

# **SOCIÁLNÍ VYLOUČENÍ: VÝZVY, PŘÍLEŽITOSTI A ŘEŠENÍ**

*pro odbor bezpečnostní politiky MV ČR*



**Společně k bezpečí o.s.**

**Mgr. Michaela Veselá**  
**Mgr. Kateřina Pospíšilová**  
**Mgr. Michal Mazel**

**Sociální vyloučení: výzvy, příležitosti a řešení**

**© Společně k bezpečí o.s.**

**Praha 2008**

## I. Úvod

Sociální vyloučení je jev, který je v posledních několika letech tematizován ve stále větším množství odborných prací, koncepčních materiálech institucí veřejné správy, výzkumech, zprávách i v mediálních textech. Problémy, které s ním přímo souvisejí, se stále častěji objevují v řadě měst, obcí a regionů v České republice a bez nadsázky se můžeme obávat, že bez okamžité a odborné intervence mohou postupem času vyústit ve vážné sociální otřesy, v hlubokou krizi demokracie a víry ve státní instituce a koncept právního státu. Listopadové události roku 2008 v Janově, překvapující svou brutalitou a promyšleností na straně pravicových extremistů (organizujících v den voleb nefalšovaný pogrom), stejně jako zjevné překvapení na straně státu i části veřejnosti z této promyšlenosti a brutality, jsou zatím jen předzvěstí daleko horších dějů, které by se u nás, v případě neřešení situace, mohly jednou odehrávat.

Následující text se věnuje nejpalcivějším problémům spojeným s negativním fenoménem sociálního vyloučení, přičemž nabízí nástroje a možnosti řešení, které mohou vést k jeho odstraňování. Materiál je rozdělen do čtyř základních oddílů, přičemž tři z nich – bydlení, zaměstnanost a problematika dětí v sociálně vyloučených lokalitách – odrážejí základní dimenze sociálního vyloučení, tj. ztížený přístup ke kvalitnímu bydlení, na trh práce a ke vzdělání. Čtvrtá část, týkající se bezpečnosti, byla jednak zařazena na základě požadavku zadavatele, kterým je Ministerstvo vnitra ČR, jednak obsahuje závažné a vysoce aktuální téma - zadlužování. Vzhledem k zaměření zakázky, která se má soustřeďovat zejména na úlohu obcí a na bezpečnostní aspekty, je část týkající se zaměstnanosti ve srovnání s ostatními stručnější. Přesto jsme se pokusili shrnout to nejpodstatnější a věnovat se podrobněji opatřením, která nejsou jinde popsána. V kapitole II. jsou navíc prezentovány hlavní ideje, z nichž text vychází a které jeho zpracovatelé považují při přístupu k problematice sociálního vyloučení za klíčové.

Při zpracování textu byly použity zásadní materiály, které v posledních cca pěti letech sociální vyloučení, jeho příčiny, projevy a důsledky mapovaly, analyzovaly a přinášely návrhy možných řešení (viz užití prameny). Tam, kde to není třeba (zejména v případě nástrojů sociální inkluze, příkladů dobré praxe atd.), nezabíhají zpracovatelé do podrobností, ale odkazují na příslušné dokumenty, které jsou veřejně dostupné na internetu. Větší prostor je naopak poskytnut novým a podstatným informacím, které se jiných materiálech objevují pouze okrajově, nebo vůbec ne.

### Užití prameny

Při tvorbě materiálu jsme využili dat z materiálů, které analyzují dílčí problémy spojené se sociálním vyloučením a přinášejí návrhy řešení těchto problémů – jejich seznam uvádíme na konci dokumentu. Chtěli jsme se vyhnout opakování a přepisování myšlenek a doporučení, které jsou uvedeny jinde, a proto na tyto materiály a návrhy v nich uvedené často odkazujeme. Po určitém váhání jsme se rozhodli využít i dokumenty z produkce firmy Gabal Analysis & Consulting, resp. Otevřené společnosti, o.p.s., a to „Analýzu sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti“ (pouze textovou část bez interaktivní mapy a popisu konkrétních lokalit), a „Klíč k posílení integrační politiky obcí“ a „Rozhlednu sociální integrace“. Užití obou materiálů je významně limitováno skutečností, že při rozboru problémů souvisejících se sociálním vyloučením směřují sociální a etnické hledisko. Tomu se v našem textu naopak striktně vyhýbáme, protože se dle našeho názoru

jedná o postup, který mj. přispívá k prohlubování symbolické sociální exkluze (více viz níže). Proto do našeho materiálu vybíráme jen takové příklady, které se opírají o hledisko sociální.

Současně považujeme za důležité upozornit všechny uživatele a čtenáře tohoto materiálu, kteří se zajímají o řešení problémů spojených se sociálním vyloučením, že během posledních cca sedmi let vzniklo velké množství nejrůznějších výzkumných zpráv, manuálů, brožur, koncepčních materiálů atd., které návrhy těchto řešení, stejně jako příklady dobré praxe, již obsahují. Stačí si je tedy vyhledat a přečíst.

## II. Sociální vyloučení

Sociální vyloučení chápeme jako „proces, kterým jsou jednotlivci i celé skupiny osob zbavováni přístupu ke zdrojům nezbytným pro zapojení se do sociálních, ekonomických a politických aktivit společnosti jako celku. Proces sociálního vyloučení je primárně důsledkem **chudoby** a nízkých příjmů, přispívají k němu však také další faktory, jako je **diskriminace**, **nízké vzdělání** či špatné životní podmínky. Sociálně vyloučení jsou odříznuti od institucí a služeb, sociálních sítí a vzdělávacích příležitostí. Projevem sociálního vyloučení je tedy například **dlouhodobá nezaměstnanost, závislost na sociálních dávkách, život v prostorově vyloučených částech obcí, nízká kvalifikace, špatný zdravotní stav, rozpad rodin** či ztráta sebeúcty. Jako **adaptace na podmínky** sociálního vyloučení se často vytváří specifické hodnoty a normy, mezi něž patří například důraz na přítomnost, neschopnost plánovat do budoucna, pocity beznaděje a bezmocnosti či přesvědčení, že člověk nemůže ovlivnit vlastní sociální situaci.“<sup>1</sup>

Za sociálně vyloučenou lokalitou pak považujeme „geograficky vymezenou oblast, kde dochází ke koncentraci osob ohrožených sociálním vyloučením.“<sup>2</sup> Jedním z nejviditelnějších podob sociálního vyloučení je **vyloučení prostorové**. „Prostorové vyloučení znamená pro jedince bariéru rozvoje životních šancí. Nedobrovolně segregované skupiny zpravidla žijí v nejhorších, stigmatizovaných částech města, v nevyhovujících, nuzných obydlích s nedostatečnou úrovní sanitárního vybavení a přístupem k běžným službám.“<sup>3</sup> Dále můžeme rozlišit nejčastěji **vyloučení ekonomické** (vyloučení z trhu práce, které bývá často způsobeno nízkým vzděláním i diskriminací), **vyloučení symbolické** (stereotypní a předsudečný pohled na lidi v postižené sociálním vyloučením).

Sociálně vyloučené lokality a situace v nich je velmi diferencovaná, lokality se liší zejména velikostí a poměrem velikosti vůči obci či městu, ve které se nacházejí, mírou prostorového vyloučení, stavem domů a bytů, formou jejich vlastnictví atd.

Lidé se v takovýchto lokalitách mohou ocitnout z mnoha důvodů. Buď už v místě žili před tím, než se z něho stala sociálně vyloučená lokalita, a pak jde většinou o lidi, kteří nemají prostředky a možnosti lokalitu opustit. Nebo se do ní nastěhovali už v době, kdy se o sociálně vyloučenou lokalitu jednalo. Pak šlo buď o přistěhování dobrovolné – přišli za někým (příbuznými, druhem/družkou apod.), nebo nedobrovolné – byly sem vystěhovány např. proto, že jim vznikly dluhy na nájemném v předchozím bydlišti.

### Sociální vyloučení a etnicita

Při řešení otázek souvisejících se sociálně vyloučenými lokalitami se jako zásadní problém jeví směřování etnického a sociálního aspektu. Podstatná část veřejnosti v ČR vnímá sociální vyloučení „především jako problém přítomnosti etnicky odlišné populace v majoritním prostředí, nikoliv pouze jako problém přítomnosti extrémně chudých vrstev. ... názory veřejnosti se často opírají o kusé nebo zcela nepravdivé informace, které se často zakládají na zkresleném nebo předpojatém vidění problémů.“<sup>4</sup> Bohužel i vrcholové orgány exekutivy a orgány samospráv vycházejí z přesvědčení, že sociálně vyloučené lokality vznikají především jako důsledek jakési „romské mentality“ a že jsou výhradně problémem Romů. Pracují přitom se stereotypy typu „pro všechny Romy je typické, že chtějí bydlet pohromadě, zneužívají sociální dávky, nechtějí pracovat, některé typy kriminality jsou pro ně

<sup>1</sup> [www.epolis.cz](http://www.epolis.cz), slovníček pojmů – sociální exkluze (vyloučení)

<sup>2</sup> Jára, M. (a kol.): Sociální diskriminace pod lupou. Otevřená společnost, o.p.s., 2006, s. 39.

<sup>3</sup> Toušek, L.: Sociální vyloučení a prostorová segregace. [www.caat.cz](http://www.caat.cz), publikace.

<sup>4</sup> Gabal, I. – Čada, K. – Snopek, J.: Klíč k posílení integrační politiky obcí. Otevřená společnost, o.p.s., 2008, s. 5 a 10.

běžné, řešit kriminalitu mezi nimi nemá smysl“ atd. O něco poučenější instituce si sice přejmenují Romy na „sociálně nepřizpůsobivé“ či na „sociálně vyloučené“, způsob uvažování však zůstane stejný, založený na předsudcích a zaměřený na řešení problémů „specifického etnika“, tj. nějak jinak než my ostatní se chovající entity. V důsledku toho pak produkují různé, na těchto stereotypech založené „romské“ koncepce, v jejichž rámci pak působí různí romští poradci, asistenti, koordinátoři a „etnické komise“ stejně, jako se zároveň bohužel produkují „romská ghetta“.

**Budiž na tomto místě již minimálně posté řečeno, že ne všichni Romové v ČR žijí v prostředí sociálního vyloučení a ne každý, kdo se v podmínkách sociálního vyloučení nalézá, je Rom.** Chápat problém sociálně vyloučených a sociálním vyloučením ohrožených skupin obyvatel jako „romskou otázku“ je cesta do pekel. Pokud nezačnou úřady řešit sociální vyloučení se zaměřením na konkrétní sociální problémy lidí v jejich individuálních případech, bez ohledu na to, jestli se jedná o člověka, který se hlásí k české nebo jiné národnosti, jestli je to křesťan, muslim nebo buddhista, jestli barva jeho očí je modrá, černá či zelená, nemohou být nikdy úspěšné.

Etnická, náboženská, národnostní kulturní či jiná výlučnost by měla být brána na zřetel pouze tehdy, je-li zdrojem diskriminace či stigmatizace, a pak by proti tomuto jejímu zneužití měl stát zakročít. V souvislosti s menšinovou národností by měl stát v souladu se zákonem o právech příslušníků národnostních menšin zajistit i romské národnostní menšině realizaci jejich kulturních, jazykových a dalších práv. Měl by se však vyvarovat toho, aby etnický (národnostní) aspekt směřoval s aspektem sociálním, aby se dopouštěl stereotypních zjednodušení a na jejich základě jednal. Takovýto postup jen přispívá ke stigmatizaci těch, kteří se v sociálním vyloučení ocitli, ke stigmatizaci všech příslušníků romské populace v ČR, k upevňování falešné představy o existenci etnicky odlišné, tj. problémové skupiny v majoritní populaci a především k prohlubování nenávisti mezi „majoritou“ a „minoritou“.

Proto také v celém následujícím textu píšeme výhradně o sociálních problémech a jejich řešení jakožto sociálních věcí, nikoliv o „problémech s etnikem“, ke kterému je třeba přistupovat nějakým zvláštním způsobem. K etnickému aspektu přihlížíme pouze tam, kde skutečnost, že je nějaká osoba ostatními (lidmi či institucemi) rozpoznána jako Rom (ať už se Romem cítí být nebo ne), vede k jakékoliv formě diskriminace a nerovného zacházení.

### Sociální vyloučení a pravicový extremismus

**Spojovat vystoupení pravicových extremistů s řešením problémů sociálně vyloučených lokalit je nebezpečné a nepřijatelné,** a to ve dvou ohledech: 1. Pokud extremisté uspořádají demonstraci v konkrétním městě, která je zaměřená proti určité skupině místních obyvatel, a místní a státní instituce rychle reagují návrhy na zlepšení situace, může to na veřejnost působit tak, že teprve když někde extremisté takto veřejně vystoupí, začne stát a samospráva jednat. Část veřejnosti si může situaci vysvětlit tak, že bez zásahu extremistů by se nic nedělo, ani nezlepšilo, což může vést k nárůstu sympatií vůči extremistickým uskupením. 2. Pravicoví extremisté uspořádají rasisticky motivovanou demonstraci, namířenou proti určité skupině místních obyvatel, přičemž stát a samospráva nehovoří o řešení problému „extremismus“, ale problému té skupiny, proti které extremisté vystoupili. Zástupci institucí veřejné správy začnou mluvit o tom, že je nutné, aby se tato skupina „přizpůsobila“, aby žila jinak, a jejich jednání tak kopíruje požadavky extremistů. Hrůzostrašný a připomínající dobu vzestupu NSDAP je např. článek z deníku Právo ze dne 16.1.2009 „Dělnická strana opět míří do Janova“. Autor článku nás informuje o tom, že Dělnická strana vyšle do Janova monitorovací hlídky. *„Důvodem je údajná likanvost města při řešení Janovského problému. Litvínov se brání, tvrzení strany se podle radnice nezakládá*

*na pravdě, město vyvíjí značnou snahu o zlepšení situace v Janově.*<sup>5</sup> Město je pod tlakem pravicových extremistů, snaží se splnit jejich požadavky, ale ti jsou stále nespokojení, a proto tlak stupňují. Domníváme se, že jde o bezprostřední ohrožení demokratických principů, na kterých je postaveno fungování našeho státu!

Pokud extremisté vystoupí podobně vůči jakékoliv skupině, proti které se jejich nenávisť často obrací (cizincům, muslimům, Židům, homosexuálům...), budou instituce veřejné správy i v tomto případě požadovat, aby se tyto skupiny „přizpůsobili většině“, aby žili jinak, což v důsledku znamená v souladu s požadavky extrémní pravice? Pevně věříme, že nikoliv. Paralelně je tak ovšem nepřijatelné, aby tak reagovaly ve výše popsané situaci.

---

<sup>5</sup> Dělnická strana opět míří do Janova, Právo, 16. ledna 2009.

### III. Sociální začleňování – ústavněprávní a mezinárodněprávní rozměr problematiky

Česká republika je jako členská země Rady Evropy a Evropské unie a jako signatář hlavních mezinárodněprávních smluv o lidských právech (např. Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace, vyhlášená pod č. 95/1974 Sb., Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských a sociálních právech, vyhlášené pod č. 120/1976 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.) mezinárodněprávně zavázána zajistit výkon občanských, politických, hospodářských, sociálních a kulturních práv všem svým občanům bez rozdílu, přitom bránit diskriminaci a segregaci z důvodu mimo jiné i příslušnosti k etnické či sociální skupině. V mezinárodních úmluvách o lidských právech není sice výslovně zmíněn závazek k sociálnímu začleňování či k bránění sociálnímu vyloučení, tyto úmluvy však zakazují diskriminaci, která je jedním ze spouštěčů sociálního vyloučení. **Prvním naprosto zásadním krokem k potírání sociálního vyloučení ve všech jeho projevech je proto vždy důsledná aplikace všech mezinárodněprávních antidiskriminačních závazků.**<sup>6</sup>

Výslovný závazek k přijetí adekvátních kroků ve prospěch sociálně exkludovaných obyvatel vyplývá z článků 136 a 137 Smlouvy o Evropské unii, zavedených Amsterdamskou smlouvou v roce 1997, kterými byl vytvořen nový právní rámec a základ pro nové politické závazky v této oblasti. Evropská rada na svém zasedání v Lisabonu ve dnech 23. a 24. března 2000 konstatovala, že rozsah chudoby a sociálního vyloučení je nepřijatelný. Budování Evropské unie založené na větším zapojení bylo tedy považováno za zásadní prvek při naplňování desetiletého strategického cíle Unie, který zahrnuje hospodářský růst, vytváření většího počtu kvalitnějších pracovních míst a větší sociální soudržnost. Na svém zasedání v Lisabonu vyzvala Evropská rada členské státy a Komisi k tomu, aby přijaly opatření jak "rozhodným způsobem ovlivnit odstranění chudoby" do roku 2010. Na zasedání Rady v Lisabonu bylo odsouhlaseno přijetí tzv. „otevřené metody koordinace“ v této oblasti. Otevřená metoda koordinace pro sociální ochranu a sociální začlenění je od samého počátku významným nástrojem podpory tohoto politického závazku a posiluje možnosti Evropské unie podporovat úsilí členských států o dosažení vyšší míry sociální soudržnosti v Evropě. Otevřená metoda koordinace pomáhá zlepšovat úroveň vzájemného učení a podařilo se jí zvýšit informovanost o mnohorozměrném charakteru vyloučení a chudoby.

Evropský parlament přijal dne 15. listopadu 2007 usnesení o vyhodnocení sociální reality, v němž zdůraznil, že posílení sociální soudržnosti a odstranění chudoby a sociálního

---

<sup>6</sup> V právním řádu ČR dosud absentuje jak speciální procesní úprava ochrany před diskriminací, tak specializovaná státní instituce, která by byla určena k aktivnímu vyhledávání případů diskriminace motivované etnicí a především k poskytování aktivní ochrany před takovou diskriminací formou podávání žalob, případně poskytováním bezplatné právní pomoci. Do právního řádu ČR dosud nebyla implementována Směrnice Rady 2000/43/ES z 20.6.2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ. Podle této Směrnice státy mají zakázat diskriminaci na základě rasy nebo etnického původu, v národních právních předpisech definovat, co je považováno za diskriminaci, zakotvit nástroje právní ochrany před diskriminací a odpovídající procesně-právní úpravu, stanovit systém sankcí, seznamovat veřejnost s přijatými opatřeními, pověřit subjekt(y) podporou rovného zacházení či vést dialog např. se zaměstnavateli a nevládními organizacemi. Státy mohou nadto přijímat pozitivní opatření ve vztahu ke znevýhodněným osobám, mohou rovněž přijmout či zachovat úpravu, která bude pro ochranu zásady rovného zacházení výhodnější než ustanovení směrnice. Rozsah směrnice a ochrany před diskriminací na základě rasy či etnického původu pokrývá nejen oblast zaměstnanosti, ale i oblasti sociálního zabezpečení, zdravotní péče, sociálních výhod, vzdělávání, přístupu ke zboží a službám a bydlení. Absentuje i institucionální zajištění rovného zacházení požadované směrnicí č. 2000/43/ES, podle které má být ustaven orgán specializovaný na problematiku rovného zacházení a diskriminace, který bude působit jako poradensko-informační a osvětový orgán v této oblasti.



vyločení se musí stát pro Evropskou unii politickou prioritou. Rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 1098/2008/ES ze dne 22. října 2008 byl rok 2010 vyhlášen Evropským rokem boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Toto rozhodnutí zavazuje členské státy EU prioritně se věnovat mimo jiné tématům jako jsou zajištění rovného přístupu k vhodným zdrojům a službám včetně přiměřeného ubytování a zdravotní a sociální ochrany, vyřešení problému diskriminace, podpora začleňování etnických menšin do společnosti a podpoře integrovaných přístupů aktivního začleňování.

Velmi podstatným aspektem ovlivňujícím míru ohrožení etnicky stigmatizovaných skupin obyvatelstva je, jak z výše uvedeného patrno, nepochybně realizace práva na přístup k přiměřenému bydlení dle čl. 11 odst.1 Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, kde se uvádí, že smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek a že smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva. Jedním ze zásadních vodítek při interpretaci tohoto práva je čl. 2 odst. 2 Paktu, který stanoví, že práva formulovaná v Paktu se budou uskutečňovat bez jakéhokoliv rozlišování podle rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního a sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení.

Právo na přiměřené bydlení v sobě obsahuje dle ustáleného výkladu judikatury jednak právní jistotu bydlení, která zahrnuje právní ochranu proti nucenému vystěhování a nejrůznějším způsobům obtěžování, přístup ke službám a infrastruktuře, dále lokační přiměřenost (bydlení umožňující přístup k zaměstnání, zdravotním službám, vzdělávacím a sociálním zařízením), kulturní přiměřenost (způsob výstavby domů a používání materiálů musí umožnit vyjádření kulturní identity a rozmanitosti bydlení) a konečně cenovou dostupnost bydlení – tedy ochranu před nepřiměřenými požadavky pronajímatelů bytů a poskytovatelů služeb.

Právo na přiměřené bydlení definované citovanou mezinárodní smlouvou je vtaženo do našeho právního řádu ustanovením čl. 10 Ústavy. K realizaci tohoto práva se vztahují další základní závazky státu, vyjádřené v našem ústavním pořádku přímo. Tyto ústavní závazky jsou také spolu s již uvedenými ustanoveními mezinárodní smlouvy jakýmsi interpretačním vodítky při výkladu zákonných ustanovení. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR v článku 1 odst. 1 stanoví, že Česká republika je demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana, že dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, v článku 6 stanoví, že politické rozhodování dbá ochrany menšin. Čl. 8 Ústavy zaručuje samosprávu územních samosprávných celků a čl. 101 jednak definuje územní samosprávné celky jako veřejnoprávní korporace, jednak stanoví možnost státu zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.

Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva ČNR jako součást ústavního pořádku České republiky pod č. 2/1993 Sb. v článku 1 stanoví, že lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech a základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezczitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné, v článku 3 odst. 1 a 2 zakazuje diskriminaci mimo jiné podle rasy, barvy pleti, jazyka a příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, článek 7 zavádí nedotknutelnost osoby a jejího soukromí a zakazuje nelidské a ponižující zacházení, článek 10 stanoví právo každého na zachování jeho lidské důstojnosti, osobní cti a dobré pověsti, jakož i na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a

rodinného života a před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Článek 11 Listiny stanoví, že vlastnictví zavazuje, nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy a jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. V článku 12 se uvádí, že obydlí je nedotknutelné. Není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí, mimo domovní prohlídku v trestním řízení mohou být zásahy do nedotknutelnosti obydlí zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku.

Článek 24 též Listiny stanoví, že příslušnost k národnostní nebo etnické menšině nesmí být nikomu na újmu. Dle čl. 31 Listiny má také každý má právo na ochranu zdraví a dle čl. 35 má každý právo na příznivé životní prostředí. Čl. 36 zavádí oprávnění pro každého, že se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu, a každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, se může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Každý má také právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.

#### **IV. Sociální vyloučení a problematika bydlení**

Ztížený přístup ke kvalitnímu bydlení je jedním z nejvíce negativních projevů sociálního vyloučení. Bytové podmínky jsou v prostředí sociálního vyloučení výrazně horší než jaký je běžný standard, často jsou charakterizovány bydlením v nechráněných nájemních vztazích (užívání bytu bez řádně uzavřené nájemní smlouvy), nízkou kvalitou bydlení (málo kvalitní byty a domy, nedostatečně vybavené a prostorově vyloučené, nevyhovující hygienické podmínky) a malou šancí na zlepšení bytové situace.

Ke zhoršování bytové situace v prostředí sociálního vyloučení vede také neplacení nájmu a služeb spojených s užíváním bytu. „Existuje mnoho důvodů, které ... vedou k neplatičství. Mezi hlavní patří např.:

- *Nájemníci řádně platí nájemné i poplatky za služby spojené s bydlením, nejsou ale schopni zaplatit za někdy velmi vysoké nedoplatky po ročním vyúčtování spotřeby vody a elektřiny. Tyto nedoplatky přitom ne vždy odpovídají skutečné spotřebě dané rodiny. V mnoha lokalitách totiž nejsou měřiči spotřeby energií vybaveny jednotlivé byty, měřiče jsou místo toho společné pro celé domy a někdy dokonce pro několik domů (resp. pro celou lokalitu). Celková (většinou enormní) spotřeba se pak rozpočítává mezi jednotlivé domácnosti. Výjimkou nejsou ani zchátralé vodovodní rozvody, z nichž dlouhodobě uniká voda do sklepa.*
- *Rodina měla nečekané výdaje spojené s nějakou mimořádnou událostí ...*
- *Rodina je zadlužená (u lichváře nebo některé z firem půjčujících na vysoký úrok) a je nucena splácet dluh či jí jsou exekvovány sociální dávky.*
- *Některý člen rodiny propadl nějaké formě závislosti ...*
- *Neschopnost hospodařit, způsobená často apatií vyvolanou bezvýhodnou životní situací....*

*Přístup obcí (ale i soukromých majitelů domů) k neplatičství je různý. Někde se pokoušejí předcházet narůstání dluhů prevencí a včasným řešením problému. Jinde preventivních opatření z různých důvodů nevyužívají. Někdy přímo čekají, až dluhy narostou do té míry, že budou moci vystěhovat nechtěné nájemníky z bytů. Přístup obcí k problému neplatičství má proto významný vliv na růst sociálně vyloučených lokalit (způsobený přisunem dalších vystěhovaných rodin) či na vznik nových.“<sup>7</sup>*

#### **Právní úprava sociálního bydlení, postavení obcí**

V České republice **neexistuje zvláštní právní úprava minimálních standardů pro přiměřené bydlení v intencích shora vypsanych závazků. Schází také podrobná právní regulace sociálního bydlení.** Lokální pokusy o řešení sociálního bydlení jsou často hluboko pod úrovní obvyklou ve středoevropském kulturním prostředí. V mnoha případech to znamená zásadní hygienické nedostatky, špatný stav vodoinstalace a elektroinstalace, nedostatečnou infrastrukturu a odříznutí od běžných služeb a ostatních osídlených lokalit. Tato extrémně nízká úroveň bydlení a služeb je v často v křiklavém nepoměru k částkám, jež je ubytovaný nebo nájemce povinen hradit — měsíční nájemné není často nižší než nájemné v běžných bytech, někdy je paradoxně i vyšší.

Když v roce 1991 došlo zákonem k převodu 877 000 bytů ze státního bytového fondu do majetku obcí (bylo to 23,5 % celkového bytového fondu) nebyl tento převod majetku

---

<sup>7</sup> Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti. Gabal Analysis & Consulting, Praha 2006, s. 29.

doprovázen pro obce závaznými pravidly pro hospodaření s byty ani adekvátním finančním posílení obecních rozpočtů.

Protože problematika praktické realizace práva na přiměřené bydlení a současně řešení sociálního začleňování je z velké části **v rukou obcí**, jsou zde velmi podstatná ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, který ve svém § 2 odst 1 stanoví že, **obec je veřejnoprávní korporací** a v odst 2 uvádí, že obec **pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem**. Dle § 35 odst. 2 téhož zákona obec v samostatné působnosti **ve svém územním obvodu pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.**

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve své hlavě druhé upravuje **základní zásady jakéhokoli postupu správního orgánu, pokud tento vykonává působnost v oblasti veřejné správy** (viz § 1 odst. 1 správního řádu). Jakkoli jsou z působnosti správního řádu v jeho § 1 odst. 3 vyňaty občanskoprávní úkony prováděné správními orgány, toto vymezení nemůže dopadat na takové typy úkonů, které jsou sice formálně občanskoprávní, ale kterými je současně nepochybně naplňována působnost obce v oblasti veřejné správy. Z toho plyne, že obce jsou povinny při naplňování § 2 odst. 1 a 35 odst. 2 zákona o obcích respektovat tato pravidla obsažená v § 2 až § 8 správního řádu.

- postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu
- uplatňovat svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém jim byla svěřena
- šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu
- dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly
- postupovat v zásadě vždy tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v předešlých zásadách
- respektovat, že **veřejná správa je službou veřejnosti** a že každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstřícně
- poskytovat dotčené osobě **přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech**, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné
- uvědomovat s dostatečným předstihem dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohroží-li to účel úkonu
- **umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy**
- pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokoušet se o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.
- vyřizovat věci bez zbytečných průtahů
- **postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžovat**, podklady od dotčené osoby vyžadovat

jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis, lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit.

- **postupovat vůči dotčeným osobám nestranně** a vyžadovat od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou
- **tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, učinit opatření potřebná k jejímu zajištění.**
- **dbát vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s těmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby**
- vzájemně spolupracovat s jinými správními orgány v zájmu dobré správy

**Obec jako subjekt územní samosprávy a veřejnoprávní korporace je tedy zatížena povinnostmi, které její pozici oproti postavení ryze soukromoprávního pronajímatele výrazně modifikují.** Pokud obec jedná ve vztahu k některé skupině svých občanů, které identifikuje například na základě odlišné etnicity tak, že o ně rovnocenně nepečuje (v samostatné působnosti), dostává se do rozporu se zákonem.

Je-li obec povinna **v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi věnovat náležitou péči vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů**, mezi nimi především pro uspokojování potřeby bydlení a ochrany a rozvoje zdraví, **nelze akceptovat výklad, že odlišná (v praxi vždy výrazně nižší) úroveň péče věnované bytovému fondu obývanému sociálně nejslabšími skupinami obyvatel je dána a limitována právě „místními předpoklady a místními zvyklostmi“.** Pokud lze v obci vysledovat, že existují nemovitosti, do jejichž údržby obec finanční prostředky investuje, předpoklady k rozvoji bytového fondu na úrovni obce tedy nepochybně jsou; pokud by snad mělo být místní zvyklostí, že existují různé kategorie perspektivnosti nemovitostí dle kategorií jejich nájemců a podle nich je s nemovitostmi nakládáno, jedná se o místní zvyklosti ústavně nekonformní a nepřijatelné. Ze zásady formulované ustanovením § 35 odst. 2 zákona o obcích vyplývá povinnost obce přijmout veškerá efektivní opatření, která jsou v jejich možnostech a která mohou situaci občanů obce výrazně vylepšit, aniž by komukoli jinému vznikla újma a aniž by takový postup znamenal neúnosný nárok na rozpočet obce. Ze závazku náležité péče lze rovněž odvodit povinnost preventivního bránění vzniku sociálně-právních problémů v oblasti bydlení a povinnost zajištění transparentnosti veškerých postupů obce.

Při aplikování a interpretaci práva, při péči o potřeby svých občanů a při integračních snahách musí být každá obec jako veřejnoprávní subjekt (stejně jako veškeré orgány státní správy) vedena snahou eliminovat vznik škod jakékoli povahy (škoda na zdraví, životě, majetková škoda, nemajetková újma, újma na právech a právem chráněných zájmech). Veškeré právní instrumenty je proto veřejná správa povinna užívat včas, efektivně a ve vzájemné ústrojně kombinaci, která zajistí synergický efekt jejich působení. Nejsou-li právní prostředky aplikovány adekvátním způsobem, nelze toto omlouvat personálními, finančními či materiálními nedostatky na straně orgánu veřejné moci.

Preventivní působení by mělo být samozřejmostí i při formulování a užívání opatření mimoprávní povahy, například při volbě podmínek, které mají výrazný dopad na ekonomickou sféru osob a mohou konsekvantně vést ke vzniku právně relevantních problémů na jejich straně. Vždy je nutno důsledně aplikovat řešení vyvážená z hlediska prevence vzniku dluhů či jiných porušení smluvních povinností nájemcem a z hlediska jeho právní jistoty.

Veškeré postupy obcí a měst by také měly být důsledně a v maximální možné míře transparentní, a to i jednání ve vztahu k partnerům v jejich právních vztazích. Tito by měli mít z iniciativy obce přehled o všech svých právech a povinnostech ve vztahu k obci, přehled o důvodech a výši svých případných závazků ve vztahu k obci a o podmínkách jejich plnění. Jednání s orgány veřejné správy by mělo být co nejjednodušší a srozumitelné. Při uzavírání jakýchkoli kontraktů by měla být věnována důkladná pozornost tomu, zda jsou kontrahenti s obsahem smluvního instrumentu seznámeni a rozumí mu.

Závazek státu bránit diskriminaci a sociálnímu vyloučení je vůči obcím naplňován realizací dozoru a kontroly ve veřejné správě (hlava IV zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, hlavy X zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a hlava VI zákona č. 129/2000 Sb., o krajích) a dále potenciálně rozhodovací praxí obecných správních soudů a Ústavního soudu. Na provedení dozoru však nemá občan právní nárok a dozorová opatření nesměřují k řešení konkrétního případu.

### Úprava nájmu v občanském zákoníku – exkurs se vztahem k sociálnímu bydlení

Základním instrumentem na poli ochrany bydlení v českém právním řádu jsou ustanovení občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.) v části o nájmu bytu. Zde jsou taxativně uvedeny výpovědní důvody z nájmu bytu, pravidla pro poskytnutí náhradního bytu, pro přechod nájmu bytu atd.

S účinností od 31. 3. 2006 byla spolu se zákonem č. 107/2006 Sb., **zákonem o jednostranném zvyšování nájemného**, provedena změna občanského zákoníku. Výše zmíněný předpis nově zavádí výpovědní důvody bez přivolení soudu s tříměsíční výpovědní lhůtou. Zatímco před účinností této novely bylo zcela na pronajímateli, aby v soudním řízení dokazoval jednotlivá porušení nájemního vztahu nájemcem, tak nyní v případě podání výpovědi z nájmu bytu bez přivolení soudu se musí sám nájemce (nechce-li byt vyklidit) obrátit do 60 dnů od doručení výpovědi z nájmu bytu na soud s žalobou na určení neplatnosti výpovědi s tím, že důkazní břemeno je na straně nájemce (on musí prokazovat, že nebyl naplněn výpovědní důvod; případně napadnout formální náležitosti doručené výpovědi z nájmu bytu). Pro sociálně vyloučené občany, kteří bydlí na základě právního titulu, se jeví jako rizikové i zprvu nenápadné ustanovení novely, jež ukládá nájemci povinnost do 15 dnů oznámit pronajímateli veškeré změny v počtu osob, které žijí v bytě. Nesplnění této povinnosti je považováno za hrubé porušení povinností nájemce a zakládá založení výpovědního důvodu bez přivolení soudu se všemi riziky a náklady pro stranu nájemce. Posledním prolomením dosavadní praxe je zrušení automatického obnovování nájmu bytu na dobu určitou. Dopusud platilo, že pokud pronajímatel do 30 dnů od skončení doby nájmu nepodal k soudu návrh na vyklizení bytu, obnovil se nájem za původních podmínek. Nyní uplynutím doby nájmu nájemní vztah skončí.

Právo osob žít ve společné domácnosti (dle ustanovení § 115 občanského zákoníku domácnost tvoří fyzické osoby, které spolu trvale žijí a společně uhradují náklady na své potřeby) není ze zákona podrobena žádné regulaci či dozoru pronajímatele bytu. Nájemce bytu je pouze povinen splnit své související povinnosti, především písemně oznámit změnu počtu osob žijících spolu v předmětném bytě pronajímateli.

## Právní úprava sociálních služeb a regionálního rozvoje – exkurs se vztahem k sociálnímu začleňování

K právním předpisům, kterými stát usiluje naplnit svoje mezinárodněprávní a ústavněprávní závazky a vytvořit předpoklady pro sociální začleňování jsou především zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a zákon č. 248/2000 Sb., o regionálním rozvoji.

Zák. č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje stanoví v § 3, že podpora regionálního rozvoje je zaměřena mj. na rozvoj lidských zdrojů a další opatření v oblasti trhu práce a rozvoj sociálních služeb, přičemž tento zákon upravuje přípravu a roli strategie regionálního rozvoje a státního programu regionálního rozvoje – ta má obsahovat analýzu stavu regionálního rozvoje, charakteristiku slabých a silných stránek v rozvoji jednotlivých krajů a okresů, strategické cíle regionálního rozvoje v České republice, vymezení státem podporovaných regionů a doporučení dotčeným ústředním správním úřadům a krajům pro zaměření rozvoje odvětví spadajících do jejich působnosti. Státní program regionálního rozvoje obsahuje dle § 6 zákona v návaznosti na schválenou strategii vymezení regionu, cíl, jehož má být podporou jeho rozvoje dosaženo, stanovené oblasti, na něž je podpora zaměřena včetně navrhovaných opatření, podmínky pro poskytování finanční podpory, formy a způsob jejího poskytování a potřebné finanční prostředky na jednotlivá opatření včetně jejich rozdělení dotčeným ústředním správním úřadům a krajům a časové období jeho platnosti. Zákon dále upravuje finanční podporu státního programu regionálního rozvoje, přičemž dle § 7 odst. 4 zákona mohou být příjemci finanční podpory kraje, sdružení obcí nebo obce a jimi založené právnické osoby, podnikatelé, nestátní neziskové osoby a ostatní právnické osoby, které o ni požádají a předloží projekt, kterým má být realizováno opatření obsažené v státním programu regionálního rozvoje. Analogicky je v §§ 8 až 10 řešena podpora regionálního rozvoje krajem. Zákon zde stanoví koordinační roli při realizaci státní politiky regionálního rozvoje Ministerstvu pro místní rozvoj a ostatním ústředním správním úřadům ukládá spolupracovat vzájemně a s kraji při vypracování strategie regionálního rozvoje a státních programů regionálního rozvoje.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, stanoví základní zásady poskytování sociálních služeb, definuje a zavádí klíčové instrumenty jako například sociální služba, nepříznivá sociální situace, sociální vyloučení, sociální začleňování, plány rozvoje sociálních služeb. Koncipuje dále také orgány vykonávající státní správu v této oblasti a stanoví podmínky pro poskytovatele sociálních služeb. Zákon vytváří předpoklady pro systematické komunitní plánování na krajské úrovni.

Ze shora uvedeného by se mohlo zdát, že zde existují základy pro dlouhodobou, systematickou tvorbu koncepčních plánů bránících sociálnímu vyloučení. Nicméně, dle Analýzy sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti<sup>8</sup> zpracované společností GAC, spol. s r. o. v roce 2006 pro Ministerstvo práce a sociálních věcí a Radu vlády pro záležitosti romské komunity **pouze 1% zkoumaných obcí mělo specifickou dlouhodobou strategii či plán řešení sociálně vyloučených romských lokalit, v 9 % byla taková strategie součástí výstupů z komunitního plánování, 90% obcí nemělo strategii žádnou.** Díky absenci těchto strategických dokumentů dochází k podpoře projektů a aktivit, které nepřispívají k sociálním začleňováním Romů, případně není jasné, do jaké míry tvoří Romové cílovou skupinu těchto projektů. Postupy samosprávy vůči sociálně vyloučeným Romům jsou naopak často protiprávní a vycházejí z krátkodobých populistických strategií, jak vyplývá z následující kapitoly.

<sup>8</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/3043/Analyza\\_romskych\\_lokalit.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/3043/Analyza_romskych_lokalit.pdf), s. 20

## Konkrétní protiprávní či rizikové postupy ze strany obcí či jiných pronajímatelů přispívající k eskalaci sociálního vyloučení

Veřejný ochránce práv ve svých výročních zprávách již řadu let popisuje velmi problematické jednání obcí při nakládání s obecním bytovým fondem, kdy jsou do podmínek<sup>9</sup> přidělování obecních bytů (jejichž sama existence má nepochybně mimo jiné sociální funkci) doplňovány diskriminační podmínky, které nemají oporu v našem ústavním pořádku. Veřejný ochránce práv také dlouhodobě varuje před neexistencí koncepce sociálního bydlení. Již podle své výroční zprávy za rok 2005 „zaznamenal veřejný ochránce práv rozšiřování jevu, který by se dal souhrnně označit jako „podstandardní bydlení, sociální izolace a tvorba ghett“. Na vzniku této situace se podílí kromě nedostatečné legislativy a komunální politiky některých obcí i správní činnost úřadů. Finanční náročnost požadavků, které kladou na byty stavební předpisy, vede některé obce k tomu, že podle svých aktuálních možností řeší bydlení sociálně slabších skupin občanů v nejrůznějších podstandardních prostorech. Často nově budují či stavebně upravují a provozují objekty, které nelze ani po úpravách označit za plnohodnotné bytové domy sloužící trvalému bydlení a které nevyhovují požadavkům stavebních předpisů, ani předpisů na ochranu veřejného zdraví, požární bezpečnost apod. Obvyklou praxí, jíž se obce nebo soukromé osoby snaží předejít jakýmkoliv závazkům vůči obyvatelům těchto objektů v budoucnu, je uzavírání smluv o ubytování, které jsou omezeny na dobu určitou (např. měsíční ubytovací smlouvy, které se periodicky obnovují). Důsledkem je mimo jiné nemožnost získání příspěvku na bydlení, protože ten je podmíněn existencí nájemního vztahu... Popsané objekty nesplňují stavební a hygienické požadavky na byt. V praxi dochází k obcházení zákona tím, že stavbu obec nebo soukromá osoba označí nikoliv za bytový dům, ale za „ubytovací zařízení“. Vyskytnou se i případy, kdy je stavba kolaudována jako bytový dům, avšak splňuje pouze požadavky kladené zákonem na ubytovací zařízení. Stavební úřady se této snaze o obcházení zákona dostatečně důrazně nebrání. Přitom pojem „ubytovací zařízení“ je ve výše citované vyhlášce poměrně přesně definován a vyhrazen pouze pro určité druhy staveb, kde je veřejnosti poskytováno pouze přechodné ubytování a služby s tím spojené, např. hotel, motel, penzion, turistická ubytovna a podobné stavby. Stavební úřady nekontrolují užívání stavby pouze k přechodnému ubytování důsledně, nepokutují vlastníky stavby za její užívání v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, používají nejednotné názvosloví pro tyto objekty ve stavebních povoleních a kolaudačních rozhodnutích, „holobyty“, „byty IV. kategorie“, „sociální byty“, „ubytovny“ a další podobné pojmy, které právní řád nezná.... Tímto způsobem stát fakticky podporuje vznik ghett a sociální segregaci, neboť uvedené bydlení podřadné kvality je obvykle soustředěno v jednom nebo několika objektech v okrajové části obce... Nezanedbatelná skupina obyvatel žije v podmínkách, které nelze označit jako důstojné a které nejsou v souladu s hygienickými požadavky ani s mezinárodními závazky ČR (viz např. čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech).“

K těmto konstatováním veřejného ochránce lze dodat, že stát sice disponuje precizní úpravou dozoru a kontroly ve veřejné správě (hlava IV zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, hlavy X zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a hlava VI zákona č. 129/2000 Sb., o krajích), **nicméně v důsledku nedostatečného monitoringu a nízkého zájmu na prosazování nepopulárních kroků se právo v sociálně vyloučených lokalitách distribuuje značně nerovnoměrně**, a konkrétně v zájmu práv obyvatel sociálně vyloučených lokalit tato dozorová oprávnění byla dosud využívána zcela okrajově, pokud vůbec. Řada protiprávních

<sup>9</sup> Uváděná kritéria jsou často jen interní nevydanou normou obce, což dle výkladu odboru dozoru a kontroly ve veřejné správě Ministerstva vnitra fakticky znemožňuje proti takové praxi ze strany státu jakkoli zasáhnout – pozn. autora



postupů tak není nijak řešena. Obyvatelé sociálně vyloučených lokalit sami v drtivé většině protiprávní praktiky buď neidentifikují, nebo se bojí se právně bránit, nebo jim je právní pomoc nedostupná.

Doposud **žádný státní orgán nezrealizoval důsledný komplexní nezávislý monitoring** protiprávní praxe v oblasti přidělování bytů, aby mohly být porovnány výsledky působnosti státního dozorového orgánu a nezávislých expertů. Varování veřejného ochránce nejsou vůbec brána v potaz.

Z posledních zjištění organizací systematicky se zabývajících touto problematikou (Člověk v tísni, Zšvůle práva) vyplývá, že v praxi skutečně nejen přetrvávají, ale i se dále šíří a zakořeňují praktiky, které jednak mohou být právně napadeny a v budoucnu mohou vyvolat vysoké náklady jednak obcím a státu při prohraných soudních sporech, ale především jejichž používání dlouhodobě povede k prohlubování sociálního vyloučení, nárůstu kriminality a destabilizaci demokratických základů státu.

Např. z terénních šetření realizovaných v několika městech ČR pro Úřad vlády v září a říjnu 2008 organizací Zšvůle práva, o.s. vyplynulo, že:

- se pronajímatelé (ať už obec nebo soukromý vlastník, na kterého obec svoje byty převedla) o domy nestarají, neodstraňují závady, nemovitosti jsou tak ve velmi špatném stavebně technickém stavu, což má za následek jejich zdravotní nebezpečnost;
- pronajímatelé a správcovské firmy nedávají jasné informace o tom, jaká je výše dluhu jednotlivých nájemníků, příp. jejich doklady jsou neprůkazné;
- pronajímatelé nedodržují jako smluvní partner základní náležitosti kontraktačního procesu, přičemž vědomě zneužívají neznalosti práva na straně nájemců a absence bezplatné právní pomoci v lokalitě<sup>10</sup>;
- ve sjednávaných smlouvách o nájmu bytu v rámci jednoho objektu existují neodůvodnitelné rozdíly co do podstatných náležitostí smlouvy<sup>11</sup>;
- obce někdy vymáhají právní cestou dlužné nájemné (případně dlužné úhrady za služby spojené s užíváním bytu) s velkým časovým odstupem a pouze selektivně po nájemcích, kteří mají příjmy;
- obce investují do oprav a renovace nemovitostí s bytovými jednotkami pouze tam, kde jsou uzavřeny s nájemci (resp. ubytovanými osobami) smlouvy s nižším standardem právní jistoty a ochrany;
- obce neplní ani základní preventivní povinnost ve smyslu občanského zákoníku, kdy každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí;

---

<sup>10</sup> Za vysoce znepokojivé lze označit, že u všech respondentů byly zřetelné obavy z šikany ze strany obce, pokud by uplatňovali svá práva. Pokud zástupci obce vzbuzují v obyvatelích sociálně vyloučených lokalit pocit, že by se jim jakékoli pokusy o hájení své pozice právní cestou „mohlo nevyplatit“, jedná se o bránění ve výkonu práva na spravedlivý proces.

<sup>11</sup> Například smlouva o nájmu bytu je sjednávána s různými nájemci na dobu určitou 3, 6 nebo 12 měsíců, přičemž jako nejkratší je sjednána doba nájmu paradoxně u nájemce s největšími příjmy, bez dluhů a s nejdelší historií bydlení v předmětné nemovitosti. V jiné lokalitě jsou v nemovitostech stejného pronajímatele s nájemníky uzavírány nájemní smlouvy na dobu určitou i nájemní smlouvy na dobu neurčitou, přičemž není jasné, jaká jsou kritéria výběru při tomto rozlišení.

- obce nastavují v nemovitostech, v nichž poskytují nájemní byty sociálně nejslabším nájemcům, vysoce neekonomické a ve svém důsledku likvidační podmínky<sup>12</sup>;
- obce neinformují nájemce o důvodech, výši a struktuře jejich dluhů, což je základní podmínka jejich včasného a bezvadného sanování<sup>13</sup>. Z obavy ze ztráty bydlení hradí nájemci dluhy, které by s vysokou pravděpodobností v mnoha případech při detailním věcném a právním rozboru nebyly opodstatněné (byly by nedoložitelné nebo ve výrazně nižší výši)<sup>14</sup>;
- obce neposkytují součinnost při žádosti u prominutí penále při uhrazení jistiny dlužné částky<sup>15</sup>;
- obce vyžadují po nájemcích odevzdávání nájemních smluv při každém prodlužování nájmu, což ztěžuje pozici nájemce při prokazování historie nájemního vztahu;
- obce nastavují vztahy se správcovskými firmami zmatečným způsobem, kdy ze smluvních dokumentů není nájemcům jasné, jaké je rozložení práv a povinností mezi pronajímatele a jím kontrahovaného správce bytového fondu<sup>16</sup>;
- obce v celém procesu využívají neinformovanosti osob, jejichž volba bydlení je fakticky minimalizována a jsou odkázány na pro ně finančně náročné bydlení spojené s nejistotou v právních vztazích a protiprávním jednáním ze strany pronajímatele;
- není plněna povinnost byt předat ve stavu způsobilém užívání a zajistit nájemci plný a nerušený výkon jeho práv spojených s užíváním bytu;
- jsou vyžadovány vyžadování neúměrně vysoké platby za služby, přitom platby za služby nejsou individualizovány, byty nejsou vybaveny měrnými zařízeními;
- v nájemních smlouvách na dobu určitou nebývá uváděno, za jakých podmínek může být prodloužena, úmyslně se pracuje s faktem, že řada osob se s ohledem na předchozí platnou právní úpravu domnívá, že prodloužení smlouvy je automatické a vyplývá ze zákona;
- v nájemních smlouvách jsou často uváděny parametry, které byt ve skutečnosti nemá, nasmlouvané částky za služby se liší od těch, které jsou reálně placeny;

<sup>12</sup> Vznikající obrovské nedoplatky mají likvidační potenciál pro rodiny, které byly doposud schopné žít bez dluhů, a bývají startovacím momentem destruktivního zadlužení.

<sup>13</sup> Panující dezorientace v dlužích způsobená pronajímateli je v praxi velmi častý a svým rozsahem překvapující fenomén. U nájemců ve všech navštívených lokalitách trvá nejistota v tom, co jsou povinni platit (jaké jsou starší dluhy na nájemném a kdy vznikly, zda narůstají penále, zda jsou tvrzené nároky správcovské firmy na vyúčtované nedoplatky za služby spojené s užíváním bytu oprávněné či nikoli – při reklamacích nikdy nejsou předkládány faktury k doložení výše nedoplatků). Jedná se o neplnění povinnosti správce, stejně tak města jako pronajímatele, které tvrdí nájemcům, že nemají možnost podklady obstatat.

<sup>14</sup> Tento problém se opakuje téměř ve všech sociálně vyloučených lokalitách a na detailní analýzu problému nezbyvá lokálním terénním sociálním pracovníkům kapacita - bylo by navýsost žádoucí provést v několika vytipovaných lokalitách (u dodavatelů služeb s nejvyššími nároky nedoplatků a pronajímatelů/správců nemovitostí s absencí ochoty pomoci nájemcům problém řešit) detailnější sondu a při prokázání bezdůvodného obohacování na straně dodavatelů služeb podniknout příslušné právní kroky; resp. zároveň vypracovat manuál pro řešení těchto situací.

<sup>15</sup> Ze strany bytového či sociálního odboru není poskytována porada a součinnost pro konečně vyřešení stávajících dluhů (žádost o snížení/prominutí penále) – vyřešení tohoto problému je přitom základní podmínkou pro možnost ucházet se o bydlení v nájemních bytech obce (podmínka nulových dluhů vůči městu). Město jako věřitel a ubytovatel by mělo mít enormní zájem na tom, aby dlužníci byli naprosto „zorientovaní“ ve svých dlužích, povinnostech a možnostech jejich nejrychlejšího a nejefektivnějšího sanování; patří to ostatně k základním principům dobré správy a povinnosti všestranné péče o potřeby občanů obce - naopak ponechávání v nejistotě co do právního důvodu a opodstatněnosti placení jednotlivých částek.

<sup>16</sup> Město se v právní pozici pronajímatele nemůže zprostit svých zákonných povinností, a pokud pro plnění některých servisních a běžných úkolů uzavírá zprostředkovatelskou smlouvu se správcovskou firmou, nijak se své odpovědnosti nezbavuje.

- jsou vybírány platby nad rámec zákonem předpokládané kauce při přidělení bytu, často dokonce ve formě uznání dluhu – to může mít další následky, spojuje-li obec s požadavky na předchozí naprostou bezdlužnost možnost uplatnění nároku na přidělení bytu;
- nájemní smlouvy jsou často předkládány k podpisu, aniž by předtím zanikl předchozí smluvní vztah, což má ovšem za následek, že předchozí vztah neskončil a onen nově sepsaný je od počátku neplatný, posiluje se tak bezprávní postavení nájemce;
- probíhají zcela paralegální praktiky bránící tomu, aby se někteří občané mohli v dané obci dokonce i jen přihlásit k pobytu (přestože přihlášení k pobytu je jen evidenční úkon, probíhá v některých městech po podání žádosti pohovor u člena vedení obce, který pak rozhodne, zda se pobyt „udělí“);
- nejsou respektována práva na ochranu osobních údajů, když jsou získávány o žadatelích o byt informace od orgánů veřejné moci, které jsou chráněny povinností mlčenlivosti;
- není využíván institut zvláštního příjemce<sup>17</sup> sociální dávky pro hrazení plateb za bydlení, a je –li použit, nedochází po ukončení jeho používání k seznámení nájemce s tím, že na něj znovu přešla povinnost hradit platby;
- pronajímatele podmiňuje možnost „přibrat“ si do domácnosti nájemce příbuzné osoby dodatečnými podmínkami (jako je například uhrazení dluhu na úhradách za služby související s užíváním bytu).

Pokud jde o veřejným ochráncem zmiňované smlouvy o ubytování, terénním šetřením bylo potvrzeno, že motivem majitelů objektů činit z nich ubytovny a ubytovávat osoby na základě smluv o ubytování je právě velmi snadný postup při zbavování se ubytovaných a dojem, že jejich chování mohou regulovat velmi precizně ubytovacími a návštěvními řády. **Pokud je v pozici ubytovatele město, je zjevná jeho tendence nakládat s ubytovacími a návštěvními řády tak, jako kdyby se jednalo o právní předpisy obce, tedy normy obecně závazné povahy bez ohledu na vůli jejich adresátů.** Tento výklad není správný, přesto je ubytovaným ústními projevy města a jeho správcovské firmy vštěpován. Správní orgány mohou uplatňovat svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž jim byla zákonem svěřena, a v rozsahu, v jakém jim byla svěřena (zásada např. stanovená v § 2 odst. 2 správního řádu); podle čl. 2 odst. 3 Ústavy platí, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon a stejná zásada je obsažena rovněž v Listině základních práv a svobod. Správní orgány jsou při výkonu svých pravomocí vázány jak jejich zákonem stanoveným rozsahem, tak i jejich účelem (smyslem, cílem). Správní orgány si tedy především nemohou výkladem právních předpisů rozšiřovat své kompetence a jednat a rozhodovat ve věcech, které jim podle zákona nepřísluší.

Ubytovací řád se stává závazným pro ubytované osoby pouze tak, že je „vtažen“ do samotné smlouvy o ubytování výslovným odkazem (analogicky jako například u všeobecných obchodních podmínek, na něž smlouvy explicitně odkazují). Tak tomu sice formálně vždy je, ovšem je samozřejmě nutné jako u všech smluvních ujednání hodnotit jejich platnost – **neplatná jsou veškerá ujednání, která jsou v rozporu s ústavním pořádkem a zákonem, v rozporu s dobrými mravy, zákon obchází.**

<sup>17</sup> Institut zvláštního příjemce nebyl v minulosti realizován neboť celostátní software neumožňoval rozdělit výplatu sociální dávky na více účtů. Podle šetření MPSV o využívání institutu zvláštního příjemce 78 % obcí zvláštního příjemce nepoužívá (Vyhodnocení orientačního šetření k zákonu o pomoci v hmotné nouzi a k aplikačnímu programu OK nouze po půl roce účinnosti, 2007, MPSV).

**Díky účelové právní konstrukci smluv o ubytování nenaplňují ubytování zákonné podmínky pro poskytnutí dávky státní sociální podpory v podobě příspěvku na bydlení, byť by tomu jejich příjmová úroveň odpovídala** (tzv. rozhodný příjem rodiny ve smyslu zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře) a byť jsou v situaci, kdy by dávka fakticky pokrývala náklady, na něž je určena, tedy náklady trvalého bydlení příjemce a členů jeho rodiny. Zákonné podmínky nároku na příspěvek na bydlení stanoví § 24 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře a konstrukce ustanovení nedává prostor pro správní uvážení poskytovatele dávky. Jsou-li splněny další zákonem stanovené podmínky co do korelace mezi náklady na bydlení a rozhodným příjmem v rodině, nárok na příspěvek na bydlení má pouze vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu. Obcházením zákona ze strany majitele objektu konstruováním neadekvátních smluv regulujících bydlení dochází k citelnému zásahu do ekonomické situace ubytovaných rodin, neboť tyto z čistě formálních důvodů nesplňují zákonné požadavky na výplatu příspěvku na bydlení.

Právní režim smlouvy o ubytování je naprosto nevhodný pro aplikaci v situacích, kdy se nejedná o dočasné a účelově vázané bydlení; naprosto nevhodný je pro řešení bytové situace sociálně slabých a nemajetných rodin. Úroveň právní jistoty ubytovaného je v tomto smluvním vztahu velmi nízká a je vyloučena možnost získat náhradní ubytování (byť zde rodiny bydlí nepřetržitě několik let a své povinnosti v režimu bydlení bezchybně plní). Ze strany obcí se jedná o obcházení zákona (jednání in fraudem legis), tedy o jednání protizákonné (viz ustanovení § 39 občanského zákoníku, dle něhož je neplatným právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přiči dobrým mravům).

Vzhledem k výše uvedeným problémům samosprávy ve vztahu k bydlení není jisté s podivem, že trendem posledních let je postupná **privatizace bytového fondu obcí**. Je to jakýsi útek obcí od odpovědnosti za materiální potřeby svých obyvatel. Přes pokračující privatizaci obecních bytových fondů lze jen poukázat na alarmující obecný fakt, že postavení obce se i k současnému datu vyznačuje nepoměrem mezi rozsahem práv a povinností v oblasti bydlení (zejména nájemního): zatímco mají obce oprávnění stanovit jednostranně pravidla pro přidělování bytů obecně závaznou vyhláškou, nejsou jim zákonem uloženy prakticky žádné meze při jejich hospodaření s nájemními byty, ani stanoveny speciální úkoly, jež by měly v této oblasti plnit.

Dalším alarmujícím zjištěním z citovaného terénního šetření je poznatek, že ačkoli se všechny sledované lokality nacházejí v akčním rádiu lokálních neziskových organizací s terénními sociálními programy a rovněž v dosahu zaměstnanců státní správy odpovědných za řešení problémů v sociální oblasti a v oblasti bydlení, nedostalo se respondentům adekvátní odborné rady k řešení jejich životní situace, naopak jejich situace byla v mnoha případech za účasti výše uvedených subjektů udržována v neřešeném stavu, případně dokonce došlo k jejímu postupnému zhoršení (a to i ve smyslu zhoršení pozice klienta z hlediska právního). Jako jeden ze zásadních problémů tak lze označit **nedostatečnou kapacitu lokálních nevládních neziskových organizací a místních orgánů veřejné správy, a to jak ve smyslu kapacity personální, tak (a to především) kapacity odborné**.

## Návrhy na opatření v oblasti zajištění práva na přiměřené bydlení jako podmínky úspěšnosti sociálního začleňování v ČR

### **1. Sociální bydlení**

Jak vyplývá ze shora uvedeného, naprosto zásadním úkolem volajícím po řešení vypracování **zákona upravujícího obecně závazná pravidla pro sociální bydlení**, včetně úpravy jejich kontroly a dodržování. Dovožovat povinnosti obcí z obecných ustanovení mezinárodních dohod a ústavních předpisů je sice možné v jednotlivých případech, ale pro systematické prosazování práva to zjevně nepostačuje.

Obce by dle takové právní úpravy měly být povinny zajistit ubytovací kapacity pro sociálně potřebné a měly by být zavedeny a prosazovány principy tohoto bydlení (nízkonákladovost, trvalost, adekvátnost životních podmínek pro důstojný rodinný a soukromý život rodin s nezletilými dětmi), přičemž některé praktiky by byly zákonem vysloveně zapovězeny (například přenos zodpovědnosti na soukromé vlastníky, využívání institutů jako ubytovací smlouvy atd.). Byly by stanoveny principy, které obce musí při zajišťování sociálního bydlení ctít, jako transparentnost nebo prevenční povinnost. Stát by jako nositel svých mezinárodněprávních závazků měl obcím vytvářet podmínky, především materiální a metodicko-kontrolní.

### **2. Řešit protiprávní jednání pronajímatelů**

Shora uvedené skutečnosti také jednoznačně potvrzují nutnost vytvoření ochranného mechanismu, který bude aktivně vyhledávat případy protiprávního postupu pronajímatelů v sociálně vyloučených lokalitách a odstraňovat je. Nešlo by zde zdaleka jen o servis jednotlivcům v sociálně vyloučených lokalitách, ale koneckonců i o servis samotným obcím a jejich obyvatelům, neboť chybnými a protiprávními postupy se vystavují riziku vysokých nákladů, které v budoucnu ponese, a to nákladů přímých z titulu prohraných soudních sporů, ale i nákladů nepřímých, vzniklých dalším prohlubováním rizikových faktorů spjatých se sociálním vyloučením. Koneckonců, jednalo by se i o servis státu, neboť ten ponese jednou případné náklady jak z nenaplněných mezinárodněprávních závazků, tak i ze společenské destabilizace. Takovou roli může převzít buď státem vytvořená agentura pro sociální začleňování nebo jiný státem pověřený subjekt. Doporučujeme proto **určit instituci, která pro potřeby ostatních orgánů veřejné správy zajistí průběžný nezávislý monitoring protiprávní praxe při zajišťování práva na bydlení**.

### **3. Podávání žalob ve veřejném zájmu**

Vzhledem k tomu, že velká část identifikovaných problémů by se dala řešit i v rámci platného práva, pouze zásadně schází žalobce, bylo by na místě úpravou soudního řádu správního umožnit veřejnému ochránci práv, případně i nevládním organizacím podávání žalob ve veřejném zájmu, při zjištění diskriminace či protiprávních postupů v oblasti bydlení.

### **4. Zákon o bezplatné právní pomoci**

Vhodné by také bylo vypracovat zákon o bezplatné právní pomoci, případně novelizovat zákon o advokacii, aby osobám s nízkým příjmem bylo umožněno chránit si svá práva prostřednictvím státem definované, hrazené a systematicky nabízené právní pomoci. Nevládním organizacím, které se angažují v oblasti ochrany veřejného zájmu, by mělo být výslovně umožněno poskytovat právní poradenství všeho typu zdarma ve všech věcech, kde je na právním projednání věci veřejný zájem, nejen v některých vyjmenovaných oblastech jako je tomu dosud (diskriminace, azyl, životní prostředí, spotřebitelské spory).

## 5. Další právní úpravy

Mezi další dílčí nedostatky v legislativní oblasti lze počítat absenci ustanovení o obracení důkazního břemene v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád a absenci problematiky bydlení v ustanovení § 133 a odst. 2 občanského zákoníku: „ Skutečnosti tvrzené o tom, že účastník byl přímo nebo nepřímo diskriminován na základě svého rasového nebo etnického původu, má soud ve věcech poskytování zdravotní a sociální péče, přístupu ke vzdělání a odborné přípravě, přístupu k veřejným zakázkám, členství v organizacích zaměstnanců nebo zaměstnavatelů a členství v profesních a zájmových sdruženích a při prodeji zboží v obchodě nebo poskytování služeb za prokázané, pokud v řízení nevyšel najevo opak“. Není žádný důvod s ohledem na logiku a vnitřní konzistenci správního řádu, aby jeden procesní předpis určitou zvýhodňující úpravu pro důkazně obtížně zpracovatelný materiál obsahoval a jiný ne. Zrovna tak není žádný důvod, proč jasně nespecifikovat, že mezi „služby“ v citovaném ustanovení § 133 skutečně patří i oblast bydlení, jak se mnohé výklady dle našeho názoru správně domnívají. Proto by bylo vhodné

- a) zavést obracení důkazního břemene do občanského soudního řádu a soudního řádu správního v případě diskriminace také pro oblast bydlení
- b) novelizovat správní řád, aby obsahoval obdobná ustanovení o obracení důkazního břemene, jako obsahuje občanský zákoník v § 133a.

## 6. Informování samospráv o příkladech dobré i špatné praxe

Užitečné by bylo formou školení a manuálů s příklady dobré a špatné praxe informovat politiky a úředníky na místní úrovni, jakými kroky mohou podporovat či naopak destruovat sociální začleňování.

## 7. Víceúrovňový systém sociálního bydlení

Tento systém má ve svém komunitním plánu např. město Kladno:

*„Smyslem tohoto opatření je vytvořit systém bydlení tak, aby člověk, který nežije v podmínkách, které mu vyhovují, měl možnost své bydlení změnit. Je potřeba zajistit, aby systém správy a přidělování sociálních bytů, byl pro sociálně slabé nájemníky prostupný „dovnitř i ven“, tj. aby při řádné správě a platební morálce umožňoval zlepšení bytové situace a vystoupení ze sociálně vyloučené lokality a naopak při zadlužování a špatné správě bytu znamenal propad v kvalitě bydlení. Je žádoucí ve městě zavést tzv. systém schodišťového bydlení podpoření intenzivní terénní sociální prací a sociálním poradenstvím.*

*Poskytovatel sociálních služeb ve vyčleněných bytech, jejichž vlastníkem je město nebo jiný subjekt, vytváří podmínky pro začlenění sociálně slabých občanů do běžného nájemního bydlení. Jsou jasně stanoveny podmínky bydlení a možnosti, jak bydlení získat. Tyto podmínky musí korespondovat s dalšími složkami řešení otázky sociálně vyloučených tak, aby systém byl komplexní.*

*Schodišťový systém bydlení zahrnuje vytvoření systému přidělování a disponování s byty, který je jednoduchý, transparentní a zaručuje při splnění daných podmínek postup o úroveň výše nebo níže. Bydlení v rámci „schodišťového systému“ nabízí mnoho různých úrovní. Především jeho spodní části umožňují osobám, které projeví snahu a motivaci a splní předem formulované a jasné podmínky, zlepšit úroveň svého bydlení a tím i celého života.*

*Vyřešení bytové problematiky, tj. získání „přiměřeného“ bydlení, úzce souvisí s nastartováním řešení dalších problémů lidí z vyloučených lokalit v sociální oblasti, např. vzdělávání, přístupu na trh práce apod.*

*Pro realizaci tohoto opatření je nutná spolupráce všech zúčastněných složek – města Kladna (sociální odbor, odbor výstavby, investic a správy majetku,...) a ostatních poskytovatelů sociálních služeb.*

*Dopad opatření na cílovou skupinu: vytvoření jasných podmínek, za kterých bude moci každý občan bydlet podle svých možností. Vznikem jednotného systému disponování s byty v obecním fondu, který je transparentní, prostupný pro uživatele a garantovaný městem Kladnem, dojde ke snížení počtu osob sociálně vyloučených jejich zapojením do společnosti a snížení všech negativních jevů spojených se sociálním vyloučením.*

*Aktivity vedoucí k naplnění opatření: 1. Zavedení systému „schodiště“ do bytové politiky města, 2. Vytipování vhodných pozemků pro výstavbu, 3. Vytipování vhodných objektů pro rekonstrukci, 4. Intenzivní sociální programy, 4. terénní sociální práce.“<sup>18</sup>*

## **8. Působení terénních sociálních pracovníků**

Vhodně zvolený je opět způsob navržený v Komunitním plánu sociálních služeb ve městě Kladně 2008-2010, který navíc kombinuje různá opatření:

*„Sociálně slabí lidé, zejména nezaměstnaní, špatně kvalifikovaní, závislí na sociálních dávkách, jsou ohroženi ztrátou bydlení z důvodu předlužení, krizové životní situace, zanedbání nebo neznalosti vlastních povinností apod. Ztrátě bydlení a jejich dalšímu sociálnímu propadu je vhodné předcházet intenzivní sociální prací za součinnosti pracovníků Odboru sociálních věcí a zdravotnictví MMK a oddělení bytové politiky Odboru investic a správy majetku MMK, Správy bytového fondu a nestátních organizací poskytujících sociální služby. Při jakémkoliv náznaku propadu, zadlužování nebo porušování povinností nájemníka je vhodné klienta upozornit na možné následky a nabídnout mu asistenci sociálního pracovníka. Ve spolupráci zmíněných institucí zejména vést klienta k předcházení nárůstu dluhu, který by vedl ke ztrátě bydlení, zavést splátkový kalendář, který by pomohl splácet dluh na nájemném, popř. stanovit zvláštního příjemce dávky. Je vhodné zkoumat náklady na bydlení klienta, navrhnout mu opatření k jejich minimalizaci, popř. mu nabídnout jinou formu bydlení, která by lépe odpovídala jeho finanční situaci. Vše doprovází práce terénních sociálních pracovníků.“<sup>19</sup>*

**9. Další nástroje sociální integrace užívané v oblasti bydlení** jsou podrobně popsány v „Analýze sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti“. Uvádíme tu jen výčet těch, které nejsou zmíněné v předchozím textu a mohou podle našeho mínění vést k sociální integraci, přičemž nejsou sporná či jinak problémová. Každý, kdo bude mít zájem se s nimi seznámit blíže, nechť nahlédne do uvedeného materiálu:<sup>20</sup>

- **Splátkový kalendář** pro neplatiče nájmu a služeb spojených s obýváním bytu
- **Institut zvláštního příjemce** sociální dávky pro hrazení plateb za bydlení
- **Dobrovolné odpracování dluhu** na platbách za bydlení
- **Odpuštění penále z prodlení** s placením dluhu

### Příklady dobré praxe

Pro potřeby tohoto materiálu jsme vybrali dva, zřejmě nejznámější příklady vedoucí ke zlepšení bytové situace a udržení standardních podmínek bydlení v prostředí sociálního vyloučení:

<sup>18</sup> Komunitní plán sociálních služeb ve městě Kladně 2008-2010, s. 119-120. [www.mestokladno.cz](http://www.mestokladno.cz)

<sup>19</sup> Tamtéž, s. 120-121.

<sup>20</sup> Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti. Gabal Analysis & Consulting, Praha 2006, s. 33-36, 39 - 41.

## **Za lepší bydlení v Dobré Vodě**

Projekt realizovalo občanské sdružení Český západ, které se věnuje komunitní práci v Dobré Vodě na Toužimsku. V roce 2005 Český západ koupil od města Toužim panelový dům v Dobré Vodě, který byl v havarijním stavu a v roce 2006 získal neinvestiční dotaci na odstranění havarijní situace v tomto domě. „*Díky realizaci projektu Za lepší bydlení v Dobré Vodě se stali nájemníci svědky i realizátory zásadní proměny jejich obydlí. Na konci rekonstrukce není dům sice na první pohled jako ze škatulky, ale funkčnost jeho nejdůležitějších částí byla obnovena. Byla vyměněna okna, vchodové dveře, opraveny vodovody, kanalizace, střecha a komíny, a konečně fungují také elektrické rozvody. A kdo všechnu tuto práci udělal? Odborné práce samozřejmě provedla stavební firma. Významnou okolností pro realizaci projektu však bylo, že se na ní podíleli samotní nájemníci. Jejich práce spočívala v odstraňování stávajících dožilých konstrukcí, rozvodů instalací, oškrabávání omítek stěn a stropů, průběžném úklidu stavby, transportu materiálu, ostraze objektu, pomocných stavebních pracích (např. malování nebo natírání) a úklidu po dokončení prací. Tím však starost o panelový dům pro nájemníky neskončila. Již od roku 2005 probíhá spolupráce Domovního výboru (šestičlenná skupina zvolená ze středu nájemníků) a Českého západu při správě domu. Členové výboru jsou prostředníky mezi pracovníkem Českého západu a ostatními nájemci. Učí se řešit drobné opravy, vést diskusi uvnitř pospolitosti, popisovat hlavní zájmy a návrhy jejich členů, případně zastupovat zájmy obyvatel i navenek. Úkolem domovního výboru je ve vymezeném čase získat všechny dovednosti a znalosti k tomu, aby si jednotliví nájemníci mohli v budoucnu své byty odkoupit, založit společenství vlastníků bytových jednotek a řádně spravovat dům. Realizace projektu Za lepší bydlení v Dobré Vodě k tomuto cíli jistě přispěla nemalým dílem.*“<sup>21</sup>

## **Komunitní bydlení (Brno)**

Realizátorem projektu, který finančně podpořilo Ministerstvo pro místní rozvoj a Magistrát města Brna v letech 1999 – 2003, bylo brněnské středisko Drom. „*V jeho rámci byly vytipovány dva domy, které se nacházely v nejhorším stavu. Byla započata jejich rekonstrukce, na které spolupracovali obyvatelé domu většinou v rámci nekvalifikovaných pomocných prací. Jelikož se jednalo často o rodiny ilegálně nastěhované a o neplatiče nájemného, byla jejich práce pojímána jako práce na odpracování dluhu na nájemném. Po odpracování stanoveného počtu hodin a při aktivní účasti na projektu pak bylo bydlení rodin legalizováno na základě smlouvy na byt, která je uzavírána na 1 rok, automaticky je prodloužena u bezproblémových obyvatel. V případě neplacení nájemného nebo neplnění jiných důležitých povinností, je realitní kancelář oprávněna obyvatele vystěhovat. V domě na ul Bratislavská 41, kde je zároveň sídlo organizace, je pozornost Dromu soustředěna zejména na posilování role domovní samosprávy.*“<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> [www.cesky-zapad.cz](http://www.cesky-zapad.cz)

<sup>22</sup> [www.drom.cz](http://www.drom.cz)



## V. Sociální vyloučení a přístup na trh práce

Dalším z klíčových projevů sociálního vyloučení je ztížený přístup na trh práce. Se sociálním vyloučením je spojena **vysoká míra nezaměstnanosti** (v mnoha sociálně vyloučených lokalitách 90-100%) a z důvodů nekvalifikovanosti a nízkého vzdělání řady lidí z tohoto prostředí i faktická nezaměstnatelnost. Pozice těchto osob na trhu práce je marginální, vykonávají především sezónní, příležitostné a nekvalifikované práce. Dlouhodobá nezaměstnanost vede k vytváření životních strategií, které charakterizuje závislost na sociálních dávkách, zadlužování, práce „na černo“, kriminální aktivity atd.

Příčiny vylučování z trhu práce tvoří navzájem provázaný komplex. Pro lepší orientaci je můžeme rozdělit na vnitřní a vnější. Mezi vnitřní příčiny patří **nízká vzdělanost** (většinou jen základní vzdělání, často nedokončené, v lepším případě vyučení), **nedostatečné sociální kompetence** (neschopnost orientovat se na trhu práce, jednat s institucemi a potenciálními zaměstnavateli, nedostatečná znalost svých práv a povinností), **zadlužování rodin** (o výdělků ze zaměstnání připraví dlužníka exekutor) a mnohdy i špatný zdravotní stav. Bariéru představují i **tzv. solidární sítě**, v jejichž rámci „*jsou rovnostářsky sdíleny statky, což působí demotivačně na jakoukoli snahu hledat zaměstnání. Najde-li si totiž jeden člen zapojený do takové sítě lépe placenou práci, předpokládá se, že se o svůj výdělek podělí s méně úspěšnými příbuznými.*“<sup>23</sup> Mezi vnější příčiny počítáme zejména demotivující sociální systém, práci „na černo“ (bez řádně uzavřené smlouvy a odvádění daní a pojistného) a diskriminaci ze strany zaměstnavatelů (zejména při výběru uchazečů o pracovní místo).

### Návrhy na opatření v oblasti přístupu na trh práce

Výčet možných opatření s podrobným popisem jejich výhod a rizik uvádí „Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti“ (s. 46 – 52):

- **Vzdělávání dospělých** (job kluby, kurzy zvyšování funkční gramotnosti atp.)
- **Rekvalifikace**
- **Veřejně prospěšné práce**

*„VPP je pracovním místem vytvořeným v rámci APZ<sup>24</sup> na základě písemné dohody s úřadem práce na časově omezenou dobu (nejdéle 12 po sobě jdoucích měsíců) pro obtížně umístitelné a/nebo dlouhodobě nezaměstnané uchazeče o zaměstnání. V rámci VPP bývají zajišťovány především nekvalifikované práce prováděné ve prospěch obce, státních nebo jiných obecně prospěšných institucí (např. údržba veřejných prostranství, úklid a údržba veřejných budov a komunikací). Příspěvek na úhradu mzdy zaměstnance hradí úřad práce zaměstnavateli až do plné výše. Místo může být zřizováno opakovaně, je však na úřadu práce, zda na ně umístí uchazeče o zaměstnání, který danou práci již vykonával.“*

- **Společensky účelná pracovní místa**

*„Nástroj umožňující zaměstnavateli na základě písemné dohody s úřadem práce zřízení či vyhrazení pracovního místa pro osobu, které nelze jiným způsobem zajistit pracovní uplatnění. Toto místo je možné zřídit mimo jiné pro osoby do 25 let věku, osoby společensky nepřizpůsobené, osoby vedené v evidenci úřadu práce déle než 6 měsíců aj. Úřad práce zaměstnavateli může poskytnout příspěvek na částečné nebo plné uhrazení vyplacených mezd, včetně pojistného na sociální a zdravotní pojištění.“*

---

<sup>23</sup> Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti. Gabal Analysis & Consulting, Praha 2006, s. 44.

<sup>24</sup> Aktivní politika zaměstnanosti.

### ➤ **Podporované zaměstnání**

„ Slouží k vyrovnávání příležitostí zdravotně (ale také sociálně) znevýhodněných osob ke vstupu na trh práce. V rámci podporovaného zaměstnávání je poskytována podpora rovněž zaměstnavatelům klientů služby (např. formou pomoci s administrativou). Službu poskytují agentury podporovaného zaměstnávání. Cílem není pouze klientovi pomoci nalézt vhodné zaměstnání, ale také ho udržet. Dlouhodobým cílem pak je zvýšit míru samostatnosti klienta. Práce s klientem je proto dlouhodobá (avšak časově omezená). Zahrnuje motivaci, pohovory, přípravu na práci, kurzy, doprovod k pohovoru, docházení pracovníka poskytovatele k zaměstnavateli aj. “

- **Pracovní právní poradenství** (zejména jeho terénní forma)
- **Opatření na podporu zaměstnávání sociálně vyloučených osob** (obdoba nyní fungujících chráněných pracovních míst pro zdravotně handicapované)
- **Chráněné dílny** (podobně jako chráněné dílny pro osoby se zdravotním postižením)
- **Posílení motivace zaměstnavatelů** zaměstnávat osoby postižené sociálním vyloučením (v podobě např. daňového zvýhodnění)

Za jedno z možných a vysoce perspektivních opatření, s nímž existují velmi dobré zahraniční zkušenosti, považujeme **sociální podnikání**. Sociální podnik je tržně orientovaný podnik založený za účelem vytvoření kvalitních pracovních míst pro lidi znevýhodněné na trhu práce a nabízí jim i další podporu. Nejedná se o chráněné dílny, které jsou často zřizovány pouze za samoučelným vytvořením pracovního místa. Sociální podniky jsou plně konkurenceschopné běžným komerčním firmám i přesto, a do budoucna právě proto, že zaměstnávají osoby sociálně znevýhodněné. Cílem sociálních firem ovšem není jen samotné zaměstnání znevýhodněných, ale zároveň i vytváření integračního pracovního prostředí a tím posilování společnosti jako celku. Tedy, vedle zisku i veřejný zájem, který mj. napomáhá kultivovat lokální komunity.

Sociální ekonomika je souhrn autonomních soukromých aktivit, uskutečňovaných různými typy organizací, jejichž cílem je služba členům nebo místní komunitě především prostřednictvím podnikání. Sociální ekonomika je orientovaná na řešení otázek zaměstnanosti, sociální soudržnosti a místního rozvoje. Vzniká a rozvíjí se na konceptu trojího prospěchu - ekonomického, sociálního a environmentálního. Sociální ekonomika umožňuje občanům aktivně se zapojit do rozvoje regionu. Vytváření zisku/přebytku sociálního podniku je žádoucí, není však primárním cílem. Případný zisk je přednostně užíván k rozvoji aktivit organizace a pro potřeby místní komunity. Vnitřní vztahy v sociálních podnicích směřují k maximálnímu zapojení členů/pracovníků do rozhodování a k samosprávě, vnější vztahy s okolím posilují sociální kapitál. Právní forma subjektů sociální ekonomiky není rozhodující, principiálním je sledování obecně prospěšných cílů uvedených ve stanovách. Subjekty sociální ekonomiky jsou sociální podniky a organizace podporující jejich činnost v oblasti vzdělávání, poradenství a financování.<sup>25</sup>

#### Příklad dobré praxe

#### **Zvýšení zaměstnanosti v Dobré Vodě**

„Jednou z hlavních aktivit občanského sdružení je zvyšování kvalifikace členů cílové skupiny, vytváření pracovních příležitostí, případně pomoc s uplatněním na otevřeném pracovním trhu. Od roku 2002 bylo Českým západem v Dobré Vodě dosaženo následujících úspěchů:

*Snížení nezaměstnanosti: Před vznikem občanského sdružení Český západ byla v Dobré Vodě téměř 100% nezaměstnanost. Dnes více než 60 % členů ... má zaměstnání, tedy tito lidé*

<sup>25</sup> [www.socialni-ekonomika.cz](http://www.socialni-ekonomika.cz)

nepobírají podpory z úřadu práce nebo dávky sociální péče. Někteří další se účastní příležitostných brigád.

- V roce 2002 vytvořilo o. s. Český západ ve spolupráci s Úřadem práce Karlovy Vary dvacet nových pracovních míst na HPP (z toho pět pro ženy).
- V roce 2003 vytvořilo stejným způsobem jedenáct pracovních míst na HPP (z toho čtyři ženy).
- V roce 2004 kromě pěti pracovních míst (tři muži a dvě ženy) v profesi pomocné práce vznikla dvě pracovní místa na dobu neurčitou pro jednoho muže – vedoucího pracovní skupiny a jednu ženu – komunitní pracovníci.
- V roce 2005 byla tato místa zachována a navýšena na celkový počet osm. ....
- V roce 2008 Český západ zaměstnává tři obyvatele komunity na HPP ve svém stálém pracovním týmu a čtyři další v programu veřejně prospěšných prací.

Zdá se ovšem, že zaměstnání některých a stabilizace jejich příjmů povzbudila i ostatní obyvatele Dobré Vody k usilovnějšímu hledání zaměstnání.<sup>26</sup>

Sdružení Český západ také provozuje internetový obchod, ve kterém „nabízí ručně vyráběné textilní výrobky krejčovské a tkalcovské dílny Českého západu. Tato textilní dílna má charakter chráněné dílny, protože zaměstnává sociálně znevýhodněné obyvatele Dobré Vody u Toužimi v Karlovarském kraji.“<sup>27</sup> Provozování internetového obchodu je na profesionální úrovni a výrobky, které Český západ jeho prostřednictvím prodává, se jeví jako kvalitní, designově zajímavé a tedy konkurenceschopné. Např. ručně tkané koberce jsou v obchodě téměř vyprodané.

---

<sup>26</sup> [www.cesky-zapad.cz](http://www.cesky-zapad.cz)

<sup>27</sup> Tamtéž.

## VI. Sociální vyloučení a problematika dětí<sup>28</sup>

Život v sociálním vyloučení je bezútěšný a pro jejich obyvatele bezvýhodný. Lidé zde žijící si nejsou ochotni nijak pomoci a volí krátkodobé životní cíle uspokojující jejich základní a okamžité životní potřeby. Děti zde žijící automaticky přejímají tyto modely a dochází tak nutně k mezigenerační reprodukci.

Řešit situaci dětí žijících v sociálním vyloučení je absolutní prioritou a je nutné to dělat i v těch rodinách a případech, kdy se sociálně práce s rodinou nedaří nebo není dobře přijímána. Děti nacházející se v tomto prostředí nemohou svou situaci vlastními silami ovlivnit buď vůbec, anebo minimálně, přesto důsledky života v sociálním vyloučení na ně dopadají nejvíce. Jejich postavení mezi ostatními vrstevníky je nevýhodné, jejich možnosti trávení mimoškolního času smysluplnou činností jsou omezené. Jejich rodiny jim často nejen neumožňují, ale přímo zabraňují v tom, aby z lokality vycházely ven, a zakazují jim kontakty s dětmi, které z lokality nejsou. Životní styl rodiny a její sociální vyloučení se na dítě přenáší dokonale jako jediná možná varianta, norma. Dítě není přijímáno okolím, proto nikoho jiného než rodinu nemá a je v tom rodinou stále utvrzováno. Okolím a to zejména ve škole, je také stále utvrzováno v tom, že je problematické a jiné. Ocítá se tak v pasti.

Děti jsou ale současně skupinou, která sociálně vyloučenou lokalitu denně opouští (v případě povinné školní docházky) a musí se podrobovat působení někoho dalšího, mimo toto prostředí (učitelů). Je na ně tedy možné působit tak, aby pochopily, že sociálně vyloučená lokalita není jediným možným místem k životu a že tamní životní styl není jediný možný. To je ovšem možné jen za předpokladu, že **škola a instituce mimoškolní výchovy nebudou sociální vyloučení těchto dětí dále prohlubovat**, případně přenášet z rodičů na děti.

### A) Předškolní děti

Až do vstupu do školy je možné, že dítě žijící v zcela prostorově i sociálně vyloučené lokalitě, toto prostředí zatím nikdy neopustilo. Nezná žádné jiné lidi, děti, žádnou jinou krajinu, žádné jiné věci, modely chování, jednání, řešení konfliktů, než ty z lokality. Za celý život se nesešlo nejen s didaktickou hračkou, ale mnohdy s žádnou hračkou, s ničím, co by přirozeně rozvíjelo jeho prostorovou a časovou orientaci, co by mu pomohlo poznávat svět jako celek. Nevidělo nejen dětskou knížku, ale žádnou knížku, nedrželo v ruce tužku, nemalovalo, nevystříhovalo nůžkami (tedy nijak se nerozvíjela cíleně jeho jemná motorika), nehrálo si na dětském hřišti. Do mateřské školy nedochází a žádná cílená příprava na přechod do školy neprobíhá. Takové dítě je při vstupu do školy extrémně znevýhodněné, a to bez ohledu na individuální vzdělávací předpoklady. Škole se pak ve většině případů nejenže nepodaří tento počáteční handicap vyrovnat, ale s vysokou pravděpodobností sociální vyloučení takového dítěte pokračuje i ve škole. Zhusta i za přispění učitelů a dalších školských pracovníků. Od počátku školní docházky „nestačí tempu“, „zaostává“, „zdržuje ostatní děti“, což bývá interpretováno jako snížený intelekt. Dětem je často doporučován odklad povinné školní docházky nebo se škola snaží o přechod dítěte do školy se vzdělávacím programem z oblasti speciálního školství. Sociální handicap je tak vnímán jako intelektová nedostatečnost. Současně tyto děti velmi často nemají školní pomůcky, protože jim je rodiče nekoupí, nebo pomůcky sdílejí s ostatními dětmi v rodině, přičemž se často stává, že je proto

---

<sup>28</sup> V této kapitole vycházeli autoři z údajů nashromážděných během realizace programu „Bezpečná škola – bezpečná rodina“, který od října 2007 realizuje Společně k bezpečí o.s. a Mgr. Michaela Veselá. Program je zaměřen na vzdělávání pedagogických pracovníků, pracovníků pedagogicko-psychologických poraden, rodičů a úředníků samospráv. V rámci tohoto programu se dosud uskutečnilo 274 seminářů a proškoleny bylo 8.220 účastníků. Tématem seminářů jsou: řešení šikany, nekázeň ve škole, „jiné dítě“, sociálně patologické jevy ve školním prostředí atp.

ve škole nemají právě ve chvíli, kdy je potřebují. V rodinách, kde nejsou dodržovány obvyklé hygienické návyky (denní mytí, čisté prádlo, vlasy bez parazitů atd.), pak k vyjmenovaným handicapům ještě přistupuje další znevýhodnění – dítě zapáchá, je špinavé a zavšivené. Ostatní děti s ním nechtějí sedět a učitelky řeší situaci přímo ve škole – dítě převlékají, myjí a to za pozornosti všech ostatních dětí a patřičného pošklebování se a divení a hlasitých komentářů ostatních dospělých lidí ve škole. Z těchto a mnohých dalších důvodů tyto děti nutně selhávají a jsou školně neúspěšné hned v úvodních ročnících základní školy. Opakují ročník hned v průběhu počátečního vzdělávání (mezi 1.-3.ročníkem povinné školní docházky) a ke škole si vytvářejí negativní vztah nebo sdílejí názor svých rodičů, kteří je na podobnou situaci ve škole připravovali, protože jí sami prošli.

**Zdravotní stav.** V důsledku nevyhovujícího bydlení, špatné výživy, oblečení, je zdravotní stav některých těchto dětí mizerný a na některá chronická onemocnění nebo somatické problémy se přijde až během školní docházky – dítě špatně vidí, špatně slyší, logopedické problémy apod.

**Nedostatečná časná péče /děti do 3 let/.** Jestliže se děti rodí příliš mladým matkám nebo matkám, které samy prošly pouze ústavní výchovou a do prostředí sociálního vyloučení se dostaly až po jejím opuštění, nemají vytvořené rodičovské modely chování (otcové rovněž ne) a může se stát, že častěji v rodičovské roli selhávají. Zacházelo-li se s nimi samými jako s dětmi špatně, a jiný model neznají, budou stejně zacházet se svými dětmi a jedinou pomocí jim bude širší rodina nebo známí z téhož prostředí – budou se spoléhat na jejich rady a zkušenosti.

**Sociální chování.** Dítě se pohybuje před vstupem do školy pouze ve skupinách věkově heterogenních, není zvyklé být pouze s věkovými vrstevníky. Ve škole pak vyhledává další děti ze svého prostředí, které zná, nepovažuje třídu za skupinu, se kterou by se automaticky identifikovalo. Není zvyklé a připravené na nepřátelské postoje vrstevníků a je-li současně identifikované jako „romské dítě“ – výhradně na základě barvy kůže – je vystaveno dalším nepřátelským útokům. Ze svého prostředí je zvyklé komunikovat s dospělými jako se sobě rovnými. V rodinách žijících v prostředí sociálního vyloučení bývá zvykem zacházet s dětmi jako dospělými, tedy dítě bývá např. přítomno všem hovorům, nic se před ním neutahuje, neskrývá, nic není pro něj nevhodné. Dítě pak nedokáže odlišovat, co před kým říkat má a nemá, co se sluší a nesluší, není zvyklé na jednání s formálními autoritami, neví, že se s některými lidmi je třeba bavit jinak, než s jinými, že se některým lidem něco neříká, někdo se zdraví, před někým nemluvíme sprostě. A to proto, že s nikým cizím a formálním se do té doby nesetkaly.

**Jazyk.** Děti z tohoto prostředí nejsou dostatečně jazykově vybavené, neumí česky natolik, aby v češtině mohly být vzdělávány. Zde opět nezaměňovat s tím, že jedná-li se romské děti ze sociálně vyloučené lokality, pak mluví romsky. Nemluví ani česky ani romsky natolik, aby v daném jazyce mohly být vzdělávány. Jedná se o slovní zásobu a používání jazyka jako komunikačního nástroje - neznají názvy některých věcí, jevů, neznají význam mnohých slov, které pak učitelky a děti v první třídě běžně používají. („Otevřete si knížky“ – dítě vidí knížku poprvé v životě, neví, co je knížka, a nechápe význam slova otevřít - je automaticky vyhodnoceno jako neochotné, bez zájmu o školu...). Vzhledem ke slabé slovní zásobě, navíc významně ovlivněné specifickým jazykovým kódem – hovorová řeč, nespisovná, plná specifických výrazů, vulgarismů (děti neznají ekvivalent daného slova a současně nevědí, že

slovo je nevhodné, vulgární, připisují mu jinou konotaci), se obtížně dorozumívají s vrstevníky mimo své prostředí a ještě hůř s dospělými mimo prostředí.

**Jiná orientace v čase a prostoru.** Tyto děti neznají výrazy nutné k orientaci v čase a prostoru – nahoře, dole, vlevo, vpravo..., nemají pojem o čase – minuta, hodina, včera, zítra, před něčím, po něčem. Zdá se pak, že lžou, když říkají, že se něco dělo včera, před týdnem....hodina, den , týden , měsíc, je pro ně stejný úsek, ...

**Předškolní výchova a vzdělávání dětí ze sociálně vyloučených lokalit a sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi<sup>29</sup> v sociálně vyloučených lokalitách se jeví jako klíčová kombinace,** bez které není možné situaci dětí zlepšit a především pak ovlivnit jejich vlastní modely chování do budoucna. **Včasná předškolní výchova a vzdělávání orientovaná na překonání výše uvedených nedostatků a bariér a cílené a systematické poskytování** (to znamená především pro poskytovatele zajištěné, garantované s možností rozvoje služby a ne každoroční čekání na to, jestli organizace dostane nebo nedostane peníze) **sociálně aktivizačních služeb pro rodiny s dětmi se jeví jako rozhodující současný možný a logický krok k prevenci prohlubování sociálního vyloučení.**

Návrhy řešení situace předškolních dětí nacházejících se v prostředí sociálního vyloučení

### **1. Rozšíření povinné školní docházky směrem dolů**

*Zavedení povinnosti školní docházky od 5., resp. 4. roku věku dítěte. (legislativní změna §33-36 zákona č. 561/2004 Sb.,školského zákona/ a její vykonávání v mateřských školách, nikoliv ve školách základních.)*

Děti jsou v uvedené věkové kategorii z hlediska vývojové psychologie připravené na kontakt s vrstevníky, pobyt ve skupině pro většinu z nich nepředstavuje problém. Předškolní vzdělávání už z povahy věci vytváří základní předpoklady pro pokračování ve vzdělávání a „*napomáhá vyrovnávat nerovnoměrnosti vývoje dětí před vstupem do základního vzdělávání a poskytuje speciálně pedagogickou péči dětem se speciálními vzdělávacími potřebami*“<sup>30</sup>. Učitelky mateřských škol jsou na tyto cíle systematicky připravovány a s jejich naplňováním mají zkušenosti. Předškolní vzdělávání není zaměřené na výkon, děti nejsou mezi sebou srovnávány a poslední rok před zahájením povinné školní docházky je i v současné době pojímán jako významný a jeho absolvování jako žádoucí. Svědčí o tom nejen přednostní přijímání do mateřských škol dětí spadajících do této kategorie, **povinnost obcí takovou docházku dítěti v případě zájmu jeho zákonných zástupců zajistit**, a to i tehdy, kdy mateřská škola je kapacitně již naplněna<sup>31</sup>, ale i bezúplatná docházka do 3. ročníku mateřské školy. Jestliže předškolní vzdělávání není povinné, děti z rodin žijících v prostředí sociálního vyloučení jej většinou neabsolvují a to z nejrůznějších důvodů – doprava, finanční prostředky nutné k vybavení dítěte (oblečení), obava z vystavení dítěte nepřátelským projevům, obava o bezpečnost dětí na ulici apod. Bezúplatná docházka na tuto skutečnost, jak se ukázalo, nemá žádný vliv.

---

<sup>29</sup> Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi v souladu s § 65 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách: „Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi jsou terénní, popřípadě ambulantní, poskytované rodině s dítětem, u kterého je jeho vývoj ohrožen v důsledku dopadů dlouhodobě krizové sociální situace, kterou rodiče nedokáží sami bez pomoci překonat a u kterého existují další rizika ohrožení jeho vývoje.“ Zdroj: [http://www.strep.cz/socialni\\_sluzby.php](http://www.strep.cz/socialni_sluzby.php)

<sup>30</sup> §33 zákona č. 561/2004 Sb.,školského zákona.

<sup>31</sup> §34, odst.4 zákona č. 561/2004 Sb.,školského zákona

Povinnost docházky je významný nástroj, odpadá přemlouvání a přesvědčování rodičů, že je to potřebné, žádoucí a nutné. Dojde k brzkému kontaktu dětí ze sociálně vyloučených lokalit s ostatními dětmi, a to ještě v době, kdy ty druhé nejsou tolik ovlivněné svými rodiči a případné projevy nepřátelství ještě nebudou tak silné. Děti budou mít možnost se poznat dříve a naučit se spolu žít. Dětem se sociálně vyloučených lokalit bude včas indikována případná lékařská péče, zdravotní handicapy budou odhaleny o rok, resp. dva dříve a děti si zlepší jazykové znalosti a budou mít možnost vyrovnat nerovnoměrnosti jak vývoje, tak vlastní sociální handicap, za který nijak nemohou. Navíc se budou se standardně stravovat. Školka také nemá k rodičům takové požadavky jako škola, ti se naučí jednat včas s institucemi a budou mít delší časový úsek na to, aby se připravili na skutečnost, že po nich někdo bude něco chtít a bude to vymáhat. Opatření může narazit na nevoli většinové společnosti, která se může ohrazovat, že kvůli těmto lidem nebude povinně dávat své děti do školky už o rok dříve. Tato námitka je ale bezpředmětná, protože většina rodičů své děti do posledního ročníku školky umisťuje už nyní. Tento krok navíc není dokonce ani specifickou prevencí sociálního vyloučení, protože by byl logický a užitečný i tehdy, kdyby se společnost se sociálním vyloučením nevyrovnávala. Je výhodný pro děti a společnost obecně.

## **2. Přípravné třídy základní školy**

Děti ze sociálně znevýhodněného prostředí, které prošly před nástupem povinné školní docházky předškolní přípravou v přípravných třídách, mají při přechodu do školy větší vzdělávací šance, než ty, které touto přípravou neprošly. Vzhledem k tomu, že docházka do přípravné třídy<sup>32</sup> je závislá na souhlasu, resp. podání žádosti zákonného zástupce dítěte, naráží se zde na obvyklý problém: rodiče své děti do přípravných tříd neposílají a to zejména tehdy ne, když to představuje zvýšené náklady na dopravu, oblečení apod., byť samotná docházka je bezplatná. Nabízí se řešení bezplatné dopravy dětí do přípravných tříd zřizovaných nejbližšími základními školami, anebo zřizování těchto tříd jako detašovaných pracovišť přímo v lokalitách. Nevýhodou oproti rozšíření povinné školní docházky o jeden, resp. dva roky předškolní přípravy, je složení takových tříd. Jedná se výlučně o sociálně znevýhodněné děti, které by neměly možnost kontaktu s dětmi bez zvýhodnění a jejich „seznámení“ proběhne znovu až v prostředí základní školy, kdy celá řada dětí je již významně ovlivněna předsudky svých rodičů.

## **3. Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi**

Vyrovnávání sociálního znevýhodnění může rovněž probíhat formou individuální nebo skupinové práce s dětmi přímo v lokalitě a to prostřednictvím pedagogických pracovníků v sociálních službách nebo pracovníků v sociálních službách. V případě kojenců a batolat se osvědčuje pomoc rodičům se zvládnutím rodičovské role, pomoc mladým matkám, které samy prošly ústavní výchovou a další formy včasné pomoci rodině formou terénní práce. Sociálně aktivizační služby tohoto typu se osvědčují nejen jako prevence odebrání dětí z rodinné do ústavní péče, ale i jako prevence sociálního vyloučení.

### Příklad dobré praxe

#### **Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi (Střep, o.s.)<sup>33</sup>**

Občanské sdružení Střep otevřelo první ze svých Středisek pomoci rodinám v dubnu 1997 v Praze. Pracovali zde dva zaměstnanci na 1,5 úvazku a velká většina odborné veřejnosti myšlenku systematické pomoci (tzv. sanace) rodin ohrožených dětí nevěřila. Od té doby

<sup>32</sup> §47 zákona č. 561/2004 Sb., školského zákona.

<sup>33</sup> Údaje převzaté z [www.strep.cz](http://www.strep.cz)

STŘEP postupně rozšířil počet středisek o další dvě a jeho devět zaměstnanců se den co den na hlavní pracovní poměr věnuje desítkám dětí, jejich rodičům a sourozencům tak, aby se situace u nich doma zlepšila a nemusely být odebrány do ústavů, nebo aby se mohly vrátit bezpečně zpátky domů. Statistiky STŘEPu jednoznačně potvrzují, že má sanace rodin ohrožených dětí smysl. Stovky dětí se do ústavů nikdy nedostaly, desítky dětí se mohly bezpečně vrátit domů bez toho, že by bylo nutné jejich další umístění. STŘEP díky zveřejňování svých statistik a nepřetržité spolupráci zejména s MPSV a Kanceláří veřejného ochránce práv, pomohl prosadit sanaci rodin ohrožených dětí v roce 2006 do české legislativy, konkrétně do novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí a do zákona o sociálních službách. Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi

- **výchovné, vzdělávací a aktivizační činnosti** (např. podpora rodičovského chování, vedení domácnosti, hospodaření, nácvik sociálních kompetencí v jednání na úřadech, školách, zdravotnických a školských zařízeních),
- **zprostředkování kontaktu se společenským prostředím** (např. uzavírání dohod s dětmi a rodiči o docházce do školy, podpora kontaktu rodičů se zdravotnickým nebo školským zařízením, doporučení dalších odborných služeb, volnočasových aktivit),
- **sociálně terapeutické činnosti** (např. nácvik rodičovského chování v rodinách, v průběhu návštěv ve zdravotnických nebo školských zařízeních, nácvik chování rodičů v zátěžových situacích, vytváření krizových plánů pro pravděpodobné rizikové situace rodiny),
- **pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí** (např. pomoc a podpora kontaktů s rodinou, doprovázení k jednání na úřadech, vyjednávání v zájmu klientů v institucích, pomoc ve vyplňování formulářů a dotazníků).

Poradenští pracovníci sdružení pracují s rodinou a dítětem převážně v jejich přirozeném rodinném prostředí. Je-li dítě z rodiny odebráno, navazují kontakty s dítětem na základě spolupráce s konkrétním zařízením, do kterého bylo dítě soudem svěřeno. Jejich služba má terénní charakter, minimálně 70% se odehrává v rodinách, zařízeních pro výkon ústavní výchovy, atp.

## **B) Děti v období povinné školní docházky**

Kromě již výše zmíněných znevýhodňujících aspektů se v průběhu školní docházky přidávají další. Zejména chudoba rodičů, která má za následek soustavné nevybavení dětí základními školními pomůckami nebo jejich sdílení s ostatními sourozenci. To bývá zdrojem permanentního konfliktu mezi rodiči a školou, jehož důsledky nese dítě. Tato nepohoda a vyloučení ve škole sebou často nese nechuť chodit do školy, kterou rodiče nijak neřeší a důsledkem je vysoká absence již na počátku školní docházky. Jejich sociální vyloučení je tedy dále prohlubováno. Děti, které neprošly předškolní přípravou, nejsou ve velké skupině, kterou školní třída představuje, schopné samy bez pomoci, sociální znevýhodnění vyrovnat. Jestliže jsou současně ještě znevýhodněné etnický, k vyrovnání nedojde v podstatě nikdy.

Učitelé a učitelky jim zhusta pomoci buď neumí, protože na to nejsou v pregraduálním vzdělávání připravováni, a ani v dalším vzdělávání ne, nebo se to naučit nechtějí, protože jsou jim takové děti protivné, anebo taková individuální práce s dítětem ve velké skupině dětí není vůbec prakticky proveditelná. Dítě představuje problém, který je třeba řešit a to buď jeho přeřazením na jinou školu, opakováním ročníku nebo jeho dalším vylučováním v rámci třídy. Dítě často reaguje nechtív ke škole a začne se projevovat drze a agresivně. Odklad povinné školní docházky kýžený efekt nepřináší, protože se nejedná o děti nezralé, ale na školu



nepřipravené, tedy sám čas jejich znevýhodnění nevyřeší. Vzhledem k tomu, že řada těchto dětí v průběhu školní docházky opakuje ročník, jsou některé až o dva roky starší, než jejich spolužáci, což jejich začleňování neprospívá. Děti z prostředí sociálního vyloučení jsou navíc doma obvykle účastny veškerého rodinného dění, nic se před nimi neutajuje, neskrývá a nikdo nedělá mezi dětmi a dospělými žádné rozdíly. Jeví se proto starší, než jejich vrstevníci, natož děti, které jsou o dva roky mladší.

Jestliže sociálně znevýhodněné děti budou ve škole neúspěšné hned v úvodu vzdělávací dráhy, bude se jejich nechuť k institucionálnímu vzdělávání prohlubovat a může přecházet v rezignaci. Jestliže je dítě rodinou vedeno k tomu, že škola je represivní instituce a není k ničemu užitečná, pak škola často tento názor potvrdí. Sociální vyloučení dětí často jen prohlubuje, protože učitelé nejsou připraveni na setkání s jinakostí.

## Návrhy řešení situace školních dětí nacházejících se v prostředí sociálního vyloučení

### **1. Asistenti bez etnické doložky**

V případě dětí, které neprošly předškolní přípravou a dětí, které jsou z extrémně sociálně znevýhodněného prostředí, je vhodné, aby ve třídě společně s učitelkou byla přítomna i asistentka/asistent. V současné době ve školách působí buď asistentky dětí s fyzickým handicapem, s poruchami chování, anebo etnicky specializované romské asistentky. Využívání etnicky specializovaných pedagogických pracovníků pro práci s dětmi sociálně znevýhodněnými je nevhodné, protože jednak prohlubuje stereotypy spojování slov sociální znevýhodnění a Romové a současně neřeší problémy sociálně znevýhodněných dětí, které nejsou Romové. Pro účely zaměstnávání těchto pedagogických pracovníků ve školách je nutné blíže definovat nebo spíše redefinovat definici sociálního znevýhodnění užitou školským zákonem,<sup>34</sup> neboť není docela zřejmé, co se míní spojením „*nízké sociálně kulturní postavení*“. Pro financování asistentů/asistentek a jejich metodickou podporu se tento krok jeví jako nezbytný.

### **2. Doprava**

Finanční položka za dopravu dětí do školy představuje v rozpočtu chudých lidí významnou zátěž. Navíc vzhledem k tomu, že jim docházka do školy nepřijde často nijak stěžejní a zajímavá, zejména tehdy, když škola sociální vyloučení dítěte ještě prohlubuje, dítě nechává doma a omluví jeho absenci. V případech, kdy děti nemohou kvůli vzdálenosti do školy docházet pěšky, je důležitá jejich doprava do školy zdarma.

### **3. Školní pomůcky**

Dostupnost školních pomůcek je pro školní úspěšnost klíčová. Děti sociálně znevýhodněné pomůcky od rodičů buď nedostanou vůbec, anebo nedostatečné. Způsobuje to konflikty s učitelkami a prohlubování nechuti ke vzdělávání. Vzhledem k sociální nouzi rodiny dojde k nápravě zřídka nebo příliš pozdě. Jednodušší se jeví finanční podpora škol – například cestou přímé finanční dotace na sociálně znevýhodněného žáka (nutná redefinice pojmu, viz výše), která zajistí pomůcky přímo konkrétním žákům.

### **4. Další vzdělávání pedagogických pracovníků**

V začleňování dětí ze sociálně vyloučených lokalit a jejich školní úspěšnosti je rozhodující přístup učitelek a učitelů. Jestliže učitelky a učitelé k dětem ze sociálně

---

<sup>34</sup> §16, odst.4, písm.a) Sociálním znevýhodněním je pro účely tohoto zákona: rodinné prostředí s nízkým sociálně kulturním postavením, ohrožení sociálně patologickými jevy

znevýhodněných rodin přistupují jako k méně talentovaným a předurčeným ke školnímu selhání, zastávají stereotypizované postoje a jejich prorocství se tak zcela jistě naplní. Profesionální přístup učitelek a učitelů je pro zvýšení vzdělávacích šancí těchto dětí rozhodující. Obvyklý model je takový, že škola, která se v lokalitě přímo nachází, anebo je pro lokalitu školou spádovou, se postupně zaplňuje žáky z lokality, zatímco ostatní děti jsou rodiči přehlašovány do jiných škol. Charakter pedagogické práce se rychle mění, učitelky a učitelé mají před sebou žáky, kteří vyžadují odlišný přístup než na který jsou zvyklí, a proto i celá řada učitelek a učitelů ze školy odchází. Jednoduše řečeno, v těchto školách nechce nikdo učit a zůstává hodně z těch, kteří nemají kam odejít - jsou na tom stejně jako ty děti. V těchto školách se navíc začne hromadit větší množství pedagogů nejen neaprobovaných, ale především zcela nekvalifikovaných. Další vzdělávání pedagogů v těchto školách, které bude hrazeno z veřejných prostředků a zaměřeno na vzdělávání sociálně znevýhodněných žáků, se jeví jako vhodné. Je třeba kombinovat vzdělávání jednotlivců a celých pedagogických kolektivů přímo ve školách.

## 5. Odměňování pedagogických pracovníků

Finanční motivace kvalifikovaných pedagogů, stejně jako další výhody, jako je bydlení, příspěvky na dopravu apod. pro pedagogy škol, které jsou buď spádovými pro sociálně vyloučenou lokalitu, anebo se v nich vzdělává určité procento sociálně znevýhodněných dětí, mohou být dostatečným stimulem pro to, aby pedagogové z těchto škol neodcházeli.

## 6. Sociální pracovníci a sociální pedagogové ve školách

V uvedených školách je rovněž třeba posílit školní preventivní týmy a obvykle přítomné školní poradenské pracovníky o sociálního pracovníka a sociálního pedagoga, který by se zabýval organizováním mimoškolního času dětí. Výrazný vliv na školní úspěšnost má absence, která s vyššími ročníky stále stoupá. Celá řada dětí do školy nechodí proto, že doma vykonávají některé nezbytné činnosti. Záškoláctví těchto dětí je třeba řešit v širším kontextu a ve spolupráci s rodinou a pedagog – výchovný poradce - pro to nemá dostatečný časový prostor. Navíc se jako výhodnější jeví činnost sociální pracovníce na plný úvazek. Škola prostřednictvím těchto svých zaměstnanců spolupracuje s poskytovateli sociálně aktivizačních služeb a s lidmi, kteří pomáhají dětem se školní přípravou přímo v lokalitě nebo v rodinách. **Pro řešení záškoláctví a dalších negativních jevů je nutné porozumět individuální situaci každého dítěte, každé rodiny. Státní systém sociální ochrany v některých případech selhává, protože používá především represivní nástroje a má významně administrativní povahu. Vyhrožováním rodinám tím, že jim sebere stát děti, situaci těchto dětí nijak významně nevylepší.**

## 7. Mimoškolní výchova a zájmové vzdělávání

Trávení mimoškolního času zevlováním v lokalitě s sebou nese především kopírování životního stylu v lokalitě nejobvyklejšího. Rizikové je to zejména v těch případech, kdy je v daném prostředí kriminalita a sociálně patologické chování obecnou normou. Čas, který dítě stráví buď zcela mimo lokalitu nějakou řízenou činností, anebo v lokalitě, formou organizované aktivity, nestráví výše uvedeným způsobem. Zejména u dětí mladšího školního věku, které volnočasové aktivity zajímají a nejsou výhradně zaměřené na vztahy, je pravděpodobné, že to přinese nějaký pozitivní efekt. Obvyklé zájmové činnosti může nabízet především škola, a to zdarma. Děti už ve škole jsou a zůstávaly by v ní jenom déle. Osvědčené jsou kulturní a sportovní kroužky nebo nízkoprahový školní klub. V lokalitách jde pak především o rozvoj nízkoprahových otevřených klubů a komunitních center, na jejichž provozu se mohou podílet místní lidé. Pomáhá jim to překonávat subjektivní pocity

nepotřebnosti a vykořenění a současně je to pro ně pracovní příležitost. Vzhledem k tomu, že děti ze sociálně vyloučených lokalit obvykle nikam necestují, ani z lokality nevycházejí, kromě návštěv školy, nalézají-li se mimo lokalitu, je pro ně důležitý i kontakt s okolním světem. Výjezdy na tábory, vícedenní výlety, kontakt s jiným prostorem, než jejich prostředím. Smíšené skupiny dětí z lokality a ostatních jsou rovněž velmi přínosné, protože děti mají možnost v bezpečném prostředí, mimo školu a její standardní výkonové požadavky, poznat jeden druhého.

#### Příklad dobré praxe

##### **Víkendová akademie<sup>35</sup>** (Nagykanizse, Maďarsko)

Místní samospráva zorganizovala pro děti z jeslí, mateřských, základních a středních škol víkendové vzdělávání, které vychází z toho, že doma děti nemají ke vzdělávání dostatečné podmínky a současně se jim rodiče v tomto směru nemohou věnovat. Cíle akademie:

- Připravit děti pro základní školu (osvojení základní znalostí a dovedností nutných pro absolvování 4 ročníků základní školy)
- Zamezit tomu, aby žáci základních škol odcházeli ze školy před jejím dokončením (kvůli pokročilému věku nebo špatným známám)
- Příprava dětí na reparaáty a komisionální zkoušky
- Příprava dětí na nástup na střední školy po úspěšném dokončení školy základní
- Poskytování specializovaných kurzů talentovaným dětem

Mimo výuku je dětem poskytována strava zdarma. Žádné z dětí účastnících se Akademie neopakovalo ročník a dva chlapci se dostali na střední školu

### **C) Profesní příprava**

Období profesní přípravy po skončení povinné školní docházky je v případě dětí z tohoto prostředí většinou obdobím žádostí o podporu. Děti k tomu bývají dokonce často vyzývány rodiči, protože rodina mnohdy další profesní přípravu nepreferuje. Udává nejrůznější důvody, ale střední škola připadá těmto lidem obvykle jako cosi zbytečného a nadstandardního. Když tam dítě chodit nemusí, tak tam chodit nebude. Dochází ke kopírování životního stylu rodiny. Jsou případy dětí, které střední školu navštěvovat chtějí, ale rodina jim to nedovolí. U děvčat je žádoucí brzké mateřství, u chlapců samostatnost - dospělost, nezávislost na dalším vzdělávacím systému a tím prodlužování dětství.

#### Návrhy řešení situace dětí a mládeže ze sociálně vyloučených lokalit v období profesní přípravy

##### **1. Systematická příprava na střední školy**

Ideální je cílená příprava na středoškolskou docházku a na nároky, které střední školy kladou, a současně kladení důrazu na to, k čemu takové vzdělání je dobré. Velmi vhodná je také pomoc školních výchovných poradců v kombinaci se sociálně aktivizačními službami a profesním poradenstvím poskytovaným sociálními terénními pracovníky jednotlivým dětem. Užitečné je i provázení dětí prvním rokem středoškolské docházky, pomoc jim udržet se na škole a překonat některé překážky, se kterými jim nemohou pomoci rodiče, protože sami takovou situaci nezažili.

---

<sup>35</sup> Co se osvědčilo. Partners Hungary Foundation, 2003, s.65-66

## **2. Finanční podpora**

Finanční podpora žáků a studentů sociálně znevýhodněných se momentálně jeví jako lepší, než podpora „romských žáků a studentů“. O tom kdo je a není Rom v takovém případě rozhoduje svým podpisem romský poradce, avšak ne každý Rom je sociálně potřebný. Finanční podpora žáků středních škol by se neměla odvíjet od etnicity, ale od sociální potřeby. Tato podpora je pro žáky nezbytná, rodiny buď vzdělání nepreferují, nebo nemají prostředky na to, aby dítě do školy chodilo a dál se profesně vzdělávalo.

## VII. Sociální vyloučení a problematika bezpečnosti

**Sociální vyloučení je hlavní příčinou kriminality** v sociálně vyloučených lokalitách. Specializované výzkumy, které v letech 2005 – 2007 realizovalo Centrum aplikované antropologie (CAAT) při Katedře antropologických a historických věd Fakulty filosofické Západočeské univerzity v Plzni pro Ministerstvo vnitra ČR<sup>36</sup> prokázaly, že specifické jednání sociálně vyloučených osob, včetně jednání kriminálního a sociálně patologického, je výsledkem jejich přizpůsobení na specifické životní podmínky. Vyplývá z osvojení si vzorců jednání, které se v rámci tohoto prostředí utváří a mezigeneračně dědí.

Výzkumy dále ukázaly<sup>37</sup>, že nelegální jednání, které je nějakým způsobem spojeno s tímto prostředím a osobami v něm žijícími, má i další specifické znaky:

- Zdrojem kriminality je **zvýšený výskyt sociálně patologických jevů**, nejrůznějších závislostí – gamblerství, alkoholismu a zejména zneužívání drog – dále zadlužování, chudoba a další negativní jevy spojené se sociálním vyloučením.
- **Lidé žijící v těchto lokalitách jsou zvyklí na to, že se o jejich situaci instituce příliš nestarají**, a žijí tedy s vědomím toho, že i kriminalita, která se jich jakkoliv dotýká (jako pachatelů či obětí), je téměř nepostižitelná. Mají velmi nízké právní vědomí.
- Osoby žijící v tomto prostředí většinou **nevnímají kriminalitu, nelegální aktivity a sociálně patologické jednání jako něco negativního** a nemravného, nýbrž jako zdroj obživy a obstarání finančních prostředků (ať už kontinuální nebo jednorázový). Děti vyrůstající v tomto prostředí přijímají toto jednání jako standardní normu.

Všechny výše uvedené jevy jsou hlavním spouštěčem dlouhé řady dalších kriminálních a obecně nelegálních aktivit, přičemž většina z nich je vysoce latentní a pro policii je velmi obtížné je odhalit.

Celkovou kriminalitu související se sociálně vyloučeným prostředím a osobami v něm žijícími si lze představit jako pyramidu, na jejímž vrcholu stojí lidé, kteří zneužívají špatné sociální situace v lokalitách. Jsou to zejména **lichváři** či obecně poskytovatelé rychlých půjček na vysoký úrok, **drogoví dealeři, kuplíři, strůjci finančních podvodů, poskytovatelé nelegálního zaměstnávání** (tzv. práce na černo), **majitelé domů** vybírající v havarijních bytech vysoké nájemné apod.. Tito lidé mohou žít buď přímo v sociálně vyloučené lokalitě, anebo mimo ni.

Oběťmi této skupiny lidí jsou osoby, které potřebují finanční prostředky pro nejrůznější účely (pro svoji obživu, na nájem, pro hraní na výherních automatech, na drogy, na splátky, alkohol atd.), příp. drogy pro sebe nebo pro další redistribuci. Tím se však dostávají do situace koloběhu dluhů splátek, závislosti na lichváři, dealerovi atd., což znamená nutnost nalézt nové zdroje přísunu peněz. Tak se z těchto obětí stávají **pachatelé** další trestné činnosti, většinou **majetkové kriminality** (krádeže v supermarketech, kapesní krádeže, krádeže aut, kovů atd.). Ukradené předměty dále prodávají či zastavují. V tuto chvíli

---

<sup>36</sup> Jedná se o tyto projekty: Zmapování typů kriminality, s nimiž se potýkají sociálně segregované romské komunity žijící na území Karlovarského kraje (2005), Zmapování typů kriminality související se sociálně vyloučenými lokalitami na území města Brna (2006) a Zmapování typů kriminality související se sociálně vyloučenými lokalitami na území města Prahy (2007). Zprávy z těchto výzkumů jsou neveřejné, přičemž zpráva z Brna je na vyžádání k dispozici na odboru bezpečnostní politiky MVČR.

<sup>37</sup> Informace o výstupech z výzkumu kriminality v sociálně vyloučených lokalitách, OBP MV, 2006. Interní materiál MV.

do situace vstupují další lidé, kteří profitují z této „druhotné“ kriminality. Jsou to např. majitelé zastaváren a sběrných surovin, kteří odkupují předměty hluboko pod cenou, protože vědí, že jsou kradené. Dále jsou to znovu poskytovatelé půjček na vysoký úrok, kuplíři a strůjci finančních podvodů, kteří opět nabízejí možnost dalšího „snadného“ obstarání peněz, čímž se celá situace opakuje do nekonečna. Ke zneužívání může docházet i v rámci rodiny (např. nucení prostituci).

Na spodních patrech pomyslné pyramidy stojí a **oběťmi** předchozí popsané skupiny, (tj. obětí a pachatelů zároveň) jsou všichni, kterým bylo vykradeno auto, ukradena peněženka, mobilní telefon atd., tedy v drtivé většině **majoritní populace**. Pozoruhodné však je, že do této skupiny obětí patří také **lidé, kteří jsou využíváni předchozí skupinou jako prostředek k získání peněz**. Jedná se většinou o lidi s mentálním či fyzickým postižením, bezdomovce apod., kteří se ocitají v područí některých rodin a jsou nuceni pro ně krást, sloužit jim v domácnosti, nebo o lidi, na jejichž jméno si rodina bere úvěr, který potom nesplácí apod.. Tímto způsobem se reprodukuje situace na dvou úrovních, kdy např. oběť strůjce úvěrového podvodu se sama stává pachatelem téhož trestného činu (o úvěrových podvodech a problematice zadlužování viz dále).

Bezpečnostní aspekty sociálního vyloučení jsou problematikou, která se dotýká především **Policie ČR**, avšak nejen ji. Podstatnou část zodpovědnosti za řešení problémů spojených se sociálně vyloučenými lokalitami nesou kromě **Policie ČR** orgány státní správy i samosprávy. Tyto jevy musí být řešeny na lokální úrovni, města a obce však nemají dostatek motivace pro sociální začlenění svých občanů ani v bezpečnostní oblasti.

Stigmatizace lidí žijících v sociálně vyloučených lokalitách způsobuje, že tyto osoby a rodiny mají **velmi nízký sociální kapitál potřebný například k tomu, aby byli schopni účinně vymáhat svá občanská práva**. Proto se často stávají oběťmi rozličné trestné činnosti (lichva, obchod s drogami, obchod s lidmi, útisk, vydírání, apod.), jakož i různých forem diskriminace. Tato skutečnost má za nevyhnutelný následek nárůst jejich drobné majetkové trestné činnosti a jejich kriminální jednání je často jen pouhým důsledkem rozsáhlejší trestné činnosti, jejíž jsou oběťmi (jak je popsáno výše).

Hlavním nedostatkem v přístupu některých institucí – vč. policie - k řešení těchto problémů je **nedostatečná orientace v příčinách a řešení fenoménu sociálního vyloučení**. Existuje totiž obecná, avšak mylná představa o tom, že v sociálně vyloučených lokalitách žijí lidé v jakési soudržné komunitě, uvnitř které se odehrává specifická kriminalita, která je vnitřní záležitostí tohoto společenství. Toto pojetí však nutně blokuje efektivní řešení konkrétních případů. Z výše uvedených výzkumu naopak vyplývá, že pachatelé trestné činnosti zaměřené na sociálně vyloučenou populaci tohoto stavu využívají, resp. díky obecné rozšířenosti takovéto mylné představy mohou snáze provozovat tuto trestnou činnost. Jsou totiž přesvědčeni, že situaci v sociálně vyloučené lokalitě je ze strany veřejných institucí věnována jen velmi malá pozornost.

Velkým problémem je také skutečnost, že za „pozitivní“ vzory v sociálně vyloučeném prostředí slouží právě aktéři tzv. „šedé zóny“ (kuplíři, dealeři apod.), neboť sociální vyloučení spočívá především v nedostatku kontaktu s okolním sociálním prostředím, ze kterého by sociálně vyloučení mohli čerpat „návody pro život“ považované za „normální“. Tímto způsobem vyrůstají děti a mládež do prostředí, kde je za úspěch považováno to, co je z hlediska práva klasifikováno jako trestná činnost.

V sociálně vyloučených lokalitách se také projevuje **deformovaná interpretace práva**, což často vede k neuvědomovanému kriminálnímu či sociálně deviantnímu jednání. Ti, kteří jsou obětí trestné činnosti, často řeší tuto svoji situaci prostřednictvím neformálních

(většinou opět nelegálních) postupů a nikoli prostřednictvím k tomu určených společenských institucí.

### „Systém brána“

K prohlubování sociálního vyloučení mohou přispívat také policisté svým jednáním, které se na první pohled trochu nelogicky označuje jako „systém brána“. **Jde o způsob jednání policisty, při kterém se snaží odradit oznamovatele od podání oznámení, nepřijme oznámení nebo vystupuje neochotně vůči oznamovateli.**

„Systém brána“ je pojem poprvé užitý ve studii Markéty Vaňkové *„Systém brána“ aneb jak přispívá policie k reprodukci sociálního vyloučení*,<sup>38</sup> v níž je podrobně popisován případ obvodního oddělení policie, které má vyvinutý důmyslný systém pro to, jak odrazovat oznamovatele – včetně lidí z prostředí sociálního vyloučení - od podání oznámení (odrazování oznamovatelů popisované v této studii začíná už na vrátnici obvodního oddělení – „bráně“ – od toho autorka odvodila dnes již zažitý termín „systém brána“). Vzhledem k tomu, že považujeme informace obsažené v této studii za velmi zásadní, uvádíme zde její nejpodstatnější pasáže. Vaňková vychází z informací shromážděných během několika terénních výzkumů z let 2005 a 2006, na kterých se podílela a jejichž zadavateli byli MV ČR a MPSV ČR. Záměrem autorky bylo *„popsat a analyzovat mechanismy, které vedou k reprodukci předsudků o sociálně vyloučených aktérech na straně policistů, a tím současně k reprodukci vztahu a nedůvěry sociálně vyloučených osob k policii (a nepřímo institucím vůbec).“* V úvodu vymezuje, čím je určován pohled policistů na sociálně vyloučené lokality: *„...policisté vnímají a interpretují dění v lokalitě v kategoriích etnicity. V praxi to naopak znamená, že když se při realizaci výzkumu dotazují na situaci v „Sociálně vyloučených lokalitách“, v naprosté většině začnou policisté automaticky hovořit o „Romech“, což ukazuje, že chápou pojem „sociálně vyloučený“ jako synonymum slova „Rom“. ... Znalosti policistů jsou jednoznačně výsledkem zčásti záměrných a zčásti nevědomých procesů „filtrování“ informací, jejichž důsledkem je podstatné zkreslení obrazu dění v lokalitě. Příkladem může být téma oběti trestné činnosti: ... mezi policisty je diskurs oběti trestné činnosti v souvislosti se sociálně vyloučenými lokalitami v podstatě nepřítomný. Sociálně vyloučení jsou pro policisty primárně pachatelé trestné činnosti, v lepším případě se trestné činnosti nedopouštějí – ale jako oběti jsou vnímáni jen výjimečně.“* Autorka dále popisuje proces aplikace „systému brána“ na nejmenovaném obvodním oddělení, do jehož obvodu zasahuje i území sociálně vyloučené lokality. Pokus rozmluvit příchozímu oznámení činí již policista ve vrátnici, příp. „agilní vrátný“ přičemž používají řadu polopravd a lží, které jsou podstatným prvkem odrazovací strategie: *„osoba na vrátnici občanovy řekne, že hlášená událost není trestný čin, ale interní rodinná záležitost“* (např. v případě domácího násilí, útěku nezletilce atd.), *„a tedy s tím policie stejně nemůže nic dělat, ani věc vyšetřovat; v případě krádeže osoba na vrátnici zcela obecně tvrdí, že ukradená věc neměla hodnotu přes 5000 Kč, a tedy se nejedná o trestný čin = policie to nemusí vyšetřovat; přijde-li osoba hlásit trestný čin či přestupek na oddělení, kde nemá trvalé bydliště, .... osoba na vrátnici tvrdí, že věc musí být ohlášena v místě trvalého bydliště; osoba na vrátnici tvrdí, že je nutné označit konkrétního pachatele a bez toho že nelze zahájit vyšetřování.“* Všechna uvedená tvrzení jsou nesmyslná a oznamovatele záměrně mystifikující. Autorka navíc poukazuje na to, že *„existenci těchto strategií nezáměrně potvrdili svým vyprávěním i někteří policisté, z čehož můžeme soudit, že jde o jednání vědomé.“* Pokud se však oznamovateli přece jen podaří dostat se přes vrátnici do čekárny na konkrétního policistu, který má oznámení sepsat, může se stát,

<sup>38</sup> Vaňková, M.: „Systém brána“ aneb jak přispívá policie k reprodukci sociálního vyloučení. In: Jakoubek, M. – Budilová, L.: Romové a Cikáni – neznámí i známí. Leda, Praha 2008, s. 123-130.

že čeká několik dlouhých desítek minut bez jakékoliv informace – a pak třeba odejde, příp. se následně dozví, že kompetentní policista není přítomen a je třeba přijít jindy. „Řada trestných činů ... není v důsledku uplatnění těchto ... strategií vůbec oznámena, ... což znamená, že tyto činy nejsou nikde vykazovány, a tedy se o nich vlastně ... neví. ... „Systém brána“ tedy odráží oběti vejít do styku s policií; zároveň ... posiluje stereotypy a předsudky policistů o sociálně vyloučených a naopak ... marní každou snahu zvýšit důvěru v policii a napomoci etablování alespoň náznaků právního vědomí sociálně vyloučených.“ Základní příčiny těchto postupů spatřuje Vaňková „v lenosti, ... rezignovanosti, vyhořelosti nedostatku motivovanosti, ... v samotném systému – policisté jsou hodnoceni především podle počtu objasněných případů a trestné činy či přestupky, které se málokdy podaří vysvětlit, statistiku vlastně „kazí““. Jako třetí příčinu označuje Vaňková již zmíněnou etnickou definici situace. „Policisté předpokládají, že uvedené jednání (např. násilí v rodině) je pro danou skupinu ... normální, a proto obvykle toto jednání nehlásí. Pokud již k ohlášení dojde, policista posouzení daného jednání přizpůsobí své vlastní představě o tom, jaké standardy chování jsou pro prostředí oběti „normální“, a na základě této představy usoudí, že věc je součástí „romské kultury“ nebo „romské mentality“. Problém ale spočívá v tom, že názor policisty je dokonale irelevantní - jestliže daná osoba přišla na policii něco oznámit, lze předpokládat, že se jí to přinejmenším nezamlouvá, a tedy věc nepovažuje za „normální součást své kultury“.“ Vaňková uzavírá: „Dokud bude pro policisty nevhodné, nebo dokonce kontraproduktivní věnovat pozornost některým typům nelegálního jednání, získávat přehled o celkovém kontextu života sociálně vyloučených nebo si aktivně utvářet představu o dopadech různých policejních postupů, reakcí či naopak absence reakcí, můžeme hovořit o (třebaže nepřímém) institucionálním znevýhodňování sociálně znevýhodněných osob. Tento status quo je ještě posilován a zároveň umožňován nedostatečným či zcela chybějícím právním vědomím sociálně exkludovaných osob.“<sup>39</sup>

### Návrhy na opatření v oblasti bezpečnosti

Vzhledem k tomu, že účinným řešením kriminality v oblasti sociálního vyloučení se již od r. 2003 zabývá Ministerstvo vnitra ČR a Policie ČR v souvislosti s implementací *Strategie pro práci Policie ČR ve vztahu k menšinám*<sup>40</sup> a že v r. 2006 zpracoval odbor bezpečnostní politiky MV materiál *Vybrané příklady dobré praxe v oblasti policejní práce ve vztahu k menšinám*<sup>41</sup>, pokusíme se na tomto místě jen shrnout výzvy a možnosti, které má Policie ČR v této oblasti.

Prostředí sociálně vyloučených lokalit má svá specifika, která by policista při pohybu v tomto prostředí měl zohlednit ve svém přístupu, ve své strategii. Velmi rozšířeným mýtem mezi policisty je, že specifický postup policie v tomto prostředí ve skutečnosti znamená omlouvání a promíjení trestné činnosti, že jsou nuceni měřit lidem z tohoto prostředí dvojnásobným metrem, aby nebyli obviněni z diskriminace apod. Je to velký omyl a naprostý blud. Naopak: policista, který do této lokality vstupuje, nebo který se s lidmi z tohoto prostředí setká, má dodržovat stejný přístup, jaký používá při kontaktu s kýmkoliv jiným. Popírat, že policisté někdy sklouzávají k jednání, které je neetické a neakceptovatelné, znamená lhát si do vlastní

---

<sup>39</sup> Autoři tohoto textu považují za důležité dodat, že Společně k bezpečí o.s. se věnuje monitoringu a evidenci projevů „systému brána“, přičemž během roku zadokumentovalo několik desítek těchto případů. Nejedná se pouze o osoby sociálně vyloučené, ale zhruba o osoby, které se zřejmě policistům jeví jako snadno odraditelné (staří lidé – případ krutého domácího násilí, děti - případ fyzického napadení, velmi mladí lidé - krádeže na osobách atd.)

<sup>40</sup> [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)

<sup>41</sup> Interní materiál MV ČR.



kapsy. Není tedy na škodu zrekapitulovat si hlavní zásady práce policisty v prostředí sociálního vyloučení a při kontaktu s lidmi z toho prostředí:

**Korektnost.** Dodržování zásad korektního jednání – **korektní vystupování, bez nadřazenosti a arogance, bez náznaků opovržení, korektní oslovování.** Korektním chováním lze předejít řadě konfliktů a nedorozumění, bez korektního a slušného chování nemůže policista nikdy navázat s veřejností (do které patří i tito lidé) solidní vztah, získat potřebné informace a ochotu občanů k otevřené spolupráci.

**Profesionalita.** Hlavní profesní zásadou má být nepromítat **vlastní náhled na lidi z prostředí sociálního vyloučení do svého profesionálního jednání.** Policista může např. nesouhlasit s tím, že většina těchto lidí pobírá dávky, které ostatní platí ze svých daní, ale nesmí se to projevit na jakémkoliv jeho služebním postupu. A to zejména v těch případech, kdy jde o záležitosti, které s policejní prací nesouvisí. Jednání policisty musí být i v tomto případě založené na rozumu a logickém uvažování, nikoliv na emocích a osobních názorech. Policie ČR musí v otázkách sociální inkluze a potírání diskriminace **jednat s lidmi jako s jednotlivci, nikoli jako s kompaktní skupinou a přistupovat k jejich případům jako k jedinečným.** Obojímu pomůže: 1. tematické vzdělávání policistů a 2 kvalitní personální práce s policisty – supervize, koučink, tréninky atd. – která by policistům pomohla zvládat jinakost, naučila je pracovat s předsudky, zpracovávat vlastní temné myšlenky a frustrace. U této profesní skupiny jsou projevy nesnášenlivosti o to nebezpečnější, že policisté se s lidmi z prostředí sociálního vyloučení setkávají z pozice moci.

**Zvládání konfliktů, znalost zásad komunikace v problémových situacích.** Ideální je, pokud policista, který opakovaně vstupuje do sociálně vyloučené lokality, má základní znalost zásad komunikace v problémových situacích, kdy např. dochází nebo může dojít ke konfliktu.

Na regionální a místní úrovni je vhodné zajistit/podpořit **účast policie při komunitním plánování**, v pracovních skupinách (společně se samosprávou a nevládními organizacemi) a dalších aktivitách, které zapojují pohled a potenciál policie při řešení problémů a hledání systémových opatření.

Je třeba, aby policisté **perfektně znali prostředí sociálně vyloučených lokalit**, aby se v něm správně orientovali, aby dokázali rozlišit roli pachatele od role oběti, aby jejich informace o tomto prostředí a o lidech v něm žijících nebyly založeny jen na domněnkách, obecně tradovaných stereotypech a předsudcích. Pak teprve mohou **řešit situaci komplexně, tj. i příčiny negativních jevů**, nejen důsledky (např. nejen majetkovou kriminalitu, ale i to, co jí způsobuje).

Je třeba, aby instituce veřejné správy zajistily **soustavný import práva** a principů občanské společnosti do prostředí sociálně vyloučených lokalit, aby začaly vstupovat do struktur uvnitř těchto lokalit a systematicky potíraly nelegální aktivity, které se v tomto prostředí vyskytují.

Tam, kde je to vhodné, jednat s poskytovateli sociálních služeb o zřízení institutu **asistenta policie** (resp. **sociálního asistenta v trestním řízení**), který by poskytoval sociální a právní podporu sociálně vyloučeným klientům, kteří jsou oběťmi trestné činnosti či diskriminace, resp. podporu při jednání s policií v zájmu ochrany práv těchto klientů.

**Nastavit systém hodnocení policejní práce tak, aby nemotivoval policisty k využívání „systému brána“, ale aby je od tohoto jednání naopak odrazoval.**

Policie by měla pozorně **přezkoumávat stížnosti**, které se jeví jako případy využívání „systému brána“ a v případě, že se stížnost ukáže jako oprávněná, tyto případy **přísně postihovat**. Žadoucím je také, aby stát (např. formou projektu z ESF) podpořil systematický **nezávislý monitoring těchto případů**, kombinovaný s **poradenstvím a pomocí osobám**, které se s tímto jevem setkaly.

### Destruktivní zadlužování jako jeden ze zdrojů sociálního vyloučení a možná opatření k jeho prevenci

Dalším zvláštním problémem, jehož řešení vyžaduje některé specifické přístupy, je prohlubující se zadlužování sociálně vyloučených skupin obyvatelstva. **Zadlužováním sociálně slabých rodin a jejich případnou postupnou destrukcí vznikají vícenásledky celé společnosti** (náklady na prevenci a řešení kriminality související s řešením situace akutního zadlužení, náklady na ústavní výchovu nezletilých dětí odebraných z rodin ze sociálně-ekonomických důvodů a další, ztráty na povinných platbách vzniklé nelegální prací osob postižených exekucí, náklady na sociální dávky). Jednou z priorit státní politiky by proto měl být komplexní projekt ochrany společnosti před následky destruktivního zadlužování.

Podle platného práva a konstantní judikatury Nejvyššího soudu ČR **nelze akceptovat pohled, že pro smlouvy s vysoce rizikovými (z hlediska návratnosti půjčených finančních prostředků) klienty mohou být podmínky úvěru, např. co do výše úroku nastavovány libovolně**, bez jakéhokoli limitu.

Nejvyšší soud ČR judikoval,<sup>42</sup> že smlouvy, kdy jedna smluvní strana uzavře smlouvu zneužívajíc něčí nezkušenosti, tísně nebo rozumové slabosti nebo něčího rozrušení, přičemž dá sobě poskytnout (resp. slíbit) plnění, jehož hodnota je k hodnotě vzájemného plnění v hrubém nepoměru, jsou tzv. lichevními smlouvami, pokud jednající podle konkrétního případu věděl (nebo musel vědět), že druhá strana je postižena vypočtenými okolnostmi a tuto okolnost využil (nevyžaduje se zároveň trestněprávní postižení jednajícího). Smlouvy této povahy jsou pro rozpor s dobrými mravy absolutně neplatné. V rozporu s dobrými mravy při sjednávání úroků při peněžité půjčce je také takové jednání věřitele, který se při peněžité půjčce spokojí - bez ohledu na to, v jaké situaci se nachází dlužník - s přiměřenou výší úplaty (odměny) za užívání půjčené jistiny a který tedy své volné peněžité prostředky hodlá zhodnotit běžným (obvyklým) způsobem rovněž v případě, že dlužník uzavírá smlouvu o půjčce v situaci pro něj obtížné. Dle názoru NS ČR neodpovídá obecně uznávaným pravidlům chování a vzájemným vztahům mezi lidmi a mravním principům společenského řádu, aby dlužník i v takové situaci poskytoval (musel poskytovat) věřiteli nepřiměřené nebo dokonce "lichvářské" úroky. **NS ČR dospěl k závěru, že nepřiměřenou a tedy odporující dobrým mravům je zpravidla taková výše úroků, která podstatně přesahuje úrokovou míru v době jejich sjednání obvyklou, stanovenou zejména s přihlédnutím k nejvyšším úrokovým sazbám uplatňovaným bankami při poskytování úvěrů nebo půjček.**<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Rozsudek NS ČR 22 Cdo 1993/2001.

<sup>43</sup> Názoroví oponenti tohoto rozhodnutí NS ČR argumentují, že pokud klient představuje zvýšené riziko oproti typickému klientovi, musí se počítat s rizikovou prémie, a tvrdí, že pokud by se právní názor Nejvyššího soudu účinně prosadil v praxi, výsledkem by nebyla situace, kdy by rizikovní klienti získávali úvěry za přibližně běžnou úrokovou míru požadovanou bankami, nýbrž by tito klienti nebyli schopni získat vůbec žádný úvěr. Objevují se i názory zpochybňující samotnou praxi soudů, kdy na základě vágního pojmu, jako jsou "dobré mravy", dodatečně

V jiné (trestní) věci Nejvyšší soud ČR judikoval, že **objekt trestného činu lichvy nezahrnuje toliko ochranu soukromého majetku poškozeného, ale i obecnější ochranu společnosti před uplatňováním hrubě nepřiměřených podmínek pro poskytnutí plnění v závazkových vztazích**, což by ve svém důsledku mohlo vést k hospodářsky neopodstatněným přesunům majetku a ke značným negativním sociálním dopadům.<sup>44</sup>

Trestní právo umožňuje aplikovat na neregulární praktiky při sjednávání úvěrových smluv také ustanovení trestního zákona o trestném činu úvěrového podvodu ve smyslu § 250b trestního zákona, jehož se dopustí ten, kdo při sjednávání úvěrové smlouvy uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí. **Pachatelem při sjednávání úvěrové smlouvy může být kterýkoli z účastníků kontrakčního procesu - může to být dlužník, může to být ovšem i věřitel.** Podstatné údaje zamlčí pachatel, který neuvede při sjednávání úvěrové smlouvy jakékoli údaje, které jsou rozhodující nebo zásadní pro její uzavření, tedy údaje, jež by vedly (pokud by byly druhé straně známy) k tomu, že by smlouva nebyla uzavřena.

**Platné právo poskytuje možnosti napadání již uzavřených smluv pro jejich rozpor s dobrými mravy** (ustanovení §§ 3, 39 občanského zákoníku, OZ) či zásadami poctivého obchodního styku (§ 256 obchodního zákoníku, OBZ), kterýmžto postupem může být soudní cestou dosaženo konstatování jejich absolutní neplatnosti (plně či částečně), resp. nebude soudem přiznána ochrana právům z takových smluv vyplývajících a bude odepřena možnost jejich nuceného výkonu státní mocí. Svou roli v soukromoprávní obraně dlužníka může sehrát možnost odstoupení od smlouvy uzavřené v tísní a za nápadně nevýhodných podmínek (§ 49 OZ), případně dovolání se relativní neplatnosti občanskoprávní smlouvy uzavřené v relevantním omylu (§ 49a OZ).

Splňují-li smlouvy o půjčce či o úvěru podmínky stanovené občanským zákoníkem pro regulaci **tzv. spotřebitelských smluv** (§§ 52 a násl. OZ), je nutné zohledňovat i tuto reglementaci a opírat se při hájení pozice dlužníka i o ni. Na úpravu in favorem spotřebitele odkazuje i obchodní zákoník, takže její režim není vyloučen jen proto, že smlouva o úvěru spadá pod režim normy obchodněprávní povahy.

Ze směrnice ES č. 93/13/ES ze dne 5. 4. 1993, o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách, která se projevila na nové úpravě paragrafů 52 a následujících občanského zákoníku v platném znění, i z judikatury k ní plyne také, jaký by měl být v legislativě i v praxi zvolen přístup **k tzv. rozhodčím doložkám<sup>45</sup>, které jsou v drtivé většině součástí těchto smluv.** Mezi nepřiměřenými podmínkami podle čl. 3 odst. 3, respektive přílohy bod č. 1 písmeno q) Směrnice je uvedeno, že **podřízení řešení sporu**

---

autoritativně mění dohodnuté smluvní podmínky ve prospěch jedné ze smluvních stran a dodatečně zvýhodňují jednu ze smluvních stran do té míry, že dlužník v konečném důsledku zaplatí za půjčení peněz takový úrok, za jaký by mu žádný podnikatel v rozhodném období úvěr vůbec nebyl ochoten poskytnout (diskontní sazba České národní banky).

<sup>44</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR 5 Tdo 1282/2004 ve věci skutkové podstaty trestného činu lichvy.

<sup>45</sup> Rozhodčí doložka je ujednání, jimiž se spotřebitel ve formulářové smlouvě předem - tj. před vypuknutím konkrétního sporu - vzdává svého práva, aby případný spor byl rozhodnut soudem, což umožňuje, aby spor rozhodl rozhodce. Spotřebitel navíc mnohdy o existenci rozhodčí doložky ve smlouvě nemá ani potuchy, neboť je jednou z mnoha klauzulí obsažených ve všeobecných smluvních podmínkách, na něž se ve smlouvě odkazuje. Všeobecné smluvní podmínky přitom typicky spotřebitel ani nečte. Např. v Německu je k platnosti rozhodčí smlouvy zapotřebí, aby byla obsažena na zvláštní listině a byla stranami zvlášť podepsána. Riziko, že si spotřebitel existence rozhodčí doložky při podpisu smlouvy vůbec nevšimne, se tímto opatřením výrazně snižuje. Více viz zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů.

**výhradně rozhodčímu řízení není žádoucí, avšak pouze za podmínky, kdy by rozhodci neaplikovali ochranné spotřebitelské právo minimálně unijní úrovně.** Případem řešení sporu mezi spotřebitelem a obchodníkem se také věnoval Evropský soudní dvůr v případě Elisa María Mostaza Claro proti Centro Móvil Milenium SL, přičemž se vyjádřil k povinnosti obecných soudů k přezkumu rozhodčí smlouvy, je-li podána žaloba zrušení rozhodčího nálezu. Obecný soud ex lege zkoumá, zda rozhodčí smlouva obsahuje zneužívající ustanovení ve smyslu směrnice č. 93/13/ES a zruší rozhodčí nález, pokud smlouva taková ustanovení obsahuje.

Směrnice 93/13/ES v čl. 3 uvádí, že „*Smluvní podmínka, která nebyla individuálně sjednána, je považována za nepřiměřenou, jestliže v rozporu s požadavkem přiměřenosti způsobuje významnou nerovnováhu v právech a povinnostech stran, které vyplývají z dané smlouvy, v neprospěch spotřebitele.*“ Odst. 3 pak odkazuje na přílohu směrnice, která obsahuje demonstrativní výčet podmínek, které jsou považovány za nepřiměřené, mezi nimi i pís. q), které stanoví, že nepřiměřenou je i podmínka, jejímž cílem nebo následkem je „*zbavení spotřebitele práva podat žalobu nebo použít jiný opravný prostředek, zejména požadovat na spotřebiteli, aby předkládal spory výlučně rozhodčímu soudu, na který se nevztahují ustanovení právních předpisů, nebo bránění uplatnění tohoto práva, nepřiměřené omezování důkazů, které má spotřebitel k dispozici, nebo ukládání důkazního břemene, které by podle použitelných právních předpisů mělo příslušet druhé smluvní straně, spotřebiteli.*“ Cíl tohoto ustanovení je jasný, je jím snaha zákonodárce vyrovnat nevýhody plynoucí ze slabšího postavení spotřebitele, aby se tento náhodou nevzdal možnosti účinně uplatňovat svá práva u nezávislého a nestranného orgánu pro rozhodování sporů. Dle současné právní úpravy s ohledem na eurokonformní interpretaci výše uvedených ustanovení občanského zákoníku **je nutné považovat ve spotřebitelských smlouvách za protiprávní rozhodčí doložky určující rozhodce ad hoc a doložky zmocňující rozhodce k rozhodování podle zásad spravedlnosti.** U rozhodčích doložek stanovujících jako pravomocný stálý rozhodčí soud není řešení zcela jednoznačné. Smlouvu o rozhodci uzavřenou po vzniku sporu je možné považovat za legální a legitimní způsob řešení spotřebitelského sporu, i když bude obsahovat určení rozhodce ad hoc. Argumenty pro tyto závěry lze spatřovat především v teleologickém výkladu komunitárního práva s jeho důrazem na efektivní ochranu spotřebitele.

Je třeba zároveň zdůraznit, že výčet nepřijatelných resp. nepřiměřených smluvních ujednání podle § 56 odst. 3 občanského zákoníku, resp. podle přílohy 1 pís. q) směrnice 93/13/ES je demonstrativní, takže **rozhodčí doložka ve spotřebitelské smlouvě může být považována za nepřijatelnou i podle obecného ustanovení § 56 odst. 1 občanského zákoníku interpretovaného dle obecného ustanovení čl. 3 odst. 1 směrnice.** Pokud dojdeme k tomu, že se skutečně jedná o porušení těchto ustanovení, pak nastává menší komplikace v tom, že zákon pro rozpor s těmito ustanoveními stanoví pouze relativní neplatnost, že spotřebitel by se tedy musel takové neplatnosti dovolat podle § 40a občanského zákoníku.

**Spotřebitelům svědčí i právní regulace veřejnoprávní povahy** – jedná se o normy, jež stanoví povinnosti „silnější“ smluvní straně - podnikateli v zájmu ochrany „slabší“ strany – spotřebitele, dodržování těchto povinností je ex lege kontrolováno státním orgánem a v případě shledaných pochybení sankcionováno (nejčastěji formou finančního postihu podnikatele formou pokuty). Vedle veřejnoprávního postihu, který jde poněkud mimo individuální ochranu konkrétního spotřebitele, mohou mít nedodržení relevantních veřejnoprávních norem i následky, jež může dlužník využít ke svému prospěchu. **Veřejnoprávní regulace představuje především obecnou ochranu spotřebitele při poskytování služeb (zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele), specifickou ochranu**

**spotřebitele při sjednávání a realizaci smlouvy o tzv. spotřebitelském úvěru a při jeho nabízení** (zákon č. 321/2001 Sb., o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru), zprostředkovanou ochranu spotřebitele skrze regulaci reklamy nabízených produktů (zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy). Česká obchodní inspekce (dále „ČOI“) například kontroluje, zda smlouva o spotřebitelském úvěru má všechny náležitosti stanovené zákonem o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru (§13 zákona č. 321/2001 Sb.).

Na rozdíl od bank, penzijních fondů a dalších subjektů, které jsou podrobeny specializovanému správnímu dozoru či dohledu, u institucí nebankovního typu může dojít k upozornění na nedodržení právní úpravy pouze v rámci individuálního soudního sporu. V této souvislosti se jako **velký problém jeví dostupnost kvalifikované právní pomoci osobám v sociální nouzi**.

Další uvažovanou oblastí, v níž se prolíná soukromoprávní segment s veřejnoprávní regulací, je **oblast ochrany hospodářské soutěže**, jejíž součástí je i obchodněprávní ochrana před nekalou soutěží (§§ 41 a násl. OBZ). Zákaz nekalého soutěžního jednání jako jednání soutěžitele (podnikatele) v hospodářské soutěži, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je způsobilé poškodit jiné soutěžitele a/nebo spotřebitele, by mohl být jedním z právních instrumentů využitelných v uvažované problematice.

Finanční instituce shromažďují od klientů osobní údaje, přičemž jejich postupy zahrnují i osobní návštěvy obchodních zástupců, zprostředkovatelů či zaměstnanců těchto institucí přímo v obydlí klientů. Svoje místo v systému regulace zde proto má i právní rámec ochrany osobních údajů a dozorová kompetence Úřadu pro ochranu osobních údajů (dle režimu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů).

V důsledku strategií mnohých finančních institucí vzniká velmi často situace, kdy dojde k nesplacení dluhu a následně jsou **nuceným výkonem rozhodnutí o povinnosti uhradit dlužnou peněžitou částku postiženy dávky vyplácené státem ze sociálního systému**. To je samozřejmě nežádoucí, neboť finanční prostředky určené k udržení základního životního standardu sociálně nejslabších rodin (především rodin s nezletilými dětmi) tak míjejí své účelové určení. Pokud se ovšem osoba podporovaná ze systému sociálních dávek dostane do pozice dlužníka v úvěrovém vztahu, nelze její příjem jakkoli zvýšeně chránit např. stanovením naprosté nezabavitelnosti státní finanční pomoci, ale je nutné především dbát na to, aby exekuce dávek<sup>46</sup> probíhala v souladu se zákonem, nebyly exekučně postihovány dávky, u nichž to není přípustné, resp. aby byly postihovány pouze v přípustném rozsahu. V případě, že má dlužník peněžní prostředky na účtu u peněžního ústavu, lze tyto postihnout skrze institut **příkázání pohledávky z účtu u peněžního ústavu** (dle ustanovení § 303 a násl. zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). V tomto případě mohou být prostředky na účtu uložené postiženy v celém rozsahu, **stávající legislativa neposkytuje oporu pro to, aby soud, exekutor či peněžní ústav rozlišoval původ, charakter a určení peněžních prostředků na účtu**. Může tak docházet k tomu, že sociální dávky, jež by byly v případě výplaty v hotovosti či složenkou exekučně nepostižitelné v plné výši či vůbec, mohou být v případě zaslání na peněžní účet exekvovány jako peněžní prostředky „obecné povahy“ bez omezení.

**Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)** s účinností k 1.7.2007 představuje pomoc pro dlužníky nezvládající své závazky, když nabízí i **institut tzv. osobního bankrotu**.<sup>47</sup> Zákon měl za úkol vyřešit předlžení dlužníka a ten měl

---

<sup>46</sup> Od 1.1.2007 jde o systém dávek státní sociální podpory a systém dávek pomoci v hmotné nouzi.

<sup>47</sup> Insolvenční zákon definuje dlužníka v úpadku jako dlužníka, který má více věřitelů, závazky po dobu delší 30 dnů po lhůtě splatnosti a ty není zároveň schopen splácet. Platební neschopnost je stav, kdy dlužník zastavil

být povinen zaplatit buďto třetinu dluhu ze svého majetku, nebo po celých pět let odevzdávat vše co vydělá nad rámec životního minima. Praxe ukázala, že insolvenční zákon bohužel pro dlužníky nezamezuje tomu, aby po právní moci rozhodnutí o splnění oddlužení došlo k "probuzení" v průběhu insolvenčního řízení „spících“ exekučních řízení. Osvobození dlužníka od placení zbytku jeho nesplacených pohledávek totiž není automaticky vázáno na splnění oddlužovacího plánu. Toto osvobození totiž může být insolvenčním soudem povoleno pouze na zvláštní návrh dlužníka, který dlužník může podat teprve až poté, co je prokázáno, že řádně a včas splnil všechny povinnosti, které měl podle schváleného oddlužovacího plánu. Proto může dojít k situaci, kdy již insolvenční soud vydal pravomocné usnesení o splnění oddlužení, avšak doposud (z objektivních či subjektivních důvodů) nerozhodl o následném návrhu dlužníka na osvobození od placení části pohledávek jeho věřitelů. V této situaci mohou být zbývající judikované pohledávky věřitelů, které doposud nebyly v rámci oddlužovacího plánu uspokojeny a které by později k návrhu dlužníka mohly zaniknout rozhodnutím insolvenčního soudu o osvobození od placení pohledávek, bez dalšího exekučně vykonány. I v případě, pokud dojde ke osvobození dlužníka od placení zbytku nesplacených pohledávek jeho věřitelů, nemá dlužník vždy vyhráno. Hrozí mu totiž, že o toto dobrodiní může přijít, pokud k návrhu některého dotčeného věřitele později (a to až do tří let od právní moci rozhodnutí insolvenčního soudu o osvobození dlužníka od placení zbytku pohledávek) vyjde najevo, že ke schválení oddlužení nebo k přiznání osvobození od placení zbytku nesplacených pohledávek věřitelů došlo v důsledku podvodného jednání dlužníka (typicky se může jednat o zatajení příjmů dlužníka tzv. "práce na černo", nebo o účelové zmenšování majetku například fiktivními „prodeji“ majetku atd.), resp. pokud dlužník neoprávněně některého z věřitelů zvýhodnil (tj. např. plnil určitému věřiteli více, než stanoví oddlužovací plán). V takovém případě může insolvenční soud dlužníkovi přiznané osvobození od placení zbytku pohledávek věřitelů odejmout a tím obnovit právní stav, jaký tu byl v době splnění oddlužovacího plánu (tj. věřitelé budou moci na dlužníkovi vymáhat dosud nesplacené části svých pohledávek).

Soudy dosud většinu z podaných návrhů odmítly. Jako důvod uvádějí soudci chyby v návrzích, špatně vyplněné formuláře, nedoložení přehledu všech dluhů apod. Stejně tak soud může požadovat po dlužníkovi uhrazení zálohy na insolventní řízení ve výši až 50 000,- Kč, což je pro většinu zadlužených lidí absolutně nesplnitelná a nelogická podmínka. I proto se již dnes **připravuje novelizace zákona, která by měla podobné chyby odstranit.**

**Fenoménem zadlužování je třeba se zabývat jak z pohledu možné prevence, represivních či kontrolních opatření, tak z pohledu možných alternativ,** jež může státní nebo nestátní sféra nabídnout k řešení finanční poptávky sociálně vyloučených osob. Bez zformulování vhodné alternativy nelze uspokojivého řešení dlouhodobě dosáhnout, aniž by byly generovány nežádoucí průvodní problémy. Specifikem českého prostředí nejen při řešení problému zadlužování je značná míra **nespolupráce mezi státním a samosprávným sektorem** v řešení problémů sociálně vyloučených osob, kdy jsou řešení odkazována z jedné sféry na druhou, případně dochází k vzájemnému označování za brzdu pozitivního vývoje. Obce a místní občanská sdružení nemají pozorovatelnou tendenci podílet se na řešení problémů sociálně vyloučených (otázka komunitních bank či jiných institucí poskytující půjčky či úvěry sociálně slabým v zájmu plynulého rozvoje celého společenství – rozvinuto např. v USA – nebyla v našich poměrech dosud ani diskutována). Jako velmi vhodný inspirační model se zde jeví irský model. **V Irsku je za základní element řešení problému**

---

platby podstatné části svých peněžitých závazků, nebo neplní po dobu delší 3 měsíců po lhůtě splatnosti, nebo není možné dosáhnout uspokojení některé ze splatných pohledávek exekucí. Zákon definuje i stav, kdy dlužníkovi úpadek hrozí (hrozící úpadek), tedy kdy lze předpokládat, že dlužník nebude schopen řádně a včas splnit podstatnou část svých závazků.

**zadlužování považováno efektivní a dostupné poradenství** - nezávislé poradenství pro zadlužené (či zadlužením ohrožené) osoby nabízejí úřady sociální péče, spotřebitelské organizace a většina obcí, přičemž většinou se jedná o službu bezplatnou. V Irsku také půjčky v rámci projektů sociální inkluze poskytují **místní úřady**; vláda používá finanční zdroje z „mrtvých kont“ na projekty sociální inkluze. **V každé obci operují instituce (credit unions), které poskytují půjčky obyvatelům s nízkými příjmy, mají-li tito alespoň minimální historii úspor. S těmito institucemi spolupracuje úzce služba pro finanční poradenství (Money Advice and Budgeting Service, MABS) provozující zvláštní fond (Loan Guarantee Fund), z něhož poskytuje „krizové“ půjčky (neposkytuje finance pro splácení dluhů).** Program MABS<sup>48</sup>, jehož historie se odvíjí od roku 1989 a jenž vznikl jako projekt financovaný irskou vládou, pracuje s rozpočtem v řádu desítek milionů EUR (16,4 mil EUR v roce 2006), v zemi vznikla síť 65 center s cca 250 zaměstnanci a cca 16. 000 klienty ročně. **MABS představuje koordinovanou základnu pro sdílení informací a zkušeností mezi jednotlivými regiony a obcemi co do řešení zadlužování, poskytuje finanční poradenství a poradenství související se zadlužením, a to jak obcím, tak klientům. Poradenství je zaměřeno především na rodiny ocitnuvší se v problémech souvisejících s finanční půjčkou/úvěrem, mezi nimi obzvláště na rodiny s nízkými příjmy nebo závislé na sociálních dávkách.** MABS spolupracuje s lokálními státními orgány (zejména orgány sociální péče), lokálními neziskovými a dobrovolnými organizacemi, odborovými organizacemi. Důraz je kladen na praktickou práci s klienty v odstranění jejich závislosti na úvěrových institucích a nalezení jiné alternativy (to se děje hlavně ve spolupráci MABS s úvěrovými institucemi, které vedou systém speciálních účtů pro klienty MABS), existuje i výše zmíněný speciální finanční fond pro krizové situace. Cílem služby je umožnit klientovi znovu získat kontrolu nad finanční situací, zvládnout sestavení rozpočtu, vytvořit splátkový kalendář a vyjednat jeho realizaci s věřitelem, pomoci maximalizovat příjmy, hierarchizovat existující dluhy dle priority, případně kontaktovat a spolupracovat s dalšími podpůrnými organizacemi a orgány. MABS často intervenuje v případě, kdy hrozí exekuce nemovitosti patřící rodině nebo v případě hrozby odpojení základních služeb domácnosti (plyn, elektřina). Na celostátní úrovni MABS komunikuje i s věřiteli a jejich organizacemi ohledně jejich praktik. Obdobný model funguje v Nizozemí.

Pokusy o ozkoušení alternativních modelů půjček pro sociálně slabé a vyloučené tak v ČR dosud mají podobu ojedinělých experimentů (viz projekt Nouzového sociálního fondu v roce 2001), aniž by bylo s jejich výsledky nadále pracováno a z jejich úspěchů či selhání odvozovány další alternativy.

## Návrhy na opatření proti destruktivnímu zadlužování obyvatel sociálně vyloučených lokalit

### **1. Intenzivní monitoring problematiky**

Pro efektivní politiku v této oblasti je nejprve nezbytné podrobněji znát jev, o jehož řešení je usilováno. Za tímto účelem bude potřebné provést **reprezentativní zmapování jevu zadlužování** včetně specifík tohoto fenoménu v sociálně vyloučených lokalitách<sup>49</sup>. Je třeba určit nejčastější pohyby k uzavírání těchto smluv a další relevantní okolnosti (což je důležité pro možné právní řešení těchto situací), zmapovat vývoj strategií dlužníků i věřitelů-finančních institucí a konkrétní formy zadlužování, zabývat se detailně sledováním obsahu smluv (např. prověřit výskyt nepojmenovaných či smíšených smluvních typů), forem přístupu

<sup>48</sup> Bližší informace např. na [www.mabs.ie](http://www.mabs.ie)

<sup>49</sup> Resp. dalších nejčastějších a nejproblémovějších způsobů zadlužení u podnikatelských subjektů.

k jejich uzavření atd.<sup>50</sup>), ověřit, nakolik se kteří věřitelé strategicky specializují na úvěrování sociálně vyloučených skupin obyvatel a skupin s nízkými příjmy a s jakými motivacemi. Bylo by dále vhodné provést reprezentativní **výzkum praxe finančních institucí**.

Dále je třeba zmapovat **působení institucí**, které se zabývají pomocí a poradenstvím lidem ohroženým ekonomickou exkluzí a zvyšováním ekonomické gramotnosti, prostor, jaký mají pro svou práci, a efektivitu jejich působení.

## **2. Systémový projekt na podporu sociální práce s osobami ohroženými „dluhovou pastí“**

Na monitoring by mělo být navázáno systémovým projektem financovaným z ESF a zpracovaným na vládní úrovni, orientovaným na podporu různých forem sociální práce v této oblasti, včetně zprostředkování **bezplatného právního poradenství**. Tento projekt by měl nepochybně mít především tyto cíle:

- a) tvorbu manuálu pro sociální práci a poradenství v této oblasti,
- b) vytvoření vzdělávacího modulu věnovanému zadlužování pro pracovníky veřejné správy a nevládních organizací angažujících se v této oblasti
- c) podporu poradenství zaměřeného na právní pomoc
- d) strategickou litigaci<sup>51</sup> v této oblasti,
- e) efektivní preventivní informační kampaň navrženou na základě informací z realizace předešlých bodů.

Prevence uzavírání značně nevýhodných, ve svém důsledku až existenčně ruinujících smluvních vztahů spočívá jednak v konstituování kvalitní právní poradenské podpory dlužníků v případech, kdy je možné nějaké jejich právní kroky napravit/zvrátit (a případně zároveň dosáhnout i adekvátního právního postihu věřitele), a dále v možných alternativních zdrojích finančních půjček pro tuto skupinu lidí.

Stávající legislativa skýtá sice pro postih nepřiměřených praktik finančních institucí zaměřených na nízkopříjmovou klientelu poměrně slušné možnosti (byť především ve smyslu ex post represe či možnosti návratu v předešlý stav, nikoli tak již ve smyslu žádoucí prevence<sup>52</sup>), zároveň vykazuje určité deficity. Asi nejpodstatnějším deficitem je přitom vlastně nedostatečný přístup k realizaci zákonných práv, **tj. neexistence propracovaného systému bezplatné právní pomoci**. Proto řada právních postupů předpokládaných teoreticky legislativou nebyla dosud v praxi vyzkoušena. Z tohoto důvodu je třeba podpořit jednak poradenství, jednak vedení konkrétních „strategických“ kauz a dosažení relevantního soudního výkladu některých dosud nevyužitých institutů (zákonné znaky lichvy v trestně právní i občanskoprávní oblasti).

## **3. Příprava pilotního projektu nízko úročených půjček pro dlužníky**

Je nutné rozpracovat, pilotně ověřit a zavést fungování subjektu/ů, jež budou sociálně vyloučené klientele v případě potřeby půjčovat finanční prostředky, stanovit podmínky, jež musí uchazeč o půjčku splňovat, stanovit způsob průběžné práce s klienty (bez níž není

<sup>50</sup> Např. zda dochází již i v českém prostředí k rozvoji dříve atypických distančních možností sjednávání smluv o půjčce či úvěru, jakým je uzavírání smlouvy skrze internet, telefon či SMS.

<sup>51</sup> Vedení soudních sporů s orgány veřejné správy a dalšími institucemi, které vyústí ve změnu zažité praxe

<sup>52</sup> Respektive v některých případech zákonná úprava, jejímž smyslem je vzniku nežádoucích právních vztahů preventivně zamezit, není fakticky realizována na základě důvodů ležících již mimo její dosah – zejména jde o problém naprosto absentující včasné a kvalitní právní porady sociálně vyloučeným skupinám obyvatel, kteří se tak ve většině případů nemají šanci dozvědět, že pro ně zatěžující právní vztah z hlediska platného práva buď ani nevznikl, nebo že jejich právní pozice by byla mnohem výhodnější, kdyby se svých práv vůči věřiteli relevantním způsobem dovolali.



fungování tohoto mechanismus představitelné), způsob splácení (výše úroků, možnost splatit část úroků prací veřejně prospěšné povahy). Hlavními přednostmi tohoto řešení by měly být funkční pružnost, variabilita, adresnost a kontrolovatelnost poskytování prostředků. Mělo by reagovat na sociální situace, jež nemohou být řešeny běžným způsobem (dávkou v hmotné nouzi, které nepamatují na všechny situace) nebo v nichž běžný způsob řešení selhal.

Je vhodné zabývat se možnostmi zřízení nestátního (popř. státem podporovaného) či státního subjektu, který by poskytoval nízké finanční půjčky svým klientům a zároveň je provázel systematickou sociální prací (zahrnující „provázení“ každého dluhu, základní finanční a právní edukaci, podporování v pozitivních možnostech řešení situace - rekvalifikace, započítání vlastní ekonomické aktivity). Na výsledky pilotního projektu by měly navazovat odpovídající legislativní řešení.

#### **4. Legislativní úpravy**

##### **a) stanovení stropu pro celkovou výši zaplacených úroků a jiných souvisejících plateb**

Zároveň je nutné doplnění či změny stávající legislativy tak, aby některým nežádoucím jevům bylo předcházeno – nejlépe formou nastavení limitu, o kolik procent maximálně může celkem narůst výše úroků a všech jiných souvisejících plateb vynaložených dlužníkem v souvislosti s půjčkou či úvěrem. Taková úprava by platila současně se zákazem zneužívání tísňe, ochranou dobrých mravů atd., pouze by stanovovala další maximální hranici pro právně úspěšné vymáhání dlužných částek. Zabraňovala by tak společensky nežádoucím a morálně zcela nepřijatelným situacím, kdy například opomenutí zaplacení velmi malé částky má po několika letech za následek vznik sociálně devastujícího dluhu. Taková úprava je známa například z Řecka. Ujednání směřující k platbám nad rámec stanovených limitů by se netěšila soudní ochraně.

##### **b) zavedení systému bezplatné právní pomoci**

I v oblasti zadlužování patří k bazálním problémům nedostupnost bezplatné právní pomoci. Včasná bezplatná právní pomoc by fungovala jako účinná prevence zadlužování, zároveň by mohla spolu se zajištěním kvalitního právního zastoupení umožnit, aby se případy problematického zadlužení dostávaly k soudu, čímž by se prostřednictvím judikatury precizovaly jednotlivé pojmy, vytvářel by se prostor pro postih lichvářsky jednajících institucí atd. Vhodné by proto bylo **vypracovat zákon o bezplatné právní pomoci, případně novelizovat zákon o advokacii**, aby osobám s nízkým příjmem bylo umožněno chránit si svá práva prostřednictvím státem definované, hrazené a systematicky nabízené právní pomoci.

##### **c) zákaz rozhodčích doložek ve spotřebitelských smlouvách**

V zájmu právní jistoty spotřebitele by bylo vhodné v občanském zákoníku výslovně uvést, že ve spotřebitelských smlouvách jsou zakázány rozhodčí doložky určující rozhodce ad hoc a tzv. doložky zmocňující rozhodce k rozhodování podle zásad spravedlnosti.

##### **d) znemožnit využívání institutu přikázání pohledávky ve vztahu k tzv. nezabavitelnému příjmu**

Při využití institutu přikázání pohledávky z účtu není dnes možné rozlišovat mezi sociálními dávkami a jinými prostředky, neboť peníze na účtu nejsou nijak označeny. Navrhujeme převzít model z Německa, kde sociální dávky exekuci nesmí podléhat a prostředky sociální pomoci zasílané na účet jsou označeny jako „nezabavitelný příjem“ a nemohou ze zákona podlehnout exekuci

##### **e) rozšířit specializovaný správní dozor ČNB i nad nebankovní finanční instituce poskytující finanční půjčky**

**f) odstranit nedostatky identifikované v platné úpravě tzv. osobního bankrotu**

**5. Stanovit v rámci státní správy garanty jednotlivých částí koordinovaného postupu v dané oblasti a vyčlenit dostatečné kapacity na jeho řešení, založit specializovaný tým pro koncipování politiky, zpracovat celostátní koncepci, přičemž**

**a) Ministerstvo práce a sociálních věcí by mělo prosazovat zavedení specifického finančně-právního poradenství pro osoby nejvíce ohrožené pastí zadlužení jako součást sociálních služeb garantovaných státem;**

**b) Ministerstvo financí by mělo v metodických a normativních aktivitách věnovat pozornost nejen bankovnímu sektoru, ale i „nestandardním“ segmentům finančního trhu a zvýšeně zranitelné klientele, u které obecně aplikovatelné nástroje ochrany a pomoci nejsou adekvátní<sup>53</sup>. Při informačních a vzdělávacích aktivitách věnovat zvýšenou pozornost sociálně vyloučeným adresátům;**

**c) Ministerstvo průmyslu a obchodu by mělo věnovat systematickou pozornost ochraně spotřebitele ve vymezeném segmentu, iniciovat zvýšenou aktivitu České obchodní inspekce ke kontrolním a sankčním akcím v této oblasti, vhodné by bylo iniciovat v kontrolní kompetenci ČOI specializované akce<sup>54</sup> a vést živnostenské úřady k systematickým kontrolám těchto podnikatelských subjektů a věnovat zvýšenou pozornost regulativním omezením reklamy finančních institucí;**

**d) Ministerstvo spravedlnosti by mělo věnovat zvýšenou pozornost státnímu dohledu nad exekuční činností;**

**e) velmi významnou roli zde má také Úřad vlády ČR, který by měl řešit vytvoření Agentury k přecházení sociálnímu vyloučení, která by facilitovala řešení problému sociální exkluze ve všech jeho aspektech, a obecně z vládní, politické úrovně by měly být řešeny faktické rozpory mezi vládními koncepcemi k řešení sociální exkluze a aktivitami obcí, jež sociální vylučování v četných případech prohlubují či upevňují; v případě nutnosti iniciovat potřebné legislativní změny;**

**f) Ministerstvo vnitra v této souvislosti musí věnovat zvýšenou pozornost dohledu a dozoru nad aktivitami obcí, které mohou mít vliv na sociální exkluzi /inkluzi jejich občanů;**

---

<sup>53</sup> Dnem 1. dubna 2006 nabyl účinnosti zákon č. 57/2006, o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem. V červnu 2006 proběhl na MF ČR seminář o draftu Světové banky na téma ochrany spotřebitele na finančním trhu, přičemž hlavním doporučením vzešlým z tohoto jednání je posílení finančního vzdělávání potenciálních klientů finančních institucí, v jehož základu je premisa, že vzdělaný spotřebitel odolá tlakům i neférovým praktikám finančních institucí. Dalšími doporučeními Světové banky jsou posílení samoregulace finančních institucí, stanovení závaznosti a vymahatelnosti etických kodexů, vytvoření důvěryhodného systému řešení sporů klient versus finanční instituce, resp. vznik finančního ombudsmana. Na MF ČR byla vytvořena Expertní skupina pro finanční sektor.

<sup>54</sup> Jako jsou př. specializovaná šetření České školní inspekce, která provádí i „tematicky zaměřené“ kontrolní akce – např. zaměřené na otázku diskriminace dětí se speciálními vzdělávacími potřebami v systému vzdělávání – jejichž výsledkem jsou relevantní kontrolní zprávy.

g) protože garantem školního vzdělávání je stát, musí **Ministerstvo financí společně s Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy** pracovat jak na systému budování finanční gramotnosti na základních a středních školách, tak na systému vzdělávání dospělých;

**h) Úřad pro ochranu osobních údajů** by měl prověřovat, zda v souvislosti s kontraktačním procesem, osobními návštěvami a kontrolou rodinného prostředí klienta **nedochází ke shromažďování a uchování nadbytečných údajů, případně citlivých údajů nad rámec zákonného a smluvního oprávnění.**

#### **6. Zapojit se do mezinárodní platformy k řešení této problematiky, studovat zahraniční modely a vhodně přebírat některé jejich prvky do praxe v ČR**

V dubnu 2006 byla založena platforma pro diskutování a řešení tohoto fenoménu (European Coalition for Responsible Credit, ECRC)<sup>55</sup>.

Materiály z konference ECRC spolu s dalšími souvisejícími materiály by měly být podrobněji analyzovány a zváženy při navrhování konkrétních řešení, stejně tak by měla být zvážována možnost zapojení České republiky do této nebo jiné z mezinárodních iniciativ, má-li ČR nastoupit cestu k aktivnímu řešení jevu zadlužování.

---

<sup>55</sup> Viz <http://www.responsible-credit.net>.

## VIII. Doporučení pro komplexní řešení

### Koordinátor na místní úrovni

V předchozím textu jsme nastínili možnosti řešení v stěžejních oblastech sociálního vyloučení – bydlení, zaměstnávání, práce s dětmi a jejich vzdělávání a bezpečnosti vč. problematiky zadlužování. V každé oblasti je třeba přijmout řadu kroků na úrovni státu, samospráv, škol, policie a dalších institucí, vč. nevládního sektoru. Tato řešení je nutné vhodně kombinovat a koordinovat, a to zejména na místní úrovni obce či města. Bez propojení a návaznosti jednotlivých opatření není možné se dobrat odpovídajícího výsledku. Proto navrhuje zavádět na místní úrovni **koordinátory, jejichž úlohou by bylo sjednocovat postup všech institucí a organizací při řešení problémů spojených se sociálním vyloučením**. Úkolem koordinátora by bylo:

- **Shromažďování aktuálních informací** o situaci a problémech v sociálně vyloučených lokalitách a jejich sdílení na úrovni regionu. V současné době již mnohde existuje velké množství informací o jednotlivých lokalitách, ale nedochází k jejich výměně mezi subjekty, které s nimi mají co do činění (úřad práce, sociálně právní ochrana dětí, sociální odbory, neziskové organizace, policie, samospráva...). Informace navíc rychle zastarávají, lokality se rychle mění, migrace je v nich vysoká.
- **Koordinace činností v lokalitách**. Koordinátor by se měl v terénu lokalit osobně pohybovat, jeden koordinátor by měl připadnout na jednu lokalitu, Byť by tato koordinace měla činit jen např. desetinu jeho celkové pracovní činnosti. Tak bude zajištěno, že koordinátor bude soustředěn na jedinou lokalitu a nebude se věnovat těm, kde je úspěšnější a kde se mu práce daří. Ideální by bylo, pokud by funkci koordinátora vykonával pracovník neziskové organizace, např. z řad poskytovatelů sociálních služeb, který **není závislý na žádné veřejně-správní instituci**. Koordinátoři se mohou po čase i střídat, i organizace se mohou střídat – důležité je zabránit tomu, aby v jednom regionu měla jedna organizace na tuto službu dlouhodobě monopol. Koordinátor by se scházel dohromady (viz výše – týmy) i jednotlivě se zástupci institucí, konzultoval s nimi aktuální situaci a problémy k řešení. Identifikoval by potřeby lokalit a inicioval nutná opatření (např. pokud by někde chyběla sociální služba pro rodiny s dětmi, usiloval by o její zavedení a zajištění jejího řádného fungování).

**Stát, příp. samospráva by měly toto místo dotovat formou grantů** neziskovým organizacím. Díky souběhu informací od místních koordinátorů by kraje měly **stále aktuální informace o tom, co se v lokalitách děje** a co je třeba udělat pro eliminaci sociálního vyloučení – jakou službu či jaký projekt podpořit, do čeho investovat, co se naopak neosvědčilo a nemá smysl v tom pokračovat. Zakázky už by tak nemusely složitě vymýšlet neziskové organizace, ale dával by je na základě informací od koordinátora kraj. Poskytovatelé služeb by se pak jen hlásili do výběrových řízení na realizaci těchto zakázek. Tento systém by mohl nahradit regionální působení plánované Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách, která není nezávislá a jejíž název a zaměření je navíc etnický podmíněné (o nebezpečnosti etnického podmiňování jsme se zmínili již několikrát).

Podstatným prvkem fungování koordinátora by také bylo, že by nebyl podřízen nikomu mimo strukturu své organizace a ani jemu by nebyl nikdo nijak podřízen a povinován. Jeho práce by spočívala ve vyjednávání a manažerských postupech, pomoci při vytváření lepších podmínek k tomu, aby v prostředí sociálního vyloučení žilo stále méně a méně lidí.

Práci koordinátora mohou doplňovat **koordináčnmi aktivitami obce s rozšířenou působností a kraje:**

- Obce s rozšířenou působností mohou vytvářet podmínky pro pravidelné setkávání a společnou práci všech, kteří v lokalitách působí nebo mají vůči problémům, které se v lokalitách vyskytují, určité zákonné povinnosti – zástupci samosprávných úřadů, nevládních organizací, policie, úřadu práce atd. Vytvořením takovýchto **multidisciplinárních týmů** by mělo dojít ke koordinaci činností a sdílení informací. Úkolem kraje by potom bylo vytvořit pro obce s rozšířenou působností **metodiky**, jak postupovat, jak v těchto týmech pracovat a co je jejich cílem.
- Na úrovni kraje by pak bylo vhodné pořádat **setkání obdobná** a pravidelná, na kterých se budou setkávat **po vertikální linii** zástupci jednotlivých oborů (např. krajský policista s okresními policisty atp.).

Příklad dobré praxe

**Projekt Polis – Podpora sociálně integračních politik a služeb. Rozvojové partnerství v sociální politice (Člověk v tísni, o.p.s.)<sup>56</sup>**

„Cíle projektu: POLIS si klade za cíl navrhnout a realizovat systém koordinace aktivit všech organizací a institucí, které se na místní úrovni podílejí na tvorbě sociální politiky ve vztahu k sociálně vyloučeným občanům, zejména Romům a cizincům. Dlouhodobým cílem projektu POLIS je: minimalizovat počet lidí žijících v sociálním vyloučení a zamezit vzniku chudinských lokalit (ghett), v nichž žijí tito lidé koncentrovaně, pomoci nastavit sociální politiku měst tak, aby zachránila většinu lidí v životní krizi před pádem do sociálního vyloučení a umožnila jim návrat do běžného života, pomoci trvale propojit instituce, které pracují s lidmi v sociálním vyloučení a zvýšit povědomí veřejnosti o podmínkách života v sociálním vyloučení.

Prostředky: Vzdělávání a poradenství, poskytované pracovníkům místních samospráv a Úřadů práce, policie, NNO, zaměstnavatelům, novinářům. Dále poradenství a vzdělávání pracovníků místních škol s důrazem na interkulturní a inkluzivní vzdělávání a výchovu, a nakonec aktivity v oblasti koordinace a managementu místních partnerství mezi institucemi, jejichž činnost má vliv na situaci místních sociálně vyloučených občanů, zejména nejchudších Romů. Součástí POLIS je také terénní sociální práce. Pro realizaci těchto aktivit bylo sjednáno partnerství se všemi relevantními subjekty (samospráva, ÚP, školy, spolupracující neziskové organizace).

**Popis programu:** POLIS je rozvojové partnerství, iniciované společností Člověk v tísni v Plzni, Bílině a Ústí nad Labem, jehož principy jsou navíc postupně uplatňovány v praxi Terénních programů společnosti Člověk v tísni v dalších městech, například v Kladně. POLIS propojuje instituce (úřady, školy, policii, zastupitele a další), které přicházejí do styku se sociálně slabými lidmi, provozuje přímou terénní sociální práci, poskytuje informace o specifických podmínkách života v sociálním vyloučení, které využijí například policisté při potírání kriminality (lichva, organizovaný zločin), podporuje interkulturní a komunitní vzdělávání a vzdělávací aktivity pro děti ze sociokulturně znevýhodněného prostředí. Motivuje klienty, aby dohlíželi na školní docházku svých dětí. Projekt POLIS řídí v každém městě ředitel místní pobočky spol. Člověk v tísni, tým projektu dále tvoří terénní sociální pracovníci, pracovní poradci, koordinátoři vzdělávacích aktivit a pracovníci partnerských organizací. Ředitel pobočky je hlavním poradcem a vyjednavatelem ve vztahu k samosprávě a

---

<sup>56</sup> Informace o projektu byly převzaty z [www.epolis.cz](http://www.epolis.cz).

dalším partnerům a koordinuje všechny další aktivity, které POLIS tvoří – tedy vzdělávání pracovníků veřejné správy a škol, účast týmu na komunitním plánování atd.

### Terénní sociální práce (TSP)

**Terénní sociální práce je jedním z nejúčinnějších nástrojů sociální inkluze.** Je založená na práci s jednotlivci, kteří mají zájem řešit své problémy spojené s tím, že se nacházejí v prostředí sociálního vyloučení. Existuje celá řada různých zaměření TSP – pro jednotlivce v oblasti bydlení, při hledání zaměstnání, při jednání s orgány činnými v trestním řízení, pro rodiny s dětmi, pro mladistvé ohrožené různými sociálními patologiemi atp. S TSP je tedy vhodné kombinovat téměř všechna ostatní inkluzivní opatření, která jsou výše uvedena. Výhodou TSP je její **maximální dostupnost** pro klienta (pracovník přichází za klientem), **finanční nenáročnost** (v porovnání s represivními nebo krajními opatřeními – výkon trestu, umístování dětí do dětských domovů apod.) a **efektivita**.

V současné době podléhá výkon TSP zákonu o sociálních službách, takže **k vyřešení zůstává kontinuita financování těchto služeb** (poskytovatelé musejí každoročně opakovaně žádat o dotace, přičemž nemají žádnou záruku, že finanční prostředky na další rok obdrží) a zajištění **odpovídajícího ohodnocení pro sociální pracovníky** (práce TSP je vysoce náročná z hlediska psychického i fyzického, ale jejich práce je stále finančně výrazně podhodnocena). Pokud je podle zákona po sociálních pracovnících požadováno odpovídající vzdělání, praxe a profesionální výkon, je také třeba je dle toho odměňovat.

## IX. Užití prameny

Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti. Gabal Analysis & Consulting, Praha 2006, s. 29. [www.gac.cz](http://www.gac.cz), rubrika „Naše práce“ a následně „Výstupy ke stažení“

Co se osvědčilo. Partners Hungary Foundation, 2003

Gabal, I. – Čada, K. – Snopek, J.: Klíč k posílení integrační politiky obcí. Otevřená společnost, o.p.s., 2008. [www.gac.cz](http://www.gac.cz), rubrika „Naše práce“ a následně „Výstupy ke stažení“

Informace o výstupech z výzkumu kriminality v sociálně vyloučených lokalitách, OBP MV, 2006. Interní materiál MV.

Jára, M. (a kol.): Sociální diskriminace pod lupou. Otevřená společnost, o.p.s., 2006. [www.diskriminace.cz/dt-publikace/](http://www.diskriminace.cz/dt-publikace/)

Komunitní plán sociálních služeb ve městě Kladně 2008-2010, s. 119-120. [www.mestokladno.cz](http://www.mestokladno.cz)

Toušek, L.: Sociální vyloučení a prostorová segregace. [www.caat.cz](http://www.caat.cz), rubrika „Publikace“.

Vaňková, M.: „Systém brána“ aneb jak přispívá policie k reprodukci sociálního vyloučení. In: Jakoubek, M. – Budilová, L.: Romové a Cikáni – neznámí i známí. Leda, Praha 2008.

Vyhodnocení orientačního šetření k zákonu o pomoci v hmotné nouzi a k aplikačnímu programu OK nouze po půl roce účinnosti, MPSV, 2007.

Zmapování typů kriminality, s nimiž se potýkají sociálně segregované romské komunity žijící na území Karlovarského kraje, Centrum aplikované antropologie pro Ministerstvo vnitra ČR, 2005. Neveřejná zpráva.

Zmapování typů kriminality související se sociálně vyloučenými lokalitami na území města Brna, Centrum aplikované antropologie pro Ministerstvo vnitra ČR, 2006.

Zmapování typů kriminality související se sociálně vyloučenými lokalitami na území města Prahy, Centrum aplikované antropologie pro Ministerstvo vnitra ČR, 2007. Neveřejná zpráva.

[www.epolis.cz](http://www.epolis.cz)

[www.cesky-zapad.cz](http://www.cesky-zapad.cz)

[www.drom.cz](http://www.drom.cz)

[www.socialni-ekonomika.cz](http://www.socialni-ekonomika.cz)

[www.strep.cz](http://www.strep.cz)

[www.mabs.ie](http://www.mabs.ie)

[www.responsible-credit.net](http://www.responsible-credit.net)