvit o vytvoření systému pomoci při zajištění a udržení bydlení, který bude brát zřetel i na zvláštní problémy části Romů.

Lze shrnout, že na centrální úrovni se v rámci tzv. romských koncepcí nepodařilo vytyčit programové zásady, jejichž naplňování by vedlo k zamezení šíření negativních jevů v oblasti bydlení a k jejich postupnému odstranění. Poznatky a analytické postřehy uvedené v Bratinkově zprávě již nebyly dále rozvinuty a doplněny. Přínos romských koncepcí z roku 1999 a roku 2000 pro oblast bydlení je tak v zásadě omezen na to, že daly podnět pro další zkoumání problému z centrální úrovně a uložily určité dílčí úkoly jednotlivým resortům.⁷⁹

Jedním z úkolů, které byly přijaty v souvislosti s koncepcí z roku 2000 a jenž si zaslouží zvláštní zmínku, bylo *provedení celospolečenského šetření bydlení sociálně slabých Romů*. Tento úkol měli provést přednostové okresních úřadů, a to do konce února 2001. Šetření však provázely od samého počátku vážné potíže, které odhalily zásadní metodologické a kompetenční problémy. Především je to specifický vztah mezi obcemi jako jednotkami samosprávy a státem. Šetření by bylo vhodnější provést na místní úrovni, to však vláda ani okresní úřady obcím uložit nemohou. Dalším úskalím je otázka, koho považovat za Roma. Zde dochází k určitému napětí mezi požadavky praxe a zákony, které chrání osobní údaje a svobodu volby národnosti.⁸⁰ Metodiku k šetření, kdy nedošlo ke shodě mezi zainteresovanými ministerstvy, zpracoval předseda Meziresortní komise⁸¹ a šetření samo bylo provedeno prostřednictvím romských poradců u pracovníků bytových a sociálních odborů, nikoli v domácnostech.⁸² Celkově se pak výsledky šetření ukázaly jako málo použitelné. Přesto však naznačují, jak již bylo uvedeno, že v situaci izolace a segregace s prvky sociálního vyloučení se může nacházet několik desítek tisíc Romů.⁸³

Politika bydlení na centrální úrovni

⁷⁸ Nejblíže k tomuto pojetí má úkol uložený Ministerstvu pro místní rozvoj v souvislosti s přijetím Bratinkovy zprávy, a to citovaný úkol podporovat projekty romského bydlení na jejichž uskutečňování se mají podílet místní romské organizace a firmy.

⁷⁹ Přehled plnění úkolů uložených v oblasti bydlení (především Ministerstvu pro místní rozvoj) ke konci roku 2000 obsahuje materiál Informace o plnění usnesení vlády týkajících se integrace romských komunit a aktivního postupu státní správy při uskutečňování opatření přijatých těmito usneseními ke dni 31. prosince 2000, který zpracoval a předložil vládě předseda Meziresortní komise pro záležitosti romské komunity.

⁸⁰ Viz: Obce odmítají zjišťovat údaje o bytové situaci Romů. MF Dnes, 7. 10. 2000. V této souvislosti lze poukázat na skutečnost, že např. v USA lze údaje o rasovém a etnickém složení obyvatel zjistit podle sčítání obyvatelstva, v němž jsou podrobně zaznamenány a zpracovány. Podobně je tomu ve Velké Británii.

⁸¹ Šetření měl provést romský poradce případně romský asistent okresního úřadu. Šetření mělo vyloučit přímé dotazování se obyvatel těchto komunit. Za jednu komunitu se přitom považoval jeden dům (číslo popisné). V rámci výzkumu se zjišťovaly: počet obyvatel domu, z toho počet Romů, otázky bytové (přeplněnost bytů, legálnost užívání bytů, dluhy na nájemném, technické závady, hygienické závady), sociální poměry (absence dětí ve škole, alkoholismus, drogy) a konflikty (v komunitě a s okolím).

⁸² Romští poradci mohou spíše shrnout své stávající poznatky, z časových a odborných důvodů však nemohou kvalifikovaně provádět průzkum.

⁸³ Podle výsledků šetření zpracovaných Ministerstvem pro místní rozvoj žilo v komunitách s kumulovanými problémy cca 16 tisíc Romů; toto číslo však nezahrnuje magistrátní města, takže celkový počet je nepochybně vyšší.

První vážnější pokus o uchopení sociálních problémů spojených s bydlením v celospolečenském horizontu přinesla teprve vládní *Koncepce bytové politiky z října 1999*.⁸⁴ Na rozdíl od předchozích programových materiálů si koncepce staví jako jednu z nových priorit orientaci na výraznější podporu *vybraných skupin obyvatelstva, které jsou znevýhodněny v přístupu k adekvátnímu bydlení*. Navrhovaná opatření, která mají k tomuto cíli přispět, lze rozdělit do několika okruhů: 1. opatření obecné povahy upravující základní rámce bydlení, 2. opatření ke zvýšení finanční dostupnosti bydlení pro střední a nižší příjmové skupiny a 3. specifická opatření, která se týkají sociálního bydlení v užším smyslu.

Mezi opatření obecnější povahy patří deklarované posílení a přesnější vymezení role obcí v oblasti bydlení, k němuž má dojít novelizací zákona o obcích.⁸⁵ Tato novelizace má přispět „ke zlepšení působení obcí jakožto tvůrců místní bytové politiky i vlastníků významné části bytového fondu“. Koncepce však nenaznačuje, jakým směrem by se toto vymezení mělo ubírat, např. zda by obecní bytový fond měl plnit funkci sociálního bydlení pro nízkopříjmové vrstvy obyvatel.

Vedle standardních a již dlouho diskutovaných opatření ke zvýšení dostupnosti bydlení (např. odstranění stávajícího systému regulace nájemného) a posílení nástrojů zaměřených teoreticky na všechno obyvatelstvo (např. zvýhodněné úvěry také na pořízení staršího a tedy levnějšího bydlení) je jako nový záměr uvedeno vytvoření neziskového nájemního bydlení, a to prostřednictvím vytvoření bytových společností, které budou poskytovat bydlení na neziskovém principu. Podle koncepce má být vznik a rozvoj těchto společností podpořen z veřejných prostředků.

Co se týče zvláštních opatření zaměřených na chudé či jinak znevýhodněné občany, přináší koncepce dva návrhy:

- vytvoření tzv. chráněného bydlení pro skupiny obyvatelstva se specifickými potřebami,
- řešení bydlení sociálně nepřizpůsobivých občanů.

V rámci konceptu *chráněného bydlení* má být podporováno bydlení občanů, kteří nejsou schopni samostatně řešit bytový problém a kteří se „dočasně“ ocitli v bytové tísní. Mezi cílovými skupinami jsou (vedle důchodců a zdravotně postižených) uvedeni i *příslušníci etnických minorit*. Součástí konceptu chráněného bydlení má být také úzce pojaté sociální bydlení; toto bydlení má být poskytováno v přiměřených nájemních bytech ve vlastnictví obce popř. neziskové bytové společnosti. Statut sociálního bytu nebude trvalý, ale má být spojen s konkrétním nájemníkem, od jehož příjmu se bude odvíjet výše nájemného. Obce mají být metodicky vedeny k tomu, aby měly na svém území byty využitelné k těmto účelům a jejich provoz dotovaly z výnosů bytového hospodářství.

V části věnované *bydlení sociálně nepřizpůsobivých občanů* uvádí koncepce zpracování metodického postupu obcí k řešení problémů u těch skupin občanů, kteří jsou znevýhodněni nízkou sociální a kulturní úrovní, nízkou vzdělaností, vysokou nezaměstnaností a závislostí na systémech sociální podpory. Konkrétní postupy při neplnění povinností nájemníků mají vycházet z předpokladu, že subjekt odpovědný za správu obecního majetku

⁸⁴ Návrh koncepce bytové politiky schválený usnesením vlády ze dne 18. října 2000 č. 1088.

⁸⁵ Není zřejmé, proč tato ustanovení nebyla zařazena do nového zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.). Tento zákon na rozdíl od předchozího obecního zřízení sice výslovně stanoví, že do samostatné působnosti obce patří (mimo jiné) i péče o uspokojování potřeby bydlení, další ustanovení vztahující se k bydlení však neobsahuje, s výjimkou ustanovení, podle něhož záměr pronajmout byt nemusí obec zveřejnit na úřední desce.

má dbát na plnění povinností nájemců (např. upozornění, působení terénních pracovníků, zavedení splátkového kalendáře, sanace dluhů prostřednictvím srážek, zajištění náhradního bydlení „na podkladě smlouvy, nikoli právního nároku“). Tato část koncepce se zabývá také situací problémových romských rodin:

„Specifický přístup je třeba použít k problémovým romským rodinám, kde se ve většině případů jedná o sociální vyloučení, které má současně charakter etnického vyloučení, přestože jeho příčiny nemusí být nutně rasové. Mimo obecné principy řešení bytové situace nepřizpůsobivých osob je v těchto případech třeba zvyšovat angažovanost romských poradců a aktivistů, využívat jejich spolupráce, zajistit zvláštní odborný přístup při jednání s romskou komunitou, vytvořit model způsobu řešení problémů vznikající koncentrace romského obyvatelstva v jedné lokalitě, orientovat mezinárodní pomoc z příslušných zdrojů evropských struktur na řešení aktuálních problémů v této oblasti, formulovat mezinárodní standardy řešení, odrážející reálné možnosti státu i samosprávy i specifické kulturní vzorce části romské populace.“

Na přijatou Koncepci bydlení navazují další materiály, které teze v ní zachycené rozvíjejí či modifikují. Tak např. v koncepci uvedené „neziskové bytové společnosti“ jako noví provozovatelé sociálního bydlení (vedle obcí) se vytrácí ze scény. Deklarované vytvoření neziskového nájemního bydlení prostřednictvím bytových společností se v pozdějších legislativních návrzích ukazuje jako pouhé obnovení bytového družstevnictví dotovaného státem: člen družstva bude muset investovat do svého bytu na počátku značnou částku a splácet hypoteční úvěr.⁸⁶

Z materiálů rozpracovávajících koncepci je pro řešení sociálních problémů stěžejní *Koncept podporovaného bydlení pro osoby se zvláštními potřebami*, zpracovaný v červnu 2000 Ministerstvem pro místní rozvoj.⁸⁷ Podporované bydlení, tj. bydlení, které bylo v koncepci označeno jako bydlení chráněné, je v tomto materiálu pojato jako bydlení určené skupinám osob, které jsou z různých důvodů natolik znevýhodněny, že nejsou schopny uspokojovat svou potřebu bydlení „běžným způsobem“. Podporované bydlení má vedle zajištění přiměřeného bydlení, které svými vlastnostmi anebo službami vyhovuje cílové skupině osob, také funkci preventivní, tj. bránit vzniku sociálního vyloučení. Základními typy podporovaného bydlení jsou bezbariérové bydlení, bydlení se sociálními službami a vstupní bydlení. Pro bydlení etnických minorit mají význam dvě poslední kategorie.

Bydlení se *sociálními službami* je podle Konceptu (kromě kategorií jako jsou tělesně či duševně postižení, senioři) určeno také osobám, které „přišly o byt“ v důsledku nepříznivých životních okolností. Mezi jinými sem patří např. lidé propuštění z výkonu trestu, oběti podvodu, *osoby neschopné plnit povinnosti spojené s užíváním bytu*. Cílem je zajištění bydlení s možností resocializace a prevence sociálního vyloučení. Osoby z cílové skupiny užívají toto bydlení na základě nájemní smlouvy, vlastníkem nemovitosti může být obec či jiný subjekt působící v péči o určené skupiny obyvatelstva. Bydlení se sociálními službami má zvláštní režim nájmu, tzn. že vlastnická práva i práva nájemce jsou zde omezena tak, aby toto bydlení

⁸⁶ Budoucí nájemník musí vložit např. u bytu za milion vklad ve výši 300 000 Kč a musí být schopen splácet hypoteční úvěr. Lidové noviny, 4. 4. 2001. Srv. také Lux, M.: The Housing Policy Changes and Housing Expenditures in the Czech Republic. Institute of Sociology, Academy of Sciences of the Czech Republic, Prague, 2000, s. 38. Lux upozorňuje, že družstevní vlastnictví je vždy pro nájemníka dražší než klasické nájemní bydlení.

⁸⁷ Koncept podporovaného bydlení pro osoby se zvláštními potřebami z 29. 6. 2000 zpracovaný Ministerstvem pro místní rozvoj.

stále plnilo funkci, pro kterou bylo vytvořeno a nestalo se součástí běžného bytového fondu. Materiál uvádí, že u tohoto typu nebude možný přechod nájmu a bude zaveden samostatný výpovědní důvod. Toho má být dosaženo novelizací příslušných ustanovení občanského zákoníku. Veškerou zodpovědnost za plnění funkce tohoto bydlení, tedy také zodpovědnost za jeho obsazování, má obec či jiný vlastník.

Druhá zmíněná kategorie tzv. *vstupní bydlení* má být určeno pro lidi, kteří se v důsledku nepříznivých životních okolností nemohou uplatnit na trhu. Materiál uvádí jako možnou cílovou skupinu imigranty, repatrianty, uprchlíky a *osoby znevýhodněné příslušností k etnické minoritě a s ní spojenými životními okolnostmi* a má mít běžný právní režim. Pro zřízení bytů podporovaného bydlení mají být použity dotace poskytované Ministerstvem pro místní rozvoj.

V dalších úvahách Ministerstva pro místní rozvoj je model *podporovaného bydlení* dále pozměněn.⁸⁸ Byty se sociálními službami obsahují jako podkategorii *byty pro osoby nalézající se v nepříznivé sociální situaci zapříčiněné konfliktním způsobem života nebo rizikovým prostředím, ve kterém žijí*. Pojmovým znakem těchto bytů bude poskytování služeb sociální intervence (tzv. „bydlení s asistencí“). Byty budou užívány na základě „smlouvy o podnájmu bytu“; podmínkou uzavření smlouvy bude souhlas s poskytováním výše uvedených služeb a jejich přijímání. Zřizování těchto bytů má být financováno ze Státního fondu rozvoje bydlení. Jediným příjemcem dotace je obec. Obce by tyto byty měly zřizovat novou výstavbou a rekonstrukcí bytů či jiných prostor. Ve srovnání s předchozími úvahami tak dochází ke dvojímu posunu: státem podporované zřizování tohoto typu bydlení se zužuje pouze na obce jako výlučné příjemce podpory a nabídka služeb směřující k resocializaci a k prevenci sociálního vyloučení krystalizuje v nucený příjem těchto služeb jako podmínky získání bydlení. Nájemné v těchto bytech by mělo být věcně usměrňované, tj. až v trojnásobné výši ve srovnání se současným základním regulovaným nájemným.

Rovněž koncept *vstupního bytu* jako bytu podporovaného státem již počítá s obcí jako s jediným vlastníkem. Cílová skupina uživatelů je definována jako „*osoby, na jejichž integraci je společenský zájem a které v důsledku svého postavení nemají možnost obstarat si byt ani při využití stávajících podpůrných nástrojů*“. Uzavření nájemní smlouvy má být podmíněno „příjmovým kritériem“; celková doba trvání nájemního vztahu v těchto bytech nesmí přesáhnout 5 let.

Na teze Koncepce bytové politiky týkající se řešení problému sociálně nepřízpůsobivých občanů navazuje *Metodický pokyn při sociální práci se skupinou neplatičů nájemného a úhrady za plnění poskytovaná v souvislosti s užíváním bytu* zpracovaný Ministerstvem práce a sociálních věcí pro potřeby obecních úřadů, které se s problematikou neplatičů setkávají. Materiál byl zpracován v přímé návaznosti na výsledky šetření v Matiční ulici v Ústí nad Labem (projekt Vize).⁸⁹ Vedle propracovaného technického postupu, jak zajistit hrazení nájemného dávkami sociální péče a případné splácení dluhu prostřednictvím dávek státní sociální podpory, klade pokyn důraz na použití metod sociální práce

⁸⁸ Podporované bydlení pro osoby se zvláštními potřebami. Pracovní znění dotačního programu Ministerstva pro místní rozvoj. Květen 2001.

⁸⁹ Zpravodaj Ministerstva práce a sociálních věcí č. 3/2000. Podrobnou informaci podává: Niederle, P.: Využití sociální práce a sociálních dávek při řešení problémů v oblasti bydlení. In: Romové, bydlení, soužití. Socioklub, Praha, 2000, s. 42-50.

s jednotlivými klienty i na práci s komunitou. Metodický pokyn je tak první konkrétní návod významný z hlediska předcházení vzniku segregovaného bydlení.

Nová koncepce bydlení a navazující opatření obsahují určitý pozitivní myšlenkový posun z hlediska pochopení nutnosti řešení bydlení sociálně slabých osob. Fakticky však nepřichází s žádnými novými mechanismy, které by tyto myšlenky implementovaly. Koncepce se nadále soustřeďuje na moment nové výstavby, aniž by se stejně věnovala řešení problémů existujících vztahů v oblasti bydlení ve všech vazbách. Z pohledu bydlení sociálně slabých a marginalizovaných příslušníků menšin je její zcela zásadním nedostatkem, že nepřichází s návrhem na vytvoření modelu sociálního bydlení. Vstupní bydlení, jako bydlení časově omezené, tuto funkci pro většinu chudších romských či přistěhovaleckých rodin plnit nemůže. Za 5 let není ostatně schopna akumulovat prostředky na pořízení vlastnického či kvazivlastnického typu bydlení ani střední příjmová kategorie domácností. Toto tvrzení můžeme doložit na zkušenosti s bydlením uprchlíků.⁹⁰ Osobám, které získaly uprchlický status, pomáhá stát v zajištění bydlení v rámci integračního programu. Stanovená doba nájmu je 10 let. Pracovníci nevládních organizací již dnes upozorňují, že po uplynutí 6 let od zavedení programu se celková bytová situace pro sociálně slabší vrstvy, mezi něž uprchlíci v mnoha případech patří, vůbec nezlepšila.⁹¹

V daném kontextu se pak představa bydlení se sociálními službami může stát pověstnou cestou do pekel dlážděnou dobrými úmysly. Zjevné riziko navrženého modelu spočívá v tom, že při nedostatku jiných možností mohou v „asistenčních bytech“ skončit romské domácnosti pouze na základě své nemajetnosti. Skryté nebezpečí číhá také v logice fungování tohoto modelu. Aby mohly být sociální služby určitého typu poskytovány efektivně, je výhodné soustředit příjemce stejného typu pomoci do jednoho objektu či lokality. Tím dojde k soustředění lidí stejné společenské třídy a potenciálně i jednoho etnika. Bude-li současně poskytování sociálních služeb podmínkou získání dotace, jejíž naplnění budou muset obce nějak (alespoň formálně) prokázat, nelze si dělat iluzi o tom, že jejich kvalita bude vždy odpovídající. Spolupůsobením těchto tří faktorů se může snadno stát, že domy s asistenčními byty se stanou jakýmsi „ústavy pro Romy“. Rozšíření tohoto modelu může do budoucna přivodit obdobný problém, jaký představují v současnosti zvláštní školy. Považuji toto nebezpečí za natolik vážné, že by mělo vést k přehodnocení navrhovaného konceptu. Uvedená rizika by mohlo částečně eliminovat zasazení tohoto typu bydlení do fungujícího rámce standardního sociálního bydlení. Standardní sociální bydlení však chybí nejen v praxi, ale i v současné vládní politice bydlení.

Za těchto okolností je nutné pohlížet skepticky i na navazující na představy Ministerstva pro místní rozvoj ohledně zajištění „oboustranně prostupného systému jednotlivých typů bydlení v rámci obecního bytového fondu“. Bližší představu o něm podává článek pracovnice Ministerstva pro místní rozvoj Věry Pelíškové.⁹² Obce by měly vedle standardního pronájmu bytů (jehož pravidla ovšem nejsou nijak specifikována) provozovat hierarchicky seřazený systém různých typů bydlení pro sociální potřeby o od nízkostandardního ubytování k vyšším formám se zajištěním jeho prostupnosti. Prostupnost má mimo jiné zajistit i účinnost „výchovního prvku“: „*Obce by měly do ucelené koncepce vlastní bytové politiky zařadit kromě nájemního sektoru také stupňovitý systém bydlení pro*

⁹⁰ Viz blíže také VII. část této práce, s. 66-67.

⁹¹ Azy1, 2/2001, s. 4.

⁹² Pelíšková, V.: Bydlení Romů v České republice. In: Romové, bydlení, soužití. Socioklub, Praha, 2000, s.15 - 23.

*sociální potřeby různého charakteru tak, aby jeho prostupnost ve vertikálním směru zaručovala jednak účinnost výchovného prvku, tzn. vědomí možného propadu do bydlení za horšího právního statutu a ochrany až po plnou ztrátu bydlení, ale podle schopnosti a ochoty dodržování smluvních podmínek i možnost opětovného návratu do sféry nájemního bydlení“.*⁹³ Pokusy o zavedení hierarchického systému již v některých obcích existují.⁹⁴ Bude však stát schopen dohlížet na dodržování tohoto modelu? Kde je možnost alespoň nějaké volby sociálně znevýhodněných, když bude existovat jediný a výlučný subjekt, který jim může nabídnout či odmítnout poskytnout bydlení?

Na závěr přehledu o centrálních koncepcích nelze opomenout jeden důležitý problém, jenž se týká blízké budoucnosti, a sice zrušení regulovaných „staronájmů“. Nechuť vlád přijít s návrhy řešení byla politicky pochopitelná: z regulovaných nájmů profitovaly a profitují široké vrstvy voličstva (nájemníci); a naopak na ně doplácí menší skupiny, majitelé domů či lidé vytěsnění na zbytkový volný trh. Rozhodující podnět ke změně přišel teprve od Ústavního soudu, který s účinností k 1. lednu 2002 zrušil vyhlášku o nájemném z bytu a o úhradě plnění poskytovaných s užíváním bytu.⁹⁵ Teprve v reakci na toto rozhodnutí vláda urychleně dopracovala a předložila Parlamentu návrh zákona o nájemném z bytu a o úhradě cen služeb poskytovaných s užíváním bytu.⁹⁶ Návrh byl v prvním čtení Poslaneckou sněmovnou zamítnut.⁹⁷ S přihlédnutím ke všem okolnostem však můžeme předpokládat, že bude nakonec v nějaké pozměněné formě přijat. Nejspíše dopracován tak, že deklarované upuštění od regulovaných nájmů bude méně iluzorní. Protože půjde o zásadní zásah do stávajícího systému ochrany nájemníků, je třeba se zabývat již nyní otázkou, jaký bude mít dopad na bydlení sociálně slabých a jak je možné případným negativním dopadům předejít.

Nejpodstatnější změna, kterou návrh přinesl, spočívá v tom, že nájemné nebude stanoveno centrálním předpisem, ale bude sjednáno dohodu mezi pronajímatelem a nájemcem, a to až do výše tzv. místně obvyklého nájemného. Vládní návrh pro změny sjednaných nájmů určil velmi přísné mantinely⁹⁸ a navrhoval rovněž zachování systému, kde (v případě nesouhlasu nájemce) nájemné nelze zvýšit bez soudního rozhodnutí. Přesto by však i tento návrh pravděpodobně přinesl rychlejší růst nájmů ve městech či městských částech, kde je vyšší podíl bytů s neregulovanými nájmy.⁹⁹ Rychlejší zvyšování obvyklého nájemného u vyšších kategorií bytů by následně mohlo podnítit majitele domů s levnějšími byty nižších kategorií k provedení modernizace bytů, při níž již není ochrana nájemníka proti následnému zvýšení nájmu důsledná.¹⁰⁰ Lze předpokládat, že takto nastavené podmínky vyústí v zesílení tlaku na vystěhování sociálně slabých nájemníků z některých lukrativních lokalit, kde proběhla masivní restituce, a že tímto trendem budou nejvíce zasaženy zanedbané domy

⁹³ Tamtéž, s. 18.

⁹⁴ Příkladem uvedeným v tomtéž sborníku je projekt domu Přichystalova 70 v Olomouci. Viz Kaštil, J.: Způsoby řešení bytové otázky romské komunity v Olomouci. Op. cit., s. 67-77. Viz také Generel bydlení města Brna, kde se objevují náznaky podobného přístupu.

⁹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 21. června 2000 (Pl. ÚS 3/2000), vyhlášený pod č. 231/2000 Sb.

⁹⁶ Poslanecká sněmovna, tisk 883.

⁹⁷ Poslanecká sněmovna zamítla návrh dne 4. 4. 2001.

⁹⁸ Vládní návrh stanovil dva mantinely: návrh na zvýšení nájemného by nesměl přesáhnout nájemné uvedené v „Přehledu o obvyklém nájemném v obci nebo části obce“ pro srovnatelný byt a navrhované zvýšení nájemného by nesmělo přesáhnout 10% dosavadního nájemného za byt.

⁹⁹ Tato skutečnost plyne z navržené metody stanovení místně obvyklého nájemného, podle níž se započítávají všechny nájmy, včetně nájemného z bytů pronajatých na volném trhu.

¹⁰⁰ V případě modernizace bytu by majitel podle návrhu mohl zvýšit nájemné až na úroveň nájemného srovnatelného bytu bez ohledu na celkový procentní nárůst nájemného.

nacházející se v těchto místech. Protože právě v těchto zanedbaných domech žijí často romské rodiny, mohou se stát prvními „obětmi“ tohoto tlaku.

Řešením hrozících konfliktů však není další oddálení deregulace, ale vytvoření mechanismu, který by byl schopen nepříznivé dopady vyrovnat a udržet v přijatelných mezích.

Podpora romského bydlení z centrální úrovně

V praxi zůstává jediným opatřením jímž stát napomáhá obcím při řešení ubytování romských rodin *Program podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury*.¹⁰¹ Ministerstvo pro místní rozvoj zveřejňuje každoročně konkrétní podmínky poskytování těchto podpor, které se však v principu sledují stejný model.¹⁰²

Jak již bylo uvedeno, byla do tohoto programu na základě Bratinkovy zprávy zapracována zvláštní ustanovení týkající se romského bydlení. V programu podpory nájemního bydlení na rok 1999 se uvádí, že v jeho rámci mohou být řešeny specifické místní potřeby obce, mimo jiné ubytování romských rodin.¹⁰³ V případě výstavby nájemních bytů pro romskou komunitu za využití tohoto programu musela obec předložit také vyjádření Meziobecní komise pro záležitosti romské komunity. Pro veřejnou soutěž byla současně stanovena zvláštní podmínka: firma bude ochotna pro vlastní výstavbu zaměstnat občany romské národnosti, přednostně z řad budoucích uživatelů bytů, popřípadě tyto občany již zaměstnává.

Rozsah této formy intervence státu přibližuje stručný popis romských projektů podpořených v rámci tohoto dotačního programu.¹⁰⁴

Straškov (okres Litoměřice): náhradní bydlení pro Romy za bydlení v centru

Jednalo o výstavbu 10 bytů na okraji obce Straškov pro romské rodiny, které zdevastovaly velký nájemní dům (budovu bývalé školy) uprostřed obce. Realizace projektu byla zahájena již v roce 1999. Roční rozpočet obce s 900 obyvateli činí asi 13 mil. Kč. Na rekonstrukci 9 bytů ve výši 13,3 mil. Kč přispěl stát částkou 5,8 mil. Kč. V průběhu rekonstrukce se projevil „vícenáklad“, takže se realizace pozdržela. V říjnu 2000 již romské rodiny bydlely v dokončeném objektu. Objekt byl postaven jako nízkostandardní bydlení bez koupelen.¹⁰⁵ Při výstavbě se nepočítalo s účastí Romů; Romové však při stěhování do nového objektu souhlasili s tím, že po roce se veřejnost může přesvědčit, že dům je v pořádku. Po roce uvedl starosta obce, že je s péčí nájemníků o dům spokojen. Na nájemném dlužila jen jedna rodina.¹⁰⁶

Valašské Meziříčí (okres Vsetín): projekt Společně - nájemní bydlení pro romské a neromské nájemníky

¹⁰¹ Program podpory výstavby nájemních bytů je uskutečňován od roku 1995. Od roku 2001 poskytuje dotace nově zřízený Fond podpory bydlení.

¹⁰² Výše dotací obcím činí max. 320 tisíc pro pořízení nového bytu, 200 tisíc na rekonstrukci, 370 tisíc pro bývalé vojenské objekty. Státní podpora může činit max. 50% investičních nákladů. Tyto podpory jsou však obcemi často využívány k pořízení „quazivlastnického“ bydlení. Od budoucích nájemníků se požaduje spolufinancování výstavby a často je jim smluvně přislíben odprodej bytu po uplynutí stanoveného počtu let.

¹⁰³ Program podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury pro rok 1999.

¹⁰⁴ Romské projekty vládou podporované. Informace Ministerstva pro místní rozvoj, říjen 2000; Stručná informace o projektech týkajících se bytové situace romského etnika. Materiál Ministerstva pro místní rozvoj. 17. 9. 1999.

¹⁰⁵ Tento fakt ukazuje na skutečnost, že mezi pozitivními projekty pro zlepšení bydlení Romů a stavbou holobytů, které se věnuje zvláštní část této práce, je jen tenká dělicí čára.

¹⁰⁶ Zemské noviny, 13. 3. 2001.

Projekt společně představuje rekonstrukci neobydleného domu ve Valašském Meziříčí provedenou částečně romskou stavební firmou Petra Tulii. V domě bydlí 6 neromských a 6 romských rodin. Někteří nájemníci se podíleli na stavebních pracích a původně patřili mezi neplatiče. Nyní zde nejsou žádné problémy soužití.

Valašské Meziříčí (okres Vsetín): azylové bydlení - dům na půl cesty

Dotace na projekt byla poskytnuta v roce 1998. Projekt „Dům na půl cesty“ představuje výstavbu 8 bytů v malém obytném domě. Byty jsou určeny pro odchovance dětského domova, mj. i romské. Na výstavbě se podílela romská firma Petra Tulii. Stavba byla dokončena a její provoz zahájen v srpnu 2000. Azylový dům ovšem nelze považovat za ryze romský projekt.

Svojšín (okr. Tachov): rekonstrukce bytů

Jedná se o sdružené prostředky ve formě státní dotace, o kterou obec požádala v roce 2000, a půjčky. Cílem je rekonstrukce domu v havarijním stavu, v němž žije 33 Romů.

Z programu podpory výstavby mohly profitovat rovněž další romské rodiny, a to v rámci dotací obcím, které nebyly v žádosti výslovně označeny jako dotace na romské bydlení.¹⁰⁷ Avšak i když vezmeme tuto skutečnost v úvahu, je zřejmé, že program podpory nájemního bydlení může být spíše doplňujícím nežli klíčovým mechanismem zajištění vhodného bydlení pro Romy.

Dále je nutné uvést, že existují také romské projekty, které jsou podpořeny státem přímo (tj. mimo standardní program Ministerstva pro místní rozvoj), a to Vesnička soužití v Ostravě-Muglinově a Projekt komunitního bydlení v Brně (Bratislavská, Cejl). Tyto projekty jsou podrobněji popsány v VI. části této práce.

Poznámka k diskriminaci v bydlení

Diskriminace v bydlení zůstávala dlouho nezmapovaným polem. Hana Frištenská, autorka první ucelenější sondy do této oblasti, identifikuje některé z problémů, které jsou příčinou tohoto stavu, jako jsou privátnost zóny bydlení či skrytost diskriminace v masivních strukturálních problémech, jímž je celá oblast bydlení zatížena.¹⁰⁸ Přehlížení diskriminace v oblasti bydlení může mít vedle těchto důvodů také sociálně psychologické kořeny. Diskriminaci můžeme intuitivně chápat jako stav, kdy dochází k odklonu od všeobecně uznaných principů spravedlnosti a rovných šancí. V oblasti bydlení však v 90. letech došlo, zejména v důsledku restitucí a privatizace obecních bytů, ke stavu, kdy postavení domácností na trhu bydlení neodráží nutně jejich příjem či reálně vynaložené úsilí, ale je spíše výsledkem nahodilosti. Na takto rozmlženém pozadí se i rasová diskriminace stává hůře viditelnou a snadněji tolerovatelnou.

Přístup k diskriminaci v bydlení se dosud vyznačuje jistou pojmovou a metodologickou nejednotností. Za diskriminaci je někdy označováno neetické nebo nezákonné jednání, jehož obětí jsou příslušníci etnických minorit. Příkladem může být jednání restituentů, kteří se snaží nezákonnými prostředky zbavit nájemníků. Nezákonné jednání se však charakteristikou oběti nemění v jakýsi obecný čin diskriminace, ale zůstává např. porušením domovní svobody, vydíráním či podvodem. Jiným projevem je příliš široké vymezení pojmu nepřímé diskriminace, kdy je každý postup či opatření, které má

¹⁰⁷ Například na mosteckém sídlišti Chanov rekonstruovalo město polovinu jednoho obytného bloku v hodnotě 4,5 mil. Kč. Podle informací z tisku získalo jednu třetinu město jako dotaci od státu. Zemské noviny, 20. 3. 2001.

¹⁰⁸ Frištenská, H.: Diskriminace Romů v oblasti bydlení a její projevy. In: Romové, bydlení, soužití. Socioklub, Praha, 2000, s. 24-41.

disproporční dopad na příslušníky menšiny, považováno za diskriminační. Problémem je také nevyjasněnost vztahů mezi diskriminací a segregací. Segregace jako výsledný stav je někdy považována implicitně za důsledek diskriminace, aniž by byly zohledněny i jiné skutečnosti, které mohou k segregaci vést. Na druhé straně není v právním řádu jasně stanoveno, že segregáčnı́ jednání lze považovat za diskriminaci, resp. za obdobné zapovězené jednání, jestliže jedince neznevýhodňuje, ale pouze „vyděljuje“.

Pro vytvoření náležitěho rámce pro zkoumání diskriminace a segregace v oblasti bydlení, který by byl schopen se s těmito obtížemi vypořádat, je proto nutné především:

- vzít v úvahu skutečnost, že spravedlivé rozdělování statků za podmı́nek jejich nedostatku vždy vyžaduje určitá kritéria rozlišení,
- náležitě definovat pojem zapovězeného, nesprávného rozlišování neboli diskriminace, což zahrnuje i určení, zda tento termín chceme definovat striktně jako termín právní či šı́řeji jako pojem z oblasti společenských věd,
- odlišit segregaci jako jednání od výsledného stavu.

V současné době nabízí v evropském kontextu nejpropracovanějšı́ definici diskriminace *Směrnice EU 2000/43/EC z 29. června 2000 o rovném zacházení bez ohledu na rasový či etnický původ*.¹⁰⁹ Použitı́ této definice pro posouzení diskriminace v oblasti bydlení není žádoıcı pouze z hlediska našeho přistoupenı́ k EU, ale především proto, že na rozdıl od jiných definic má v sobě zabudováno kritérium pro posouzení situací, kdy, co se týče výsledku, dochází ke znevýhodněnı́ příslušníků menšin, přesto se však o diskriminaci nejedná.

Koncept „rovného zacházení“ ve smyslu směrnice znamená absenci přímé i nepřímé diskriminace. Podle směrnice:

a) přímá diskriminace nastává, pokud je, bylo nebo bude s osobou nakládáno méně příznivě než s jinými ve srovnatelné situaci na základě jejího rasového nebo etnického původu,

b) nepřímá diskriminace nastává, když zdánlivě neutrálnı́ ustanovenı́, kritérium nebo praxe stavı́ osoby určitého rasového nebo etnického původu do zvláštnı́ho nevýhodného postavenı́ ve srovnání s jinými osobami; to neplatı́, pokud toto ustanovenı́, kritérium nebo praxe mohou být odůvodněny legitimním cílem a prostředky k dosažení tohoto cíle jsou přiměřené a nezbytné.

Pokusme se nyní podı́vat na problém rasové diskriminace v bydlení pod zorným úhlem této definice. Pokud jde o *přímou diskriminaci*, nemá v České republice oporou v žádném právnım předpisu či jiném formalizovaném postupu.¹¹⁰ Na druhé straně však mnohé informace napovídají, že přímá diskriminace příslušníků etnických minorit v oblasti bydlení existuje, a že je dokonce značně rozšířena. Různé formy přímé diskriminace přitom nejsou pouze projevem vlastních předsudků, ale často pragmatickým jednáním, které předpokládá předsudky u jiných osob. Příkladem může být snaha majitelů zbavit se přednostně romských nájemníků při renovaci a následném rozprodeji či pronájmu bytů. Majitel zde může vycházet z předpokladu, že byty v domě, kde nebydlı́ Romové, bude moci výhodněji odprodat či pronajmout, protože potenciální kupci či nájemníci mají rasové předsudky. O rozšířenosti

¹⁰⁹ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin, OJ L 180, 19. 7. 2000, s. 22.

¹¹⁰ V průběhu práci na projektu se mi žádný předpis v oblasti bydlení, který by obsahoval kritérium etnické příslušnosti, nepodařilo odhalit. Zmı́nku nelze najít ani v pracı́ch jiných autorů.

tohoto přístupu se může přesvědčit každý, kdo se v některých pražských čtvrtích (Nusle, Žižkov) pokouší pronajmout či koupit byt. Aniz se táže, vlastník či realitní kancelář často spěchají s ujištěním, že v domě nebydlí Romové. Hana Frištenská tento jev zobecňuje do tvrzení: „*Při vztahu k romské komunitě je téměř nepochybné, že přítomnost romských nájemníků v domě, a to bez ohledu na to, zda jde objektivně o problémové osoby nebo lidi, s nimiž žádné problémy nejsou, snižuje jeho cenu i cenu pronajímaných bytů...*“¹¹¹

Přímá diskriminace se může projevit nejen v soukromém sektoru, ale rovněž v sektoru veřejném, např. při pronájmu bytů obcemi.¹¹² Nejvážnějším případem tohoto druhu, který se dostal do pozornosti médií v roce 1996, bylo tvrzení o existenci ústní dohody mezi magistrátem města Prahy a obvodními úřady, že nebudou navrhovat za nájemníky Romy pro obsazení bytů, které přiděluje magistrát městským částem.¹¹³ Podstatným prvkem ovlivňujícím jednání obecních úřadů může být předpokládaný či skutečný tlak stávajících nájemníků a širšího okolí proti příchodu romských rodin.¹¹⁴ Např. v Prostějově začaly uvažovat městské úřady v roce 2 000 o odstěhování některých rodin z nechvalně známé „Kolonky u sv. Anny“, aby mohly započat s její demolicí. Obávaly se však, že zveřejnění konkrétních plánů by mohlo vyvolat paniku.¹¹⁵

Na možnost prolínání nepřátelských postojů „bílé“ populace a „rasistických“ přístupů úředníků ukazují zahraniční studie. Již citovaný britský badatel M. Harrison uvádí: „Pokud jde o bydlení v komunálních bytech, výzkumy ... ukázaly, že bytové odbory se často podílejí na tomto procesu rasové diferenciaci. Nepřátelské reakce bílých obyvatel na místní sociální a ekonomické změny, které jsou mimo jejich kontrolu, se mohou skloubit s rasismem úředníků.“¹¹⁶

Jestliže problém přímé rasové diskriminace je především otázkou vytvoření účinného mechanismu jejího postihu, *nepřímá diskriminace* nás staví také před „předběžnou“ otázku jejího rozpoznání. Myšlenkové schéma pro rozpoznání nepřímé diskriminace zahrnuje tři kroky:

- identifikace stavu či situace, kdy jsou osoby určitého rasového nebo etnického původu v nevýhodném postavení ve srovnání s jinými osobami,
- vyhledání mechanismu, tj. ustanovení, kritéria nebo praxe, který je příčinou tohoto stavu,
- analýza mechanismu z hlediska jeho odůvodnění legitimním cílem a přiměřenosti a nezbytnosti prostředků, použitých k jeho dosažení.

¹¹¹ Frištenská, H., op. cit., s. 29.

¹¹² Ina Zoon uvádí ve své práci „On the Margins“ případy takového jednání v Rokycanech a Olomouci s odkazem na tvrzení místních romských aktivistů. Viz Zoon, I.: *On the Margins. Roma and Public Services in Romania, Bulgaria and Macedonia with a Supplement on Housing in the Czech Republic*. Open Society Institute, New York, 2001, s. 168-169.

¹¹³ MF Dnes, 20. 6. 1996, s. 1-2 (Příloha Praha Dnes).

¹¹⁴ Příklad tohoto druhu zmiňuje např. Právo, 12. 2. 2001. V tomto případě hledala početnější romská rodina v Bečově na Mostecku větší byt. Rodina objevila vyhovující obecní byt po neplacích nájemného. Někteří nájemníci, podle cit. zdroje úředníci města, však výměně zabránili, což údajně potvrdil i předseda bytové komise. Potíže s nalezením vhodného náhradního ubytování měla z tohoto důvodu např. vsetínská radnice při rekonstrukci jednoho domu v centru města pro bydlení Romů. Lidové noviny, 4. 5. 1996, s. 5.

¹¹⁵ MF Dnes, 30. 6. 2000, s. 3. Obec nakonec zahájila demolicí prvního ze čtyř bloků domů romské kolonie v červnu 2001. Město zajistilo náhradní bydlení 7 rodinám. Metro, 20. 6. 2001.

¹¹⁶ Harrison, M., op. cit., s. 63.

Toto třístupňové schéma lze použít k analýze rasově neutrálních kritérií stanovených pro distribuci určitých statků za podmínek jejich relativního nedostatku, jako jsou např. pravidla pro přidělování obecních bytů. Přitom je nutné vzít v úvahu, že srovnání s „jinými osobami“ je nutné vykládat ve smyslu jiných osob, které jsou ve srovnatelném postavení. Tato úvaha se dá ilustrovat např. na problému nezaměstnanosti Romů. Údajem, který vypovídá o možné rasové diskriminaci na trhu práce není údaj o celkové nezaměstnanosti romské a neromské populace, ale spíše údaj o nezaměstnanosti části romské a neromské populace se srovnatelným vzděláním, kvalifikací apod.

Podle předběžných závěrů jediného současného širěji koncipovaného terénního výzkumu zaměřeného na problém diskriminace Romů se nepřímá diskriminace v oblasti bydlení týká především dvou okruhů problémů, a to mechanismů obcí pro přidělování obecních bytů a umísťování romského obyvatelstva v tzv. holobytech.¹¹⁷ (Těmto problémům se věnuji podrobněji v IV. části práce.) Lze ovšem předpokládat, že k diskriminaci může docházet i v jiných sférách (např. při přístupu ke zvýhodněným půjčkám na údržbu a rekonstrukci nemovitostí) nebo v soukromém sektoru (např. transakce zprostředkované realitními kancelářemi). Odhalení nepřímé diskriminace v soukromé sféře je však těžko dostupné systematickému zkoumání. Diskriminace v privátní sféře je navíc zpravidla vedlejším produktem diskriminace třídní (tj. diferenciací založené na majetku a společenském statusu) a jako taková je v podmínkách tržní společnosti jen velmi obtížně odstranitelná.

Český právní řád zatím nenabízí k *postížení diskriminace* v bydlení přiměřené nástroje. Diskriminační aspekty jednání lze účinně postihnout pouze za předpokladu, že se vážou k činům, které mají povahu trestného činu. Pak již ovšem pochopitelně nejde primárně o postih diskriminace, ale jiného nezákonného jednání. Pro oběť diskriminace existuje možnost domáhat se ochrany soukromoprávní žalobou na ochranu osobnosti, ta je však spíše teoretická. Situace by se ovšem mohla brzy změnit.

Připravovaná novela občanského soudního řádu má umožnit, aby ve věcech ochrany před diskriminací zastupovala poškozené občanská sdružení. Navíc má být v případech diskriminace přesunuto důkazné břemeno na žalovaného.¹¹⁸ Dalším krokem by mělo být paralelní doplnění občanského zákoníku o přímý zákaz diskriminace. Dílčí pomoc by mohl přinést také nový zákon o právech příslušníků národních menšin, který zavádí skutkovou podstatu přestupku působení újmy osobě pro její rasový či etnický původ.¹¹⁹ *De lege ferenda* existují i jiné, složitější institucionální a procesní možnosti řešení. Jednou z nich je zavedení zvláštní legislativy pro odstranění diskriminace v bydlení po vzoru *Fair Housing Act* (1968) v USA, který je krátce představen v příloze této práce. Jinou inspiraci poskytuje britský model, kde je podrobná zákonná úprava bydlení (*Housing Act, 1996*) propojena s články *Race Relations Act* (Zákona o vztazích mezi rasami) zakazujícími diskriminační jednání v oblasti bydlení a s působením *Komise pro rasovou rovnost*, které dává zákon pravomoc šetření a případné součinnosti při postihu diskriminačního jednání.¹²⁰ Přijetí takovéto komplexní

¹¹⁷ Viz Přípomínky Poradny pro občanství, občanská a lidská práva ke Zprávě o stavu lidských práv v ČR v roce 2000. Informace jsou ve stručnější verzi obsaženy ve Zprávě o stavu lidských práv v ČR za rok 2000.

¹¹⁸ Novela implementuje citovanou směrnici EU 2000/43/EC.

¹¹⁹ Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů.

¹²⁰ *Race Relations Act*, zvl. články 20 a 21. Ve Velké Británii působí také řada dalších institucí, které se mohou zabývat stížnostmi nájemníků. Pokud jde o komunální bydlení, je to Ombudsman pro místní správu (Local Government Ombudsman). Na jiné registrované poskytovatele sociálního bydlení si lze stěžovat u Nezávislého ombudsmana pro bydlení (Independent Housing Ombudsman).

legislativy však není v současné společenské a politické situace v ČR pravděpodobné. Vlastníci nájemních domů (včetně obcí), kteří jsou dlouhodobě frustrováni jak regulací nájemného, tak právní úpravou výpovědi z nájmu bytu, se budou jakékoli důsledné úpravě nájemních vztahů bránit. Důležitou překážkou institucionalizace ochrany před diskriminací je také všeobecná nechuť k „bujení“ veřejných institucí. Proto i pro implementaci Směrnice EU 2000/43/EC bude pravděpodobně nutné volit „minimální“ variantu, což však nemusí znamenat variantu neúčinnou.

Část IV. Obce

Politiky na místní úrovni

Zatímco dnes již mnozí lidé pracují v prostoru globálního kosmopolitního světa, své bydliště, svůj domov, dům či byt má zpravidla každý v konkrétním místě, ve městě, městské čtvrti či obci. Bydlení je tak svým fyzickým rozměrem připoutáno ke konkrétnímu území. Je proto pochopitelné, že rozhodování o řadě otázek s ním souvisejících nespadá do působnosti centrálních orgánů, ale do působnosti obcí.

Role obcí v bytové politice je silná ve většině evropských zemí. Analytický materiál zpracovaný Ministerstvem pro místní rozvoj shrnuje jejich roli následovně: „Do působnosti obcí obvykle spadají otázky územního rozvoje včetně bytové výstavby (pozemková politika, územní plánování, stavební řízení apod.), koordinace činnosti subjektů působících v oblasti bydlení na území obce, dohled nad neziskovými organizacemi, rozdělování dotací, alokace bytového fondu, který má sociální funkci, starost o sociálně slabé domácnosti atd. Pokud jsou obce vlastníkem bytového fondu, je tento fond provozován na základě jasně vymezených pravidel a mívá sociální funkci. Celkově lze shrnout, že obce jsou v mnoha případech hlavním realizátorem bytové politiky státu.“¹²¹

V České republice není zatím role obcí v oblasti bytové politiky vyjasněna a stabilizována. To souvisí i s probíhající reformou územního uspořádání, v níž poslání územních orgánů veřejné správy (centrálních orgánů, regionů a obcí) a vazby mezi nimi teprve krystalizují. Např. kraje zatím nemají v oblasti bytové politiky žádnou zákonem svěřenou působnost. V praxi je bytová politika obcí velmi diferencována v závislosti na velikosti obce, situace na místním trhu s byty a rozsahu obecního bytového fondu. Problémy přináší množství velmi malých obcí, které nemají dostatečné odborné zázemí k tomu, aby mohly některé role v oblasti bydlení plnit.¹²²

Přesto lze tvrdit, že rovněž v České republice je role obcí při utváření a ovlivňování sféry bydlení klíčová. Je dána dvěma aspekty: faktickým stavem, kdy jsou obce významným vlastníkem nemovitostí určených k bydlení, a existujícím právním rámcem, jímž je řada stěžejních otázek týkajících se bydlení svěřena do samostatné působnosti obce.¹²³

Samostatná působnost obce je často definována poněkud abstraktně jako „výraz práva obce na samosprávu“. Její podstatu lze snáze pochopit historickým vymezením tohoto pojmu. Rakouský zákon z roku 1862 ji charakterizoval následovně: „Působnost samostatná, to jest ta, v níž obec, šetříc zákonů říšských a zemských, sama se volně může na všem ustanovovati a dle toho nařizovati a opatření činiti, obsahuje v sobě vůbec vše to, co se předem a nejprve prospěchu obce týče a v mezích jejích vlastními silami opatřeno a provedeno býti může.“¹²⁴

¹²¹ Analýza rozdělení kompetencí v oblasti bytové politiky mezi jednotlivými úrovněmi územní správy. Ministerstvo pro místní rozvoj. Květen 2001.

¹²² Tamtéž, s. 9.

¹²³ Obec je definována Ústavou ČR jako „základní územní samosprávné společenství občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.“ Co se týče role obcí jako vlastníka bytového fondu, ke konci roku 1999 bylo z cca 1, 15 mil. nájemních bytů 76, 3% ve vlastnictví obcí.

¹²⁴ Říšský zákon daný dne 5. března 1962 č. 18, z. ř., jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní.

Podstatu samostatné působnosti můžeme také dnes definovat jako jednání obcí v rámci platných zákonů, avšak autonomně a podle vlastních představ o tom, co je obecní dobro.

Obecní samospráva má v českých zemích dlouhou tradici a má pro politickou organizaci společnosti zásadní význam. Avšak dlouhodobé přerušení její existence v období socialismu vedlo ke stavu, kdy se její zákonné vymezení a její obsah staly po roce 1990 krajně neurčitými. Meze samostatné působnosti obcí musel složitě nalézat Ústavní soud, který byl nucen sáhnout k právní nauce československého státu z období před II. světovou válkou.¹²⁵ Přestože judikatura Ústavního soudu postupně vyjasnila možnosti zásahu samospráv do normotvorby v obecné rovině, nestanovila jasné hranice tam, kde chybí základní vymezení zákonného rámce, jako je tomu v oblasti bydlení. Na tomto stavu se v zásadě nic nezměnilo ani přijetím nového zákona o obcích v roce 2000.

V současné době je zákonem o obcích do samostatné působnosti obcí svěřeno, aby pečovaly, v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi, o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů, včetně potřeby bydlení.¹²⁶ Tato potřeba však není v zákoně dále specifikována. V zákonu o obcích, který platil jedno celé desetiletí po roce 1989, nebyla dokonce péče o bydlení jako specifický úkol obcí vůbec zmíněna.¹²⁷ Tento stav se projevil ve velmi rozdílných přístupech obcí k této oblasti, a to nejen v závislosti na již uvedených objektivních podmínkách. Důležitým faktorem, který obecní politiky v oblasti bydlení ovlivňuje, je politické a ideové přesvědčení obcí ohledně jejich postavení jako vlastníka bytového fondu. Názor, že „jelikož město je stejným soukromým vlastníkem jako každý jiný vlastník, také se tak chová“, není zdaleka ojedinělý.¹²⁸ Jeho kořeny sahají k Listině základních práv a svobod, podle níž má „vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu“.

Do samostatné působnosti obce spadá rovněž řada úkolů, které vytvářejí pro bydlení širší rámec, např. schvalování územního plánu obce. Samostatně rozhoduje obec o svých záležitostech majetkových a finančních; má svůj rozpočet a může zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce. Obec může vlastnit majetek; majetek musí být využíván účelně a hospodárně v souladu se zájmy obce a jejími úkoly vyplývajícími ze zákonem stanovené působnosti. Obec je povinna pečovat o jeho zachování a rozvoj. O důležitých majetkoprávních úkonech, např. o nabytí a o převodu nemovitých věcí, o převodu bytů a nebytových prostorů z majetku obce musí rozhodovat zastupitelstvo. O uzavírání nájemních smluv rozhoduje rada. Zvláštní ustanovení, resp. výjimka při pronajímání nemovitostí se týká pronájmu bytů, jehož záměr nemusí být zveřejněn vyvěšením na úřední desce. Zvláštní úkoly v oblasti bydlení jsou svěřeny obcím také některými zvláštními zákony, především na úseku zajišťování tzv. bytových náhrad.

Uvedený stručný výčet základních ustanovení, které upravují zákonnou působnost obcí v záležitostech bydlení, nemůže poskytnout dostatečný vhled do skutečné šíře a rozmanitosti

¹²⁵ Viz např. rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 24. 1. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 31/93 s odkazy na předchozí judikaturu.

¹²⁶ V současné době je tento právní rámec dán zejména zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

¹²⁷ Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), okruh bydlení vůbec samostatně nezmiňoval. Samostatná působnost obce v oblasti bydlení ovšem mohla být odvozena ze dvou ustanovení: o hospodaření s majetkem obce a z obecné kompetence k zajišťování hospodářského, kulturního a sociálního rozvoje obce.

¹²⁸ Vedoucí bytového odboru Magistrátu města Plzně v informacích pro občany v el. deníku Radniční listy 4/97, <http://info.plzen-city.cz/radlisty/r10497/chcetepo/htm>.

politik a opatření realizovaných obcemi, které se týkají bydlení obecně i zvláštních aspektů bydlení marginalizovaných skupin. Mezi souborem těchto politik má v současné době stěžejní místo např. privatizace obecního bytového fondu i další nakládání s majetkem ve vlastnictví obcí, které bylo popsáno blíže v II. části práce.

Některé obce, zejména větší města (Praha, Brno), ale i některé menší obce (např. Lipník nad Bečvou), zpracovávají pro oblast bydlení komplexní strategické materiály. Tyto programové dokumenty nejlépe ukazují šíři a propojenost politik bydlení s dalšími politikami, jako je např. plán hospodářského rozvoje obce či poskytování sociální péče. Tak například města se mohou pokoušet ovlivnit rozvoj zanedbaných chudých čtvrtí, v nichž se soustřeďují sociálně slabší skupiny obyvatelstva, tím, že podpoří pronikání kapitálu, obchodních společností a institucí do těchto oblastí, a tím posléze rovněž majetnějších skupin občanů. Obce mohou rovněž zvyšovat společenskou hodnotu bydlení promyšleným rozmístěním, vybavením a údržbou ploch pro pobyt dětí či posezení starých občanů, vytvořením funkčního systému obslužnosti území městskou hromadnou dopravou či podporou rozvoje infrastruktury. Všechny tyto záměry mohou mít plánovaný či v některých případech předem neodhadnutelný a nezamýšlený dopad na bydlení marginalizovaných skupin a mohou posilovat nebo tlumit trendy k sociálně ekonomické a etnické segregaci.

Mezi významné politiky, které ovlivňují bydlení menšin, patří také obecnější strategie přístupu obcí k etnickým menšinám. Přístup obcí k interetnickému soužití různých obyvatel má jak svůj aspekt institucionální, tak aspekt dynamický. V rovině institucionální jde v současné době např. o zřizování výborů pro národnostní menšiny při zastupitelstvech obcí, které jsou podle nového zákona o obcích mandatorní, pokud je splněna podmínka procentní klauzule občanů hlásících se k jiné než české národnosti.¹²⁹ Mnohé obce však zřizují dobrovolně i jiné, specificky zaměřené poradní orgány, např. komise pro řešení problémů romské menšiny, zaměstnávají romské poradce či terénní pracovníky. V rovině strategické a koncepční jde zejména o vypracování dokumentů, které se týkají soužití většinové populace s menšinami. Strategické dokumenty analyzující současný stav soužití a specifické problémy menšin v obci lze přirovnat k místní variantě vládních romských koncepcí či politik vůči národnostním menšinám.

Příkladem města, které se dlouhodobě pokouší hledat vlastními silami cesty k řešení problémů interetnického soužití a rozvíjí s tímto cílem jak institucionální rámec, tak strategii soužití, jsou Pardubice.¹³⁰

Ve městě Pardubice a okolí žije přibližně 1200 Romů, což je cca 1,2 % obyvatel města. Většina Romů je zde již usazena po několik generací. I v Pardubicích však došlo po roce 1990, zejména v důsledku nezaměstnanosti, ke zvětšování sociálních rozdílů mezi Romy a ostatními. V posledních letech se ani Pardubicím nevyhnula vlna romské emigrace do zahraničí.

Již na počátku 90. let se v Pardubicích našli aktivisté, kteří usilovali o spolupráci s orgány města.¹³¹ Prvním výsledkem těchto aktivit byla skutečnost, že Rada města Pardubic schválila v roce 1992 koncepci městské nadstandardní sociální sítě, kde byli jako jedna ze skupin, kterým je nutné věnovat zvláštní pozornost, uvedeni

¹²⁹ Podle současného právního stavu je povinností obce zřídit takovýto výbor, pokud v jejím územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10% občanů hlásících se k jiné národnosti než české.

¹³⁰ Město Pardubice mimo organizuje pravidelně i akce věnované romské problematice, např. 7. - 9. 2000 to byla konference „Romové a obec“.

¹³¹ Údaje k počátkům spolupráce jsou převzaty z příspěvku Michala Vajraucha: „Model komunikace města a romské komunity - výhody a rizika“ přednesený na konferenci: Romové a obec, 7. - 9. 12. 2000, Pardubice, a dalších informací, které mi poskytl.

Romové. V roce 1993 pak schválila Rada „Koncepci politiky města vůči romské komunitě“ a současně vznikla Komise Rady města pro řešení romské problematiky. Tato komise je složena z Radou jmenovaných členů: zástupců volebních stran, zaměstnanců městských i státních organizací, z představitelů občanského sektoru a představitelů Romů (chybí zde však volení zastupitelé). Asi dva roky po ustavení komise vznikla v Pardubicích následně i Městská romská rada, jako „střešový“ orgán složený ze zástupců všech romských organizací, které ve městě působí. Mezi Komisí a Radou existuje spolupráce, Městská romská rada je pro Komisi partnerem pro jednání. K partnerské spolupráci mezi Radou, Komisí a městem ovšem nevedla snadná cesta. V počátcích se aktivisté setkávali s despektem a nepochopením své činnosti, které se teprve později podařilo překonat, a „z původní exotiky se stala běžná agenda“.¹³²

Díky vytrvalému úsilí existuje dnes v Pardubicích poměrně hustá síť institucí, jak městských, tak v občanské sféře, které se zabývají problémem interetnických vztahů. Magistrát zaměstnává zvláštního pracovníka pro etnické menšiny. Město rovněž řídí a financuje Romské středisko, určené především pro využití volného času dětí, a jako jeho součást Společenský klub, určený především romské mládeži. Pro zkoumanou oblast je zvláště významné, že v bytové komisi jsou dva romští zástupci a že romský zástupce pracuje rovněž v Komisi pro přidělování míst v městské ubytovně, kterou financuje magistrát spolu s chodem dvou azylových domů. V rámci úsilí o zlepšení soužití různých skupin ve městě realizuje město od roku 1997 projekt „Lidé v naší společnosti“.¹³³ V jeho rámci vznikla rovněž průkopnická studie *Zpráva o interetnických vztazích v Pardubicích*.¹³⁴ Zpráva by se měla v budoucnu měla stát podkladem pro zpracování menšinové problematiky do celkové strategie rozvoje města.

I když podobné přístupy zatím nejsou četné (např. Brno)¹³⁵ a problematika bydlení zajímá v strategiích interetnického soužití okrajové místo,¹³⁶ předznamenávají důležitý posun v souvislostech, v nichž je či může být problematika bydlení menšin vnímána. Různé aspekty bydlení, např. vznik konfliktů mezi většinou a menšinovými skupinami, jsou tak postupně vřazovány do nových relací jako je informovanost, komunikace města s obyvateli, tvoření reprezentací menšin a jejich participace na rozhodování.

Komplexní analýza všech politik obcí, které dopadají na bydlení menšin, přesahuje možnosti této práce. V následující části si všimnu podrobněji dvou specifických obecních politik, které mají na bydlení menšin a na zesílení tlaku k rezidenční segregaci přímý dopad: poskytování bydlení v bytech ve vlastnictví obcí a postupu obcí při poskytování tzv. náhradního bydlení.

Poskytování nájemního bydlení v obecních bytech

Od zrušení zákona o hospodaření s byty s účinností od 1. 1. 1992 není poskytování nájemního bydlení v bytech ve vlastnictví obcí (s výjimkou poskytování tzv. bytových náhrad,

¹³² Tamtéž.

¹³³ Kosková, A.: Program „Lidé v naší společnosti“ v Pardubicích. Na cestě k multietnické společnosti. <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2001/0023/info.html>.

¹³⁴ Ondruchová, A.: Zpráva o interetnických vztazích v Pardubicích. Pro občanské sdružení Klub hurá kamarád zpracovala Univerzita Karlova v Praze - Institut základů vzdělanosti. Praha, 2000. Studie je výsledkem výzkumu, který je součástí rozsáhlejšího projektu „Soužití ve městě se zaměřením na národnostní a etnické vztahy“, resp. jeho úvodní částí.

¹³⁵ Viz Strategický plán řešení interetnických vztahů mezi majoritní společností a romskou menšinou v městě Brně. Magistrát města Brna. Květen 1999. Tento materiál byl, jak napovídá jeho název, zaměřen na romskou menšinu. Novější Vize soužití mezi majoritou a minoritami ve městě Brně, kterou schválilo Zastupitelstvo města Brna v říjnu 2000, je orientována na všechny menšiny. V současné době existuje iniciativa k vypracování Koncepce politiky města vůči příslušníkům romské komunity také na Magistrátu hl. města Prahy.

¹³⁶ Např. v citované brněnské Vizi soužití je jako jediný konkrétní bod v části věnované cílům programů a projektů v oblasti bydlení uvedena podpora integrovaných programů bydlení. Materiál není propojen s Generelem bydlení města Brna.

o níž pojednává další část) upraveno zákonem. Pravidla pro uzavírání nájemních smluv na uvolněné obecní byty stanovují samy obce, zpravidla ve vyhláškách vydaných v samostatné působnosti, případně v předpisech, které mají povahu usnesení jiných orgánů obce, např. rady.¹³⁷ Vedle předpisů o nájmu bytů vydávají některé obce i tzv. *domovní řády*, které podrobněji upravují užívání bytů a domů. (Takovéto řády mohou být případně platné z dřívější doby.) Jelikož je nájemní vztah k bytu vztahem soukromoprávní povahy, podmínkou závaznosti takového řádu pro nájemce je, aby byl uveden v nájemní smlouvě, resp. stal se její součástí.¹³⁸

Je důležité připomenout, že na nově pronajímané byty se nevztahuje vyhláška o regulaci nájemného (s výjimkou bytů, které obec pořídila za pomoci státních dotací). Tím není ani nepřímo centrálně usměrněn charakter jejich využití. Naopak, možnost pronájmu volných bytů za tržní, resp. co nejvyšší nájemné se tak stala - za stávající regulace nájemného u již pronajatých bytů - silnou pobídkou pro obce, aby zlepšily alespoň touto cestou celkový stav financování péče o bytový fond.

Současná pravidla obcí pro pronájem bytů představují neobyčejně široké a na první pohled nepřehledné spektrum alternativ a variant. Při bližším zkoumání ovšem můžeme, při nezbytném zobecnění, rozlišit tři základní typy distribuce obecních bytů z hlediska účelu, který tento typ distribuce plní:¹³⁹

TYP DISTRIBUCE
1. podle potřeby žadatele 2. v obecním zájmu 3. na základě tržního mechanismu, adaptovaného na podmínky disproporce mezi nabídkou a poptávkou, např. obálková metoda, veřejná dražba

Kořeny těchto tří typů distribuce sahají do období socialismu. Zákon o hospodaření s byty z roku 1964 rovněž upravoval tři modely distribuce státních bytů, které lze schematicky zobrazit následovně:

ZPŮSOB PŘIDĚLENÍ (TYP DISTRIBUCE)	CÍLOVÁ SKUPINA
1. podle pořadníku	rodiny s nižšími příjmy a větším počtem dětí, současně byla posuzována důležitost zaměstnání občana a potřeby

¹³⁷ Tato nejednotnost pramení z nevyjasněné povahy pronájmu obecních bytů, tj. zda jde o plnění úkolů obce, spadajících do její samosprávné působnosti, při kterém dochází k ukládání povinností jiným subjektům, nebo zda jde o běžné hospodaření obce se svým majetkem, kde obec vstupuje do soukromoprávních vztahů, aniž by tímto byla dotčena práva a povinnosti třetích osob.

¹³⁸ Viz Koudelka, Z.: Právní předpisy samosprávy. Linde, Praha, 2001, s. 190-191. Autor poukazuje na nález Ústavního soudu 93/1994 Sb., o zrušení ust. čl. 7 odst. 2 a čl. 8 obecně závazné vyhlášky obce Bludov ze dne 2. září 1992, kterou byl přijat „Domovní řád“, kdy Ústavní soud zrušil pouze některá napadená ustanovení vyhlášky a nikoli vyhlášku jako takovou. Autor dovozuje, že domovní řády nejsou protiústavní, závazné však mohou být pouze jako součást nájemní smlouvy.

¹³⁹ Podrobně byl zkoumán vybraný soubor bytových předpisů, který zahrnoval tato města (městské čtvrtě) a obce: Brno (město), České Budějovice, Havlíčkův Brod, Horní Benešov, Chodov, Chomutov, Jihlava, Milevsko, Moravský Krumlov, Mšeno, Kladno, Praha 3, Praha 4, Praha 5, Praha 6, Pardubice, Písek, Prostějov, Rakovník, Rokycany, Třebechovice pod Orebem, Týn nad Vltavou, Vítkov, Vsetín.

2. mimo pořadník se zřetelem ke státnímu zájmu	národního hospodářství např. státní a straničtí funkcionáři
3. mimo pořadník byty vzniklé stavebními úpravami nebyt. prostor	občané, kteří provedli stavební úpravy na vlastní náklady se souhlasem NV

Tyto tři typy distribuce jsou ovšem určitou abstrakcí. V realitě se tyto postupy či některé z nich často uplatňují vedle sebe v rámci jednoho multifunkčního modelu, nebo dochází k jejich prolnutí. Pro menší města a obce je přitom spíše typický mechanismus, kde se obecní byty distribuují podle dvou prvních postupů. Pro větší města (resp. městské části ve statutárních městech) je dominujícím mechanismem multifunkční mechanismus s výrazným postavením „tržního“ prvku. V rozvinutém multifunkčním mechanismu jsou zpravidla ke každému typu distribuce přiřazeny i kategorie bytů, které jsou takto rozdělovány a předurčen je i charakter nájemního vztahu (nájem na dobu neurčitou nebo určitou). Ke každému typu je přiřazen i „profil žadatele“, tj. kritéria a podmínky, které musí splňovat. Pro ilustraci můžeme zachytit tento model schematicky na příkladě pravidel uplatňovaných v městě Jihlavě.¹⁴⁰

TYP	CHARAKTER BYTU	SMLOUVA	KRITÉRIA VÝBĚRU
1. tzv. přístřeší (tj. sociální byt)	1+1 III. a IV. kat.	na dobu určitou, vázanost domovním řádem	bytová tíseň, sociální poměry (přesně nespecifikováno)
2. byt pro „obecní zájem“	všechny vel. a kat.	rozhoduje <i>ad hoc</i> Rada	prac. poměr na MěÚ, v org. zal. městem nebo pro město prospěšných (o splnění kritéria rozhoduje Rada)
3. se smluvním nájemným	všechny vel. a kat.	na dobu neurčitou	nabídnutá výše nájemného a financování oprav (50 000 - 150 000 Kč)

Pokud jde o metodu výběru mezi kvalifikovanými uchazeči, tj. těmi, kteří splňují základní kvalifikační kritéria (zpravidla trvalý pobyt v obci - viz dále), v případě distribuce bytů sociálních nebo v zájmu obce, praktikují obce buď volné uvážení (za explicitního či implicitního stanovení určitých preferenčních kritérií), nebo zavádějí fixní postup pomocí tzv. bodového hodnocení žádosti.

Z hlediska přístupu příslušníků menšin k nájmu obecních bytů (pokud příslušníky menšiny vnímáme jako skupinu vyznačující se převažujícím sociálním postavením a rysy) přináší současné mechanismy distribuce dvě vzájemně propojené roviny problémů:

- dopady spojené s typem distribuce bytů,
- dopady spojené s uplatněním kvalifikačních a preferenčních kritérií pro výběr a posuzování žadatelů.

Aplikování určitého typu distribuce (resp. relativní váha, kterou tento typ v systému má) může mít výrazný dopad na přístup příslušníků menšin k bydlení. Např. distribuce bytů na základě tržního mechanismu je - ve své čisté podobě - zcela barvoslepá; na druhé straně nelze mít pochyb o tom, že velmi efektivně vylučuje z přístupu k bydlení všechny sociálně potřebné, včetně sociálně potřebných Romů. Obdobně je tomu ve značné míře i u distribuce

¹⁴⁰ Mechanismus hospodaření s byty ve vlastnictví města Jihlavy ze dne 12. 10. 2000. Obdobná pravidla se uplatňují např. v Praze 4, Praze 5.

v „obecním zájmu“. Naopak alokace na základě sociálního kritéria spíše odpovídá potřebám menšin. Převažující pojetí tohoto typu distribuce jako distribuce zbytkové, plnicí funkci elementární „chudinské péče“, které se projevuje ve vyčlenění nekvalitních a malých bytů pro tyto účely a nejistým právním postavením nájemníka (nájem na dobu určitou, smluvní uplatnění domovních řádů) však objektivně potřebám menšin neodpovídá. Např. v *Kronice města Jihlavy (rok 1998)* se můžeme dočíst, že mezi žádostmi o poskytnutí náhradního ubytování a přidělení přístřeší (tj. sociálního bytu - viz tabulka) je 85% žádostí podaných romskými občany. (Např. za první čtvrtletí roku 1998 bylo podáno 59 žádostí o sociální byty romskými občany.) Je zřejmé, že i kdyby tyto žádosti byly vyřízeny, byt 1+1 III. nebo IV. kat. asi bude těžko odpovídat potřebám početnějších romských rodin.

Má-li zvolený typ distribuce na příslušníky menšin negativní dopad, je možné si položit otázku, zda a v jakých intencích může být volba typu distribuce posuzována jako diskriminační. Klíčem k zodpovězení této otázky je posouzení legitimacy cíle, které obce upřednostněním určitého typu distribuce sledují.

Tržní formy pronájmu obecních bytů jsou někdy odsuzovány jako projev chamtivosti a bezohlednosti obcí. Tento přístup však přehlídí širší kontext, do něhož je tento systém zasazen. Vedle toho, že přispívá ke zlepšení celkového stavu bytového hospodářství obce, odpovídá rovněž na těžko řešitelný problém nalezení férových kritérií, podle nichž by mohly být distribuovány obecní byty mezi velmi početnou skupinu žadatelů, kteří kromě bytového problému nemají žádný jiný závažný sociální problém, a přesto svou bytovou potřebu nemohou jinak uspokojit. Pronájem nízkostandardních bytů tržní metodu vede také k udržení žádoucí sociální různosti obyvatel v určitých zanedbaných částech měst. Legitimita vytvoření alternativního obecního trhu s byty musí být posuzována v relaci se skutečnou možností jiného uspokojení bytových potřeb širších vrstev občanů na trhu. Pokud tyto možnosti neexistují, nelze je bez dalšího zamítnout.¹⁴¹ Ostatně, také na národní úrovni jsou podporovány v přístupu k bydlení zejména střední a vyšší vrstvy. Tyto úvahy lze shrnout v tezi, že bez dosažení celospolečenského konsensu o poslání obcí ve sféře poskytování bydlení plují diskursy o diskriminaci menšin obcemi jako lodě na volném moři bez kompasu či majáku. Pouze za předpokladu jasného zákonného stanovení poslání a účelu obecního bytového fondu, např. ustanovením, že slouží pro příjmově nejslabší rodiny, bychom mohli tržní mechanismy považovat za nepřijatelné.

Tato úvaha platí do jisté míry rovněž pro posouzení druhé roviny problémů, a sice pro dopady, které jsou spojené s uplatněním kvalifikačních a preferenčních kritérií pro výběr a posuzování žadatelů o obecní byty.

Existující práce zabývající se diskriminací Romů v bydlení identifikují řadu široce používaných kritérií, která označují za diskriminační pro jejich disproportní dopad na Romy.¹⁴² Kritéria, podezřelá z diskriminačních dopadů, jsou tato:¹⁴³

¹⁴¹ Jedním z diskutovaných řešení (viz např. Koncepce bytové politiky hlavního města Prahy) je pronajímání pouze nadstandardních obecních bytů „vydražováním“ nájmu. Koncepce navrhuje vybírání nájemců podle naléhavosti potřeby a případně dalších hledisek a přihlížení k příjmu domácností při stanovení nájmu.

¹⁴² Srv. Zoon, I.: *On the Margins*, op. cit., s. 171 -175.

¹⁴³ Schéma je sestaveno jak na základě vlastního výzkumu, tak s přihlédnutím k existujícím studiím.

KVALIFIKAČNÍ KRITÉRIA	PREFERENČNÍ KRITÉRIA
<p>státní občanství ČR trvalý pobyt v obci délka trvalého pobytu v obci (např. 3 nebo 5 let) požadavek bezúhonnosti žadatele, popřípadě i členů jeho rodiny (tj. výpis z rejstříku trestů) vyloučení žadatelů, kteří se opakovaně dopouští přestupku vyloučení žadatelů, u nichž zanikl nájem pro občanskoprávní delikt (neplacení nájmu, rušení soužití) vyloučení žadatelů s dluhy na nájemném, případně s dluhy vůči dodavatelům služeb vyloučení žadatelů, kteří sami zapříčinili svou nepříznivou bytovou situaci vyloučení žadatelů neoprávněně užívacích byt vyloučení žadatelů, kteří porušují dobré mravy v domě</p> <p><i>vyloučení nezaměstnaných</i></p> <p><i>vyloučení příjemců sociálních dávek</i> blíže nespecifikovaný obecní zájem</p>	<p>zohlednění délky trvalého pobytu hodnocení údajů z rejstříku jako základu bodového hodnocení</p> <p>ředpoklad řádného chování žadatele k ostatním nájemníkům neshody s ostatními nájemníky (záporné body) upřednostnění pracujících před nezaměstnanými</p> <p>blíže nespecifikovaný obecní zájem, posouzení významu žadatelovy práce v souvislosti s potřebami města limitování počtu zohledněných dětí upřednostnění formálního manželství (nikoli rodiny <i>de facto</i>) pověst žadatele a jeho rodiny potřebnost žadatele a jeho rodinných příslušníků pro život města (byty v obecním zájmu) řádné plnění povinností plynoucích z rodičovské odpovědnosti</p>

* Tučně jsou vytištěna nejčastější kritéria. Odkazy na kurzívou tištěná kritéria jsem našla pouze v literatuře.

Lze souhlasit s názorem, že téměř všechna tato kritéria mohou mít disproporční dopad na Romy.¹⁴⁴ Některé z těchto kritérií můžeme identifikovat jako podezřelá také na základě zahraničních zkušeností. Např. příručka vypracovaná britskou *Komisí pro rasovou rovnost* jako pomůcka pro posuzování diskriminačních praktik v oblasti nájemního bydlení uvádí požadavek dlouhé doby pobytu v místě (5 let) jako příklad praxe, který může mít nepřímo diskriminační dopad na příslušníky etnických menšin.¹⁴⁵ Některá z těchto kritérií jsou patrně i nezákonná; takovým je požadavkem na předkládání výpisu z rejstříku trestu.¹⁴⁶ K posouzení jejich diskriminačního charakteru je však nutné dále zkoumat, zda jsou tato kritéria odůvodněna *legitímním cílem* a zda jsou použité *prostředky přiměřené a nezbytné k jeho*

¹⁴⁴ Viz připomínky Poradny pro občanství, občanská a lidská práva ke Zprávě o stavu lidských práv v roce 2000.

¹⁴⁵ Race Relations Code of Practice in Rented Housing. Commission for Racial Equality. First Published in January 1991. Příručka uvádí příklad bangladéšských rodin, které se usadily ve Velké Británii v relativně nedávné době.

¹⁴⁶ Tímto problémem se podrobně zabývala Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, která poukazuje na rozpor se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

dosažení. Je zřejmé, že se opět dostáváme do začarovaného kruhu, kdy je bez zřetelně stanoveného cíle obtížné posoudit legitimitu prostředků. (I samotné vyhlášky o cílech zpravidla mlčí - lze je dovést jen nepřímo.)

Pokud bychom vyšli z teze, že jediným legitimním cílem prvního typu alokace je uspokojení potřeb sociálně potřebných, resp. nejpotřebnějších, mohli bychom uvažovat o tom, že např. zohlednění formálního manželství (a nikoli existence rodiny *de facto*) je nepřímo diskriminačním kritériem, podobně jako jsou limitování počtu dětí, které jsou zohledněny, vágní určení morálního profilu žadatele či předpoklad potřeby žadatele pro život obce.

Přestože tyto úvahy musí být podrobeny dalšímu zkoumání, indikují, že institucionalizovaná diskriminace v přístupu k bydlení v obecních bytech je u nás možná značně rozšířeným a většinovou společností nerozpoznaným či široce přehlíženým jevem. Toto zjištění ovšem není příliš překvapivé. Diskriminace v přístupu k bydlení se objevuje v nových, stále zastřenějších mutacích také v zemích, které se tento jev snaží systematicky potírat. Opět můžeme citovat britského badatele Harrisona, který s odvoláním na šetření provedená Komisí pro rasovou rovnost uvádí, že v Británii se dokonce i v 90. letech vyskytla „rasistická“ kritéria ve formálních pravidlech přijatých některými provozovateli sociálního bydlení.

Zrušení diskriminačních obecních vyhlášek či jiných opatření je nezbytné. Po prvních krocích, které učinila občanská sféra, by se aktivity měl zhostit stát.¹⁴⁷ Např. tím, že pro obce a pro přednosta okresních úřadů, kteří mají podle zákona o obcích možnost tuto situaci účinně řešit, vypracuje určitý manuál, jak věc posoudit. Vzorem takového manuálu by mohla být, pochopitelně adaptována na české poměry, již citovaná příručka britské Komise pro rasovou rovnost.¹⁴⁸ Příručka by pak mohla být aktualizována v návaznosti na soudní rozhodnutí. Současně by měl stát vést přednosta k tomu, aby sporné případy předložili příslušnému soudu.

Náprava ve věci diskriminačních vyhlášek a opatření je otázkou principu a morálním imperativem. Nelze však očekávat, že by změna v tomto směru přinesla z hlediska bydlení Romů podstatnější posun. Příčina tkví v tom, že ani při nediskriminačním přidělování bytů nebude ze stávajících velmi limitovaných zdrojů potřeba sociálních bytů pokryta. Reálnou šanci na zlepšení proto může přinést pouze důsledná reforma v oblasti bydlení.

Problematika tzv. „holobytů“

Přestože spisovná čeština a ani právní terminologie neznají pojem „holobyt“, uchytil se v posledních letech pevně ve slovníku publicistů, orgánů místní správy, sociálních pracovníků i stavebních firem.¹⁴⁹ Původně byl termín „holobyt“ používán k označení nízkostandardních bytů o jedné místnosti zřízených za účelem vystěhování, resp. přestěhování

¹⁴⁷ Poradna pro občanství, občanská a lidská práva podala podnět kolem 50 obcím ke zrušení vyhlášek, které shledala nezákonnými. Právo, 9. 4. 2001.

¹⁴⁸ Race Relations Code of Practice in Rented Housing. Commission for Racial Equality. First published 1991.

¹⁴⁹ Jako určitou kuriozitu lze uvést zmínku o holobytech v pozitivním kontextu. Viz článek Tomáše Ferteka, Naděje ve třech obrazech, Reflex, 6. dubna 2000, kde autor v článku o budoucnosti pohraničí (Jindřichovice pod Smrkem) uvádí: „Mají se tu stavět domky, byty i holobyty.“

„neplatičů nájemného“ a tzv. „nepřízpůsobivých osob“, které byly upraveny tak, aby se v nich nedalo „nic zničit ani ukrást“.¹⁵⁰ Postupně se však použití tohoto pojmu začalo rozšiřovat na různé druhy ubytoven a azylových zařízení ve vlastnictví obcí, v nichž je poskytováno bydlení občanům s nejrůznějšími sociálními problémy, kteří si nemohou opatřit jiné bydlení. Stavebně technicky mohou mít holobyty nejrůznější podobu od malometrážních klasických bytů III. či IV. kategorie, přes různé nízkostandardní ubytovny až po nové levné stavby z kontejnerových jednotek.¹⁵¹

Pojem holobyty nelze definovat právně, protože, jak bude podrobněji vysvětleno dále, ubytování v holobytu může mít různý právní základ (např. nájemní smlouva nebo smlouva o ubytování.) Exaktně jej také nelze definovat ani ve smyslu stavebních předpisů. Nejspíše jej můžeme účelově vymežit jako zařízení pro ubytování určité kategorie osob, s přihlédnutím k právnímu důvodu ubytování (především poskytování náhradního bydlení) a ke stavebnětechnické podobě (nízký standard bydlení).

Zřizování holobytů není spjata výlučně s obcemi. Úvahy o něm se objevují okrajově také v prostředí jiných poskytovatelů bydlení, např. bytových družstev, které se potýkají s problémem neplatičů nájemného.¹⁵² Je to však právě zřizování holobytů obcemi, jehož počátek lze datovat do poloviny 90. let, které se natolik rozšířilo, že představuje nebezpečný společenský problém.¹⁵³

Dosavadní soustředěné poznatky o tomto jevu zdaleka neodpovídají jeho závažnosti. Prvním vládním dokumentem, který označil zřizování holobytů za vážný celospolečenský problém, je tzv. Bratinkova zpráva z roku 1997. Zpráva uvádí, že vzhledem k tendencím vystěhovávat zejména tzv. „neplatiče nájemného“, ale i obecně občany z nižších sociálních vrstev z center měst, lukrativnějších čtvrtí a domů, se městská zastupitelstva musejí potýkat s nutností zajistit těmto lidem náhradní bydlení. Častým řešením je podle zprávy výstavba tzv. holobytů soustředěných na okrajích měst. Důsledkem je pak výstavba jakýchsi novodobých ghett, v nichž lidé žijí často ve špatných sociálních podmínkách, vzdalují se pracovním a vzdělávacím příležitostem a ztrácejí kontakt s ostatní společností, což vede k dalšímu sociálnímu propadu, nárůstu kriminality a dalším problémům, jejichž řešení se stává o to obtížnějším. Zpráva rovněž upozornila na to, že probíhající budování holobytů a násilné vystěhovávání v romské komunitě obavy, že se jedná o určitou formu „etnického čištění“ navíc neoficiálně ve společnosti podporovanou.

Bratinkova zpráva se opírala o obsáhlý sociologický průzkum věnovaný romské problematice, který byl proveden v celkem 112 městech. Toto šetření zahrnovalo i problematiku tzv. holobytů. Protože ani pro účely tohoto výzkumu nebyl pojem holobyty definován, je nutné brát jeho výsledky jako orientační. V průzkumu uvedlo ze 143 respondentů - zaměstnanců bytových odborů okresních (resp. městských) úřadů - celkem 33,6 %, že v jejich okrese, resp. obci jsou postaveny tzv. holobyty pro neplatiče nájemného.

¹⁵⁰ Např. holobyty v Přerově zřízené v roce 1994 (s betonovými podlahami, kovovými dveřmi a okenními rámy a zesíleným sklem) nebo holobyty zřízené v roce 1996 v Rakovníku v bývalých kasárnách (pouze jeden zdroj osvětlení).

¹⁵¹ Holobyty složené z modulů nabízí firma Tekaz, která již realizovala stavbu v roce 1996 ve Chvaleticích.

¹⁵² O zřízení holobytů pro neplatiče z místního stavebního bytového družstva uvažovali např. v Semilech. Lomnické noviny 7/00 (www.lomnicenadpopelkou.cz). Ve spolupráci s jinými subjekty (bytové družstvo a Jaderná elektrárna Dukovany) hodlalo postavit holobyty město Třebíč.

¹⁵³ Prvním případem zřízení holobytů, který se stal mediálně známým, byla výstavba holobytů v Přerově v roce 1994.

Plánovanou stavbu holobytů pro neplatiče uvedlo 35,7% respondentů. Pokud jde o obsazení těchto bytů, ukazují odpovědi na významné, nikoli však převažující obsazení těchto bytů romskými domácnostmi. U existujících holobytů uvedlo 66,4 % respondentů, že podíl Romů je mezi 1-10%, pouze 9,8 % uvedlo nadpoloviční podíl romských domácností; výhradně obsazení těchto bytů Romy uvedlo 2,1 % respondentů. Pokud jde o odhad obsazení nových holobytů, předpokládali respondenti v polovině případů, že Romové budou tvořit méně než 50% obyvatel, v polovině případů předpokládali, že budou tvořit většinu.

Bohužel, v současné době neexistuje empirická studie, která by na Bratinkovu zprávu navazovala.¹⁵⁴ Některé cenné informace pocházejí z výzkumu *Poradny pro občanství, občanská a lidská práva*.¹⁵⁵ Podle tohoto zdroje se pohybuje zastoupení Romů mezi obyvateli holobytů mezi 60-80%. Konkrétně pak materiál *Poradny* uvádí, že Romové představovali 60% obyvatel holobytů v Havlíčkově Brodě a Tachově, 70% v Chrastavě a Liberci, 75% v Karvině, 79% v Berouně, 80% v Lounech a Nymburku, 90% v Mostu a 100% ve Slaném (Ouválová ul. - Mexiko), Prachaticích a Rakovníku.¹⁵⁶ Přes metodicky obtížné srovnání obou souborů údajů lze vyslovit hypotézu, že dochází k zesilování etnické kolorace holobytů.

Vysoký podíl Romů v tomto typu bydlení vede ke zneklidňujícím úvahám, zda není výsledkem cílené politiky některých obcí. Ina Zoon ve své práci *On the Margins* spojuje výstavbu holobytů se „státní“ politikou vystěhovávání, izolace a koncentrace Romů v ghettech.¹⁵⁷ V této souvislosti rovněž uvádí: „Jestliže je pravdou, že úředníci nevystěhovávají Romy cíleně, je pak těžké vysvětlit, jak je možné, že Romové tvoří 60-80%, nebo dokonce i 100 % mezi obyvateli holobytů, když tvoří méně než 3% české populace.“¹⁵⁸

Tuto disproporci nelze brát na lehkou váhu, přestože nabízené srovnání je poněkud zavádějící. Relevantní srovnání by muselo poměřovat situaci romských a neromských domácností ve stejné sociální a právní situaci, např. neplatičů nájemného, domácností bez platné smlouvy apod. I z informací od zdrojů, které v nelze považovat za zaujaté vůči Romům, plyne, že zastoupení Romů v této skupině není marginální. Potřebné statistické údaje k takovému srovnání ovšem stěží kdy budou k dispozici.¹⁵⁹ Další hypotézou, která může

¹⁵⁴ V době dokončování této práce probíhalo jednání o provedení studie o fenoménu tzv. holobytů mezi Meziresortní komisí pro záležitosti romské komunity a Socioklubem.

¹⁵⁵ Viz Přípomínky *Poradny pro občanství, občanská a lidská práva* ke Zprávě o stavu lidských práv v roce 2000. Stejně informace cituje Ina Zoon s odkazem na průzkum holobytů provedený *Poradnou*.

¹⁵⁶ Materiál *Poradny* identifikuje tři okruhy problémů, které jsou s holobyty spojeny: nevyhovující stav, např. hygienický, neumožňující důstojné bydlení, umístění na okrajích měst mimo dosah služeb a se špatným spojením či mimo obec a dále úpravu bydlení v těchto objektech prostřednictvím ubytovacích řádů, které jsou v rozporu s právními předpisy. Pokud jde o nevyhovující stav, uvádí cit. materiál: „Tyto objekty někdy nesplňují hygienické normy, např. výskyt plísní (Vsetín), neprošly žádnou rekonstrukcí (Louny, Pardubice, Rakovník, Rychnov nad Kněžnou, Teplice). Většinou mají společné sociální zařízení (okresy Beroun, Brno, Chomutov, Karlovy Vary, Klatovy, Liberec, Mladá Boleslav, Most, Přerov, Rakovník, Rokycany, Rychnov nad Kněžnou, Teplice, Uherské Hradiště, Ústí nad Labem, Vsetín, Žďár nad Sázavou), někdy dokonce se studenou vodou (Vsetín, Most, Teplice) a v některých případech se za jejich užívání musí platit jednorázový poplatek (Brno, Chomutov, Karlovy Vary).“ Umístění na okrajích měst, mimo dosah služeb a se špatným dopravním spojením uvádí např. v Benešově, Berouně, Chomutově, Jihlavě, Karlových Varech, Liberci, Lounech, Mostě, Nymburku, Pelhřimově, Prachaticích, Pardubicích, Prostějově, Přerově, Rakovníku, Rokycanech, Táboře, Teplících, Svitavách, Uherském Hradišti, Ústí nad Labem, Vsetíně nebo mimo obec (Děčín, Kadaň, Tachov).

¹⁵⁷ Zoon, I.: *On the Margins*, op., cit., s. 176 a následující.

¹⁵⁸ Tamtéž, s. 181.

¹⁵⁹ Nelze předpokládat, že by obce, které Romy cíleně vystěhovávají, tyto údaje dobrovolně zveřejnily, i pokud by je měly k dispozici. Obce se mohou úspěšně hájit i tím, že etnicitu, resp. národnost občanů nesledují. Shromažďování takovýchto údajů jim totiž platné zákony neumožňují. Jedinou představitelnou alternativou by

částečně vysoké zastoupení Romů vysvětlit, je skutečnost, že mezi Romy je vyšší procento rodin s dětmi. V těchto případech soudy zpravidla rozhodují v případě výpovědi z nájmu bytu o přidělení náhradního bytu, zatímco nájemníci bez nezletilých dětí mohou být častěji vystěhováni bez náhradního bydlení, případně do provizorního přístřeší.¹⁶⁰ Lze rovněž předpokládat, že obdobně postupují obce při vyklizení bytu užívaného bez právního důvodu. Bude žádoucí zkoumat, jak často jsou tyto typy bydlení zřizovány v již existujících etnických enklávách. Umístění holobytů do prostředí enklávy může rovněž přispívat k jejich výslednému etnickému složení.

Tezi, že vlastní příčinou budování holobytů je snaha vystěhovat Romy do ghatt, zpochybňuje skutečnost, že holobyty, resp. domy s nízkostandardním bydlením, zřizují i obce, které projevují pozitivní přístup k řešení interetnických vztahů. Příkladem může být např. městská část Brno střed, kde se ostatně dům s holobyty nachází v bezprostřední blízkosti domů, v nichž je realizován projekt komunitního bydlení.

Jisté je, že zřizování tohoto typu ubytování má komplexní ekonomické a právní důvody, které jsou na etnicitě potenciálních ubytovaných nezávislé. Základní právní důvod pro budování nízkostandardních obytných komplexů obcemi je zakódován ve stávající zákonné ochraně nájemníků.

Občanský zákoník definuje nájem bytu jako nájem chráněný; pronajímatel jej může vypovědět jen z důvodů stanovených v zákoně a s přivolením soudu. Z výpovědních důvodů mají ve vztahu k holobytům zásadní význam dva, a to výpověď pro hrubé porušování dobrých mravů v domě a výpověď z důvodu hrubého porušování povinností vyplývajících z nájmu bytu, zejména nezaplacením nájemného nebo úhrady za plnění spojená s užíváním bytu za dobu delší než 3 měsíce. Skončil-li nájemní poměr výpovědí pronajímatele z těchto důvodů, stačí při vyklizení poskytnout tzv. *přístřeší*. Jde-li však o rodinu s nezletilými dětmi, může soud, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, rozhodnout, že nájemce má právo na *náhradní ubytování*, popřípadě na *náhradní byt*.¹⁶¹ K tomu je nutné připomenout, že předchozí právní úprava, platná do 1. 1. 1995, byla z hlediska poskytování náhradního bydlení striktnější. I u uvedených důvodů vyžadovala u rodin s dětmi vždy poskytnutí náhradního, byť i menšího a méně kvalitního bytu; pouze v jiných případech bylo možno poskytnout náhradní ubytování či přístřeší.¹⁶² Podle současné judikatury je i přístřeší bytovou náhradou svého druhu.¹⁶³ V případě, že nájemní poměr skončil výpovědí pro občanskoprávní delikt nájemce

mohlo být soudní projednání případu. Český právní řád však pro takovouto žalobu (tj. žalobu pro diskriminaci, za níž je považována i segregace) nedává vhodný prostor. V příloze této práce je uvedena stručná informace o *Fair Housing Act* v USA, který soudní projednání tohoto typu žalob upravuje.

¹⁶⁰ Tuto hypotézu by mohlo potvrdovat malé zastoupení Romů mezi „klasickými“ bezdomovci. Některé nevládní organizace však tuto rozšířenou domněnku zpochybňují.

¹⁶¹ Občanský zákoník dále specifikuje pojmy *náhradní byt*, *náhradní bydlení* a *přístřeší*. *Náhradním bytem* rozumí „byt, který podle velikosti a vybavení zajišťuje lidsky důstojné ubytování nájemce a členů jeho domácnosti“; v případě, že došlo k výpovědi z výše uvedených důvodů (neplacení nájmu, rušení soužití), nemusí být náhradní byt přiměřený tj. v zásadě rovnocenný bytu vyklizovanému, ale může být menší, méně kvalitní a vybavený, popřípadě i mimo obec. *Náhradním ubytováním* rozumí o. z. byt o jedné místnosti nebo pokoj ve svobodárně nebo podnájem v zařízení nebo nezařízené části bytu jiného nájemce. *Přístřeším* se rozumí provizorium do doby, než si nájemnice opatří řádné ubytování a prostor k uskladnění jeho bytového zařízení a ostatních věcí domácí a osobní potřeby.

¹⁶² Vzhledem k překrývání se data výstavby prvních holobytů a zákonné změny lze vyslovit tezi, že oba kroky souvisejí.

¹⁶³ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. 7. 1997, sp. zn. Cdon 568/97. Uveřejněno v časopise Soudní judikatura č. 8, roč. 1997, pod č. 60.

(neplacení nájmu, rušení soužití), nelze jej tak vystěhovat na ulici, ale vždy musí být zajištěna bytová náhrada. Problematika bytových náhrad je dále upravena v zákoně č. 102/1992 Sb., který vymezuje působnost obcí při zajišťování bytové náhrady. V případě, že majitel nemůže bytovou náhradu zajistit, může o zajištění náhrady požádat obec. Zajišťování bytových náhrad spadá do samostatné působnosti obcí, obec sama určuje pořadí žádosti o bytovou náhradu podle naléhavosti. Kritéria může určit vyhláškou.¹⁶⁴

Platná právní úprava tzv. bytových náhrad není zdaleka formulována jednoznačně. Zákon ani v jednom z uvedených případů neřeší podrobněji právní postavení osoby ve vztahu k užívání bytové náhrady. Pokud jde o *náhradní byt* nebo *náhradní ubytování* (byt o jedné místnosti nebo pokoj ve svobodárně) lze dovodit, že by měl být užíván na základě řádné nájemní smlouvy. Zákon však nespécifikuje, že by tato nájemní smlouva měla být uzavřena na dobu neurčitou, nebo, je-li uzavřena na dobu určitou, že by platila povinnost tuto smlouvu (za splnění stanovených podmínek) obnovovat. Nečastější praxí je uzavírání nájemních smluv (u náhradního bytu nebo náhradního ubytování) na dobu určitou, zpravidla na 1 rok nebo na 6 měsíců.¹⁶⁵ Podle názoru Nejvyššího soudu je však náhradní ubytování bytovou náhradou, jež se zásadně pojí s bydlením trvalého charakteru; tím se rozumí jak doba, na kterou má být náhradní ubytování sjednáno, tak charakter a kvalita prostoru, který má sloužit jako náhradní ubytování. Uzavírání nájemních smluv na určitou dobu v případě náhradního bytu nebo náhradního ubytování poskytnutého nájemci, který měl dříve nájem na dobu neurčitou, je tak porušením práva.¹⁶⁶

Jelikož v případě náhradního ubytování jde buď o uzavření nové nájemní smlouvy nebo o bydlení na základě smlouvy o ubytování, není v těchto případech výše nájemného, resp. poplatku za ubytování regulována.¹⁶⁷ Tato skutečnost je paradoxní vzhledem k pojetí institutu ochrany nájemníka podle občanského zákoníku. V této věci lze poukázat na rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích, podle něhož se soud musí při nařízení provedení výkonu rozhodnutí vyklizením bytu zabývat i tím, zda zajištěné náhradní ubytování není pro svou nákladnost vzhledem k poměrům vyklizovaného v rozporu s dobrými mravy, tj. zda není příliš drahé.¹⁶⁸ Praxe však ukazuje, že tento přístup není uplatňován. Paradoxně tak obce zajišťují nouzové ubytování v různých zařízeních, kde mohou být poplatky mnohonásobně vyšší nežli platí „staronájemci“ v bytech první kategorie.¹⁶⁹ Je zřejmé, že zákonná úprava v tomto ohledu již vůbec neodpovídá změněným ekonomickým podmínkám.

Jestliže právní úprava poskytování náhradního bydlení pro neplatiče je hlavní příčinou vzniku sítě holobytů, její rychlé rozšiřování odráží současně silné ekonomické pohnutky. Neplacení nájemného není problém zdaleka nový. Avšak dnes, na rozdíl od dob socialismu, již dluhy na nájemném nenese anonymní erár, ale konkrétní majitel nemovitosti. Obce, které zřizují náhradní ubytování, uvádějí zpravidla jako hlavní důvod tohoto opatření dluhy na nájemném, které mohou ohrožovat celkové bytové hospodaření obce. Vystěhování neplatiče

¹⁶⁴ Přednostně musí obec zajišťovat bytové náhrady v případě, že pronajímatel potřebuje byt pro sebe či v zákoně uvedené rodinné příslušníky.

¹⁶⁵ Např. nájemní smlouvy v Maticní ulici, příloha studie advokátní kanceláře Vlk a Krejčík.

¹⁶⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1401/97.

¹⁶⁷ Regulaci nájemného upravuje v současné době vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Podle ní jsou regulovány jen tzv. „staronájmy“.

¹⁶⁸ Rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 1. 1995, sp. zn. Co 58/95.

¹⁶⁹ Např. v Jihlavě platí občan ubytování v holobytech 20 Kč za 1m². V Praze stojí ubytování na ubytovně cca 1200 Kč měsíčně. Večerník Praha, 28. 6. 2001.

je cestou ke zlepšení ekonomické situace, protože uvolněný byt může být pronajat za smluvní nájemné a dluh přímo nebo formou vyššího nájmu uhradí nový nájemník.¹⁷⁰

Lze shrnout, že za daného stavu je budování objektů s holobyty obcemi především pokusem alespoň rozevřít začarovaný kruh, který nelze rozetnout. Je-li nutno poskytnout náhradní bydlení nájemci, který má být vystěhován v důsledku páchaní občanskoprávního deliktu, a tato povinnost dopadá *de facto* na obce, mají holobyty jen málo reálných alternativ. K řešení situace proto nepomůže jen nezbytné vydání předpisů, které by upravily podrobněji hygienické a technické podmínky provozování ubytovacích zařízení. Je nutná celková změna právní úpravy poskytování náhradního bydlení, jež by měla být součástí celkové reformy sektoru nájemního bydlení.

Vraťme se však k tvrzení, že holobyty mají málo reálných alternativ. Jednou z těch, která by alespoň v některých případech mohla být realizovatelná, je přestěhování neplatičů do malometrážních bytů nižších kategorií.¹⁷¹ Proč dávají obce přednost zřizování bloků holobytů před touto alternativou? Příčinou je to, že holobyty plní nejen základní funkci poskytnutí ubytování, ale rovněž funkce druhotné, v jistém smyslu „nadstavbové“. Mezi ně lze zařadit:

- funkci „odstrašující“, tj. obce doufají, že hrozba vystěhování do holobytu bytu přiměje další občany k placení nájemného, resp. také ke splacení dluhů,¹⁷²
- funkce represivní, kdy umístění do holobytu je svého druhu trestem; tato funkce bezprostředně souvisí s funkcí první; obě funkce lze mírnější terminologií označit za funkce „výchovné“,
- funkce „kontrolní“, spojená se snahou omezit přestěhování osob a vyloučit přechod nájmu,¹⁷³

¹⁷⁰ Např. Městská část Praha 5 získala na „darech“ za pronájem bytů zařazených do privatizace v roce 2000 2,7 mil. Kč. Ke konci roku 2000 činily dluhy nájemníků v této pražské městské části 17,6 mil. Kč. Pražská pětka on web, č. 4, roč. 2001.

¹⁷¹ Obce ovšem zpravidla argumentují, že těchto bytů je nedostatek. Např. zástupce starosty v Mladé Boleslavi uvedl, že v Mladé Boleslavi došlo především k navrácení domů s byty nižší a nejnižší kategorie původním majitelům. Zkušenosti z provádění bytové politiky v Mladé Boleslavi. In: Státní, regionální a obecní bytová politika. Sborník materiálů celostátní konference. Praha, 19. října 1999, s. 33.

¹⁷² Toto odůvodnění stavby holobytů uvádějí představitelé obcí a příslušní úředníci bytových odborů obecních úřadů téměř standardně. Typické je např. vyjádření vedoucího odboru správy majetku města v Bruntále: „*Jako východisko (řešení situace neplatičů) vidím výstavbu holobytů. Nemusí jich být mnoho, ale už skutečnost, že budou existovat, nám v mnohém pomůže. Mnozí dlužníci se totiž zaleknou, a než by se měli stěhovat do holobytu, raději zaplatí.*“ MF Dnes, 3. 9. 1996, s. 3. Zástupkyně starosty v Třebíči v souvislosti s rozhodnutím vystavět holobyty v lokalitě Budíkovická uvedla: „*Holobyty snad budou působit jako strašák na tuto skupinu občanů, mezi nimiž se najdou i takoví, kteří nájem neplatí jen tak ze sportu.*“ Regionalist, 26. 10. 1999, <http://www.regionalist.c/archiv/991026.htm>. V Programu bytové politiky města Lipník nad Bečvou pro léta 2000-2004 se můžeme dočíst: „*Tyto velmi potřebné byty musí město urychleně řešit výstavbou nebo nákupem nemovitostí mimo město. ... Zřízení holobytů dojde k poklesu počtu neplatičů a snížení výše pohledávek na nájemném, které k 31. 10. 1999 činí cca 1 200 000 Kč.*“

¹⁷³ K funkci „kontrolní“ je však nutné uvést, že současná právní úprava nájmu bytu nijak neomezuje nájemníka v tom, aby si do pronajatého bytu nastěhoval další osoby, ať již členy své rodiny nebo i osoby „cizí“; nesmí však jít o podnájem. To platí i v případě, že je na základě nájemní smlouvy poskytnut náhradní byt či ubytování. Snahu obcí o omezení této možnosti však dokládají vyjádření představitelů místních správ v tisku. Například pracovnice bytového odboru mladoboleslavského městského úřadu uvedla: „*Chceme, aby byl dům specifikován jako dům zvláštního určení, aby se k lidem v něm žijícím nemohli stěhovat příbuzní a známi.*“ Právo, 18. 3. 1999. Obdobně místostarosta městské části Brno-střed uvedl, že „*... nepřipustíme, aby se k řádným nájemníkům nastěhovala polovina jejich příbuzných.*“ MF Dnes, 2. 8. 1999.

- funkce „pořádková“; při kumulaci problémových osob na jednom místě, kterou obec někdy paradoxně sama vytvořila, může snadněji zajistit kontrolu, např. umístěním úřadovny policie do blízkosti objektu, zajištěním hlídání bezpečností agenturou, vybudováním vrátnice apod.

Lze vyslovit tezi, že právě pro plnění těchto druhotných funkcí dávají obce přednost zřizování komplexů s tzv. holobyty před jiným řešením. Např. uvedené rozptýlené, byť i nízkokvalitní bydlení tyto funkce plnit buďto nemůže, nebo je může plnit jen málo efektivně. Pokud však bude pokračovat budování těchto kolektivních zařízení, i když v humánnější apaternalistické podobě bydlení s asistencí, bude toto řešení nevyhnutně nadále posilovat segreganční tendence.

Na skutečnost, že komplexy nízkostandardního bydlení vykazují zjevné segreganční rysy, musí začít neprodleně reagovat společnost jako celek, tj. stát. Existuje pro to řada důvodů. Především je tu mezinárodní závazek státu, že zakáže a odstraní všechny praktiky rasové segregace a že jí bude předcházet. Tohoto závazku se stát nemůže zprostit poukazem na to, že k těmto praktikám dochází ve sféře samostatné působnosti obcí či v soukromém sektoru. Hledání schůdných alternativ je proto prioritou dne. Bude to však hledání nanejvýš obtížné. Níže uvedené schéma znázorňuje základní dilemata, která je nutné řešit. Naznačuje, že každý ze zvažovaných či navrhovaných kroků může přinést negativní dopady a nové problémy.

PROBLÉM	MOŽNÉ OPATŘENÍ/ŘEŠENÍ	NEGATIVNÍ DOPADY/POTÍŽE
1. právní povinnost poskytnout náhradní ubytování v případě neplacení nájmu či rušení soužití	změna obč. zák. tak, aby umožnil vystěhování bez náhrady	nárůst bezdomovectví
2. zajištění důstojných podmínek bydlení v náhradním ubytování	stanovení standardů pro náhradní ubytování (obytná plocha na osobu, kvalita obydlí, příslušenství)	upevnění začarovaného kruhu, neefektivnost řešení, v případě, že neplátcí nájemník užívá byt nižší kvality
3. zajištění finanční přiměřenosti nájemného nebo plateb za ubytování pro náhradní bydlení pro sociálně slabé	dodržování zákona (resp. judikatury); přijetí zákonné úpravy regulující platby pro náhradní bydlení v ubytovnách	problém určení subjektu, který by toto ubytování finančně dotoval; otázka spravedlnosti (sociálně slabé domácnosti nebydlící v náhradním ubytování nárok na regulovaný nájem nemají)
4. koncentrace Romů, segregace	brát etnický faktor v úvahu již při podávání žádostí k soudu o přivolení k výpovědi z nájmu bytu, zohlednit etnicitu při umísťování do náhradního bydlení zřizování „rozptýleného“ náhradního bydlení	nezákonnost sledování a činění záznamů o etnickém statusu obyvatel (o národnosti, rase apod.); nemožnost ovlivnit chování soukromých majitelů domů nedostatek vhodných bytů nižší kvality, obtížné plnění druhotných funkcí (funkce odstrašující, funkce „výchovné“, ztížení kontroly a dohledu)

Část V. Romská reemigrace

Tato kapitola chce upozornit na skutečnost, že romská emigrace, jež získává charakter cirkulující návratové migrace, má vážné dopady i na oblast bydlení.¹⁷⁴ Čeští Romové, podobně jako Romové z jiných středoevropských a východoevropských zemí, volí zpravidla k pokusu o emigraci do zemí západní Evropy a dalších vyspělých zemí tzv. azylovou cestu. Azylová cesta však ve většině případů končí odmítnutím azylové žádosti, čímž se nezbytně otevírá perspektiva návratu. Lze předvídat, že v budoucnu dojde k urychlení procesu návratu odmítnutých žadatelů v důsledku reforem v zemích EU směřujících k urychlení azylového řízení. Urychlit návraty může také širší uplatnění návratových programů, které uskutečňují některé hostitelské země ve spolupráci s Mezinárodní organizací pro migraci (IOM).¹⁷⁵

Pro zvážení závažnosti dopadů romské reemigrace na bydlení je důležitý skutečný rozsah romské emigrace a reemigrace, o němž však neexistují přesné statistické údaje. Přibližný obraz si však můžeme udělat na základě statistik počtu žádostí o azyl podaných občany ČR ve státech západní Evropy a severní Ameriky a informací od IOM o občanech ČR, kteří využili pomoci nabízené v rámci návratových programů.¹⁷⁶ Z těchto údajů lze dovodit, že romská emigrace se pohybuje řádově v tisících osob. Obraz lze doplnit údaji z terénu, které jsou však zpravidla velmi sporné. Např. podle romských aktivistů odešlo z Rokycan údajně 400 Romů; podle názoru města jsou však tyto údaje přehnané.¹⁷⁷ Míra nespolehlivosti informací je dána nejen tím, že ti, co se rozhodnou emigrovat, se zpravidla snaží svůj úmysl či pobyt v cizině z pragmatických důvodů před úřady zatajit. K zamlžení obrazu přispívá také to, že z migrace se stalo politikum, jež může sloužit k manipulování většinou. Pokud jde o geografické rozmístění emigrace a reemigrace, napovídají všechny informace tomu, že jde o migraci rozptýlenou.

Informace o bytové situaci navrátilců jsou zatím kusé. Doposud nejucelenější soubor dat nabízí *Zpráva o situaci romských reemigrantů v ČR*, kterou v srpnu 2000 vypracovala pro Meziřesortní komisi pro záležitosti romské komunity nevládní organizace *Člověk v tísni - společnost při ČT, o. p. s.*¹⁷⁸ Společnost provedla výzkum v 16 lokalitách a celkem popsala situaci 30 rodin.¹⁷⁹ Zpráva se zabývá širšími okruhy problémů (např. sociální dávky, nabývání dokumentů, školní docházka dětí), se kterými se reemigranti setkávají. Průzkum byl proveden formou dotazníků, které byly předloženy rodinám a příslušným úřadům. Nešlo ovšem

¹⁷⁴ Na tendence k opakované migraci poukazuje výzkum migračních trendů mezi českými Romy, který uskutečnil pro IOM I. Gabal v květnu 2000. Podle závěrů výzkumu mají romští navrátilci pozitivní zkušenosti s migrací. Tyto zkušenosti jsou v romské komunitě efektivně sdíleny a přispívají k vytvoření klimatu. Viz *An Analysis of Migratory Climate and Migration Tendencies to Western European Countries in Roma Communities in Selected Towns of the Czech Republic. Brief Report on the Results.* Gabal, Analysis and Consulting, May 2000.

¹⁷⁵ V roce 2000 realizovala pražská pobočka IOM ve spolupráci s Evropskou komisí a vládami Belgie, Finska a Nizozemí návratový program pro žadatele z ČR, SR a Rumunska. Viz *Programme for the Return and Counselling Assistance of Asylum-seekers from the Czech Republic, Slovakia and Romania Currently Living in Belgium, Finland and the Netherlands.* Regional Office for Northern Europe and Western Europe and the Baltic States, IOM, Prague, 2000.

¹⁷⁶ Podle údajů IOM využilo od 1. 1. 2000 do 31. září 2000 pomoci návratových programů 102 občanů ČR.

¹⁷⁷ Viz Laubeová, L.: *The Fiction of Ethnic Homogeneity in the Czech Republic.* In: Biro, A. M., Kovacs, P. (ed.): *Diversity in Action. Local Public Management of Multi-Ethnic Communities.* LGI Books, 2001, s. 135 - 170, s. 157.

¹⁷⁸ *Zpráva o situaci romských reemigrantů v ČR, Člověk v tísni - společnost při ČT, o. p. s., 2000, 29 s.*

¹⁷⁹ Chomutov, Ústí nad Labem, Liberec, Raspenava, Rokycany, Pardubice, České Budějovice, Český Krumlov, Praha, Brno, Břeclav, Hodonín, Ostrava, Prostějov a Přerov.

o dotazníky identické. Zatímco dotazník pro rodiny obsahoval podrobně formulované dotazy, dotazník pro úřady pouze dotaz obecný. Ačkoli je tento postup pochopitelný, např. z hlediska ochrany šetřených rodin, získané údaje nejsou vždy srovnatelné.

Pokud jde o bydlení, přináší studie některé zajímavé postřehy. Většina rodin se vrátila do lokality, kde žila před emigrací. Pouze dvě rodiny z 19 se přestěhovaly do jiné lokality. Více než polovina rodin se vrátila do „vlastních“ bytů, tj. bytů, ve kterých bydlela před emigrací. Tyto rodiny „svůj byt“, tj. byt, na který měly nájemní smlouvu, pronajaly či přepustily příbuzným. Ve dvou lokalitách byly reemigrantům, kteří neměli po návratu přístřeší, poskytnuty obecní byty (Praha 3 a Praha 8). V ostatních lokalitách nebyly byty pro reemigranty k dispozici, neexistují zde sociální byty a obce nemají prostředky na novou výstavbu. Zbylá část reemigrantů se nastěhovala k příbuzným, pouze jedna rodina se octla na ulici.

Ze strany úřadů byl podle studie v jedné lokalitě (Liberec) zaznamenán problém, že rodiny reemigrantů obývaly byty, na které neměly nájemní smlouvu. Na skutečnost, že emigrace Romů a černé pronájmy „volných“ bytů dále problematizují bytovou situaci Romů, poukazují i jiné informace. Např. místostarosta obvodního úřadu Ostrava-Vítkovice, odkud údajně emigrovalo koncem března 2001 do Velké Británie asi 20 rodin převážně olašských Romů, uvedl pro tisk, že radnice se dovídá o emigraci romských rodin až následovně: „*A to tehdy, když nalezneme byt prázdný, vyrabovaný, poničený nebo obsazený nájemníkem bez nájemné smlouvy, který tvrdí, že tam bydlí oprávněně, protože zaplatil emigrantovi i sto tisíc. Bolí z toho hlava, ale ne nové nájemníky*“.¹⁸⁰ (Pro ilustraci obtížnosti zjištění pravdivých údajů o romské migraci lze uvést, že podle informovaných zdrojů se ve skutečnosti vystěhovaly pouze rodiny.) V této souvislosti však lze zaznamenat pragmatický přístup k problému: např. v Rokycanech se město rozhodlo po jednání s romským sdružením Vize umožnit návrat emigrantům do původních bytů, pokud se vrátí do roka a splatí dluhy na nájemném.¹⁸¹ V Plzni patří bytová situace Romů, kteří se vrátili po dočasné emigraci, k úkolům nově ustanoveného terénního sociálního pracovníka.¹⁸²

Podle závěrů studie není bytová situace reemigrantů, alespoň v prvních fázích po jejich návratu, zcela bezvýhodná. I když zpráva nehodnotí bytovou situaci jako kritickou, lze z ní vyvodit i poněkud pesimističtější závěr. U podstatné části (asi v polovině případů) došlo ke zhoršení bytové situace rodin romských reemigrantů tím, že se přistěhovaly k příbuzným či jiným rodinám. Přistěhováním k příbuzným či jiné rodině se však následně zhoršila i bytová situace hostitelských romských rodin. Pokud jde o přístup obcí k řešení bydlení reemigrantů, kteří se ocitli v situaci bez střechy nad hlavou, podává studie vcelku očekávaný obraz. V naprosté většině případů obce (výjimka Praha) nejsou sto řešit aktivně a pružně bytovou situaci reemigrantů, což vzhledem k celkové situaci v bydlení není překvapivé.

Výjimečně může napětí, které romská reemigrace ve sféře bydlení vyvolává, propuknout v otevřený konflikt. Do pozornosti médií se dostal např. případ A. L. z Rokycan. L. po svém návratu z Británie na jaře 2001 uspořádal v Rokycanech demonstraci, na níž kromě obecnějšího upozorňování na údajnou rasovou diskriminaci Romů v Rokycanech protestoval proti tomu, že mu město o návratu z ciziny nepřidělilo obecní byt.¹⁸³ Ačkoli se k

¹⁸⁰ Právo, 7. 4. 2001.

¹⁸¹ Zpravodajství ČTK, 7. 3. 2001.

¹⁸² Zemské noviny, 28. 6. 2001.

¹⁸³ Zemské noviny, 12. 3. 2001.

demonstraci většina místních rokycanských Romů nepřidala, případ se stal soustem pro bulvární tisk, který své čtenáře utvrdil v jejich přesvědčení o nepřiměřenosti romských požadavků.¹⁸⁴

Migrace a zpětná reemigrace je faktorem, který zhoršuje a bude nadále zhoršovat bytovou situaci Romů. Dojde-li k vyčerpání absorpční schopnosti samotné romské komunity, zvláště v případě návratu početnějších skupin reemigrantů, hrozí radikální zvýšení sociálního napětí, které může prorůst v širší konflikt. Vedle toho je rovněž fenoménem, kde dochází k výraznému propojení celospolečenských a lokálních konfliktů. Celospolečenský spor o „oprávněnost“ romské emigrace, který objektivně většinovou společnost poškozují v jejích ambicích, se zde promítá do zápasu o rozdělení omezených lokálních zdrojů, kde je nesmírně obtížné sloučit protichůdné morální postoje a nároky většiny a menšiny.

¹⁸⁴ Špígl, 24. 3. 2001. Autor článku „Demonstrace a hladovka za práva Romů“ František Rozhoň komentoval situaci slovy: „Zdá se, že jisté skupiny pozemšťanů, kteří se považují za vyvolené, považují už i nezřízenou hrabivost za lidské právo. A pokud jsou postaveni do jedné strany s ostatními, hned to považují za strašnou diskriminaci“.

Část VI. Hledání řešení

V současné době jsou v České republice uskutečňovány dva rozsáhlejší pilotní projekty romského bydlení, které byly podpořeny vládou. Tyto projekty, projekt Komunitního bydlení ve městě Brně a projekt výstavby Vesničky soužití v Ostravě-Muglinově jsou však zvláštní nejen tím, že jde - v jistém smyslu - o projekty „národní“. Oba projekty jsou příklady nového, tzv. participativního a integrovaného přístupu k bydlení. Jejich smyslem není řešit pouze otázku bydlení, ale současně podpořit vytváření pocitu sounáležitosti, přispět k povznesení místní romské komunity soustředěnou sociální a kulturní prací a současně řešit sociální problémy, např. otázky zaměstnanosti a rekvalifikace nájemníků. Tento příspěvek si, již vzhledem k tomu, že oba projekty jsou zatím ve fázi realizace, nemůže klást za cíl jejich celkové hodnocení. Chce však upozornit na nutnost diskuse o některých předpokladech a podmínkách, které nezbytné jsou pro smysluplné uskutečnění obdobných modelů v jiných obcích a městech.

Brno: proměna „Bronxu“ v kulturní centrum Romů ?

Projekt komunitního bydlení ve městě Brně realizovaný městskou částí Brno-střed je v současné době největším a nejvelkoryseji koncipovaným programem pro zlepšení bydlení místní romské komunity.¹⁸⁵ Vedle svého rozsahu - jedná se o rekonstrukci cca 110 bytů ve dvou obecních nájemních domech - má projekt další zvláštní charakteristiky. Tato specifika se týkají čtyř dimenzí projektu: jeho začlenění do širších strategických komunálních plánů rozvoje bydlení i řešení interetnických vztahů ve městě, jeho cílů, způsobu realizace i lokalizace v prostoru.

Skutečnost, že projekt komunitního bydlení je realizován v Brně, není výsledkem souhry náhod. Je spíše logickým vyústěním specifických místních podmínek a okolností. „Romské Brno“ je místem paradoxů. Na jedné straně je městem, které se postupně stává střediskem romského sebeuvědomění. Slibným východiskem pro další vývoj je to, že v Brně sídlí unikátní Muzeum romské kultury, působí zde dvě redakce romských periodik a pracují zde aktivně občanská sdružení Společenství Romů na Moravě a IQ Roma servis. Existuje zde i romské středisko DROM s dlouhou tradicí komunitní práce. (Poslední dvě uvedené aktivity mají i přímý vztah k projektu - viz dále.) Zastřešujícím a podpůrným rámcem pro působení těchto romských aktivit zdola je poměrně otevřený přístup města k řešení interetnických vztahů.

Na druhé straně je Brno městem, kde dochází v blízkosti historického centra města v oblasti Bratislavská - Cejl k utváření poměrně velké, chudé a deprivované etnické čtvrti. Zmocněnec pro lidská práva charakterizoval tuto situaci následovně: *„I když jsou v této lokalitě Romové stále v početní menšině, tvoří v některých domech na Cejlu, v Bratislavské ulici a okolí početní většinu s velmi odlišnou kulturou života a kulturou bydlení. Tento stav vznikl postupně a dodnes se projevuje sociálním i interetnickým napětím a odlivem původního majoritního obyvatelstva. Romové mají jen nízkou pracovní kvalifikaci a vzdělání a zároveň trpí vysokou nezaměstnaností a nízkými příjmy; romské rodiny jsou plošně závislé na sociálních dávkách. Pro sociálně slabé Romy je jedním z nejnepříjemnějších sociálních*

¹⁸⁵ Zíma, M.: Projekt komunitního bydlení ve městě Brně. In: Romové, bydlení, soužití. Socioklub, Praha, 2000, s. 58-66; Misíková, M. - Mulder, P.: Integrated Housing Project, Brno. In: Breaking the Vicious Circle, Sofia, 2000, s. 9 - 18.

důsledků této celkové marginalizace nevyhovující bydlení. V prostředí těchto rodin je jen nízké právní vědomí, což souvisí s vysokým stupněm bezprávného užívání bytů. Jsou zde dluhy na nájemném, projevuje se poškozování společných částí domu a devastace společných prostor. Místní komunita také trpí vysokým stupněm odcizení a klientismem.“¹⁸⁶

Projekt komunitního bydlení, který je lokalizován do této oblasti, tak má jednu zvláštní dimenzi: je afirmativním potvrzením existence této romské čtvrtě a přijetím východiska, že adresátem pomoci nejsou pouze jednotlivci, ale místní romská komunita.

Užším, stavebně technickým cílem projektu, je celková rekonstrukce a modernizace dvou bytových nájemních domů Bratislavská 41 a Cejl 49 obydlených původně převážně romskými rodinami. Objekt Bratislavská 41 má cca 60 nájemních bytů, v jeho přízemí je umístěno romské středisko DROM; objekt Cejl 49 má cca 50 nájemních bytů a počítá se zde s lokalizací romského sdružení IQ Roma servis.¹⁸⁷ Vedle základního poslání, jímž je poskytnutí lepšího bydlení sociálně slabým romským rodinám, především těm, které v objektech žily, má však projekt naplnit i některé další cíle, které se bezprostředně promítají i do formy jeho realizace prostřednictvím tzv. integrovaného a participativního přístupu. Specifika tohoto přístupu můžeme shrnout následovně:

- aktivní spoluúčast obyvatel domů na celém projektu, ve vlastní stavební fázi formou účasti na stavebních pracích,
- řešení právního vztahu obyvatel domu k objektu; tento aspekt zahrnuje především regularizaci resp. vytvoření nájemního vztahu k *de facto* užívaným bytům tam, kde chyběl, a výhledově pak zapojení nájemníků do správy domu formou družstevní samosprávy,
- řešení problémů nezaměstnanosti vytvořením „veřejně prospěšných nebo společensky účelných míst“, cca 60 funkčních míst,
- propojení aspektu bydlení se zaměstnáním a s komunitní prací (tj. prací pro komunitu).

Jedinečným aspektem projektu je to, že při jeho počátcích hrála klíčovou roli iniciativa zdola, a sice aktivita romského střediska DROM, občanského sdružení IQ Roma servis a občanského sdružení Spolu CZ. Sdružení Spolu představuje nadnárodní prvek projektu.¹⁸⁸ Podle vlastních slov jsou jeho aktivisté „prostředníkem mezi úřady, stavaři a Romy“.¹⁸⁹ Tyto organizace jsou spolu s dalšími aktéry (tj. Úřad městské části Brno-střed, realitní kancelář Faster) zastoupeny i v organizačním a řídicím týmu projektu.

Výjimečnost projektu komunitního bydlení popsal jeden z jeho klíčových aktérů následovně: „*Předkládaný projekt komunitního bydlení je výjimečný v tom, že usiluje o to, aby řešení problémů bylo v rukou těch, kteří v domech bydlí, za aktivní spoluúčasti úřadu a realitní kanceláře. Komunitní práce je zaměřená na aktivizaci samosprávy domů a postupné převzetí odpovědnosti za stav a užívání domů. Tento projekt představuje ve svém souhrnu*

¹⁸⁶ Zpráva vládního zmocněnce pro lidská práva, která je III. částí materiálu Úvěr Rozvojové banky Rady Evropy na financování projektu komunitního bydlení, sloužícího ke zlepšení bydlení Romů v Brně a internetických vztahů ve společnosti, který byl projednán na jednání schůzi vlády dne 19. dubna 2000.

¹⁸⁷ V době vypracování projektu bylo v objektu Bratislavská 41 obydleno 58 bytů, v objektu Cejl 43 bytů a projekt počítal s výstavbou 11 nových bytů. Podrobnosti obsahuje Studie proveditelnosti zpracovaná J. Pelikánem a M. Zimou, která je uvedena v V. části cit. vládního materiálu. Studie ovšem nezohlednila všechna stavebně technická rizika a proto, zejména pokud jde o náklady, a neodpovídala tak realitě.

¹⁸⁸ Spolu International Foundation je nevládní organizací, která podporuje iniciativy ve střední a východní Evropě směřujících ke zlepšení životních podmínek Romů. V ČR se aktivisté Spolu zapojili také do projektu v Semilech a do aktivit souvisejících s Vesničkou soužití v Ostravě-Muglinově.

¹⁸⁹ Právo, 1. 3. 2001.

nestandardní experiment spolupráce státních orgánů, města, městské části, nevládních organizací a komunity.“¹⁹⁰

Projekt komunitního bydlení je v době dokončování této práce blíže počáteční nežli koncové fázi rekonstrukce. Navíc jeho trvalý přesah přes fázi vlastních stavebních prací bude vyžadovat, aby jeho vyhodnocení následovalo s několikaletým či ještě lépe mnohaletým odstupem. Cílem níže uvedených úvah proto není jeho apriorní kritika, ale identifikace problémů a bariér, o nichž je nutné uvažovat zejména z hlediska jeho předpokládané modelové role.

Skutečností, již nelze obejít, je vysoká finanční nákladnost projektu. Tato finanční náročnost vystupuje ve dvou podobách. Jsou to jednak vysoké jednorázové náklady rekonstrukce objektů, jednak vysoké finanční nároky na jeho další provoz.

Vzhledem ke špatnému stavu obou objektů ve stáří více než 100 let byly již původně kalkulované náklady rekonstrukce značně vysoké: u objektu Bratislavská 41 celkem 25 mil Kč (1m² podlažní plochy = 10 000 Kč) a u objektu Cejl 49 cca 40 mil Kč (1m² podlažní plochy = 16 500 Kč). Projekt proto počítal s multizdrojovým financováním, a sice kombinací zdrojů ze státních dotací, úvěru od Rozvojové banky Rady Evropy poskytnutých městu Brnu a menším dílem z rozpočtu městské části Brno-střed. Dotace na rekonstrukci obydlého objektu a úvěr od Rozvojové banky představují dosud nestandardní způsob financování a byly proto odsouhlaseny vládou.¹⁹¹ Již po zahájení stavebních prací v roce 2000, které byly uspíšeny i havarijním stavem objektů, se však ukázalo, že skutečné náklady rekonstrukce budou podstatně vyšší, a že se budou pohybovat kolem částky 150 - 160 mil Kč.¹⁹² (Vznikla tak do jisté míry patová situace, kdy stavby již není možné zastavit, avšak jejich financování není dořešeno.) V případě objektu Cejl 49 havarijní stav budovy rovněž neumožnil dodržet jeden z předpokladů projektu, uskutečnění stavebních prací bez vystěhování stávajících obyvatel domu.

Tyto vysoké finanční náklady na vlastní rekonstrukci jasně indikují, že možnost „multiplikace“ projektů komunitního bydlení je v celospolečenském měřítku výrazně limitována dostupnými finančními zdroji. Jiný, ne tak zřejmý, avšak stejně vážný problém představuje výše finančních nákladů ve vztahu k „participativnímu“ aspektu projektu. Vysoké náklady na pořízení (rekonstrukci) bydlení činí z účasti budoucích nájemníků na projektu pouze symbolický, nikoli reálný prvek.¹⁹³ To má pochopitelně další souvislosti. Může např. tento symbolický příspěvek budoucích nájemníků ospravedlnit jejich podíl na správě nemovitosti, či dokonce možnost určité formy spoluvlastnictví objektu?

¹⁹⁰ Zíma, M., op. cit., s. 66.

¹⁹¹ Usnesení vlády ze dne 17. dubna 2000 č. 387. Podle dotačních pravidel Programu podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury Ministerstva pro místní rozvoj je podmínkou poskytnutí peněz na rekonstrukci zchátralého objektu jeho pětileté neobývání. V případě půjčky měl stát převzít ručení.

¹⁹² Viz také Právo, 1. 3. 2001.

¹⁹³ Je pochopitelně věcí názoru, jak vysoký podíl na financování stavby, vyjádřený hodnotou vložené práce, lze považovat za reálný přínos. Podle názoru, který předkládám k diskusi, by měl činit alespoň 1/4 investic. Podle zveřejněných plánů slovenské vlády si budou moci odpracovat na svém bydlení Romové žijící v romských osadách 20% pořizovacích nákladů. V tomto případě však jde o „byty odlišného standardu“, kde lze předpokládat nižší pořizovací hodnotu než je tomu u výstavby či rekonstrukce domů ve městech. Hospodářské noviny, 28. 2. 2001.

Jestliže lze jednorázové prostředky nutné k financování samotné stavby považovat přece jen do jisté míry za kontingentní prvek, nutnost přísunu dalších veřejných peněz pro udržení projektu při životě tak, aby trvale plnil stanovené širší poslání, je jeho inherentním prvkem.¹⁹⁴ Prostředky na další realizaci projektu komunitního bydlení nebyly zatím nikde přesně vyčísleny a jejich možné zdroje jsou ve zveřejněných dokumentech spíše jenom naznačeny. Jde zejména o zajištění finančních zdrojů na platy cca 60 nových pracovních míst, s jejichž vytvořením projekt počítá.¹⁹⁵ Z nich pouze u 20 míst (pracovníci čistící a úklidové čety) můžeme realisticky uvažovat o tom, že by mohly být dlouhodobě financovány jinak než z veřejných prostředků. Pokud bychom náklady na jednoho pracovníka včetně povinných plateb zaměstnavatele vyčíslili průměrně na 8 000 Kč měsíčně, činí potřebná částka na realizaci projektu ročně cca 3 840 000 Kč. Tyto trvalé finanční nároky jsou bezpochyby jedním z klíčových faktorů, které je nutné zohlednit v úvahách o možné reprodukci modelu v jiných, zejména menších obcích. V tomto ohledu není projekt komunitního bydlení bohužel dořešený.¹⁹⁶

Eticky kontroverzním aspektem projektu je prvek regularizace nájemních vztahů. V případě komunitního bydlení byla obyvatelům domu dána jednak možnost odpracování dluhů na nájemném a rovněž, v případě zapojení do projektu, možnost získání nájemní smlouvy tam, kde docházelo k užívání bytu bez právního důvodu. (Na Bratislavské se do projektu zapojilo 31 převážně romských rodin, které po odpracování dluhů na nájemném dostaly roční nájemní smlouvu s možností prodloužení. Podmínky splnilo 26 rodin.) Paralelou k dilematu legalizace nájemních vztahů je dilema regularizace pobytového statusu ilegálních imigrantů. Jeho paradox spočívá v tom, že nezákonné jednání není (v důsledku neschopnosti společnosti řešit problém jinak a se zřetelem k humanitárnímu aspektu) sankcionováno, ale odměněno. Tento přístup sice řeší konkrétní akutní problém, ale současně rozměňuje také vědomí o nutnosti dodržování pravidel a je nespravedlivý vůči těm, kteří, ač ve stejné tíživé situaci, pravidla neporušili. Na okraj lze zmínit i fakt, že paradoxně může být zvolený přístup – podmínění uzavření nájemní smlouvy odvedenou prací - mylně chápán jako způsob zneužití znevýhodněného postavení nelegálních uživatelů bytů.¹⁹⁷

V případě brněnského komunitního projektu sehrálo klíčovou roli romské středisko DRROM, které se stalo vlastním motorem a koordinátorem projektu a současně i zárukou jeho dostatečné autenticity. Možnost smysluplné realizace komunitního bydlení bez takto silného a dlouhodobě existujícího zázemí je však stěží představitelná. Komunitní bydlení, jež by mohlo být v jiných podmínkách omezeno na koncentraci romských domácností v jednom domě a možné zaměstnání při správě domu a v komunálních službách, by mohlo zbytečně vést k segregaci. Řečeno jinými slovy, formy komunitního bydlení je vhodné a možné rozvíjet pouze tam, kde jsou předpoklady ke vzniku a udržení reálné komunity s potenciálem rozvoje, které zahrnují také aspekt etnický kulturní.

¹⁹⁴ Lze pochopitelně uvažovat o tom, že pro další projekty komunitního bydlení by byly cíleně vybrány pouze objekty v lepším stavu, nákladnost jejichž rekonstrukce by byla nižší.

¹⁹⁵ Konkrétně projekt počítá se 4 funkčními místy pro domovníky, 20 místy pro pomocné výchovné pracovníky pro práci s dětmi, 10 místy pro lektory výuky tradičních romských řemesel, 20 místy pro pracovníky čistící a úklidové čety, 1 funkčním místem administrátora agend, 1 funkčním místem právníka a 5 funkčními místy pomocných sociálních pracovníků.

¹⁹⁶ V příspěvku M. Zímy je uvedeno, že 25 míst v rámci veřejně prospěšných prací je díky podpoře Úřadu práce Brno-střed již vytvořeno. Zíma uvádí i některé pozitivní zkušenosti s ohledem na možnost zvyšování kvalifikace.

¹⁹⁷ Viz Zoon, I.: *On the Margins*, op. cit., s. 170. Autorka zde odkazuje na smlouvy uzavřené s budoucími nájemníky správcovskou firmou Faster v Brně jako na příklad zneužití negramotnosti a nevzdělanosti Romů.

Avšak přes naznačenou skepsi, co se týče projektu brněnského komunitního bydlení jako modelu uplatnitelného jinde, chci na závěr připomenout jeho zvláštní roli v kontextu Brna jako centra rozvíjejícího se romské kultury a sociálního života. Nestane se právě čtvrť Bratislavká-Cejl prvním zvláštním romským teritoriem, které bude sloužit Romům k projevení a pozvednutí vlastní identity? Nestane se jednou centrem multikulturního prolínání, inovace a kreativity? Pokud vidíme projekt v tomto kontextu, překračuje jeho význam sféru lokální a přispívá k proměně české společnosti ve společnost multikulturní.

Vesnička soužití v Ostravě-Muglinově

Projekt Vesnička soužití je jedinečnou, do jisté míry naivně romantickou, představou o překonání bariér v soužití většiny s menšinou a jediným současným cíleně integračním projektem bydlení. Obdobně jako u brněnského projektu komunitního bydlení, je projekt především výsledkem snažení skupiny obětavých aktivistů, spojených v občanském sdružení Soužití, v jejichž hlavách se zrodil nápad vystavět na půdě povodní stíženě Ostravy nové bydlení vhodné pro Romy.¹⁹⁸ Původní velkoryse koncipovaný, avšak značně kontroverzní projekt vystavění osady na území bývalé hornické kolonie „Osada Bedřiška“ v Ostravě - Mariánských Horách se nikdy neuskutečnil.¹⁹⁹ Na jeho záměry navázal skromnější plán na výstavbu Vesničky soužití v Ostravě-Muglinově (městský obvod Slezská Ostrava), který našel podporu u Diecézní charity Ostravsko-opavské, jež převzala funkci investora projektu.²⁰⁰

Město Ostrava, kde má být projekt realizován, je místem s relativně vysokým podílem romské menšiny. Podle některých údajů tvoří Romové až 10% obyvatel. Projekt Vesničky soužití, který má výstavbou 30 bytových jednotek, v nichž budou bydlet spolu (ideálně z jedné poloviny) romské a neromské rodiny, tak rozhodně není programem, který by řešil či ovlivnil problém bydlení v kvantitativním rámci.²⁰¹ Jeho cílem je ověřit možnost bezproblémového soužití romských a neromských obyvatel prostřednictvím vytvoření společného díla a nesením další odpovědnosti za ně. Součástí Vesničky má být komunitní centrum, které by se mělo stát jak sídlem správy minisídlště, tak kulturním a společenským centrem, poskytujícím různé komunitní služby.

Celkové investiční náklady na výstavbu představují podle původního plánu 48 mil. Kč, přičemž do této sumy není započtena hodnota pozemku (5,5 mil Kč), které zakoupilo město Ostrava. Na rozdíl od projektu brněnského komunitního bydlení projekt vypočítává také roční provozní náklady po ukončení stavby, které odhaduje na 3 900 000 Kč.

¹⁹⁸ Významným aktivistou tohoto sdružení je Khumar Vishwanathan. Aktivitu Sdružení jsou neformálně propojeny s aktivitami organizace Spolu International Foundation zmíněné v části pojednávající o komunitním projektu ve městě Brně.

¹⁹⁹ Jde o bývalou hornickou ubytovací vesničku, která je z větší části zbouraná nebo neobývaná. Posledními zde žijícími obyvateli jsou skupiny Romů. Nový urbanistický celek měly představovat malometrážní rodinné domky. Na výstavbu této osady však neměli představitelé města jednotný názor a nesouhlasili s ním také někteří představitelé Romů, kteří ho považovali za hrozbu vytvoření „ghetta“.

²⁰⁰ Podrobnosti o projektu obsahuje materiál Pilotní projekt Vesnička soužití zpracovaný Diecézní charitou ostravsko-opavskou, který je přílohou usnesení vlády č. 978 ze dne 22. září 1999 o podpoře výstavby Vesničky soužití v Ostravě-Muglinově.

²⁰¹ Podle existujícího seznamu žadatelů je neromských rodin 10; 6 rodin je smíšených a 14 rodin je romských.

Stavba Vesničky byla zahájena v listopadu 2000²⁰² a v této souvislosti se vyskytly i problémy s financováním projektu, konkrétně s poskytnutím dotace ze státního rozpočtu ve výši 16,5 mil. Kč.²⁰³ Ačkoli byl tento problém překonán, je zřejmé, že financování projektu a to jak fáze vlastní výstavby, tak i pozdějšího provozu, představuje nejslabší stránku záměru. Například již výroční zpráva uvádí oproti původnímu plánu (48 mil. Kč) celkové investiční náklady projektu ve výši 64 mil. Kč. Zdroje krytí nákladů projektu a jeho dalšího provozu jsou přitom značně nejisté; jde zejména o přísliby pomoci od různých zahraničních nadací. Rovněž není zřejmé, zda budou sociálně slabí obyvatelé Vesničky schopni hradit nájemné, které představuje průměrně více než 3 tisíce Kč měsíčně na jednu bytovou jednotku bez poplatků za energie a služby. Omezeno nutně zůstane také základní poselství Vesničky o možnosti dobrého soužití většiny s menšinou. Dobrovolné sousedství pečlivě vybraných rodin, které přistoupením na soužití získaly relativně komfortní bydlení, se pochopitelně liší svou povahou od sousedství nahodilého a nedobrovolného, jež je spíše obvyklou situací.

Finanční potíže, s nimiž se oba projekty integrovaného bydlení potýkají, naznačují, že záměry realizace podobných velkorysých projektů budou nutně narážet na finanční bariéry. Vysoké finanční nároky, které jsou potřebné k jejich dlouhodobému financování, by měly být pečlivě zváženy již v prvotní fázi příprav. Projekty také ukazují, že pro překonání překážek je nutná trvalá podpora v místní minisítí zainteresovaných aktérů, kteří se mohou opřít o zázemí dlouhodobě fungujících institucí jako jsou v těchto případech středisko DROM či Charita. Integrovaný přístup k otázkám zaměstnání, bydlení, vzdělání a osvěty menšin je proto z celospolečenského hlediska žádoucí vidět spíše jako metodologicko-procesní požadavek nežli jako skutečné prvky každého konkrétního projektu.²⁰⁴

²⁰² V červnu 2001 již byly stavební práce v takovém stadiu, že se dalo uvažovat o nastěhování prvních nájemníků ještě v roce 2001.

²⁰³ Informace předložená vládě Ministrem pro místní rozvoj dne 30. 1. 2001.

²⁰⁴ Viz Macura, V., Petrovic, M., op. cit., s. 28.

Část VII. Bydlení imigrantů

Jednou z výrazných společenských změn, kterou přinesla 90. léta, je výrazný nárůst počtu cizinců žijících v České republice. Zatímco na samém počátku transformačních změn v roce 1990 žilo v české společnosti cca 35 tisíc cizinců, na konci roku 2000 zde žilo legálně cca 200 000 cizinců.²⁰⁵ Z toho bylo až 25% Ukrajinců, 22% Slováků, 11,7% občanů Vietnamu, 8,5% občanů Polska a 6,5 % občanů Ruské federace. Kolem 2% mají skupiny občanů Německa, Bulharska, Jugoslávie a Číny. K tomuto číslu je nutné připočíst cizince - řádově patrně několik desítek tisíc - kteří žijí na území České republiky dlouhodobě, avšak „neregulárně“, tj. bez příslušných povolení a dokladů.²⁰⁶

„Imigrantská komunita“ žijící v české společnosti je řádově stejně velká jako romská menšina. Cizinci kteří se v ČR usadili, však netvoří jedno společenství či sociální skupinu. Souhrnný pojem „usazení cizinci“ lze rozčlenit z právního hlediska do několika zvláštních skupin, které se liší pobytovým statutem a právy i povinnostmi, které z tohoto statusu plynou. Jsou to především dvě základní skupiny: cizinci s trvalým pobytem a cizinci s dlouhodobým pobytem. K tomu přistupují zvláštní kategorie cizinců, kteří požívají na území ČR některou z forem mezinárodní ochrany, a to jako azylanti (tj. uprchlíci ve smyslu Ženevské úmluvy o uprchlících z roku 1951), žadatelé o azyl, osoby požívající tzv. dočasnou ochranu a cizinci s vízem „strpění“, tj. ti, kteří nejsou uprchlíky, ale přesto se nemohou vrátit do země původu, např. v důsledku válečného konfliktu. Právní postavení cizinců se pak promítá i do zvláštních problémů, se kterými se setkávají tyto skupiny z hlediska přístupu k bydlení.

Tato právní mřížka jde napříč sociálního a etnického složení cizinců. S přihlédnutím ke specifickému, převažujícímu ekonomickému a sociálnímu postavení té které imigrantské komunity můžeme mluvit např. o komunitě ukrajinských dělníků, ruských podnikatelů, vietnamských drobných obchodníků, kosmopolitním společenství občanů západoevropských zemí, jejichž pobyt na území ČR souvisí s fungováním nadnárodního kapitálu a mezinárodních institucí, apod. Jen některé takto vymezené komunity cizinců tvoří komunity, jejichž problémy v oblasti bydlení zapadají do dosud zkoumaného okruhu.

S novostí a vnitřní rozmanitostí imigrantských komunit souvisí zatím jen nedostatečné vědomí většinové společnosti jako celku o těchto komunitách. Existující poznatky a představy o bydlení cizinců jsou často jenom zobecněné teze, plynoucí z velmi dílčích poznatků z terénu (např. od pracovníků nevládních organizací) či výzkumů, které však zatím nebyly na oblast bydlení specificky zaměřeny.²⁰⁷ Významný podnět pro systematické nasměrování výzkumu i

²⁰⁵ Zpráva o situaci v oblasti migrace na území ČR za rok 2000. Ministerstvo vnitra. Červen 2001. Tento údaj zahrnuje jak cizince s povoleným trvalým pobytem, tak cizince pobývající na území ČR dlouhodobě. Dlouhodobý pobyt se od 1. 1. 2000 uskutečňuje na základě tzv. víza nad 90. dnů. Hlavní rys této formy pobytu, povolení k pobytu v maximální délce jednoho roku, které může být prodlouženo vždy o rok, zůstal zachován. Z praktických důvodů používám termín „dlouhodobý pobyt“ také pro současný stav.

²⁰⁶ Údaje o počtu ilegálních imigrantů nejsou k dispozici. Jedna studie z poloviny 90. let např. odhaduje, že v Praze žilo v roce 1995 vedle 53 tisíc legálních cizinců „ilegálně“ cca 20 000 Čiňanů, 20 000 Ukrajinců, 20 - 30 000 Američanů a že celkový počet cizinců (bez turistů) se pohyboval mezi 100 - 150 000, tj. 8-12 % obyvatelstva Prahy. Čermák, Z. - Drbohlav D., Hampl, M. - Kučera T., Faktické obyvatelstvo Prahy, Přírodovědecká fakulta UK, Praha, 1995. V některých případech mohou tito cizinci legalizovat svůj pobyt např. obnovováním krátkodobých turistických víz.

²⁰⁷ Je např. o výzkumy provedené Dušanem Drbohlavem z Přírodovědecké fakulty UK, které se vztahují k ukrajinským dělníkům.

do této oblasti přinesla teprve *Koncepce integrace cizinců na území České republiky* z prosince roku 2000 a aktivity směřující k jejímu naplňování.²⁰⁸

Právní rámec, v němž se realizuje bydlení cizinců, je totožný s právním rámcem (v širším slova smyslu), který upravuje bydlení českých občanů. Podstatné odchylky a výjimky existují v několika důležitých ohledech.²⁰⁹

Cizinci s povoleným trvalým pobytem jsou vyloučeni ze státní podpory hypotečního úvěrování bytové výstavby; jinak jsou jim dostupné jiné formy podpory bydlení, např. státem podporované stavební spoření. Tito cizinci nejsou omezeni v možnosti nákupu nemovitostí. Společně s dalšími skupinami cizinců (s dlouhodobým pobytem) jsou však často (jak již vyplynulo z předchozí části práce) vyloučeni vyhláškami či jinými předpisy obcí z možnosti ucházet se o nájem obecního bytu. Právní podklad pro toto vyloučení lze nalézt v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích. Podle obecního zřízení má obec pečovat v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů, včetně bydlení. Za občana je ve smyslu tohoto zákona považován státní občan ČR, který je v obci hlášen k trvalému pobytu. *A contrario* lze tedy dovodit, že tuto povinnost obce nemají ve vztahu k cizincům. Je však nutno upozornit, že ačkoli jde o novou úpravu, platnou teprve od 12. 11. 2000, stav diskriminačního vylučování cizinců z přístupu k bytům ve vlastnictví obcí je mnohem staršího data.²¹⁰

Postavení *cizinců s dlouhodobým pobytem* je horší: tito cizinci nemohou v ČR kupovat nemovitosti a stát nepodporuje pořízení jejich bydlení formou hypoték ani stavebního spoření. Jsou také zpravidla vyloučeni z přístupu k pronájmu obecních bytů.

Zvláštní privilegovanou skupinu cizinců z pohledu přístupu k bydlení představují *azyntanti*, tj. osoby s přiznaným postavením uprchlíka a tzv. *krajané*, což jsou cizinci českého původu, kteří se vrátili do ČR v rámci zvláštních vládních programů.²¹¹ Těmto skupinám stát aktivně napomáhá při zajištění vhodného bydlení.²¹² Jádrem podpůrných integračních programů je státní finanční podpora poskytovaná obcím či soukromým osobám, které za stanovených, pro nájemce příznivých podmínek, pronajmou byt na dobu 10 let rodině uprchlíků nebo krajanů. Celkově bylo za přispění tohoto programu zajištěno bydlení několika

²⁰⁸ Usnesení vlády č. 1266 ze dne 11. prosince 2000 o realizaci Zásad koncepce integrace cizinců na území ČR a o návrhu Koncepce integrace cizinců na území České republiky.

²⁰⁹ Podrobnou informaci obsahuje pracovní materiál skupiny „zaměstnání, podnikání, bydlení“ Komise ministra vnitra pro integraci cizinců (2000), část 4. bydlení. Stručnou informaci lze najít Koncepci integrace cizinců na území ČR, s. 15 - 16.

²¹⁰ Předtím (od 4. 9. 1990) platil zákon o obcích, který definoval občana obce jako fyzickou osobu (nikoli státního občana) s trvalým pobytem v obci.

²¹¹ Přísně vzato, neměli bychom v této souvislosti mluvit o zvláštním právním rámci, neboť až do 1. 1. 2000, kdy vstoupil v účinnost nový zákon o azylu, který upravuje také integraci uprchlíků, se jednalo o podporu státu poskytovanou uprchlíkům mimo právní rámec v mezích programu upraveného usneseními vlády a navazujícími instrukcemi Ministerstva vnitra; v případě krajanů tento stav přetrvává.

²¹² První integrační program pro uprchlíky byl zahájen již v roce 1991. Konzistentnější a propracovanější podobu získal v roce 1994 na základě usnesení vlády ze dne 17. října 1993 a navazujícího metodického pokynu Ministerstva vnitra pro obce. Program fungoval na základě navazujících usnesení vlády po další roky. Do roku 1998 musela být podstatná část poskytnutých prostředků použita na rekonstrukci objektu. Informaci o programu v širším kontextu přináší např. práce Dušana Drbohlava: *Integration of International Migrants and Refugees (The Czech Republic Relative to Current Trends)*. In: 3rd International Symposium on the Protection of Refugees in Central Europe, 23 - 25 April 1997, s. 139 - 172, s. 156 a násl. Základní informace lze najít na internetové stránce Ministerstva vnitra na adrese: <http://www.mvcr.cz/uprchlici/intupr.htm>.

stům rodin, konkrétně za léta 1994-2000 207 rodinám uprchlíků a 183 rodinám krajanů, převážně z Kazachstánu. Z hlediska celkové rozsahu problémů bydlení cizinců jde o zajímavý, avšak spíše marginální program. V prvních letech realizace měly o účast v tomto programu zájem především menší obce. V letech 1998-1999 však již došlo k výraznému posunu v umístění rodin, kdy již nadpoloviční většina bytů byla ve městech nad 100 000 obyvatel.²¹³

Ve zvláštním, ovšem v tomto případě znevýhodněném postavení jsou cizinci, kterým stát udělí vízum strpění, protože se nemohou z objektivních příčin vrátit zpět do země původu či z jiných důvodů.²¹⁴ Aniž bychom na tomto místě mohli zacházet do podrobností, je nutné shrnout, že tato nejnižší forma pobytového statusu je spojena s tak nejistým právním a sociálním postavením, že většina těchto cizinců se ocitá na okraji společnosti a představuje potenciální obyvatele čtvrtí ohrožených sociálním vyloučením. K této skupině lze nejnověji přiřadit i jistou část žadatelů o azyl, kteří se rozhodnou využít možnost žít mimo azylová zařízení.²¹⁵

Výše uvedené poznámky k právnímu rámci bydlení cizinců ukazují, že cizinci požívají jen ve výjimečných případech pomoc státu či obcí v oblasti bydlení. Ve srovnání s domácím obyvatelstvem jsou vyloučeni z přístupu k bytům s regulovaným nájemným.²¹⁶ O to více pak na cizince, s výjimkou úzké vrstvy skutečně movitých jedinců, kteří jsou vyhledávanými klienty realitních kanceláří, dopadají všechny nedostatky a anomálie českého nefungujícího systému nájemního bydlení.

Cizinci, podobně jako české domácnosti, které si musí pořídit bydlení v tržním nájemném sektoru, platí i za legální pronájmy neúměrně vysoké částky a přitom požívají jen nízkou, ne-li nulovou ochranu jako nájemníci. Nepoměr mezi průměrnými příjmy a „tržní“ cenou bydlení dopadá na cizince zvláště výrazně i proto, že významný podíl cizinců je koncentrován ve velkých městech. Např. cizinci žijící v Praze představovali ke konci roku 2000 až 1/4 cizinců žijících legálně v ČR. (Cizinci s povoleným pobytem tvořili 5% z celkové pražské populace.) Pro chudší imigranty je tak často nemožnost nalezení jakéhokoli skromného bydlení, které by odpovídalo jejich příjmům, hlavní překážkou v úsilí o začlenění do společnosti.²¹⁷ Pracovníci nevládních organizací pomáhající imigrantům v tísní někdy vyslovují přesvědčení, že cizinci jsou na volném trhu diskriminováni, tj., že je po nich požadováno pronajímateli vyšší nájemné než po domácím obyvatelstvu. Zajímavá je proto zkušenost provozovatelů azylového domu v Praze - Chodově, podle jejichž zjištění není žádný rozdíl mezi výší nájemného požadovaným pronajímateli po jejich klientech-cizincích

²¹³ Konkrétně bylo ze 106 bytů (za léta 1998-99) 16 bytů v malých obcích do 5 000 obyvatel, 30 ve městech do 100 000 obyvatel a 60 ve městech nad 100 000 obyvatel.

²¹⁴ Jde o vízum udělované podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, nikoli identicky nazvaný institut azylového zákona.

²¹⁵ V roce 2000 využilo tuto možnost cca 3000 žadatelů o azyl. Tyto cizinci se soustřeďují převážně do Prahy.

²¹⁶ Z přístupu k bytu s regulovaným nájemným jsou - s výjimkou případu, že takové bydlení poskytuje obec - vyloučeni i čeští občané, kteří nejsou „staronájemníci“, tj. nemají nájemní smlouvu uzavřenou před rokem 1993.

²¹⁷ Zajímavé poznatky z terénu pocházejí např. od provozovatelů azylových domů. V azylovém zařízení občanského sdružení „Společnou cestou“ v Praze 4 - Chodově bylo ukončení nájmu z důvodu neschopnosti platit tržní nájemné třetím nejčastějším důvodem vzniku bezdomovectví (za neshodami s příbuznými a útekem) u klientů v prvním čtvrtletí 2001. Informace „Klienti azylového ubytování o. s. Společnou cestou“ zpracované sdružením.

a po klientech-českých občanech.²¹⁸ Je možné, že výskyt diskriminace vůči cizincům může záviset na postavení vlastníka pronajímaného bytu. Pronajímatel pouze jednoho bytu (často bytu získaného v privatizaci obecních bytů či nájemce bytu obecního) dá nejspíše přednost nejvyšší nabídce, vlastník celé nemovitosti může mít větší sklon zvažovat dopad pronájmu bytu chudé imigrantské domácnosti na možnost co nejlukrativnějšího pronájmu dalších bytů.

Cizinci se často dostávají do pozice nelegálních nájemníků tím, že žijí v bytech pronajatých bez vědomí vlastníků jejich nájemníky. Lze předpokládat, že cizinci se do této pozice dostávají disproporčně často v důsledku kombinace dvou příčin: možného nižšího vědomí o nelegálnosti takového jednání na jedné straně a možnosti získat tímto způsobem přeci jen cenově přijatelnější bydlení na straně druhé. Pro ilustraci uvedu příklad. Nájemník v Praze 5, který sám neplatil nájem a byl později exekučně vystěhován, pronajímal svůj byt jako ubytovnu cizincům. V bytě 3+1 bylo celkem 9 lůžek, muž podle všeho inkasoval za hlavu 1000 Kč měsíčně.²¹⁹ Bydlení v černých pronájmech má však pro cizince jedno závažné riziko, kterému čeští občané vystaveni nejsou. Cizinci bydlící na černo uvádějí v úředním styku, zejména v jednání s orgány Cizinecké policie, fiktivní adresy. (Přitom existuje vážné podezření, že poskytování těchto fiktivních adres trvalého bydliště se děje za úplatu.) Zákon toto kvalifikuje jako porušení pobytového režimu ze strany cizinců s možnou sankcí ukončení pobytu. Cizinci jsou tak uzavřeni v kruhu právní nejistoty, která pochopitelně snižuje i jejich možnost bránit se jinému nelegálními jednání a vydírání ze strany svých pronajímatelů.

Negativním jevem, který lze pozorovat ve větším rozměru, a na který upozorňuje i vládní koncepce integrace cizinců, jsou nevyhovující a nedůstojné podmínky hromadného ubytování, v nichž žijí někteří cizinci (např. Ukrajinci či Vietnamci) v souvislosti s dočasným hledáním obživy v České republice.²²⁰ Jde zejména o migrující zahraniční dělníky, kteří přijíždějí do naší země za prací bez svých rodin. Podle výzkumu ukrajinských pracovníků v ČR provedeného v roce 1997 až 95% respondentů přijelo bez svého manžela/manželky nebo druhá/družky; 79% respondentů bydlelo na ubytovně a jen 9% si pronajímalo samostatně byt.²²¹ Situace se podstatně nezměnila ani na přelomu tisíciletí: v roce 1999 bydlelo na ubytovně 67% respondentů a 14% si najímalo samostatně byt; respondenti citovaného průzkumu jsou v Česku převážně sami bez rodinných příslušníků (84%).²²² Poskytování tohoto typu ubytování je v kompetenci zaměstnavatelů či subjektů provozujících ubytovny; kontrola podmínek v ubytovnách je roztržena a neúčinná.²²³ Koncepce integrace cizinců v této souvislosti upozorňuje na možné zhoršení situace v důsledku zrušení předpisu o hygienických normách pro ubytování a upozorňuje, že tuto oblast je nutno upravit zvláštním předpisem. Zjištění z policejních kontrol hromadných ubytovacích zařízení v Praze, kde na rozdíl od předchozích let měla v posledním období drtivá většina ubytovaných své pobytové

²¹⁸ Toto zjištění potvrdila pracovnice centra Milena Svobodová na kulatém stole věnovaném problémům uplatnění žen imigrantek na trhu práce konaném v Praze dne 10. 5. 2001.

²¹⁹ Pražská pětka on web, číslo 4, ročník 2001.

²²⁰ Koncepce integrace cizinců na území ČR, s. 15.

²²¹ Četnost tohoto typu ubytování je však ovlivněna i tím, že na ubytovnách byli respondenti výzkumu cíleně vyhledáváni. Drbohlav, D.: Imigranti v České republice. (S důrazem na ukrajinské pracovníky a „západní“ firmy operující v Praze). Výzkumná zpráva grantu Research Support Scheme: RSS/HESP No.: 662/1995, Praha, duben 1997.

²²² Ukrajinská komunita v České republice. Výzkum zpracovaný na základě grantu MV. Řešitelé Dušan Drbohlav a kol. Praha, 5. 12. 1999.

²²³ Podle cit. pracovního textu Komise vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády ČR v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami je kontrola podmínek ubytování možná ze strany majitele objektu, stavebního odboru okresního úřadu, popřípadě Úřadu práce, který zprostředkovává zaměstnání s ubytováním.

náležitosti v pořádku, však ukazuje na to, že v současné době mohou být nelegální zahraniční pracovníci ve větší míře ubytováni v soukromých bytech.²²⁴ Zjištění skutečných podmínek ubytování těchto pracovníků, jakož i cizinců obecně, však představuje velký metodologický a praktický problém.

V zoufalých a nelidských podmínkách jsou ubytováni někteří běženci, žadatelé o azyl a ilegální migranti. V Praze - Horních Měcholupech byla např. při policejním zásahu nalezena skupina 72 běženců z indického Pandžábu ve standardním panelákovém bytě 2+1.²²⁵ Tento jev úzce souvisí s činností převaděčských skupin a nápravu bude nutné hledat také na úseku policejní práce a úpravě imigračních a azylových předpisů.²²⁶

Vedle nejchudší části migrantů, jež je marginalizována na okraji společnosti, žije však v současné době pravděpodobně největší část přistěhovalců nepozorovaně rozptýleně mezi domácím obyvatelstvem. Proces vytváření sociální a prostorové koncentrace imigrantů, známý z většiny západoevropských měst, je zatím v České republice na samém počátku. To platí jak pro vytváření specifických etnických koncentrací jedné skupiny, tak pro vznik koncentrací přistěhovalců smíšeného typu. Vysvětlení tohoto zpoždění lze hledat nejspíše v nefungujícím a omezeném trhu s byty. Je ovšem rovněž možné, že tento stav je částečně také projevem určitého „integračního paradoxu“. Neexistence programů sociálního bydlení nutí i chudší cizince, aby si opatřili bydlení v nahodile uvolněných nikách prostoru, který je obsazen domácím obyvatelstvem.²²⁷

Do budoucna je však nutné počítat s tím, že tendence ke koncentraci přistěhovalců některých národností bude - i v návaznosti na předpokládané uvolnění trhu s byty a jeho diferenciaci - postupovat rychleji. V některých místech přitom již dnes dochází k určité prvotní krystalizaci v tomto směru. Jde např. o česká města v blízkosti německých hranic, které vyhledávají pro své podnikání a usídlení zejména komunity imigrantů z asijských zemí. V Aši žije v současnosti kolem deseti tisíc Vietnamců, což představuje jednu desetinu všech obyvatel města.²²⁸ V Chebu žije čtyřtisícová komunita Vietnamců. V tomto městě přitom vyhrála vietnamskými obchodníky založená firma Lanzaro výběrové řízení na pětiletý pronájem velké tržnice Dragoun v bývalých kasárnách v centru města. Podle slov jednatele chce společnost „opravit podle svého domy, rozšířit nabídku pro krajany i zákazníky o nejrůznější služby, večerní kluby, restaurace, herny“.²²⁹ Je pravděpodobně jen otázkou času, kdy koncentrace příslušníků jedné komunity, navíc kulturně značně odlišné, povede ke vzniku typických přistěhovaleckých čtvrtí. Tento vývoj lze předpokládat u vietnamské komunity a možná i u komunity čínské.²³⁰

²²⁴ Bezpečnostní problematika a vývoj kriminality v Praze v roce 2000. Příloha k usnesení Zastupitelstva hl. města Prahy ze dne 5. 4. 2001.

²²⁵ Večerník Praha, 9. 5. 2001.

²²⁶ K zesílení tohoto jevu přispěla paradoxně liberální změna azylové politiky, kdy je od 1. 1. 2000 dána všem žadatelům o azyl možnost volby mezi ubytováním v azylovém zařízení a tím, že si zajistí ubytování sami. Dříve byla možnost pobytu mimo azylové zařízení podmíněna tím, že žadatel prokázal, že má zajištěno jiné ubytování.

²²⁷ V zemích se zavedenými mechanismy poskytování sociálního bydlení je způsob poskytování tohoto bydlení příslušníkům etnických menšin jedním z prvků přispívajících k jejich koncentraci a segregaci.

²²⁸ MF Dnes, 21. 4. 2001, s. 2.

²²⁹ MF Dnes, 27. 11. 2001, s. 3.

²³⁰ Tuto možnost lze opřít o skutečnost, že až 55% Číňanů žije v České republice se svým manželem nebo partnerem.

Zvláštním případem je komunita Rusů, kteří se jako podnikatelé usadili v Praze a v Karlových Varech. Bytové podmínky této komunity jsou velmi dobré. Podle výzkumu této komunity provedeného v roce 1999 až 73% respondentů žijících v Karlových Varech vlastnilo byt. Ruská komunita rovněž vytvořila v Karlových Varech místní, vyčleněnou koncentraci bydlení.²³¹

Jak již bylo naznačeno v úvodní části této práce klíčem k vytvoření přiměřené politiky státu a obcí ve vztahu k vytváření etnických čtvrtí musí být analýza jednotlivých příčin tohoto jevu a jejich poměrné váhy. Přitom je možno zopakovat poznatek, že segregace je zpravidla výsledkem působení dvou faktorů: diskriminace a strukturálního znevýhodnění na jedné straně a svobodné volby jedinců na straně druhé. V konkrétním případě může být svobodná volba determinujícím faktorem. Přístup ústředních a místních orgánů ke tvorbě sídelních koncentrací etnických komunit by proto měl najít vyváženou polohu založenou na eliminaci aspektů vytvářejících nucenou koncentraci a na respektování smysluplné svobodné volby, i když vede k relativní segregaci. Vynucené rozptýlení etnických menšin je z pohledu „rovné možnosti volby“ stejně tak nepřijatelné jako nucená segregace. Soudržné etnické komunity mohou být na druhé straně nosným a živoucím společenstvím, které je nejen oporou svým členům, ale také kulturním přínosem a obohacením pro většinovou společnost.

²³¹ Případová studie komunity ruských podnikatelů. Výzkum zpracovaný na základě grantu Ministerstva vnitra v roce 2000.

Závěr

Změna politických a ekonomických poměrů po roce 1990 nastartovala ekonomické a sociální rozrůznění obyvatel, a tím vytvořila předpoklad pro zesílení sociálně-prostorové diferenciaci. V polovině 90. let se začínají objevovat signály, že rezidenční diferenciaci má i etnickou dimenzi. Trend k segregaci podél etnických linií se týká především Romů jako jediné „viditelné“ historické etnické menšiny. U nových komunit přistěhovalců se vznik etnických sídelních enkláv objevuje zatím v ojedinělých náznacích.

Zahraniční paralely a zkušenosti ukazují, že na vznik sídlení etnické koncentrace nelze nahlížet jednostranně. Je důsledkem působení mnoha faktorů: strukturálního znevýhodnění, diskriminace, projevů rasové nesnášenlivosti, ale i svobodné volby jedinců a komunit. Zvláště v případě komunit přistěhovalců může být prvek svobodné volby a soudržnosti rozhodující. Nelze jej ostatně do budoucna vyloučit ani v případě romské menšiny. Etnické sídelní enklávy mohou představovat zvláštní teritorium, které slouží k projevení a pozvednutí vlastní menšinové identity.

Současná situace však, pokud jde o romskou menšinu, vykazuje především znaky nedobrovolného soustředění s výraznými prvky sociální homogenity. V četných romských enklávách se projevují zřetelné tendence k vytváření slumů a ghett. V celospolečenském měřítku lze pozorovat tyto negativní tendence na pozvolných proměnách romských urbánních sídel, která vznikla za socialismu. Tradiční typy bydlení, roztroušená chudá romská obydlí v centrech měst, která jsou z hlediska sociálního vyloučení nejméně problematická, jsou procesem transformace ohrožena. Romové jsou vytěšňováni z center měst na periferii. Na druhé straně se na starších základech rozvíjí typy sídel jako je periferní slum a vznikají nová „mikroghetta“, jež přispívají k prohlubování sociálního vyloučení a reprodukují ho.

Příčiny těchto proměn jsou komplexní. V ekonomické rovině se odvíjí především od změny vlastnických vztahů ve sféře nájemního bydlení. Restitucemi, které zasáhly především centra měst, se část sociálně slabých romských domácností a domácností s problémy (dlužníci nájemného, neoprávnění uživatelé bytů) dostala do soukromého nájemního sektoru, kde je minimální prostor pro sociální ohled. Přísná regulace nájemného u tzv. „staronájemců“ na jedné straně a volnost stanovení nájmů u uvolněných bytů na straně druhé měla za následek vznik antagonistických a pokřivených vztahů mezi novými vlastníky a nájemníky. Obětí nejrůznějších praktik vlastníků směřujících ke zbavení se nežádoucích nájemníků, od legálních až po nátlak a výhrůžky, se často stali právě Romové, jimž sociální a kulturní znevýhodnění neumožnilo úspěšně těmto tlakům čelit. Noví vlastníci se snažili zbavit se přednostně romských rodin také proto, že jejich vystěhováním se jim zvýšila šance na pronájem dalších bytů za vyšší nájemné. Některé poznatky totiž napovídají, že se v Česku setkáváme s jevem, který je dobře znám a zdokumentován např. v USA, totiž, že etnické složení obyvatel může mít dopad na cenu nemovitostí. Snahy soukromých majitelů o vystěhování Romů našly někdy podporu v širším okolí, které je intuitivně vnímalo jako součást zápasu o „dobrou adresu“ své čtvrtě.

Ke zhoršení postavení sociálně slabých a marginalizovaných skupin přispěla také privatizace bytového fondu obcí, která probíhá nekonceptně na místní úrovni. Osoby s problematickými nájemními vztahy, dlužníci nájemného a chudé domácnosti byly z tohoto procesu vyloučeny. Privatizace obecních bytů navíc podstatně zesílila tlak na vystěhování prvních dvou uvedených skupin uživatelů bytů a v některých městech se stala dokonce jejím

předpokladem. Masivní privatizace obecného bytového fondu obcí rovněž v některých městech podstatným způsobem omezila možnost obcí poskytovat nájemné bydlení sociálně potřebným.

Bydlení sociálně slabých Romů negativně ovlivnila také absence strategického a koncepčního přístupu k problematice sociálního bydlení na centrální úrovni, která přetrvává doposud. Převod státního bytového fondu do vlastnictví obcí nebyl doprovázen přijetím centrálních pravidel pro nakládání s ním. Zaniklý přidělový socialistický systém hospodaření s byty, na němž byla podstatná část Romů závislá, nebyl nahrazen novým modelem sociálního bydlení. Ve špatném a neúplném rámci centrální legislativy a politiky pro oblast bydlení a za situace, kdy se bydlení stalo nedostupným pro široké vrstvy obyvatel, začaly mnohé obce přijímat politiky („tržní“ pronájem obecních bytů, systematické vystěhovávání neplatičů), které tendence ke vzniku etnických enkláv posílily.

V obecné rovině lze shrnout, že zatímco komunistický režim usiloval o řešení bytového problému Romů často nevhodnými, násilnými metodami, rezignace společnosti na tento úkol po roce 1990 vedla, spolu s působením transformačních procesů, k vytváření segregačních tlaků. Společnost jako celek začala rozpoznávat nebezpečnost tendencí k segregaci romského obyvatelstva se značným zpožděním. První pokusy o uchopení těchto problémů na centrální úrovni - a to jak v kontextu vládní politiky pro oblast bydlení, tak v rámci vládních koncepcí integrace Romů - se zatím nedopracovaly k celkové vizi a strategii řešení problémů. Koncepce bydlení, kterou přijala vláda v závěru roku 1999, sice označila za jednu z priorit také orientaci na výraznější podporu vybraných skupin obyvatelstva, které jsou znevýhodněny v přístupu k adekvátnímu bydlení (jako jsou i etnické minority), nenavrhuje však ve skutečnosti vytvoření účinných právních a finančních mechanismů k realizaci tohoto cíle. Z pohledu řešení problému bydlení Romů nesplnila Koncepce zásadní úkol, jímž je vytvoření zásad nového mechanismu netržního bydlení pro sociálně slabé vrstvy.

Podobně ani romské koncepce hledající přijatelný model soužití většiny s romskou menšinou se od úderného popisu zhoršující se situace romské menšiny neposunuly k nalezení strategických východisek řešení. Jediným reálným výsledkem opatření přijatých na základě první z nich, tzv. Bratinkovy zprávy, bylo nasměrování dotací pro podporu výstavby nájemních bytů obcemi do několika projektů podporujících romské bydlení. Vedle toho vedla iniciativa zdola k tomu, že vláda podpořila nestandardními finančními opatřeními dva zvláštní projekty romského bydlení, projekt Komunitního bydlení ve městě Brně a vybudování Vesničky soužití v Ostravě-Muglinově. Oba nestandardní a podnětné projekty však ukazují, že tento *ad hoc* přístup má své celospolečenské limity, a to nejen finanční. V pozadí obou projektů stojí výjimečné osobnosti a dlouhodobá činnost nevládních organizací, bez nichž je modelové přenesení těchto projektů jinam stěží realizovatelné.

K zastavení trendů k etnické rezidenční segregaci nemůže dojít bez přijetí zásadních systémových opatření. Tato opatření by přitom měla být zaměřena nejen na odstranění či zmenšení již vzniklých problémů, ale měla by předjímat pravděpodobné dopady připravovaných změn. Jedním z těchto okruhů je přijetí komplexních doprovodných opatření k chystanému uvolnění nájemného. I když bude dosažení určitého typu tržního nájmu otázkou mnoha let, lze předpokládat, že bude současně procesem postupného vytěsňování sociálně slabých (včetně Romů) z bohatších čtvrtí a z center měst.

Předpokladem a východiskem pro stanovení strategií, koncepcí a cílů a pro realizaci konkrétních opatření na místní a celospolečenské úrovni je odborné zmapování současného stavu rezidenční segregace a provedení odborných analýz jejich různých projevů a souvisejících sociálních a ekonomických problémů. Výzkum by měl být zaměřen především na zjištění a potvrzení skutečného rozsahu výskytu určitých jevů. Jako příklad takového empirického výzkumu můžeme uvést šetření procesu vytěsňování Romů z center měst na periferii. To je sice zachyceno jako prostým okem pozorovatelný jev ve všech studiích a dokumentech, které se problematiky romského bydlení dotýkají. Ve skutečnosti však nebyl tento jev zatím zdokumentován odborným empirickým výzkumem.

Bádání, které se již začíná rozvíjet, je nutné výrazně zintenzívnit a poznatky systemizovat. K tomu je žádoucí využít především potenciál existujících akademických, univerzitních a výzkumných pracovišť (např. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty UK, výzkumný tým Socioekonomie bydlení Sociologického ústavu AV ČR, Etnologický ústav Akademie věd ČR). Systematickou spoluprací veřejné správy a sféry vědy a výzkumu lze zajistit především prostřednictvím cílené finanční podpory.

Opatřením, jež by výrazným způsobem napomohlo k efektivnímu soustředění a využití všech poznatků, je vytvoření zastřešujícího a koordinačního odborného pracoviště při některém z centrálních institucí (nejspíš Ministerstva pro místní rozvoj nebo Meziresortní komisi pro záležitosti romské komunity). Toto pracoviště by mělo sloužit především jako dokumentační centrum, jež by soustřeďovalo všechny dostupné odborné poznatky i informace z terénu (např. od romských poradců, romských aktivistů, nevládních organizací, terénních pracovníků, akademických pracovišť a dalších).

Řadu opatření, koncepčních i legislativních je nutné provést na urychleně na centrální úrovni.

Pro nejbližší období je klíčovým úkolem vypracování konceptu sociálního nájemního bydlení. Argument ve prospěch zavedení systému sociálního nájemního bydlení není opřen o nějakou ideologickou socialistickou vizi. Vychází z teze, že v kapitalistických společnostech má bydlení za normálních podmínek povahu zboží. Na rozdíl od zdravotní péče, vzdělání, důchodů se ani v sociálních státech nikdy nezařadilo mezi jeho hlavní pilíře, protože s pomocí státní podpory se podařilo vytvořit možnosti tržního bydlení pro většinu domácností. Vytváření sociálního nájemního bydlení však musí být komplementárním doplňkem tržních mechanismů. V současných ekonomických podmínkách v ČR totiž, ani za masivního použití všech existujících a navrhovaných podpůrných nástrojů v oblasti bydlení, nelze počítat s tím, že by trh mohl nabídnout realistickou alternativu skupinám obyvatelstva s nízkými příjmy. Pro tyto skupiny, kam se řadí podstatná část romské minority, je nutné vytvořit sociální nájemní bytový sektor. Jeho vytvoření je z pohledu řešení bydlení Romů (a do budoucna patrně i některých skupin přistěhovalců) stěžejní již proto, že přeplněnost bytů a zhoršování bytové situace je také důsledkem odlišného populačního vývoje u těchto skupin. To znamená, že i pouhá nečinnost společnosti povede ke dramatickému rozevírání nůžek mezi většinovým obyvatelstvem a minoritami.

Pokud jde o zásadní kroky nutné k vytvoření sociálního nájemního sektoru, lze odkázat na již existující odborné studie a návrhy, které zahrnují jak nezbytnou reformu užívání stávajícího bytového fondu obcí (zrušení regulovaných nájmu u příjmově silnějších domácností a jejich motivace k odchodu do vlastnického sektoru bydlení), tak vytvoření

podmínek pro vznik nezávislých provozovatelů klasického sociálního nájemního sektoru (nikoli pouze sektoru družstevního). Přitom je nutné zabránit vzniku „ghett“ sociálních bytů, k čemuž je možné aplikovat některé metody používané v zahraničí (dočasnost užívání konkrétních bytů jako bytů sociálních) nebo rozvinout existující praxi (např. pronájem některých bytů v jednom objektu jako bytů sociálních a jiných za tržní nájem).

Pouze vedle vytvoření standardního sektoru sociálního nájemního bydlení je možné úspěšně rozvíjet rovněž doplňkové, zvláštní formy bydlení, jako je ve vládní *Koncepci bydlení* obsažený koncept bydlení s asistencí či vstupní bydlení. Koncept bydlení s asistencí by měl být dopracován tak, aby nepřispíval k segregačním trendům. Konkrétně je žádoucí zvážit např. alternativu rozptýleného bydlení se současným poskytováním sociálních služeb.

Na centrální úrovni je rovněž nutné přijmout řadu legislativních opatření týkajících se nájemních vztahů. Vzhledem k tomu, že přijetí komplexního zákona o bydlení není realistické pro pravděpodobný silný odpor majitelů nájemních bytů (včetně obcí), je nutné připravit alespoň dílčí změny stávajících zákonů. Tyto změny by měly zahrnovat:

- prosazení novely zákona o obcích, která by vymezila poslání obecního bytového fondu a stanovila povinnosti obcí při nakládání s ním;
- novelu občanského zákoníku, která by přinesla komplexní úpravu ukončení nájemního vztahu a navazující okruh poskytování náhradního bydlení; tato úprava by měla jednak rozšířit možnost vystěhování bez bytové náhrady; na druhé straně by měla jasně definovat pojem náhradního bydlení včetně vztahů nájemce a pronajímatele;
- zvážit ustavení orgánů, které by napomáhaly řešit konflikty mezi pronajímateli a nájemci mediací; jednou z možností je rozšíření působnosti smírných komisí při okresních úřadech, s nimiž počítal návrh zákona o nájemném z bytů.

Na centrální úrovni je rovněž nutné upravit zákaz diskriminace v přístupu k bydlení a vytvořit efektivní mechanismus vynucení tohoto zákazu. Navrhovanou úpravu občanského soudního řádu, který stanovuje odchylky v řízení v případech diskriminace, je žádoucí provázat s doplněním občanského zákoníku o protidiskriminační klauzuli. Do občanského zákoníku je žádoucí začlenit také explicitní zákaz segregačního jednání tak, aby bylo stejně postižitelné jako diskriminace.

Nikoli alternativou, ale spíše nutným doplněním systému je vytvoření orgánu zabývajícího se specificky potíráním diskriminace. To je ostatně nutné zvážit také v souvislosti s nutností implementace Směrnice EU o rovném zacházení bez ohledu na rasový či etnický původ. Stěžejním úkolem tohoto orgánu, který by mohl být vytvořen např. po vzoru britské Komise pro rasovou rovnost, musí být poskytování právní pomoci a zastupování obětem rasové diskriminace.

Existujících mechanismů je nutné využít k tomu, aby byl zintenzívněn, resp. uplatněn státní dozor nad souladem opatření orgánů obce v oblasti bydlení se zákony a právními předpisy. Zde by měl vzejít z centra podnět k provedení systematické revize těchto opatření z hlediska jejich možného diskriminačního dopadu na minority. V této souvislosti je žádoucí zpracovat pro obce autoritativní Příručku dobré praxe pro oblast nájemního bydlení.

Pokud jde o přímou finanční podporu pro realizaci projektů romského komunitního bydlení, je naléhavým úkolem provést objektivní analýzu podmínek jejich smysluplné realizace. Mnohé nasvědčuje tomu, že tyto podmínky jsou velmi specifické a komplexní, a že

jejich klíčovou složkou je lidský potenciál a kulturní zázemí. Nelze je tedy uměle vytvořit tam, kde neexistují. Propagace komunitního typu bydlení jako jediné cesty ke státním dotacím není přiměřená v případě, že obce musí reagovat na závažné krizové situace způsobené např. živelnou pohromou. Takováto preference by mohla do budoucna vést ke vzniku produktů sociálního inženýrství a k plýtvání veřejnými prostředky.

Vedle již fungujícího standardního programu podpory výstavby nájemního bydlení, v jehož rámci se realizuje i podpora romského bydlení, je nutné zvážit vytvoření centrálního fondu pomoci při řešení krizových situací. Tento fond by v extrémních a naléhavých případech mohl pomoci také při řešení situace romských reemigrantů.

Pouze provedení zásadních opatření na celostátní úrovni vytvoří rámec, v němž budou moci obce úspěšněji než doposud hledat řešení problémů místních. Mnohá z žádoucích přístupů a opatření jsou ostatně již delší dobu diskutována. K jejich realizaci však musí stát nabídnout obcím pomocnou ruku a musí důsledněji plnit roli dohledu nad zákonností a naplňováním celospolečenských zájmů. Lze shrnout, že na obecní úrovni je žádoucí:

- Zpracovat a rozvíjet místní strategii interetnického soužití v obcích a městech, kde žijí početnější menšinové komunity.
- Zahrnout do místní koncepce bydlení otázky bydlení příslušníků znevýhodněných menšin (Romů, přistěhovalců).
- Revidovat místní vyhlášky a pravidla pro pronájem obecních bytů tak, aby byly eliminovány možné diskriminační prvky.
- Zajistit, aby různé formy náhradního a azylového ubytování splňovaly základní hygienické normy a nabízely lidsky důstojné životní podmínky.
- Hledat cesty k desegregaci obyvatel různých zařízení náhradního a azylového ubytování. Vedle navrhovaného hierarchického systému prostupnosti je potřebné také uvažovat o konkrétním umístění objektů v prostoru, jejich velikosti a pokud je to reálné, rovněž o etnické skladbě jejich obyvatel.
- Usilovat o zastoupení menšin v různých poradních orgánech, bytových komisích a podobně; změnit stávající pravidla tak, aby toto zastoupení umožňovala.
- Podporovat vytváření či rozšiřování bezplatného právního poradenství pro oblast bydlení.
- Pokud jde o sociální práci ve vznikajících menšinových enklávách, sledovat doporučení vypracovaná Nadací pro rozvoj občanské společnosti.

Na závěr je však nutné připomenout, že vzhledem k ekonomické a sociální povaze nejhlubších příčin etnické rezidenční segregace nemohou být opatření zaměřená do sféry bydlení dlouhodobě úspěšná, pokud nebudou součástí komplexních strategií ke zlepšení postavení marginalizovaných a sociálně znevýhodněných skupin na všech startovacích čarách. Skutečně integrovanou společnost nelze vytvořit jen doplétáním volných ok v záchranné síti, ale především spouštěním lan, po nichž se dnes sociálně slabí budou moci dostat mezi bohaté a úspěšné.

Přílohy

Výňatky z Memoranda o problémech Romů v oblasti bydlení²³²

I. Politiky bydlení ve vztahu k Romům - zásadní principy, které mají být aplikovány

- Jestliže státy chtějí dlouhodobě zlepšit postavení Romů, musí považovat zlepšení romského bydlení za jednu z prioritních oblastí. Přístup ke slušnému bydlení je právem každého občana. Proto musí být přijata finanční opatření na národní i místní úrovni a této otázce má být věnováno náležité místo v národních a místních rozpočtech.
- Politiky a programy bydlení a územního plánování musí být nedílnou součástí jakýchkoli politik pro Romy, protože bydlení je úzce spjato s jinými důležitými aspekty vyloučení jako je vzdělání, zaměstnání a zdravotní péče. Ve světle různých zkušeností se jako nejvhodnější cesta řešení současného problému bydlení, zaměstnání a získávání kvalifikace jeví tzv. integrované neboli komplexní projekty.
- Politiky bydlení a územního plánování, které se týkají Romů, mají vytvořit rámec a uložit povinnosti orgánům místní správy, které jsou nejdůležitějšími aktéry v usměrňování otázek bydlení.
- Politiky bydlení, které se týkají Romů, mají být včleněny do širšího obecného rámce politik v oblasti bydlení pro celou společnost. Stejně tak mají být pravidla a standardy aplikovatelné na celou společnost aplikovány také ve vztahu k Romům. Jinými slovy, standardy a normy aplikované na Romy nemají být nižší než obecné normy.
- Současně je nezbytné zajistit, aby bylo bydlení Romů lokalizováno do míst, která jsou vhodná k obývání nebo jsou vhodná pro výstavbu podle platných zákonů a která jsou v ekologicky přijatelném prostředí. Státy mají také zavést opatření, která jim umožní čelit neočekávaným událostem, jako jsou přírodní pohromy či epidemie, které často disproporčně dopadají na zranitelné skupiny obyvatel žijící v rizikových sídlech.
- Minimální standardy veřejných služeb (voda, elektřina, čištění ulic, kanalizace a odvoz odpadu) mají být dodržovány v územních obvodech, kde Romové tvoří většinu populace a jsou ve znevýhodněné pozici ve srovnání s ostatním obyvatelstvem. Toto plyne z povinnosti národních a místních orgánů přijmout aktivní opatření ve vztahu ke všem obyvatelům země.
- Úřady mají rovněž poskytovat v těchto marginalizovaných oblastech minimální sociální služby (v oblasti péče o zdraví, přístupu ke vzdělání, bezpečnostní služby a další).
- Při hledání řešení nutno rovněž vzít v úvahu různé typy romských sídel.

²³² Memorandum Prepared by the Secretariat on Problems Facing Roma/Gypsies in the Field of Housing. Council of Europe, MG-S-ROM (2000) 3, Strasbourg, 31 March 2000. Tento materiál je pracovní text, který nemá oficiální povahu, tj. nevyjadřuje stanoviska Rady Evropy, její členských států ani příslušné skupiny specialistů. Byl zpracován sekretariátem především na základě citované studie M. Macury.

III. K desegregaci romských sídel

- Národní nebo místní politiky, jejichž cílem je usazení Romů na okrajích měst nebo vesnic nebo přemístění Romů do takovýchto oblastí mají být zastaveny, protože vedly k vytváření ghett v celé Evropě, často s nevhodnými životními podmínkami a nepřijatelnými typy obydlí (osady z chatrčí) a vedly k téměř úplné separaci Romů od většinového obyvatelstva a rovněž k zavedení zvláštních vzdělávacích struktur. Takovéto praktiky jsou v rozporu s politikami, které směřují ke zlepšení postavení Romů.
- Místní orgány mají také zajistit, aby nevyučovaly ze své odpovědnosti určité skupiny žijící na okrajích měst a vesnic, často na okraji jejich územních obvodů. V praxi se často stávalo, že obce se odmítly zabývat místními skupinami Romů pod záminkou, že žijí za územní hranicí dotčené obce. Je také nutné ukončit určité praktiky, za jejichž pomoci obce snažící se zbavit romských obyvatel, vystěhovaly Romy z daného území.
- Označení „kočovníci“ nemá být používáno místními orgány k tomu, aby zatlačily určité skupiny do obtížných a marginalizovaných oblastí bydlení, zvláště pokud jsou dotčené osoby „kočovníky“ pouze v tom smyslu, že vykonávají určitou práci jako jsou např. podomní obchodníci.
- Členské státy mají přijmout v koordinaci s renovací bydlení nebo s programy přestavby opatření k postupné desegregaci. Obyvatelé osad mají být připravováni na přechod k „trvalému“ bydlení a mají být v tomto ohledu podporováni s cílem minimalizovat obtíže, které jsou spjaté s přizpůsobením se a s odmítnutím sousední většinové populace. Toto je zvláště významné ve vztahu ke skupinám, které nikdy nežily v „trvalém“ obydlí.
- Desegregace romských sídel však nemá být použita jako omluva k destrukci romských sídel, která byla postavena na pozemcích, jejichž cena se během času zvýšila. Ve skutečnosti mnoho romských sídel, která vznikla původně na okrajích měst, tvoří nyní - v důsledku růstu měst - jejich součást. Místní úřady a romské komunity mají hledat spravedlivé uspořádání v případě destrukce, je-li nezbytná.
- Programy městské obnovy nebo programy rehabilitace upadajících obvodů s převážně romskou populací mají zahrnovat tyto aspekty: konzultace a účast dotčených obyvatel, bydlení, které je uzpůsobeno specifickým potřebám těchto skupin (životní styl, obchod atd.) a co nejbližší umístění směrem k centrům měst nebo ekonomicky aktivním oblastem (aby se předcházelo fyzické izolaci).
- Ve zvláštních případech mají příslušné orgány zvážit možnost ochrany a uchování starých romských sídel, která vznikla před dlouhou dobou, a která zauímají stabilní pozici v městských nebo venkovských komunitách. Toto se může týkat romských sídel, která nejsou ghetty, ale která jsou typickou ukázkou tradičního života, určitých specifických hodnot nebo kulturních rysů.

VI. Směrem k integrovaným projektům se spoluúčastí

- Projekty nebo programy renovace nebo výstavby bydlení pro přemístěnou romskou populaci mají dát přednost spoluúčasti dotčených rodin při plánování, stavbě či renovaci a při řídicích

procesech s cílem zajistit trvalost těchto projektů. V praxi mají být minimalizovány problémy zadluženosti či nesolventnosti romských rodin bydlících v sociálním bydlení tím, že bude vytvořen příjem pro tyto rodiny v průběhu výstavby nebo renovačních prací.

- Přestavba a renovace znevýhodněných čtvrtí vytváří možnosti zaměstnání pro lidi žijící v těchto oblastech, zvláště pokud jde o komunální správu budov, údržbu veřejných prostor a vznik komunitních služeb. Je proto důležité, aby projekty, které směřují ke zlepšení bydlení Romů, zahrnovaly prvky směřující k vytvoření pracovních příležitostí, tvorbě příjmu a k revitalizaci života komunity s cílem zajistit jejich dlouhodobou životnost.
- Pokud jde o sociální bydlení, zavedení systému pozdějšího přechodu do vlastnictví může také pomoci zajistit, že budovy budou udržovány v dobrém stavu a může nabídnout dlouhodobé řešení ekonomických problémů romských rodin.
- Obecně lze říct, že klíčem k úspěchu je spolupráce mezi místní romskou komunitou a většinovou společenskou skupinou.
- Individualizovaný přístup k řešení problémů romského bydlení je potřebný a možný, protože romské sídla jsou zpravidla relativně malá.
- Pro každý projekt by měla být ustavena „řídící skupina“, která by zahrnovala představitele romské komunity, místní správy a nevládních organizací a příslušných národních orgánů. Monitorována by měla být také legálnost procesů rehabilitace nebo zlepšení s cílem zajistit, aby byly zabezpečeny zájmy všech účastníků projektu.
- Všechny kroky v procesu řešení romského problému bydlení a proces jako celek mají být pojaty tak, aby byla zachována etnická a kulturní identita Romů.

VII. Financování

- Financování romských projektů má pocházet z různých zdrojů. Jelikož náklady na projekty jsou často limitujícím faktorem pro jejich realizaci, musíme mít na paměti, že zatímco celková výše nákladů je otázkou síly národního hospodářství, rozdělení těchto nákladů je otázkou sociální politiky a tržních mechanismů a je nakonec otázkou vztahů mezi partnery v procesu bydlení.
- Protože doba uskutečňování projektů bydlení je relativně dlouhá, musí být vypracovány přiměřené realizační a finanční plány, aby nebyla v dotčených komunitách vytvořena falešná očekávání.
- Finanční systémy vytvořené členskými státy za účelem vystavění nebo obnovy romských čtvrtí mají vzít v úvahu různost podmínek bydlení v různých místech Evropy a zvláště rozmístění urbanizovaných a rurálních Romů, které se v jednotlivých zemích liší. Tyto finanční systémy by také měly podpořit úsilí na místní úrovni, zvláště prostřednictvím zvýšení podpory pro zlepšení romského bydlení.
- Při řešení finančních dopadů romských projektů bydlení mají členské státy RE využít nabídky mezinárodních finančních institucí jako jsou Rozvojová banka Rady Evropy a Rozvojová banka Světové banky. Tyto instituce mají zvláštní zájem o situaci Romů v Evropě

a nepochybně budou přispívat k vytváření lepších podmínek bydlení pro Romy v blízké budoucnosti.

Fair Housing Act a politika desegregace v USA

Fair Housing Act (Zákon o spravedlivém bydlení) z roku 1968²³³ byl přijat 4 roky po uzákonění známého *Civil Rights Act* (Zákona o občanských právech) z roku 1964. Smyslem této federální právní normy je postavit účinnou bariéru diskriminaci a segregaci v oblasti bydlení. Zákon se stal vzorem a východiskem pro právní úpravy na úrovni států i na místní úrovni.

Fair Housing Act zakazuje diskriminaci v oblasti bydlení na základě rasy nebo barvy pleti, národnostního původu, víry, pohlaví, rodinného statusu a zdravotního postižení. Zákon se vztahuje na většinu bydlení. Nevztahuje se však, za splnění dalších podmínek, na některé typy bydlení, např. domy s méně než 4 byty, v nichž bydlí vlastník nemovitosti, prodej nebo pronájem rodinných domů bez pomoci zprostředkovatele a bydlení, které poskytují organizace a soukromé společnosti (kluby) výlučně svým členům. V jednotlivých ustanoveních přitom zákon definuje a rozvádí zakázané způsoby a metody jednání pro různé typy transakcí a jednotlivé aktéry v oblasti bydlení, jako jsou např. prodej a pronájem bytů a domů, poskytování hypoték na pořízení a údržbu domů a bytů, zprostředkování prodeje či oceňování nemovitostí. Některé zákazy jsou však obecné povahy a vztahují se i na bydlení, které je jinak z působnosti zákona vyloučeno. Jde např. o zákaz diskriminační reklamy, tj. jakéhokoli zveřejnění, které by naznačovalo omezení či preference při prodeji, nájmu či jiném nakládání s bytem vztahující se k zakázaným diskriminačním kritériím.

Dohledem nad aplikací a dodržováním zákona je pověřen ministr pro bydlení a urbánní rozvoj. Úkoly ministra jsou dvojího druhu: 1. obecné a koncepční a 2. vztahující k individuálním případům, tj. k vynucování dodržování zákona. Do prvního okruhu patří např. provádění výzkumů a šetření zachycující diskriminační praktiky, zveřejňování informací a doporučení na základě těchto výzkumů, spolupráce a poskytování technické pomoci jiným (federálním, státním i místním, veřejným i soukromým) subjektům působícím v této oblasti nebo uskutečňování programů a činností, které podporují politiky spravedlivého přístupu k bydlení.

Ministru jsou svěřeny i pravomoci k účinnému vynucování dodržování zákona. Občan, který se cítí být obětí zakázaného diskriminačního postupu, se může obrátit na ministra, resp. jeho *Úřad pro spravedlivé bydlení a rovné příležitosti* (U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Fair Housing and Equal Opportunity). Tento orgán, resp. jeho regionální *Centrum pro vynucení spravedlivého bydlení* (Fair Housing Enforcement Center) se stížností dále zabývá. Postup po obdržení stížnosti příslušným centrem je následující:

- úřad vyrozumí stěžovatele o přijetí stížnosti a o všech dostupných prostředcích nápravy,
- úřad postoupí stížnost k vyjádření osobě, vůči níž směřuje,
- úřad provede šetření stížnosti s cílem zjistit, zda existuje odůvodněné podezření, že došlo k porušení zákona,
- jestliže nemůže být šetření ukončeno do 100 dnů, úřad o tom vyrozumí stěžovatele.

Úřad se pak následně jedná s osobou, vůči níž je stížnost namířena, a pokouší se o uzavření smíru mezi stěžovatelem a touto osobou. Podepsání smíru může být konečným řešením. Pokud ovšem osoba dojednaný smír poruší, úřad doporučí ministru spravedlnosti,

²³³ US Code Title 42, §§ 360 et. seq - The Fair Housing Act. Další informace lze najít na internetové adrese U. S. Department of Housing and Urban Development (<http://www.hud.gov>), kde jsou umístěny také četné studie k problému bydlení a rezidenční segregace.

aby na ni podal soudní žalobu. Jestliže má úřad po provedeném šetření odůvodněné podezření, že došlo k diskriminaci, a případ není vyřešen smírem, je předán ke správním rozhodnutí tzv. soudci pro správní záležitosti, nepožaduje-li ani jedna ze stran sporu projednání záležitosti obvodním federálním soudem. Jestliže soudce pro správní záležitosti rozhodne o tom, že došlo k diskriminaci, může současně:

- rozhodnout o kompenzaci pro oběť, která může zahrnovat jak skutečnou škodu, tak odškodnění ponížení a útrap,
- nařídít konkrétní postup, např. může rozhodnout, že žalovaný musí zpřístupnit dotčený byt,
- nařídít tomu, kdo zákon porušil, aby zaplatil pokutu, která činí maximálně 10 000 USD za první porušení zákona a maximálně 50 000 USD za další porušení,
- rozhodnout o zaplacení výloh řízení, včetně plateb za advokáta.

O stejných opatřeních může rozhodnout obvodní federální soud, pokud o případu rozhoduje. V tomto případě podává žalobu ministr spravedlnosti, který také v řízení zastupuje oběť diskriminace. Osoba, která se domnívá, že je obětí diskriminace, může podat občanskou soudní žalobu i přímo; existují však určitá pravidla zabráňující paralelnímu projednávání věci soudem a správním soudcem.

Přestože většina občanů USA je přesvědčena, že segregace je ošklivou součástí minulosti a nemá místo v 21. století, rezidenční segregace zůstává nadále vážným problémem. V USA, kde jsou příjemcem nějakého druhu federální podpory bydlení, včetně sociálního nájemního bydlení, cca 3 miliony domácností, jsou proto praktikována i různá opatření, jejichž cílem je nejenom zabránit diskriminaci, ale také zvýšit mobilitu chudých (a často současně barevných) domácností. Děje se tak např. za pomoci „poukázek na nájemné“ sponzorovaných z federálních zdrojů, které mají za cíl napomoci chudším domácnostem uplatnit se na otevřeném trhu bydlení. Zvláštní variantou těchto poukázek je tzv. poukázkový systém *Welfare to Work* (od podpory k práci) zavedený pilotně v roce 1998, jenž se opírá o koordinaci a spolupráci mezi poskytovateli sociálního bydlení, orgány poskytujícími sociální pomoc (dávky) a orgány působícími v oblasti zaměstnanosti.²³⁴ Tento systém je specificky určen k tomu, aby napomohl chudým rodinám žijícím na podpoře (resp. které žily na podpoře), aby se zapojily do pracovního trhu a trhu bydlení. Jde zejména o rodiny, pro které je dosažení mobility předpokladem toho, aby získaly nebo si udržely pracovní místo.

Jednou z novějších federálních politik na úseku bydlení a segregace je směrnice vydaná Ministerstvem pro bydlení a urbánní rozvoj na jaře roku 2000, která je známá pod označením „dekoncentrační směrnice“. Podle této směrnice má 3200 poskytovatelů sociálního bydlení (tzv. local public housing agencies) v USA umísťovat občany s různou úrovní příjmů ve stejných domech, blocích či sídlištích. (Celkem je těchto sociálních komplexů cca 14000 a bydlí v nich 1,1 milionu domácností.) Tak má být zabráněno koncentraci nejchudších rodin v určitých místech a současně také segregaci podle rasového a etnického původu. V praxi to znamená, že poskytovatelé sociálního bydlení jsou povinni obsadit volné byty v domech, kde bydlí doposud poněkud bohatší rodiny, nejchudšími žadateli o sociální bydlení a obdobně, uvolněná místa v nejchudších domech žadateli s poněkud vyššími příjmy. Pro realizaci této politiky mohou příslušní poskytovatelé sociálního bydlení přeskočit některé žadatele z „pořadníku“. Tato politika je reakcí na skutečnost, že mnohá města v minulosti umísťovala

²³⁴ Viz Welfare to Work Housing Voucher Program: Early Implementation Assessment, Final Report. Prepared for U. S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy and Research, by Robin Smith and Jennifer E. H. Johnston, The Urban Institute, Washington, D. C., March 2001. Dokument je zveřejněn na výše uvedené internetové adrese.

byty určené pro sociální bydlení převážně do chudších barevných čtvrtí, čímž tyto programy sociálního bydlení posilovaly segregační trendy. Příkladem takového postupu byla politika městských úřadů v Yonkers, zmíněná v I. části práce.

Literatura a dokumenty

Knihy, sborníky

Barlow, J., Duncan, S.: Success and Failure in Housing Provision. European Systems Compared. Oxford. Pergamon, 1994.

Breaking the Vicious Circle. Social Inclusion through Participation. Spolu International Foundation, Sofia, 2000.

Cole, I., Furbey, R.: The Eclipse of Council Housing. Routledge, London and New York, 1994.

Culture and Neighbourhoods Project. Seminar on the Urban Space and Cultural Policies. Munich, Germany, 17 - 19 January 1994.

Danermark, B., Elander, I.: Social Housing. Housing and Urban Policy Studies 9, Delft University Press, The Hague, 1994.

De Deken, J. J.: Social Policy in Post-war Czechoslovakia. The development of Old Pension and Housing Policies during the Period 1945 – 1989. European University Institute, Italy, Florence, 1992.

Enyedi, G. (ed.): Social Change and Urban Restructuring in Central Europe. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1999.

Fraser, A.: Cikáni. Lidové noviny, Praha, 1998.

Gabal, I. (ed.): Etnické menšiny ve Střední Evropě. GG, Praha, 1999.

Harloe, M.: The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America. Blackwell, Oxford, U. K. and Cambridge, USA, 1995.

Harloe, M., - Szelenyi, I.: Cities after Socialism: Urban and Regional Change in Post Socialist Cities. Blackwell, Oxford, 1996.

Harrison, M. L.: Housing, „Race“, Social Policy and Empowerment. Aldershot, Avebury, 1995.

Koudelka, Z.: Právní předpisy samosprávy. Linde, Praha, 2001.

Lux, M.: The Housing Policy Changes and Housing Expenditures in the Czech Republic. Institute of Sociology, Academy of Sciences of the Czech Republic, Prague 2000.

Lux, M.: Social Housing in Europe 2000. The Collection of Papers from the International Workshop being in Prague, 6th - 7th October 2000. Academy of Sciences of the Czech Republic. Institute of Sociology. Prague, 2001.

Nedomová, A. (ed.): Trh bydlení, jeho regionální diferenciaci a sociální souvislosti. Sociologický ústav Akademie věd ČR, Praha, 1999.

Obce, města, regiony a sociální služby. Socioklub, Praha, 1997.

Pool, M. A., Doherty, P.: Ethnic Residential Segregation in Northern Ireland. University of Ulster, Coleraine, 1996.

Ringold, D.: Roma and the Transition in Central and Eastern Europe: Trends and Challenges. The World Bank, Washington, D. C., 2000.

Roček, F.: Zed' (The Wall). Matiční - dokument o nejslavnější uličce světa. Ústí nad Labem, 1999.

Romové v České republice (1945 - 1998). Socioklub, Praha, 1999.

Romové, bydlení, soužití. Socioklub, Praha, 2000.

Státní, regionální a obecní bytová politika. Sborník materiálů celostátní konference Praha. 19. října 1999.

Strong, A. L., Reiner, A. T., Szyrmer, J.: Transitions in Land and Housing in Bulgaria, Czech Republic and Poland. St. Martin's Press, New York, 1996.

Winter, P.: Housing Policies in the EU Member States. European Parliament. Social Affairs Series, W-14 , 3 -1997.

Zoon, I.: On the Margins. Roma and Public Services in Romania, Bulgaria and Macedonia with a Supplement on Housing in the Czech Republic. Open Society Institute, New York, 2001.

Studie, výzkumy, články

Analýza vzniku, aktuální situace a možnosti řešení situace obyvatel Matiční ulice. Projekt VIZE 97, R-Mosty, Socioklub, Praha, 1999.

Asylum-Seekers, Refugees and Internally Displaced. UNHCR, Geneva, October 2000.

Ausländer und Stadtentwicklung. Institut für Landes-und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, ILS Schriften 30.

Briggs, X. S., Daren J. T., Aidala, A.: In the Wake of Desegregation. Early Impacts of Scattered-Site Public Housing on Neighbourhoods in Yonkers. New York, APA Journal, Winter 1999, s. 27-49.

Cundiff, R. E.: Using Geographic Information Systems to Measure Segregation in U. S. Metropolitan Areas. 1999.

<http://www.texas.edu//dpts/grg/hudson/grg394k/stedentprojects/cundiff/cundiff.html>.

Drbohlav, D.: Imigranti v České republice. (S důrazem na ukrajinské pracovníky a „západní“ firmy operující v Praze.) Výzkumná zpráva grantu Research Support Scheme: RSS/HESP No.: 662/1995, Praha, 1997.

Drbohlav, D.: Factors Determining Migration/Integration Policies. Third International Symposium on the Protection of Refugees in Central Europe. Budapest 1997, s. 151-172.

Frištenská, H., Víšek, P.: Aby se romské enklávy nestaly ghetty. Doporučení vypracovaná v rámci projektu NROS pro aktivity směřující proti vzniku romských ghett. Březen 2001 (4 s.).

Gabal, I.: Brief Report on the Results from the Research into Migratory Tendencies in the Czech Republic. IOM, Prague, June 2000.

Gjuričová, J.: Romové jako objekt státní politiky po roce 1999. Veřejná správa č. 30, 1999, s. III. - IV. (Příloha).

Harrison R. J., Weinberg D. H.: Racial and Ethnic Residential Segregation in 1990. Paper prepared for the Population Associations of America Meetings, May 1992. U. S. Census Bureau, Residential Segregation - Measure Definitions, <http://ftp.census.gov/>.

- Havas, G.: The Statistics of Deprivation in Hungary. *The Hungarian Quarterly*, Vol. 36, No. 138 (Summer 1995), s. 67 – 80.
- Kostelecký, T.: Housing and its Influence on the Development of Social Inequalities in the Post-Communist Czech Republic. *Czech Sociological Review*, No. 2, s. 177-193.
- Ladányi, J.: Patterns of Socio-Economic and Ethnic Residential Segregation in a Comparative Perspective. Council of Europe, Culture and Neighbourhoods Project, 1994, s. 39-48.
- Ladányi, J.: Patterns of Residential Segregation and the Gypsy Minority in Budapest. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 17, 1993, No. 1, s. 30-41.
- Laubeová, L.: The Fiction of Ethnic Homogeneity: Minorities in the Czech Republic. In: Biro A. M., Kovacs, P.: *Diversity in Action. Local Public Management of Multi-Ethnic Communities*, LGI Book, OSI 2001, s. 135 -170.
- Lund, B.: The Enabling Role: Local Authorities, Social Integration and the Housing Market. *The Political Quarterly*, Vol. 65, no. 3 (July - September 1994), s. 326 - 336.
- Lux, M.: Sociální nájemní bydlení v České republice ve světle komparativního srovnání, *Sociologický časopis*, roč. 30, č. 2, s. 157-180.
- Macura, V., Petrovic, M.: *Housing, Urban Planning and Poverty: Problems Faced by Roma Gypsy Communities with Particular Reference to Central and Eastern Europe*. Council of Europe, MG-S-ROM (99)1, Strasbourg, 22 February 1999.
- Mann, A., B.: Kde se vzala romská ghetta. *Lidové noviny*, 18. 8. 2001, Příloha Orientace, s. 21-22.
- Ondruchová, A.: *Zpráva o interetnických vztazích v Pardubicích*. Univerzita Karlova, Praha, 2000.
- Protecting Romani Refugees around Europe: Position Paper by the ERRC, Budapest, October 2000.
- Programme for Return and Counselling Assistance of Asylum Seekers from the Czech Republic, Slovakia, and Romania Currently Living in Belgium, Finland and the Netherlands. IOM, Regional Office for Northern and Western Europe and the Baltic States. Praha, 2000.
- Seminář k podpoře zaměstnanosti Romů. Práce Komise pro romské záležitosti města Semily. Semily, 2000.
- Sobotka, E.: Life under the Bridge: Ghettoising Roma in Lower Hrušov, Ostrava, Czech Republic. *Roma Rights, Newsletter of the European Roma Rights Center*, No. 2, 2000, s. 52-55.
- Sociálna a ekonomická situácia potenciálnych žiadateľov o azyl zo Slovenskej republiky. IOM, 2000.
- Sustainable Community Development in the Middle Spiš. UNDP Regional Support Centre, Bratislava, 2000.
- Sýkora, L.: The Geography of Post-Socialist Cities: Research Agenda for 2000+. *Acta Facultatis Rerum Naturalium Universitas Comenianae, Geographica, Supplementum No. 2/II*, s. 269-278.
- Sýkora, L.: Housing System, Housing Policy and House Building in the Czech Republic and Prague. <http://www.natur.cuni.cz/~sykora/text/housing.htm>.

Sýkora, L.: Transformace fyzického a sociálního prostředí Prahy. In: Hampl, M.: Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice. Praha, 1996, Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, s. 361-394.

Sýkora, L.: Processes of Socio-Spatial Differentiation in Post-Communist Prague. *Housing Studies* 14 (5), 1999, s. 679-701.

Sýkora L.: Teoretické přístupy ke studiu města. In.: L. Sýkora (ed.): Teoretické přístupy a vybrané problémy v současné geografii, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PFF UK, Praha, 1999, s. 64-99.

Sýkora, L., Kamenický J., Hauptman, P.: Changes in the Spatial Structure of Prague and Brno in the 1990s. *Acta Universitatis Carolinae Geographica* XXXV (1), 2000, s. 61-76.

Valentová, B.: Sociální aspekty bydlení. <http://www.mmr.cz/housing/aspects/>.

Valentová B., Kohout J.: Bydlení a bytová politika v Evropské unii. Studie odboru bytové politiky Ministerstva pro místní rozvoj, <http://www.mmr.cz/housing/analyse/eu.html>.

Víšek, P., Pocová, L.: Analýza zahraničních zkušeností a přístupů v bydlení osob se speciálními potřebami se zaměřením na problémové skupiny. Praha, Socioklub, 1999.

Základní právní a praktické informace pro oběti rasové diskriminace. Český helsinský výbor, Praha, 2001.

Zayzon, M. D.: Marginalisation and Segregation of the Romanies in Budapest. *Marginalisation in Hungary. European Vision*, 1995, s. 38 - 42.

Zoon, I.: The Right to Adequate Housing. Newsletter of the European Roma Rights Center, No. 2, 2000, s. 35 - 42.

Zpráva o situaci romských reemigrantů v ČR. Člověk v tísni - společnost při ČT, o. p. s., 2000.

Studie a další informace (nepublikované)

Krejčík a Vlk (advokátní kancelář): Analýza bytové situace Matiční ulice. 6. 10. 1999.

Požár ve Smiřicích. Řešení situace 11 vyhořelých rodin. Situační zpráva k 6. 1. 2000. Autor: Jakub Polák.

Připomínky ke Zprávě o stavu lidských práv v ČR v roce 2000. Poradna pro občanství, občanská a lidská práva. Praha, 2001.

Úžernictví. Materiál zpracovaný K. A. Novákem, Člověk v tísni, společnost při ČT, o. p. s., 2001.

Dokumenty (EU, RE, vládní, místní apod.)

Analýza rozdělení kompetencí v oblasti bytové politiky mezi jednotlivými úrovněmi územní správy. Návrh Ministerstva pro místní rozvoj. Praha, květen 2001.

Bauböck, R.: The Integration of Immigrants. Council of Europe, CDMG (94) 25 E, October 1994.

Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin, OJ L 180, 19. 7. 2000, s. 22.

Generel bydlení města Brna. Magistrát města Brna 06/1999.

Informace o plnění usnesení vlády týkající se integrace romských komunit a aktivního postupu státní správy při uskutečňování opatření přijatých těmito usneseními ke dni 31. prosince 2000.

Informace o realizaci projektu Vesnička soužití, Ostrava - Muglinov. Ministerstvo pro místní rozvoj, 30. 1. 2001.

Informace o realizaci Zásad koncepce integrace cizinců na území ČR a návrh koncepce integrace cizinců na území ČR. Materiál schválený usnesením vlády ČR ze dne 11. prosince 2000 č. 1266.

Koncepce bytové politiky. Materiál schválený vládou ČR usnesením ze dne 18. října 1999 č. 1088.

Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti. Usnesení vlády ČR ze dne 7. dubna 1999 č. 279.

Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti. Materiál schválený vládou ČR usnesením ze dne 14. června 2001 č. 599.

Koncepce politiky bydlení hlavního města Prahy pro rok 2000 a navazující období. Příloha k usnesení zastupitelstva hl. města Prahy ze dne 25. 11. 1999.

Koncept podporovaného bydlení pro osoby se zvláštními potřebami. Materiál pro informaci členů vlády zpracovaný Ministerstvem pro místní rozvoj ze dne 29. června 2000.

Memorandum Prepared by the Secretariat on Problems Facing Roma/Gypsies in the Field of Housing. Council of Europe, MG-S-ROM (2000) 3, Strasbourg, 31 March 2000.

Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal. A Guide to the Work of the Social Exclusion Unit and the Policy Action Team. Cabinet Office, London, June 2000.

Návrh věcného záměru zákona o podpoře bydlení. Ministerstvo pro místní rozvoj, 29. 12. 1999.

Návrh věcného a časového plánu úpravy nájemného z bytů. Ministerstvo pro místní rozvoj, 29. 12. 1999.

Podporované bydlení pro osoby se zvláštními potřebami. Pracovní znění dotačního programu Ministerstva pro místní rozvoj. Květen 2001.

Poskytnutí finančních prostředků pro výstavbu Vesničky soužití v Ostravě-Muglinově. Materiál pro jednání schůze vlády. Usnesení vlády ČR ze dne 22. září 1999 č. 978.

Program podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury. Ministerstvo pro místní rozvoj, r. 1998, 1999 a 2000.

Race Relations Code of Practice in Rented Housing. Commission for Racial Equality. First published in January 1991, http://www.cre.gov.uk/publs/dl_nrhcp.html.

Race Relations Code of Practice in Non-Rented (Owner-Occupied) Housing. Commission for Racial Equality. First published in 1992, http://www.cre.gov.uk/publs/dl_nrhcp.html.

Rámeč integrační politiky. Rada Evropy, červenec 2000. (České vydání zajištěné MV ČR.)

Republic of Hungary, Government Resolution No. 1047/1995 (V.5) about a Medium-Term Measures to Improve the Living Standards and Social Position of the Roma Population.

Romské projekty vládou podporované. Informace Ministerstva pro místní rozvoj, říjen 2000.

Rozmanitost a soudržnost: nové úkoly v oblasti integrace imigrantů a menšin. Autor Jan Niessen, Rada Evropy, červenec 2000. (České vydání zajištěné MV ČR.)

Strategický plán řešení interetnických vztahů mezi majoritní společností a romskou minoritou v městě Brně. Brno, květen 1999.

Strategický plán hlavního města Prahy. Program implementace na období 1999 - 2006.

Stručná informace o projektech týkajících se bytové situace romského etnika. Materiál Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 17. září 1999.

Šetření bydlení sociálně slabých Romů. Materiál zpracovaný Ministerstvem pro místní rozvoj. Vyhodnocení šetření provedeného na základě usnesení vlády ČR ze dne 14. června 2000 č. 599.

Úvěr Rozvojové banky Rady Evropy na financování projektu komunitního bydlení, sloužícího ke zlepšení bydlení Romů v Brně a interetnických vztahů ve společnosti. Materiál pro jednání schůze vlády. Usnesení vlády ČR ze dne 19. dubna 2000 č. 387.

Vztahy mezi komunitami a etnické vztahy v Evropě. Závěrečná zpráva projektu Rady Evropy, MG-CR (91), final E. (Překlad MV ČR.)

Zpráva o situaci romské komunity v České republice a o opatřeních vlády napomáhající její integraci do společnosti. Zprávu předložil vládě ministr vlády Pavel Bratinka a vláda ČR ji vzala na vědomí usnesením ze dne 29. října 1997 č. 686.

Zpráva o stavu lidských práv v ČR v roce 2000. Vláda vzala zprávu na vědomí usnesením ze dne 2. dubna 2001 č. 311.

Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2000. Vláda vzala zprávu na vědomí usnesením ze dne 2. července 2001 č. 669.