

kapitalismu (čínské či korejské provenience);

- odblokování existujících systémových zábran dosud efektivně podporujících nadprůměrně vysoký odtok kapitálu z ČR;
- hledání synergických efektů umožňujících i v přechodném období aplikovat v přiměřené míře smysluplné sociální standardy tak, jak jsou v širokém spektru obsaženy ve výše uvedeném stanovisku EHSV k evropskému pilíři sociálních práv.

*Pokud by se dařilo průběžně docílovat synergických efektů z těchto a dalších faktorů posilujících trvale udržitelný růst ve všech jeho dimenzích, mohla by dostat samotná idea evropského pilíře sociálních práv reálný a realizovatelný obsah a také výše citované vize Ursuly von der Leyenové by mohly nabýt realističnosti.*

Širší zasazení problematiky aplikace evropského pilíře sociálních práv do kontextu eurozóny a zemí stojících mimo eurozónu je přece jednou z oblastí, o které se ve všech zemích EU v rámci národních debat již poměrně do hloubky diskutovalo. Země eurozóny mají nástroje pro snazší aplikaci a konvergenci sociálních oblastí, jejichž principy jsou v evropských smlouvách zakotveny, ale jejichž realizace zatím příliš koordinována není. Jedno-

značný názor zemí, které do EU vstoupily po roce 2004, upřednostňuje aplikaci evropského pilíře sociálních práv bez rozdílů na všechny země EU.

Aplikace pouze na země eurozóny vyvolává obavy z urychlení vývoje směrem k „vícerychlostní“ Evropě a z dalšího zaošťování zemí mimo eurozónu v oblastech mzdových i sociálních. Tento vývoj by mohl vyvolat obavy z další divergence v EU, což by v současném politickém ovzduší mohlo jen dále posilovat nedůvěru v EU a vážně ohrozit celý evropský projekt – jeden brexit snad jako vážné varování stačil. Proto je tato otázka velmi citlivá a vyžaduje vyvážené řešení, opřené více o exaktnost a méně o hysterii.

### Závěr

Především problematika dopadů technologického vývoje popisovaného jako *Průmysl 4.0*, *Práce 4.0* nebo šířeji jako *Společnost 4.0* zaměřuje diskuse o evropském pilíři sociálních práv do budoucnosti. Nástin reality produkce v blízké budoucnosti, ale i typů a způsobů práce třeba v rámci tzv. „ekonomiky sdílení“ podporované digitálními platformami znamená masivní vyhýbání se některých aktérů ekonomicko-právním strukturám a vztahům. *Vzhledem k přeshraničnímu či dokonce*

*mezikontinentálnímu charakteru těchto pracovních a obchodních vztahů je žádoucí jednoznačná evropská úprava základních charakteristik a požadavků s cílem pozitivní sociální konvergence v Evropě. Národní řešení má v těchto oblastech zjevně velmi omezenou působnost.*

Kvalitní diskuse o tom co, jak a do jaké míry by mohly být jednotlivé prvky upraveny, by jistě byla přínosem k rozvoji evropského pilíře sociálních práv a k dalšímu směřování sociálně tržní ekonomiky přinejmenším pro první čtvrtinu 21. století. Nepochybně by vytvořila žádoucí rámec pro uvážlivou korekci někdy hodně utopických vizí obsažených v *Politických směrech pro příští Evropskou komisi, 2019–2024*.

1 Pozn.: Paritou kupní síly je takový poměr mezi měnami, který vyjadřuje schopnost zakoupit stejný soubor statků ve srovnávaných zemích.

*Ing. Jaroslav Šulc, CSc.*

*(sulc.jarek@volny.cz) pracoval téměř dvě desetiletí na ústředních orgánech státní správy České republiky (FSÚ, FMSP a MF ČR), souběžně působil na VŠE a poté na VŠFS. V posledních deseti letech byl ekonomickým poradcem předsedů ČMKOS, premiéra a předsedy Senátu. Nyní je v důchodu. Zabývá se především sociálními aspekty makroekonomického vývoje.*

## Polemika

# Dva roky vyhlašování bezdoplatkových zón. Méně dávek, více bídy

Alena Zieglerová

**Vyhlašování oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, tzv. bezdoplatkových zón, je součástí zákona o pomoci v hmotné nouzi již dva roky. Ustanovení se do zákona dostalo s cílem umožnit samosprávám zakázat výplatu sociální dávky doplatek na bydlení tam, kde dochází ke kumulaci potíží spojených s poskytováním nekvalitního bydlení chudým. Bezdoplatkové zóny se rychle rozšířily do desítek obcí ve většině krajů ČR. Proti daným částem zákona se postavili senátoři podáním ústavní stížnosti. Návrhy na zrušení vyhlášek řeší také krajské soudy a krajské úřady. Zákonem daný cíl je při rozšiřování zón v obcích zaměřován za boj proti obchodu s chudobou. Spekulantů s bydlením se však bezdoplatkové zóny nedotýkají, úbytek sociálně vyloučených lokalit v důsledku jejich vyhlašování se neprokázal. Postiženými tak zůstávají jen domácnosti v hmotné nouzi, kterým nezbyvá než své ubytování hradit z jiných zdrojů. Lékem na snížení výskytu negativních jevů spojených s bydlením nízkopříjmových je zavedení sociálního bydlení.**

**Bezdotkatelná zóna** se říká domu, vchodu, ulici nebo čtvrti, kde je z rozhodnutí obce od určitého data znemožněno vyplácet sociální dávku doplatek na bydlení. V zákoně č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi v aktuálním znění (dále jen „zákon“) jsou bezdoplatkové zóny pojmenovány jako „oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů“. Běžně jsou tato místa ztotožňována s označením „sociálně vyloučené lokality“ nebo „ghet-

to“. **Doplatek na bydlení** je sociální dávka určená k úhradě nákladů na bydlení osob v hmotné nouzi. Její oprávněnost posuzuje a výplatu kontroluje Úřad práce České republiky (dále jen „úřad práce“), tedy stát. **Rozhodnutím obce** je míněn akt zastupitelstva nebo rady, tedy obce jako samosprávy, vedoucí k podání žádosti pověřenému obecnímu úřadu (obce často jiné, nejméně II. typu),<sup>1</sup> aby vydal opatření obecné povahy, kde bude stanoveno, do kterých míst

žádající obce nebude kvůli zvýšenému výskytu sociálně nežádoucích jevů vyplácen doplatek na bydlení. Bez nároku na tuto sociální dávku se pak od stanoveného data ocitnou jak občané v hmotné nouzi nově přistěhovaní, tak ti stávající, pokud se v rámci bezdoplatkové zóny přestěhují nebo jejich ubytovací či obdobná smlouva vyprší a nová na ni nenaváže. Opatření obecné povahy je typ vyhlášky využívaný do doby rozmachu bezdoplatkových zón

zejména pro oznámení dopravních omezení a zákaz vstupu do lesů.

Je užitečné se ohlédnout zpět do doby, kdy se označování míst v obci, kde nemá být podporováno bydlení chudých, dostalo do zákona. Je to totiž historie ještě o něco hlubší, než období dvou let, po které se vyhlášení bezdoplatkových zón rozvinulo do dnešních rozměrů.

### Zákaz doplatku na bydlení jako úlitba obcím

Kořeny vzniku bezdoplatkových zón nacházíme v roce 2012, kdy tehdejší ministr práce a sociálních věcí Jaromír Drábek ukončil vyplácení sociálních dávek obcemi a převedl agendu hmotné nouze na úřad práce. Obce tehdy přišly o to, co do té doby považovaly za své výsostné vody. Přestaly mít vliv na přiznávání a rozhodování o výši sociálních dávek. Úřad práce, sjednocený pár měsíců předtím ze 77 samostatných pracovišť, se horko těžko dával dohromady a výplatu sociálních dávek zvládal jen s obtížemi. Kritizovat převod dávek z obcí na stát, byť dávky samy byly vždy státní, začalo být napříč celou veřejnou správou běžné.

Obce ztratily motivaci provádět sociální práci, když náhle bez dávek „nebylo jak“. Některé dokonce rušily své sociální odbory. A právě tou dobou se naplno uchytil dodnes přetrvávající pokřivený dialog státu s obcemi o místních sociálních politikách, charakterizovaný opatrným našlapáním a nešikovnými, pro samosprávy nezávaznými, pokyny ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“), kdykoli je potřeba se s obcemi domluvit, co v sociální oblasti bude dělat stát a co spadne do kompetence obcí, případně „za kolik“. Nátlak a ústupky, tak dnes v Česku vypadá prosazování státní sociální politiky, která je z podstaty plošná, např. při boji s chudobou, na lokální úrovni. Nejvýraznější nátlakovou skupinou se v průběhu tahanic se státem stal Svaz měst a obcí ČR (dále jen „SMO ČR“) reprezentující 44 % místních samospráv.

Už v roce 2014 dokázal SMO ČR přesvědčit poslance Zbyňka Stanjuru, aby svým jménem předložil pozměňovací návrh k projednávané novele zákona, kterým se rozhodování o „ztracené“ sociální dávce na bydlení chudých vrátí do rukou obcí. Nešlo o to, aby se na obce vrátili úředníci z úřadu práce. Šlo o tu moc přiznat, spíše však o možnost nepřiznat, dávku lidem na ubytovnách. Protože bez nutného bydlení chudých bude v obcích klid a pořádek. Pozměňovací návrh na doplnění podmínek přiznání doplatku na bydlení zněl:

*V § 33 odst. 6 větě druhé se na konci doplňují slova „v případě souhlasu obce, na jejímž katastrálním území se ubytovací zařízení nachází.“<sup>5</sup>*

Novinka platila, na pozadí proměnlivého vyládu ministerstva vnitra o závaznosti (ne)souhlasu samospráv pro rozhodování úřadu práce coby státního orgánu, jen necelé dva měsíce. Anabáze skončila změnou stanoviska ministerstva vnitra těsně předtím, než byla vyčerpána možnost vyplácet alespoň mimořádnou okamžitou pomoc klientům, kteří kvůli prudkému nárůstu nesouhlasu obcí s výplatou doplatku na bydlení přicházeli ze dne na den o střechu nad hlavou. Ikonou tohoto prvního pokusu o obnovu rozhodování samospráv o chudinských dávkách se stal starosta Bohumína, který neváhal zajistit zákaz doplatku na bydlení na území města všem<sup>4</sup>.

Vládou iniciovaná oprava, další novela zákona, počítala už jen s využíváním informace pověřených obecních úřadů, tedy obcí II. stupně a těch menších, spadajících do jejich správního obvodu, při rozhodování úřadu práce o přiznání doplatku na bydlení:

*V § 33 odst. 6 větě druhé se za slovo „nouzi“ vkládají slova „s využitím informace pověřeného obecního úřadu nebo újezdního úřadu podle § 35a odst. 1“ a slova „v případě souhlasu obce, na jejímž katastrálním území se ubytovací zařízení nachází“ se zrušují.<sup>5</sup>*

S pozměňovacími návrhy k vládní opravné novele SMO ČR tentokrát oslovil poslance Vladislava Vilímce. Jeho první pozměňovací návrh byl ještě opatrný a snažil se překonat potíž se závazností stanoviska samospráv pro stát:

*V § 33 se doplňuje odstavec 9, který zní: „(9) Sdělí-li obec krajské pobočce Úřadu práce stanovisko, v němž uvede lokality na svém území, ve kterých dochází ke koncentraci sociálně nežádoucích jevů a jehož součástí může být doporučení o maximálním počtu osob, jimž by měl být poskytnut doplatek na bydlení v dané lokalitě, je orgán pomoci v hmotné nouzi povinen toto stanovisko v řízení o přiznání doplatku na bydlení zohlednit.“<sup>6</sup>*

Součástí zdůvodnění návrhu bylo de facto přiznání autorství SMO ČR a také odkrytí hlavního důvodu návrhu:

*Tento pozměňovací návrh je podporován i ze strany Svazu měst a obcí ČR ... Cílem tohoto pozměňovacího návrhu je zachování určité pravomoci obce v samostatné působnosti především v rozhodování, zda na jejím území se budou dotovat tzv. substandardní formy bydlení. Je evidentní, že s ubytovny je spojena řada rizikových jevů, které se přímo dotýkají územní samosprávy a působnosti obcí. Z těchto důvodů je nezbytné, aby obec i v samostatné působnosti měla v nezbytné míře oprávnění vstoupit do regulace místních podmínek.*

K překvapení mnohých pak tentýž poslanec předložil v den konání druhého čtení návrhu ještě druhý, o poznání sofistikovanější pozměňovací návrh z dílny SMO ČR. Problém nezávislosti rozhodování státu na rozhodování samospráv byl v novém návrhu překonán navázáním politického rozhodnutí obce v samostatné působnosti na správní úkon pověřeného obecního úřadu, tedy již v přenesené působnosti. Pověřené obecní úřady byly navíc dle návrhu povinny žádost o vyhlášení bezdoplatkových zón před podáním projednat se státními orgány, konkrétně s Policií ČR v případě, že za nežádoucí jev je v dané oblasti označeno porušování veřejného pořádku, a s Orgánem sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“) působícím v přenesené působnosti státu na obecních úřadech obcí III. typu, pokud je za nežádoucí jev označeno závadové chování ohrožující vývoj dětí. „Kouzlo“ návrhu pak spočívalo v jeho propojení s nově dodaným odstavcem 9 do paragrafu 33 zákona, který vyloučil schválení žádosti o doplatek na bydlení v místech označených obcí jako oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, pokud byl jejich zvýšený výskyt státními orgány potvrzen.

*§ 33d Oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů (1) Obec, na jejímž území se nacházejí místa, ve kterých se ve zvýšené míře vyskytují sociálně nežádoucí jevy, může požádat pověřený obecní úřad, v jehož územním obvodu se tato místa nacházejí, o vydání opatření obecné povahy, jímž se vyhláší oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů (dále jen „opatření obecné povahy“). Žádost musí obsahovat: a) identifikaci míst, ve kterých se ve zvýšené míře vyskytují sociálně nežádoucí jevy a b) odůvodnění, v čem je spatřován zvýšený výskyt sociálně nežádoucích jevů; za sociálně nežádoucí jevy se považuje zejména porušování veřejného pořádku, nepříznivé vlivy působící na děti, výskyt osob pod vlivem návykových látek apod.*

*V § 33 se doplňuje odstavec 9, který zní: „(9) Nárok na doplatek na bydlení nevznikne, pokud se byt, jiný než obytný prostor podle odst. 6 věty první nebo ubytovací zařízení nachází v oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů vyhlášené opatřením obecné povahy podle § 33d. Ustanovení věty první se nepoužije na případy, kdy vlastnické právo nebo právo na užívání bytu, jiného než obytného prostoru podle odst. 6 věty první nebo ubytovacího zařízení vzniklo před vydáním opatření obecné povahy podle § 33d.“<sup>7</sup>*

A právě tak se zrodily bezdoplatkové zóny. V okamžiku překvapení zákonodárců, kteří měli na seznámení se s pozměňovacími

návrhem od jeho podání k hlasování všehošudy čtyři hodiny, nebylo návrhu co vytknout. Tedy alespoň co do výhod pro starosty a primátory, kteří se, podobně jako starosta Bohumína, potřebovali svým voličům představit jako bojovníci proti obchodu s chudobou. Konečně se jim otevřela cesta, jak zakázat alespoň někde na svém území sociální dávku, kvůli které, jak se mnozí politici dosud domnívají, žijí lidé na ubytovnách, místo aby si pronajali byt a platili si ho ze svého. V rozpravě pak smysl svého návrhu shrnul předkladatel takto:

*Proto jsem i ve spolupráci, musím říci, se Svazem měst a obcí připravil, nebo tedy změnil původní koncept ... nyní tedy nově navrhuji, aby pověřené obecní úřady, to znamená v přenesené působnosti, nikoliv v samostatné působnosti, získaly oprávnění vydat opatření obecné povahy, jímž se vyhláší oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů. Opatření by se vydávalo na základě žádosti příslušné obce v samostatné působnosti, ale projednávalo by se v přenesené působnosti ... **Namísto toho ten vládní návrh vyřazuje z rozhodovacího procesu obce v samostatné působnosti, tedy starosty, kteří znají místní podmínky a musí ty problémy sami řešit.***

Pro další úvahy o funkčnosti bezdoplatkových zón je podstatné nepřehlédnout cíl, s jakým byly do zákona zavedeny. Šlo o **právo obcí jako samospráv rozhodovat o tom, zda na svém území strpí „špatné adresy“, které by musely řešit.** Jinými slovy, cílem druhého pozměňovacího návrhu SMO ČR bylo dostat do zákona právo obcí se problémového bydlení a bydlících na svém území zbavit tím, že určí, kde ubytovatelé a ubytovaní nebudou moci počítat se státní podporou. Legislativně technicky proběhla tato změna posunem od Stanjurova „souhlasu obce“ s výplatou doplatků na bydlení lidem na ubytovnách (2014) přes „závazné stanovisko obcí“ k výplatě doplatků na bydlení i mimo ubytovny ve vládním opravném návrhu (2016) až po Vilímcův „zákaz výplaty“ doplatku na bydlení závazný pro úřad práce, pokud na obcí vymezeném území je pověřeným obecním úřadem na základě stanoviska Policie ČR a/nebo OSPOD shledána zvýšená míra sociálně nežádoucích jevů.

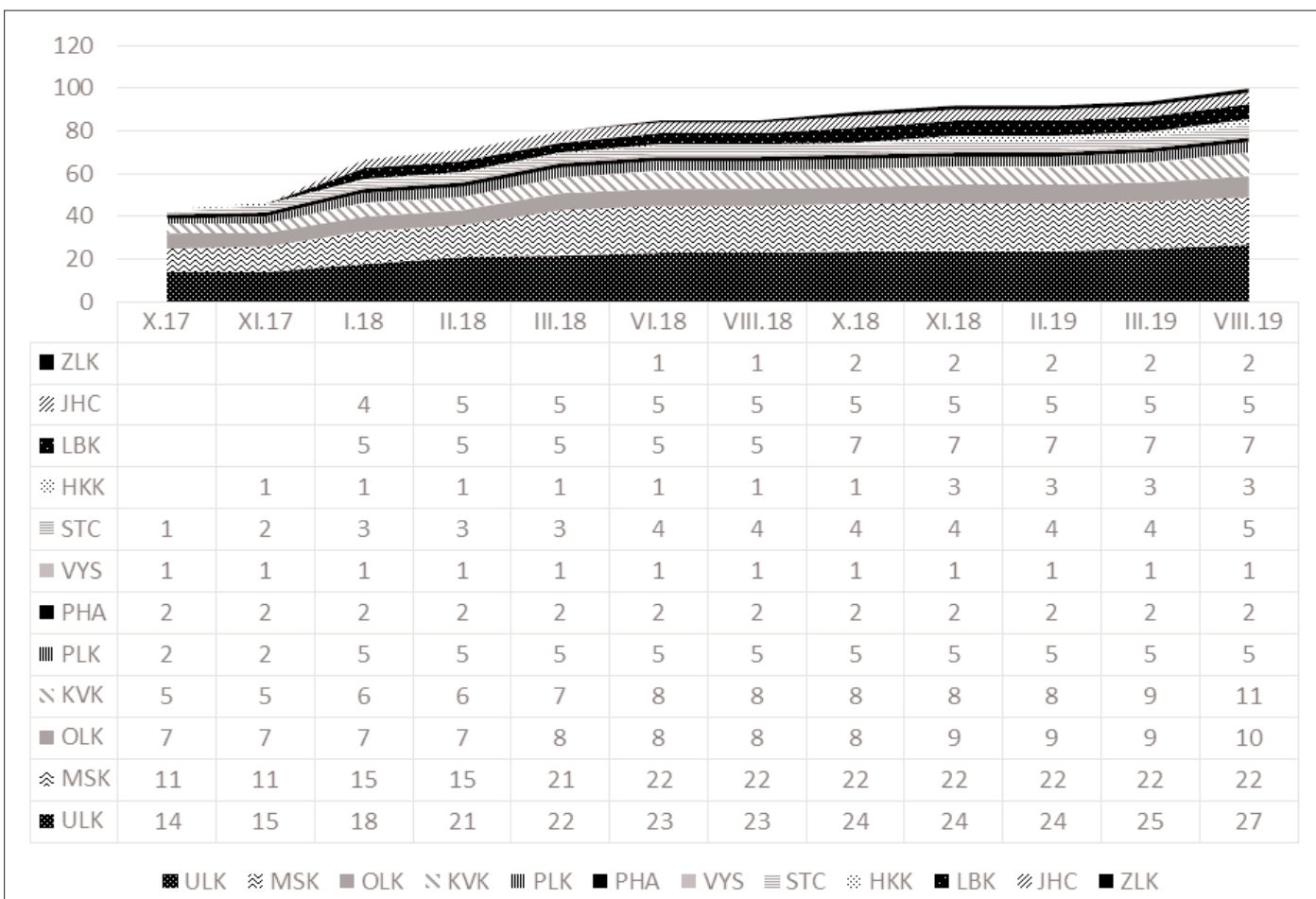
Nutno dodat, že nad tímto řešením panovala v lednu 2017 v Poslanecké sněmovně až dojemná shoda. Snad i proto, že Sněmovnou souběžně procházel vládní návrh zákona o sociálním bydlení, který rovněž počítal s posílením role obcí při

ovlivňování bydlení chudých na svých územích. Proti byla tehdejší ministryně práce a sociálních věcí Michaela Marksová, která uvedla, že „prostřednictvím dávek ten problém takhle řešit nelze ... protože ty návrhy i z hlediska správního práva a věcně z hlediska ústavního práva jsou prostě značně problematické“.<sup>9</sup> Při samotném hlasování o příslušném pozměňovacím návrhu pak byli proti pouze poslanci a poslankyně z její strany.<sup>10</sup> Čistě svědomí může mít také dvacet senátorů a senátorek z více stran, kteří proti zařazení § 33d a § 33 odst. 9 do zákona podali dne 6. 12. 2017 stížnost k Ústavnímu soudu.<sup>11</sup> Ústavní stížnost byla jen logickým pokračováním zamítavého stanoviska k této změně vládního návrhu ze strany Ústavně-právního výboru Senátu z doby jeho projednávání v horní komoře.<sup>12</sup>

### Lavina vyhlásování bezdoplatkových zón

Nástroj obcí proti obchodníkům s chudobou, jak bylo brzy nové ustanovení zákona prezentováno, se stal pro řadu samospráv vítanou holí v ruce, kterou bylo zdánlivě možné „výskyt jevů“, ztotožňovaný často s výskytem chudých, dostat z obce pryč. Podobně jako v roce 2015, také krátce po účinnosti novely s možností vyhlášovat ob-

Graf č. 1: Vývoj rozhodování o bezdoplatkových zónách v krajích





lasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů (od 1. 6. 2017) se jako lavina šířila jednání zastupitelstev a rad obcí, zda novinku využít, jak oblasti stanovit a čím zákaz doplatku na bydlení odůvodnit.

Pomyslné prvenství v tomto závodě o čas zaujímá městský obvod Ostrava-jih,<sup>13</sup> jehož rada se sešla mimořádně v 9.25 hodin hned v první den účinnosti novely a všech šest přítomných členů se za deset minut usneslo, že bude podána žádost o vydání příslušného opatření obecné povahy (dále jen „OOP“). Do čtyř měsíců, při prvním screeningu prováděném Institutem pro sociální inkluzi v říjnu 2017, požádalo o vydání OOP, nebo takový záměr zveřejnilo, 43 obcí v 8 krajích. O rok později, v říjnu 2018, už to bylo 89 obcí ve 12 krajích, což představovalo nárůst počtu obcí uvažujících o bezdoplatkových zónách o 107 % a zastoupení téměř všech krajů. Aktuálně (k 8. 8. 2019) existuje v ČR rovných **100 obcí ve 12 krajích ČR**, které o vyhlášení bezdoplatkových zón prokazatelně uvažují, rozhodly o podání žádosti o jejich vyhlášení, nebo na jejich území bylo nejméně jedno OOP vydáno. Oproti loňskému srpnu je meziroční nárůst počtu těchto obcí sice pozvolnější (o 18 %), nových obcí nicméně trvale přibývá a objevuje se navíc fenomén rozšiřování zón stávajících, někdy i na celé nebo skoro celé území.

Přehled podle krajů je vhodné využívat nejen proto, že seznamy a mapy ukazující konkrétní obce vyvolávají paniku v obcích okolních, která je motivuje k dalšímu vyhlášení bezdoplatkových zón, ale také proto, že postoj krajů je pro odhodlání obcí žádat o vydání OOP klíčový. Krajský úřad je přezkumným orgánem při podávání námitek a připomínek proti vyhlášení OOP a na úrovni samostatné působnosti jsou to právě kraje, kdo nastavuje regionální sociální politiku, která se promítá i do sociálních politik komunálních.

Příkladem dobré praxe v roli přezkumného orgánu je Krajský úřad Středočeského kraje, který na podnět veřejné ochránčyně práva rozhodl 15. 3. 2019 o zrušení OOP vydaného plošně v celém Kladně.<sup>14</sup> Kromě toho, že Magistrát města Kladna v prosinci roku 2017 akceptoval jako bezdoplatkovou zónu celé katastrální území města, což krajský úřad vyhodnotil jako rozporné se zněním § 33d zákona, ignoroval klesající tendenci kriminality i její aktuální stav v roce 2017, takže nebylo možné mluvit o „zvýšeném“ výskytu tohoto negativního jevu, a navíc opomněl vyzvat veřejnost nejen k podání námitek, které se týkají majitelů nemovitostí v zasažených oblastech, ale také připomínek, jež může podat každý, kdo se cítí být vydaným opatřením dotčen.<sup>15</sup> Podobný případ postupu krajského úřadu, tj. zrušení aplikované bezdoplatkové zóny, nastal v Úpici v Královéhradeckém kraji.

Příkladem špatné praxe kraje jako samosprávy je jednoznačně Ústecký kraj,

kteří krátce po účinnosti nového paragrafu 33d pilně vydal vlastní metodiku po obce,<sup>16</sup> včetně formuláře OOP přílohou, která jim pomohla postupovat bez obav z přezkumného řízení jak při podávání odůvodněných žádostí, tak při samotném vyhlášení bezdoplatkových zón. „Tah na branku“ Ústeckého kraje je zřejmý ze srovnání s daleko lidnatějším a podobně strukturálně postiženým krajem Moravskoslezským. Stejně tak je patrný vliv aktivní podpory vyhlášení OOP ze strany Karlovarského kraje<sup>17</sup> v porovnání s přístupem kraje Olomouckého, který naopak při zmínce obcí o úmyslu vyhlásit bezdoplatkovou zónu účinně jedná.

*O zavedení bezdoplatkové zóny uvažoval i Moravský Beroun. Poté, co se do věci vložila vládní Agentura pro sociální začleňování a Olomoucký kraj, město od ní upustilo. „Společně jsme hledali i jiná možná opatření, zejména - ale nejen - v oblasti cílené sociální práce,“ uvedla krajská koordinátorka pro národnostní menšiny Renáta Köttnerová.<sup>18</sup>*

Rozdíly v přístupu krajů jsou zřejmé z přehledu počtu bezdoplatkových zón obcemi avizovaných a skutečně vyhlášených, přičemž je nutno vyzdvihnout, že dva kraje, Jihomoravský a Pardubický, v přehledu vůbec nefigurují, protože na svém území žádné bezdoplatkové zóny neřeší.

Z celkového počtu obcí avizujících vyhlášení OOP (zmiňovaných 100 místních samospráv) bylo **nejméně jedno OOP vyhlášeno v 66 obcích k 8. 8. 2019**. Vyhlášeným OOP je míněno takové, které bylo oznámeno na úřední desce dané obce. Přehled o počtu účinných OOP, tedy ve stavu po vypořádání připomínek a námitek, má k dispozici úřad práce, jemuž obce nabytí účinnosti nahlašují. Úřad práce udává počet **67 účinných OOP** (nikoli obcí) **k 30. 6. 2019**.<sup>19</sup>

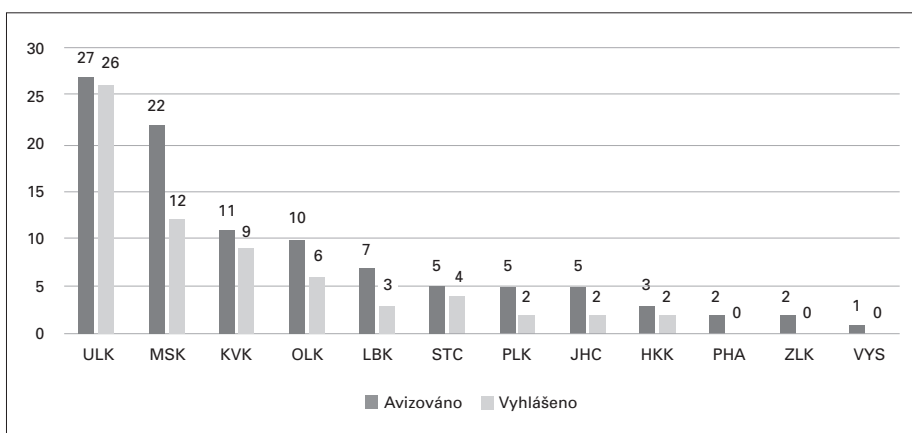
Hnací síly stále rostoucího počtu obcí, které na svém území ve jménu boje proti obchodu s chudobou zadržují státní

pomoc chudým, lze za dva roky vývoje rozdělit na i. soutěživost obcí mezi sebou, ii. vnitřní politickou soutěž, iii. tendenci k rozšiřování zón na hranu možného, iv. dominový efekt na sousední obce a v. bezradnost.

Soutěživost obcí v disciplínách jako kdo první v ČR, v kraji, případně dříve než obce okolní vyhlásí na svém území bezdoplatkové zóny, která obec jich pak bude mít více nebo je rozšíří na větší území, lze demonstrovat na zprávách z regionů. K prvenství účinnosti zákazu doplatku v ČR (od října 2017) se hrdě hlásí Sokolov,<sup>20</sup> ačkoli první byl ve skutečnosti městský obvod Ostrava-jih se třemi OOP účinnými již od srpna 2017. Není přitom tak podstatné, kdy se komu podařilo svolat radu či zastupitelstvo, sepsat žádost a vypořádat připomínky. Zásadní je právě ta pochybná soutěž mezi obcemi uskutečňovaná medializací zakazování doplatku na bydlení jako nějaké zásluhy o blaho občanů na straně jedné (absurdní označení takových obcí je „průkopník“) a na druhé straně šíření paniky u obyvatel obcí v sousedství, které nic takového nedělají.

Meziobecní soutěž probíhá také podobně jako řecko-fímský zápas, v němž vítězí silnější. Známý jsou případy, kdy malá obec I. stupně bez vlastního pověřeného úřadu byla odkázána na libovůli obce větší, jejíž pověřený úřad se zdráhal (v důsledku spojeného modelu veřejné správy, v němž politici mají stále jistý vliv na úředníky) bezdoplatkovou zónu malé obci vyhlásit. Ať už kvůli tomu, že chtěl být sám tím prvním, kdo to udělá (například Most versus Obrnice v Ústeckém kraji) nebo proto, že by musel nést důsledky migrace z obce menší do obce vlastní (příklad Tanvaldu ve vztahu ke Starým Hamrům v Libereckém kraji).<sup>21</sup> Nejméně v jednom případě skončily podobné tahanice sporem řešeným na ministerstvu vnitra. Týkalo se to Městského úřadu v Rumburku a samospráv obcí Krásná Lípa a Staré Křečany na Šluknovsku v Ústeckém kraji. Je navíc signifikantní, že obě tyto obce I. typu byly

Graf č. 2: Počet obcí s avizovanými a vyhlášenými OOP k 8. 8. 2019



k vyhlášení OOP motivovány obavou z existující bezdoplatkové zóny v blízkém Varnsdorfu. Ten je obcí II. typu, a tak si pro dané opatření vystačil s vlastním obecním úřadem. Dnes mají mimochodem na Šluknovsku všechny zmíněné obce vlastní zóny a debatují o tom, zda a jak je dál rozšířit.

Bezútešnost soutěže meziobecní si nijak nezadá s ostrými lokty, které vyžaduje soutěž vnitřní, mezi politiky jednoho města. Ta ve sledovaném dvouletém období kulminovala před komunálními volbami konanými v říjnu 2018. V létě toho roku to v zasažených městech vypadalo, že vyhlášení nebo alespoň rozšíření bezdoplatkových zón je nutnou podmínkou, aby se vůbec někdo do místních zastupitelstev dostal. V Ústí nad Labem a nedalekých Trmicích (dalším příkladem oběžnice velkého města, které nezbyvá, než se přidat) už tou dobou měli bezdoplatkové zóny účinné na 22 místech, dokonce i tam, kde byl v minulosti zaznamenán i jen jediný přestupek. To však bylo do voleb stále málo, proto se debata vedla o tom, kdo hlasitěji prosadí inspiraci městem Kladno, které se za ghetto prohlásilo rovnou celé.<sup>22</sup>

Nepřímou úměru vytěšňovacích a začleňovacích strategií místních politiků vůči jejich výsledkům ve volbách nelze demonstrovat lépe, než právě na příkladu Ústí nad Labem. V červenci 2018 pomohl po ohlášení zrušení dvou ubytoven ústecký politik Karel Karika, ve spolupráci s místními neziskovkami, najít bydlení pro více než 200 obyvatel ohrožených bezdomovectvím. Získal díky tomu od občanů dostatek volebních hlasů, aby v zastupitelstvu mohl usednout, ale byl vytěšněn ostatními politiky z hnutí, která mezi sebou místo pomáhání soutěžila o to, kdo lépe a „efektivněji“ lidi v bytové nouzi dostane z města pryč. Po volbách pak společně docílili prohlášení celého Ústí nad Labem za bezdoplatkovou zónu, čímž z města učinili formálně největší sociálně vyloučenou lokalitu v ČR. Politicky je zkrátka „výhodné“ raději jednoduše zakazovat než složitě vytvářet životní podmínky.

Podobný politický boj jako v Ústí nad Labem svedli kandidáti do zastupitelstva v Mostě, kde to také skončilo plošným vyhlášením bezdoplatkových zón po celém městě. Konkrétně všude tam, kde jsou obytné domy, vyjma ubytoven, takže Mostu se v rámci komunálních voleb navíc podařilo vynalézt bezdoplatkovou zónu „naruby“. Celé město jako bezdoplatkovou zónu mělo za dobu trvání této módy dále město Úpice v Královéhradeckém kraji, Postoloprty a Klášterec nad Ohří v kraji Ústeckém, Karviná (až na jednu čtvrt, kterou město „obětovalo“) a marně se o prohlášení sebe sama za oblast negativních jevů dvakrát pokusily Přemyslovice v Olomouckém kraji, kterým v tom pokadě zabránil Městský úřad v Prostějově.

Častější než okaté plošné zákazy je však postupně rozšiřování původně subtilních bezdoplatkových zón. Bruntál v Moravskoslezském kraji pokryl tímto způsobem své území z poloviny. Liberec a donedávna i Děčín rozšiřovaly své zóny systematicky, dům od domu, přičemž u toho svádí boj o domluvu na zlepšení podmínek se soukromými majiteli příslušných nemovitostí (což je jakýsi prapůvodní záměr toho opatření). Činí tak ovšem bez účinné sociální práce s ubytovanými, která je vnímána jako nikdy nekončící, protože podpořené domácnosti by po umístění jinam majitelé kdykoli snadno nahradili dalšími potřebnými.

Dominový efekt bezdoplatkových zón na obce v nejbližším okolí lze dobře ukázat na příkladu Libušína ve Středočeském kraji, který se připojil k burcujičím aktivitám Kladna za bezdoplatkové zóny proto, aby se chudí z osm kilometrů vzdáleného Kladna nemohli stěhovat za dávkou do jejich již tak dost neutěšeného ubytovacího areálu. Když pak v Kladně byla plošná bezdoplatková zóna krajským úřadem zrušena, nastal návrat několika rodin zpět do Kladna, což Kladno jen popohnalo ke snaze bezdoplatkové zóny na svém území co nejdříve obnovit. Účinné je již první v řadě tzv. podzimních OOP, jak vedení Kladna novou sérii zákazů nazývá, a další se pilně chystají. Podobných příkladů rozhodování zastupitelstev podle dění v obcích přiléhajících je mnoho. Za všechny jmenujme dvojici Sokolov a Chodov v Karlovarském kraji, Chomutov a Jirkov nebo Podbořany a Lubenec v kraji Ústeckém, případně dosud neúspěšný Havířov (stav 8. 8. 2019)<sup>23</sup> a neoblomná Karviná v Moravskoslezském kraji.

Posledním typem impulzu k odepření pomoci chudým je bezradnost obce, tedy pověstné stéblo, jehož se chytá, kdo se topí. Nejlépe je to vidět na odůvodněních, které obce uvádějí do svých žádostí pověřeným obecním úřadům. Sepsat takové odůvodnění v souladu se zákonem je poměrně tvrdý oříšek, když zákon nazvaný „o pomoci“ stanoví primárně podmínky, jak pomáhat, nikoli jak pomoc odepřít. Z odůvodnění, která nalezneme ve vyhlášených OOP, by šlo sepsat román. Nebylo by to ale veselé čtení, spíš literatura faktu o nezvládnuté politice bydlení, sociální práci a absenci pěstování ducha sousedství a vzájemného respektu.

Zejména menší obce nemají v rukou žádná data, na nichž by mohly žádost postavit. Často jsou proto v odůvodnění jen stesky na obtěžující chování osob, jež nazývají „nepřizpůsobivými“, stížnosti na „odlišné morální hodnoty“ rodin bydlicích v neutěšených podmínkách nebo na těžko uchopitelné poklesky, jakým je typicky „absence vazby na obec“. O podobných důvodech, které se v OOP pravidelně opakují, lze s jistotou říci, že je zákon pro odstavení chudých od systému sociální

ochrany nepřipouští a taková OOP vůbec neměla být vyhlášena. Za všechna vybíráme odůvodnění z OOP města Podbořany v Ústeckém kraji:

*Ubytované osoby ... jsou velmi hlučné, obtěžují kolemjdoucí a ostatní obyvatele nadměrným hlukem, neslušným vyjadřováním nebo žebráním o peníze ... Díky chování některých nájemníků jsou rozbité dveře, neudržované společné prostory, chybějící okapy, v okolí popelnice nepořádek, tvoří se černé skládky ... Mnoho z nájemníků je zadlužených, nelze vyloučit lichvu ... Nemovitost je naprosto neudržovaná. Společné prostory jsou zaplněny výkaly, odpadem. Rovněž domácnosti byly shledány v době šetření jako naprosto nevyhovující pro bydlení ... V uvedené oblasti dochází k časté fluktuaci rodin s dětmi ... Jedná se o vícečetné rodiny, které jsou několik let odkázány na nepojistný sociální systém ... Dochází zde často ke kumulaci osob bez přístřeší.<sup>24</sup>*

Shrňme, že lavina bezdoplatkových zón se šíří téměř celou naší zemí. Motivy pro tento pohyb se jako sněh nabalují na sebe. Obce, které původně bezdoplatkové zóny řešit nechťely, se dostávají pod tlak občanů, kteří podlehlí dojmu, že právě zákaz dávky v jejich nejbližším okolí by jim pomohl zbavit se potíží v soužití. Že se to neděje, přiznávají komunální politici jen neradi, byť i taková racionální vyjádření lze dohledat.

*„Ne že by došlo k rapidnímu zlepšení situace, ale co je pro nás taky podstatné, nedošlo ke značnému zhoršení. To byl jeden z cílů,“ zdůraznil místostarosta Sokolova Jan Pícka.<sup>25</sup>*

## Odpirání pomoci s bydlením a obrana proti němu

Než si odpovíme na otázku, jestli bezdoplatkové zóny fungují, je dobré se zmínit o tom, kdo se v průběhu uplynulých dvou let proti příslušným ustanovením zákona, resp. proti jejich využití v praxi postavil a s jakými argumenty. Odůvodnění a lobby obcí již známe. Proti nim stojí jednak námitky a připomínky při vyhlásování OOP, jež řeší v prvním stupni pověřené obecní úřady, ve druhém stupni pak úřady krajské. Využívanou formou protestu se staly také návrhy na zrušení OOP podávané ke krajským soudům.

Na prvním místě co do významu a rychlosti projevu odporu stojí již zmíněná ústavní stížnost podaná senátory koncem roku 2017, v níž požadují zrušení § 33d a § 33 odst. 9 zákona. Argumentují tím, že bezdoplatkové zóny jsou porušením Listiny základních práv a svobod, konkrétně svobody volby pobytu, a dále že problém

neřeší, ale prohlubují jej a přesouvají tam, kde dosud není.

*Zákaz ghetta či jeho zrušení nevede k dosažení dle „aby ghetto nebylo“, ale pouze k přesunu téhož jevu na jiné místo. Nelze přitom přijmout myšlenku, že se ghetta postupně vytlačí odevšad, protože jejich vznik je dán podstatou jiného jevu - existencí chudoby ... Napadená ustanovení se tak zcela vymykají ústavně požadované racionalitě, protože se zcela míjejí s účelem normy či oblasti práva, do které byla tato ustanovení vsazena. Ve svém důsledku dokonce příslušný problém prohlubují, nijak jej neřeší a odsouvají jej dále mimo aktuální výskyt důsledků toho jevu. Napadená ustanovení, která primárně brání některým osobám v přístupu k Listinou garantované pomoci, popřípadě jim brání ve výkonu svobody pobytu, nemohou být ospravedlněna tím, že fakticky prohlubují sociální vyloučení a přesouvají jeho problém na jiné místo, kde může nadále kumulovat.<sup>26</sup>*

Ústavní stížnost lze však zároveň označit za nejpomalejší způsob, jak šíření nových ghett zabránit, protože ani po téměř dvou letech o ní Ústavní soud dosud nerozhodl, protože se průběžně zabývá podněty, které mu k bezdoplatkovým zónám přicházejí od různých aktérů. V březnu 2018 se vláda v demisi rozhodla, že se u Ústavního soudu k iniciativě senátorů nepřipojí, ačkoli návrh připravený Legislativní radou vlády byl opačný.<sup>27</sup> Účastníkem řízení je Úřad veřejného ochránce práv s negativním stanoviskem k bezdoplatkovým zónám už od doby, kdy příslušná ustanovení zákona vstoupila v účinnost.<sup>28</sup> Za vedlejší účastníky řízení u Ústavního soudu nebyly naopak uznány obce sdružené kolem města Kladno v tzv. memorandu, protože takový postup neumožňuje zákon o Ústavním soudu.<sup>29</sup> Délka řešení věci u Ústavního soudu má na šíření bezdoplatkových zón negativní vliv, což lze doložit vývojem v Klášterci nad Ohří v Ústeckém kraji:

*Klášteřec nad Ohří je posledním z velkých měst Chomutovska, kde vyčkávali, než takzvané opatření obecné povahy přijali. Bylo to kvůli stížnostem senátorů, kterou projednává Ústavní soud. „Nejdříve to vypadalo, že opatření zruší, jenže uběhl skoro rok a nic se neděje. Nechtěli jsme se pro příjemce dávek z jiných měst stát ostrůvkem, proto jsme se rozhodli, že ho také zavedeme,“ zdůvodnil starosta.<sup>30</sup>*

Na druhém místě co do významu stojí usnesení Krajského soudu v Praze o přerušení řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 7. 12. 2017. Řízení bylo přerušeno z důvodu připojení se k řízení u Ústavního soudu. Cenné je nicmé-

ně nekompromisní stanovisko krajského soudu:

*Po zvážení všech okolností dospěl soud k závěru, že ustanovení § 33 odst. 9 ve spojení s § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi je v rozporu s ústavním pořádkem ČR.<sup>31</sup>*

Dalším známým pokusem o řešení neutěšené situace v obci v důsledku vyhlášení bezdoplatkové zóny je návrh na zrušení plošného opatření vydaného na celém území Ústí nad Labem podaný opoziční zastupitelkou Krajskému soudu v Ústí nad Labem.<sup>32</sup> Na výsledek se dosud čeká.

A konečně, podána byla i žaloba na město Bohumín, a sice od majitele ubytovny, který vyhlášení bezdoplatkové zóny považuje za protizákonný zásah do svého podnikání a do svobodného rozhodování ubytovaných. Tato žaloba sice zatím nemá rozuzlení, avšak majitel hotelu Grand v souvislosti s ní vyslovil názor hodný zamyšlení:

*Pokud město Bohumín ubytuje sociálně slabé ve svých bytech na sídlišťích, ubytování v ubytovnách skončí.<sup>33</sup>*

Kromě podávání návrhů na zrušení OOP soudům lze na vyhlášení bezdoplatkových zón reagovat ve vymezených lhůtách také „úředně“. Námitku mohou podat pouze vlastníci dotčených nemovitostí, připomínku však kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být vyhlášením OOP přímo dotčeny. S vypořádáním námitek a připomínek si ovšem městské úřady příliš hlavu nelámou. Až na výjimky nebývají akceptovány, často bez uvedení relevantních důvodů. Příkladem tentokrát budiž vyjádření odboru školství, kultury a vnitřních věcí Městského úřadu v Chodově v OOP vyhlášeném pro nedaleký Vintířov:

*Rozhodnutí o námitce uplatněné k návrhu opatření obecné povahy  
Námitka dotčené osoby L. H.:  
Uvádí, že vyloučená lokalita nic nevyřeší, kriminalita se nesníží a nezastaví se ani výkup bytů. Odvolává se na poznatky z města Ústí nad Labem. Navrhuje spíše postihy neplatců.  
Rozhodnutí o námitce:  
Námitka dotčené osoby L. H. se zamítá.  
Odůvodnění:  
Obec Vintířov se snaží tímto opatřením zamezit velké migraci obyvatel a vyplácení takzvané nástavby na bydlení. (Obchod s chudobou.)<sup>34</sup>*

Městské úřady obcí nejméně II. stupně jsou prvním místem střetu mezi vůlí samospráv a zájmy státu. Praxe bohužel ukazuje, že je to jen lehce překonatelná překážka k prosazení svévolného právního

aktu, jehož důsledky pak nesou bezmocní občané. K vzácným případům městských úřadů, které odmítly vydat OOP, pokud žádost nebylo možné podložit zákonem předpokládanými údaji o zvýšeném, nikoli jakémkoli nebo domnělém, výskytu sociálně nežádoucích jevů, patří Městský úřad ve Šluknově a Úřad městského obvodu Ostrava-jih, které se tak postavily vlastní samosprávě.

*Ze Zprávy o sociální a terénní práci tedy vyplývají, pokud jde o měřitelná data, statistické údaje o počtu obyvatel, jež však nesevřdí o výskytu sociálně nežádoucích jevů ve zvýšené míře. Zmínky o nízké vzdělanosti obyvatel, vysoce konfliktním prostředí a přítomnosti kriminogenních faktorů jsou pak ovšem dle posouzení Městského úřadu spíše hodnotícími soudy než doloženými skutkovými tvrzeními, která by dokládala či vyvracela výskyt sociálně nežádoucích jevů ve zvýšené míře.<sup>35</sup>*

Přezkumným místem pro pověřené obecní úřady jsou krajské úřady, jejichž rolí je „překontrolovat po nich“ soulad OOP se zákonem, zvláště pokud proti vyhlášenému OOP někdo podá námitku či připomínku. Po již zmíněném počínu Krajského úřadu Středočeského kraje, který zrušil bezdoplatkovou zónu na celém území města Kladna, šetří aktuálně podobný případ Krajský úřad v Ústí nad Labem. Připomínku k bezdoplatkové zóně vyhlášené na celém území města Ústí nad Labem podala stejná zastupitelka jako návrh na zrušení tamního krajského soudu. Namísto rozhodování o Kladnu v Praze to tentokrát bude rozhodování v rámci jednoho města, věcně jde však o totéž. Nikdo, kdo nyní na území Ústí nad Labem pobírá doplatek na bydlení, se nemůže přestěhovat, aniž by tím přišel o státní podporu. Město se zároveň prohlášením svého území za ghetto zbavilo možnosti situaci smysluplně řešit.

Nejméně es v rukávu, jak se bránit bezdoplatkovým zónám, mají pochopitelně ti, kteří na nabyté právo obcí rozhodovat o jejich dávce doplácení nejvíce. Jsou to osoby a domácnosti v hmotné nouzi, které nedosáhnou na vlastní, družstevní ani nájemní bydlení, a jsou tak odkázány na ubytovny nebo podnájmy, ale také senioři nebo osamělí rodiče v běžných bytech, jimž dávka státní sociální podpory přispěvek na bydlení nestačí pokrýt skutečné náklady na bydlení, a tak jim dle platného zákona úřad práce zbytek doplácí právě doplatkem. Od zavedení bezdoplatkových zón v červnu 2017 bylo do června 2019 dle úřadu práce v důsledku aplikace § 33 odst. 9 zákona v ČR zamítnuto celkem 283 žádostí o přiznání doplatku na bydlení.<sup>36</sup> Tento extrémně nízký počet (příjemců doplatku na bydlení bylo průměrně



asi 40 tisíc) je ovlivněn i možností vůbec žádost nepodávat, o níž bývají potenciální žadatelé na úřadu práce předem informováni, často právě spolu s informací, že na daném území je vyhlášena bezdoplatková zóna.

V dubnu 2018, tedy v době, kdy o OOP uvažovalo 74 obcí, z nichž alespoň jedno už mělo vyhlášeno 29 obcí, proběhl ve spolupráci Institutu pro sociální inkluzi a společnosti Člověk v tísni průzkum mezi osobami v hmotné nouzi dotčenými restriktivními úpravami zákona o pomoci v hmotné nouzi. Dotazováno bylo 58 osob v hmotné nouzi po dobu delší než 6 měsíců (44 žen a 14 mužů) v osmi krajích, které byly klienty společnosti Člověk v tísni a zároveň byly evidovány na 18 kontaktních pracovištích úřadu práce. Ohledně dotazovaných osob byl tou dobou nepřiznán doplatek na bydlení z důvodu vyhlášení bezdoplatkové zóny ve dvou případech:

*Šedesátileté ženě z Kladna a padesátileté klientce z Chodova v Karlovarském kraji nebyl přiznán doplatek na bydlení kvůli bezdoplatkovým zónám. Obě ženy zůstaly bydlet tam kde dosud. Nepřiznání doplatku bylo de facto jeho odebráním při nenavazující smlouvě o bydlení. Obě si bydlení dále platily z jiných dávek. Paní z Kladna pobírala příspěvek na péči o blízkou osobu v 1. stupni závislosti ve výši 880 Kč, přičemž sama byla zdráva. Její souputnice z Chodova měla k dispozici už jen příspěvek na živobytí, tedy chudinskou dávku sloužící především k nákupu potravin, oblečení nebo léků. Příspěvek na živobytí pobíraly obě ženy z 35 % v poukázkách, protože byly v hmotné nouzi déle než 6 měsíců. Klientce z Chodova nepokryval příspěvek na živobytí náklady na bydlení zcela. Při dotazování uvedla, že z toho důvodu přestala platit energie. V důsledku zákazu doplatku na bydlení tam, kde bydlí, jí tedy vznikl dluh a hrozilo odpojení od elektřiny. Klientka z Kladna zatím své náklady na bydlení zvládala, ovšem jen za cenu nevyužívání příspěvku na péči k účelu, ke kterému je určena.<sup>37</sup>*

Pomáhajícím organizacím nezbyvá než nadále podporovat potřebné ve zvládnutí jejich situace a na samosprávy, jejichž rozhodování má na jejich klienty devastující vliv, se obracet buď přímo, nebo přes média. S informováním o dopadech OOP jsou však jak dobré, tak špatné zkušenosti. Zatímco někdy si veřejnost díky příběhům lépe představí dosah politických kroků, jindy média spíše jen posilují stereotypy a nechávají promlouvat místní politiky nebo orgány, aniž by daly prostor dotčeným občanům. Mediální aktivity tedy nejsou bez rizika, což je zároveň odpovědí na otázku, proč Institut pro sociální inkluzi nikdy neposkytl údaje ke zveřejnění

kompletní mapy obcí experimentujících s bezdoplatkovými zónami.

## Jak změřit efektivitu? Cíle zákonem sledované, zástupné a nepřijatelné

Při hledání odpovědi na otázku, zda bezdoplatkové zóny fungují, je nutné vysvětlit, co je jejich cílem, aby bylo možné posoudit, zda a nakolik je ho dosahováno. V souvislosti s vytyčováním oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů se cílů objevuje hned několik. Lze je rozdělit na cíle zákonem sledované (vyplývající ze zákona), zástupné (ze zákona nevyplývající, jen dodatečně přidávané formou výkladu) a nepřijatelné (v rozporu s ústavním pořádkem).

**Zákonem sledované cíle** je možno odvodit pouze ze samotného znění paragrafů 33d a 33 odst. 9 vzhledem k tomu, že k jejich doplnění do zákona došlo poslaneckým pozměňovacím návrhem, jehož součástí nebyla žádná důvodová zpráva. Opírat se můžeme jen o stručné o odůvodnění návrhu v písemné podobě a o záznamy z ústní rozpravy zákonodárců a předkladatele v době schvalování. Z uvedených zdrojů vyplývají dva cíle:

- 1. dát obcím v samostatné působnosti pravomoc rozhodnout, kam nebudou pro nové právní tituly k bydlení vypláceny dávky pomoci v hmotné nouzi, tj. zamezit vyplácení dávky na základě adresy žadatele;**
- 2. zabránit nárůstu zákonem vymezených sociálně nežádoucích jevů v navrhovaných oblastech, jejichž zvýšený výskyt oproti výskytu v oblastech jiných samospráva identifikuje a pověřený obecní úřad v přenesené působnosti projednáním s Polici ČR a/nebo s OSPOD ověřuje.**

Vyhlašování bezdoplatkových zón by tedy z hlediska zákonem sledovaných cílů fungovalo, pokud by za dva roky dosavadní praxe bylo výše uvedených cílů dosaženo. Je tomu tak?

Ad 1. Samosprávy sice o zákazu doplatku na bydlení rozhodují, tuto pravomoc však nemají dány všechny obce stejnou měrou. Citelné je to zejména u obcí I. typu bez pověřeného obecního úřadu, které jsou vydány napospas rozhodnutí a taktice obcí větších v blízkém sousedství. Omezena je přitom možnost malých obcí jak bezdoplatkové zóny na svém území zavést, tak také reálná možnost je nezavést. Vliv na rozhodování obcí všech velikostí a typů má také rozhodování soudů (z nichž zásadní bude náleze Ústavního soudu k této části zákona), instrukce krajů a rozhodnutí krajských úřadů. **Rozhodovat o státních sociálních dávkách dle svých představ samosprávy ani po novelizaci zákona nemohou.**

Ad 2. Obce získaly možnost identifikovat tzv. „špatné adresy“, kde se nacházejí

nežádoucí jevy, za účelem zastavení jejich nárůstu. Nutno však poznamenat, že v tom jim nic nebránilo ani před přijetím nové právní úpravy. Legitimní postup obcí, které nyní cílí na konkrétní domy a jejich majitele, by byl legitimní i bez možnosti zastavit na daných adresách doplatek na bydlení. Zákon stanoví, že úřad práce nevyplácí dávku, pokud tato není zjevně využívána k účelu, pro který je určena. Pokud tedy kvalita bydlení<sup>38</sup> neodpovídá účelu dávky – zajištění bydlení – mohl a měl na základě podnětu samospráv úřad práce, dokonce ve spolupráci s týmiž pověřenými úřady obcí, které nyní vydávají OOP, hledat a nacházet pro osoby vydané na milost obchodníkům s chudobou řešení, především jiné vhodné bydlení.<sup>39</sup> **Možnost zabránit růstu sociálně nežádoucích jevů obce novelou zákona nezískaly, měly ji již před ní.**

Objektivně by bylo možno dopady vyhlášení bezdoplatkových zón na rušení nebo naopak vytváření nových sociálně vyloučených lokalit zjistit jejich zmapováním podobně, jako k tomu došlo v letech 2006<sup>40</sup> a 2015<sup>41</sup>. Ghetta a osoby, které v takových místech žijí, však od doby novelizace nikdo nepřepočítal. Nejnovější údaje o počtu a geografickém rozmístění osob, které bydlí v neutěšených podmínkách, známe ze Zprávy o vyloučení z bydlení za rok 2018 vydané Platformou pro sociální bydlení a organizací Lumos v dubnu 2019.

Deset měst, ve kterých žije téměř polovina ze všech rodin s dětmi v bytové nouzi, jsou dle zprávy: Ostrava, Brno, Praha, Ústí nad Labem, Karviná, Havířov, Kladno, Most, Olomouc a Příbram. O zákazu doplatku na bydlení na svém území uvažuje, rozhodlo nebo jej už aplikuje sedm z nich. Ze zprávy také vyplývá, že obce v drtivé většině případů nemají o počtech osob v bytové nouzi a sociálním vyloučení na svém území dostatečný přehled. Sedm z 25 podrobně zkoumaných obcí má podle autorů zprávy přehled relativně dobrý: Brno, Liberec, Hradec Králové, Písek, Prostějov, Děčín a Chrudim. Dodejme, že čtyři z nich na svém území rozhodly o bezdoplatkových zónách. **Bездoplatkové zóny převažují jak u obcí dobře zorientovaných, tak u těch problémem chudoby silně zasažených. Nejde tedy o krok, který by měl na snižování negativních jevů vliv, ale jen o možnost, která je po ruce.**

Obvyklé cíle zástupné, jimiž je vyhlášení bezdoplatkových zón legitimizováno, aniž by bylo možno najít jejich vazbu na znění zákona, jsou tyto:

- 1. vyzrát na obchodníky s chudobou, tj. docílit zkvalitnění bydlení chudých;**
- 2. snížit objem vyplácených dávek na bydlení.**

Ad 1. Boj proti obchodu s chudobou byl oblíbeným heslem už při projednávání novely zákona, nicméně už tehdy nic

nenasvědčovalo tomu, že má boj za optimalizaci nákladů státu vůči kvalitě poskytovaného bydlení jakoukoli návazností na navrhovanou ustanovení zákona. Z předchozího kroku, který měl vést pronajímatele ke zkvalitnění bydlení v důsledku zastropování výše doplatku na bydlení na 90 % normativních nákladů dle zákona o státní sociální podpoře v roce 2015, bylo zjevné, že ubytovatelé chudých si z podobných restrikcí směřujících k příjemcům dávek nic nedělají a platby za bydlení požadují stále stejné. Přesto restrikce pokračovaly a kromě dalšího snížení, tentokrát na 80 % normativu, byla souběžně zavedena možnost zákazu doplatku na bydlení ve vymezených zónách. Drahé a přitom nekvalitní bydlení chudých se v důsledku zákazu dávky nelepší. **„Boj proti obchodu s chudobou“ je jen rétorické cvičení, které ubytovatele chudých nijak nezasaňuje.** Při schvalování novely to bylo MPSV jasné a také poslanci, včetně předkladatelů návrhu, počítali s tím, že kvalitu bydlení zranitelných cílových skupin nastaví spíše plánovaný zákon o sociálním bydlení, a sice vytvořením bezpečné a levnější alternativy v podobě sociálních bytů. Argument dávkových restrikcí ve jménu boje proti obchodu s chudobou nabyl na významu až za ministryně Jany Maláčové, která dopustila, že se v září roku 2018 přestalo na zákoně o sociálním bydlení pracovat.<sup>42</sup>

Ad 2. O objemu vyplácených dávek pomocí v hmotné nouzi se příslušný zákon z podstaty nezmiňuje, to je spíše otázka každoročně schvalovaného zákona o státním rozpočtu. Snížovat objem vyplácených doplatků na bydlení se daří už od roku 2014, nikoli tedy nutně v souvislosti s bezdoplatkovými zónami, ale i v důsledku dalších omezení této dávky a také kvůli stabilnímu zlepšování ekonomické situace země, zaměstnanosti, navyšování důchodů a minimální mzdy.

*Jak ale říká mluvčí Úřadu práce Kateřina Beránková, na úbytku se nedá prokázat vliv bezdoplatkových zón.<sup>43</sup>*

Snížování objemu výplaty dávek nemusí navíc nutně být vývojem společensky prospěšným, byť je jistě zejména správci státní kasy vítán. Údaje Platformy pro sociální bydlení o poměru osob přežívajících na ubytovnách s doplatkem a bez něj naznačují, že se jen stále více liší počty osob ve vážné bytové nouzi, které na doplatek na bydlení dosáhnou a které ne. Jinými slovy, bytová nouze neklesá nebo dokonce roste, jen je stále méně měřitelná růstem nebo poklesem objemu vyplácených dávek na bydlení. V závažné bytové nouzi se v roce 2018 nacházelo nejméně 54 tisíc domácností, což představuje 83 tisíc osob, z toho 20,5 tisíce dětí.<sup>44</sup> Jen 38 tisíc domácností bylo však ke konci roku 2018 příjemci do-

platku na bydlení.<sup>45</sup> Trend oddělování těchto dvou údajů budeme znát až poté, co bude stejnou metodikou provedeno šetření o vyloučení z bydlení i za rok 2019.

Najdou se však i místní politici, kteří tvrdí, že bezdoplatkové zóny nefungují proto, že lidem odebírají jen jednu dávku na bydlení, nikoli tu druhou, příspěvek na bydlení. I to ukazuje na zástupný cíl zrušit nebo aspoň snížit dávky „u nás“ a nechat tak „dávkaře“ odejít jinam. Hodnocení dosažení zástupných cílů bývá složité, když si představitelé obcí často vypomáhají mlčením. Například Kladno bylo po zavedení plošné bezdoplatkové zóny spokojeno, že ve městě klesá kriminalita. Ta ovšem podle zjištění krajského úřadu klesala už v letech 2014–2016, přičemž za relevantní rok 2017 ji město do OOP pro jistotu vůbec neuvedlo. Jak bezdoplatkové zóny fungují, nelze zkrátka podle zástupných a dodatečných cílů zjistit, a tak si starostové občas zafilozofují, že se aspoň situace nezhoršuje, byť se v obci nic nezměnilo.

*„V Aši jsou nyní dvě bezdoplatkové zóny. V jedné se situace uklidnila, v druhé je to trochu složitější kvůli životnímu stylu lidí. Ti už se dnes sice neopíjejí, ale mají tolik dětí, že je v lokalitě, kde žijí, dost rušno,“ popsal starosta Dalibor Blažek.<sup>46</sup>*

Tím se dostáváme k cílům neakceptovatelným, kam považování počtu dětí za sociálně nežádoucí jev právem patří. **Nepřijatelný cíl** je takový, který politici na národní úrovni nebo představitelé obcí často vysloví, aniž by si uvědomovali, že jeho sledováním porušují právo. V souvislosti se zaváděním bezdoplatkových zón lze k cílům nepřijatelným, přesto však zřídka kdy podrobeným kritice, počítat nepokrytou snahu **vytěsnit osoby a domácnosti závislé na dávkě doplatek na bydlení za hranice obce.**

Nesnášenlivost a dvojí přístup k občanům na jednom území lze vysledovat v podstatné části OOP vydaných prostě proto, že šťastnějším občanům, často voličům, chudí lidé, často nevoliči, vadí. Komunální politici se někdy ani nesnaží skrývat svůj záměr, aby nechtění lidé v důsledku vyhlášení bezdoplatkových zón odešli z jejich obcí jinam:

*„Jednáme intenzivně i s úřadem práce. Já si myslím, že to je jediný nástroj, který dnes máme k tomu, abychom lidi, kteří se tímto způsobem chovají, abychom jim to znechutili, ať jdou, kam chtějí,“ řekl (primátor Karviné) Jan Wolf.<sup>47</sup>*

*Přestože opatření ze zákona dopadá jen na nové nájemní smlouvy, (místostarosta Lipníku nad Bečvou) Ondřej Vlček je přesvědčen, že se nakonec dotkne i stávajících nájemníků. „Většina z nich*

*má smlouvy na rok, po prodloužení už na ně vyhláška platit bude,“ vysvětlil.<sup>48</sup>*

Aby se více či méně přiznaný sen o odchodu chudých jinam vyplnil, vymýšlejí či přejímají představitelé obcí nejrůznější pohádky, z nichž nejčastější je příběh o nekontrolovatelném „přilivu“ osob bez vazby na obec do příslušného místa kvůli dávkám. Ve skutečnosti jde, pokud vůbec k meziobecní migraci před vyhlášením bezdoplatkových zón dochází, o přirozené hledání střechy nad hlavou, navíc stále více bez ohledu na dávky. Typickým příkladem bájných důvodů pro vyhlášení OOP je cíl zastavit „přiliv“ osob ze Slovenska do Ústí nad Labem, který však statistiky úřadu práce, údaje z pošty ani škol nepotvrdí, a které tudíž nelze dosáhnout.<sup>49</sup>

Na zvyšování, ale ani snížení migraci v důsledku zavádění bezdoplatkových zón nyní nejsou potřebná data. Víme jen, že se chudí lidé dobrovolně stěhovat nechtějí, a když už je to nutné, pak putují co nejbliž původnímu bydlišti, jak dokládají třeba opakovaná zjištění z Mostu nikoli o nájzdech, ale o silně převažující vnitřní migraci. Jisté je také to, že sledovat naplňování nepřijatelných cílů je stejně nepřijatelné jako jejich nastavování.

### **Závěr: Bezdoplatkové zóny nefungují, obce i stát se musí vrátit k sociálnímu bydlení**

Po rozboru počátků a dvouletého vývoje bezdoplatkových zón v ČR, rozřídění cílů na ty, které je vůbec možno vyhodnocovat, a na ty ostatní, lze na základě dostupných dat s jistotou říci, že bezdoplatkové zóny nefungují ani tak, jak to předpokládá zákon, který navíc sám má ještě před sebou test ústavnosti.

Zakazování jediné podpory v bydlení nízkopříjmových, při neexistenci zákona o sociálním bydlení, nemá potenciál zajistit klid a pořádek v obcích s koncentrací chudoby, který by si nesporně všichni zástupci obcí a jejich lobbisté přáli. Lokální zakazování doplatku na bydlení naopak jen další společenské konflikty vyvolává. Rušení ubytoven nebo jiné přesouvání problému z místa na místo rozhodně nelze označit za vítězství v boji proti obchodu s chudobou. Obcím takový vývoj nepřináší odstranění problémů, kvůli nimž svůj vliv na výplatu dávky uplatňují, o utrpění osob v nejistém a nekvalitním bydlení ani nemluví.

Lidé, kteří se na občany a spoluobčany dělí jen v myslích méně prozřetelných politiků, zkrátka potřebují bydlet. Chudí budou vyhledávat jakékoli bydlení a nebude-li jiné k dispozici, přistoupí i na velmi nekomfortní podmínky pronajímatelů, včetně plateb za bydlení z jiných dávek ke škodě své a svých blízkých, příjmů z nelegální práce nebo z trestné činnosti.



Cestou, jak se v obcích dobrat pokojněho soužití, je zvýšit úsilí o zajištění kvalitního bydlení pro domácnosti v bytové nouzi. Na národní úrovni je nezbytné přijmout zákon o podpoře v bydlení pro ty, kdo nyní ze systému pomoci vypadávají, a v regionech je potřeba formovat místní systémy sociálního bydlení. Není to zdaleka jen o výstavbě, ale především o účinné spolupráci obcí s úřadem práce, s poskytovateli sociálních služeb a s majiteli disponibilních bytů. Zapojení do systému sociálního bydlení musí být vedeno jednoduchým principem „něco za něco“. Standardní kvalita i při nižším nájemném výměnou za garanci plynulých plateb nájemného a pokrytí dalších rizik spojených s bydlením chudých. Odpíráním doplatku na bydlení se účinné kroky ke zlepšení jen oddalují.

- 1 Obec a kraje působí jako samosprávy prostřednictvím svých volených orgánů v tzv. samostatné působnosti. Kromě toho jsou na obce a kraje přeneseny úkoly od státu, které pak v tzv. přenesené působnosti vykonávají obecní a krajské úřady. Podle míry přenesené působnosti státu se obce dělí do typů I, II a III.
- 2 Svaz sdružuje 2 757 obcí, tj. 44 % z celkového počtu obcí v České republice. Členské obce Svazu zastupují 8 420 203 obyvatel, což z celkového počtu obyvatelstva představuje 79,4 %. <http://www.smocr.cz/clenove/clenska-zakladna.aspx>
- 3 Pozměňovací návrh přednesený ve 2. čtení k tisku 256/0, PSP ČR, 17. 9. 2014, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=256&ct1=2>
- 4 „Bohumín plošně odmítá vyplácet doplatky na bydlení“, ČT 24, 1. 5. 2016, <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/1532934-bohumin-plosne-odmitl-vyplacet-doplatky-na-bydleni>
- 5 Sněmovní tisk 783 vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi předložený Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (PS PČR) dne 19. 4. 2016, <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=783>
- 6 Pozměňovací návrh č. 4834 ze dne 6. 9. 2016 ke sněmovnímu tisku 783, <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=783&snzp=1>
- 7 Pozměňovací návrh č. 5302 ze dne 29. 11. 2016 ke sněmovnímu tisku 783, <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=783&snzp=1>
- 8 Stenožáznam rozpravy ve 2. čtení sněmovního tisku 783 v PS PČR, 29. 11. 2016, <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/053schuz/s053021.htm>
- 9 Stenožáznam rozpravy v opakovaném 3. čtení sněmovního tisku 783 v PS PČR, 11. 1. 2017, <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/054schuz/s054048.htm>
- 10 Jmenný přehled 24. hlasování na 54. schůzi PS PČR, 11. 1. 2017, <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=65002>
- 11 Ústavní stížnost 20 senátorů, 6. 12. 2017, [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Navrhy/PI\\_US\\_40\\_17\\_navrh.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/PI_US_40_17_navrh.pdf)
- 12 Zamítavé stanovisko Ústavně-právního výboru Senátu k senátnímu tisku č. 59 ze dne 22. 2. 2017, <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/html-hled?action=doc&value=82986>
- 13 Zápis ze 117. jednání Rady Městského obvodu Ostrava–Jih konané dne 1. 6. 2017, [https://www.ova-jih.cz/cs/radnice/organy-samospravy/usneseni-rady/volebni-obdobi-2014-2018/volebni-obdobi-2014-2018/117\\_rada\\_zapis.pdf](https://www.ova-jih.cz/cs/radnice/organy-samospravy/usneseni-rady/volebni-obdobi-2014-2018/volebni-obdobi-2014-2018/117_rada_zapis.pdf)
- 14 Krajský úřad Středočeského kraje, Rozhodnutí v přezkumném řízení o opatření obecné povahy, v plném znění k dispozici zde: <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/stredocesky-krajsky-urad-zrusil-bezdotkatkovou-zonu-ktera-byla-vyhlasena-na-celem-uzemi-kladna?fbclid=IwAR14vGA-vDy58esc-rBWxs3eBa-Mf6zaczprzISPRnX2N5Snb3SeUvG8ouVw0>

- 15 Rozhodnutí v přezkumném řízení o opatření obecné povahy v Kladně, Krajský úřad Středočeského kraje, 15. 3. 2019, <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/stredocesky-krajsky-urad-zrusil-bezdotkatkovou-zonu-ktera-byla-vyhlasena-na-celem-uzemi-kladna?fbclid=IwAR14vGA-vDy58esc-rBWxs3eBa-Mf6zaczprzISPRnX2N5Snb3SeUvG8ouVw0>
- 16 Metodické stanovisko Krajského úřadu Ústeckého kraje k problematice opatření obecné povahy podle § 33d zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, září 2017, [https://www.kr-ustecky.cz/assets/File.ashx?id\\_org=450018&id\\_dokumenty=1715939b](https://www.kr-ustecky.cz/assets/File.ashx?id_org=450018&id_dokumenty=1715939b)
- 17 „Kraj plně podpořil Sokolov v boji proti obchodu s chudobou“, Regionzapad.cz, 25. 10. 2017, <http://www.regionzapad.cz/zpravodajstvi/kraj-plne-podporil-sokolov-v-boji-proti-obchodu-s-chudobou-140156/>
- 18 „Desetina lidí, ale půlka přestupků. Lipník tak centru ruší dávky na bydlení“, iDnes, 2. 8. 2019, [https://www.idnes.cz/olomouc/zpravy/lipnik-nad-bevcou-socialni-ubytovny-bezdotkatkova-zona-davky-neprizpusobivi-kriminalita.A190801\\_492694\\_olomouc-zpravy\\_stk](https://www.idnes.cz/olomouc/zpravy/lipnik-nad-bevcou-socialni-ubytovny-bezdotkatkova-zona-davky-neprizpusobivi-kriminalita.A190801_492694_olomouc-zpravy_stk)
- 19 Podklady k připravované vládní Strategii sociálního začleňování 2021–2030.
- 20 „Bezdotkatkové zóny jsou skvělá věc, osvědčily se, říká starostka Sokolova“, iDnes, 25. 3. 2019, [https://www.idnes.cz/karlovy-vary/rozhovor-starostka-sokolov-renata-oulehlova-obchod-chudoba-doplatek-bydleni-bezdotkatkova-zona.A190325\\_465872\\_vary-zpravy\\_ba](https://www.idnes.cz/karlovy-vary/rozhovor-starostka-sokolov-renata-oulehlova-obchod-chudoba-doplatek-bydleni-bezdotkatkova-zona.A190325_465872_vary-zpravy_ba)
- 21 „Ve Velkých Hamrech mají problemové čtyři domy. S bezdotkatkovou zónou neuspěli“, Jablonecký deník, 19. 10. 2018, [https://jablonecky.denik.cz/zpravy\\_region/ve-velkych-hamrech-maji-problemove-ctyri-domy-s-bezdotkatkovou-zonou-neuspeli-20181019.html](https://jablonecky.denik.cz/zpravy_region/ve-velkych-hamrech-maji-problemove-ctyri-domy-s-bezdotkatkovou-zonou-neuspeli-20181019.html)
- 22 „Radnice udělala z Kladna ghetto, bojuje tak proti obchodu s chudobou“, iDnes, 20. 12. 2017, [https://www.idnes.cz/praha/zpravy/kladno-ghetto-vyloucena-lokalita-boj-s-chudobou-davky-prispevek-na-bydleni.A171220\\_155627\\_praha-zpravy\\_rsr](https://www.idnes.cz/praha/zpravy/kladno-ghetto-vyloucena-lokalita-boj-s-chudobou-davky-prispevek-na-bydleni.A171220_155627_praha-zpravy_rsr)
- 23 „Haviřov neuspěl s vyhlášením bezdotkatkové zóny“, TV Polar, 19. 2. 2019, <https://polar.cz/zpravy/karvinsko/havirov/11000015376/havirov-neuspel-s-vyhlasenim-bezdotkatkove-zony>
- 24 Oznámení o návrhu opatření obecné povahy „Vyhlášení oblasti ve městě Podbořany a místní části obce Oploty se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů“, [https://www.podborany.net/e\\_download.php?file=data/uredni\\_deska/obsah\\_716\\_24.pdf&original=v95.pdf](https://www.podborany.net/e_download.php?file=data/uredni_deska/obsah_716_24.pdf&original=v95.pdf)
- 25 „Města si pochvalují bezdotkatkové zóny. Tím se ale problém neřeší, varuje Institut pro sociální inkluzi“, ČT 24, 17. 7. 2019, [https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/ustecky-kraj/2871956-mesta-si-pochvaluji-bezdotkatkove-zony-tim-se-ale-problem-neresi-varuje-fbclid=IwAR3rDb16BvY\\_RU7rcTYiQm-wCpm5nfcz3HAH-lq5gWp8lFmhYy46Zsh-Ks](https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/ustecky-kraj/2871956-mesta-si-pochvaluji-bezdotkatkove-zony-tim-se-ale-problem-neresi-varuje-fbclid=IwAR3rDb16BvY_RU7rcTYiQm-wCpm5nfcz3HAH-lq5gWp8lFmhYy46Zsh-Ks)
- 26 Ústavní stížnost 20 senátorů, 6. 12. 2017, [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Navrhy/PI\\_US\\_40\\_17\\_navrh.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/PI_US_40_17_navrh.pdf)
- 27 „Vláda otočila. Zrušení zón bez doplatku na bydlení nepodpoří. Důvody tají“, Deník Referendum, 15. 3. 2018, <http://denikreferendum.cz/clanek/27260-vlada-otocila-zruseni-zon-bez-doplatku-na-bydleni-nepodpori-duvody-taji>
- 28 Sborník „Dávky pomoci v hmotné nouzi“, Stanoviska Veřejného ochránce práv, č. 17, [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/Publikace/sborniky\\_stanoviska/Sbornik\\_Davky-pomoci-HN.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Davky-pomoci-HN.pdf)
- 29 „Statutární město Kladno nemůže vstoupit do řízení o návrhu skupiny senátorů na zrušení některých ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi“, 6. 6.

- 2018, tisková zpráva ÚS, <https://www.usoud.cz/aktualne/statutarni-mesto-kladno-nemuze-vstoupit-do-rizeni-o-navrhu-skupiny-senatoru-na-zruseni/>
- 30 „Boj se spekulanty pokračuje. Klášterec bude od prosince bezdotkatkovou zónou“, Chomutovský deník, 14. 11. 2018, [https://chomutovsky.denik.cz/zpravy\\_region/boj-se-spekulanty-pokracuje-klasterec-bude-od-prosince-bezdotkatkovou-zonou-20181114.html](https://chomutovsky.denik.cz/zpravy_region/boj-se-spekulanty-pokracuje-klasterec-bude-od-prosince-bezdotkatkovou-zonou-20181114.html)
- 31 Usnesení Krajského soudu v Praze o přerušení řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy žalovaného ze dne 7. 12. 2017, [https://mestokladno.cz/assets/File.ashx?id\\_org=6506&id\\_dokumenty=1468891](https://mestokladno.cz/assets/File.ashx?id_org=6506&id_dokumenty=1468891)
- 32 „Největší městské „ghetto“ Ústí nad Labem míří k soudu. Bezdotkatkovou zónu napadla zastupitelka“, Seznam Zprávy, 28. 3. 2019, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/nejvetsi-mestske-ghetto-usti-nad-labem-miri-k-soudu-bezdotkatkovou-zonu-napadla-zastupitelka-69248>
- 33 „V Bohumíně padla kvůli bezdotkatkovým zónám první žaloba“, iDnes, 29. 7. 2018, [https://www.idnes.cz/ostava/zpravy/bezdotkatkova-zony-ubytovna-zaloba-hotel-bohumin.A180726\\_143741\\_ostava-zpravy\\_woj](https://www.idnes.cz/ostava/zpravy/bezdotkatkova-zony-ubytovna-zaloba-hotel-bohumin.A180726_143741_ostava-zpravy_woj)
- 34 OOP Vintřov, Městský úřad Chodov, 15. 4. 2019, <https://edesky.cz/dokument/2889326-Ve%20C5%99ejn%20A1%20vyhl%20A1%20C5%20a%20-%20opat%20C5%99en%20C3%AD%20obecn%20C3%A9%20povahy,%20oblasti%20se%20z%20v%20C3%BD%20C5%A1en%20C3%BDm%20v%20C3%BDskytem%20soci%20C3%A1In%20C4%9B%20ne%20C5%BE%20C3%A1douc%20C3%ADch%20jev%20C5%AF>
- 35 Veřejná vyhláška o nevydání OOP ve Šluknově, 10. 1. 2019, <https://edesky.cz/dokument/2598994-Ve%20C5%99ejn%20C3%A1%20vyhl%20A1%20C5%20A1ka%20-%20Nevyd%20C3%A1n%20C3%AD%20opat%20C5%99en%20C3%AD%20obecn%20C3%A9%20povahy%20o%20vyhl%20A1%20C5%A1en%20C3%AD%20oblast%20C3%AD%20se%20z%20v%20C5%A1en%20C3%BDm%20v%20C3%BDskytem%20soci%20C3%A1In%20C4%9B%20n>
- 36 Podklady k připravované vládní Strategii sociálního začleňování 2021–2030.
- 37 Vlastní šetření Institutu pro sociální inkluzi a společnosti Člověk v tísni, duben 2018.
- 38 § 33b zákona.
- 39 §§ 63–65a zákona, zejména § 64 odst. 1 písm. e) a § 64 odst. 2 písm. f) zákona.
- 40 Mapa sociálně vyloučených a sociálním vyloučením ohrožených romských lokalit v ČR, GAC, 2006, [https://www.esfcr.cz/mapa/int\\_CR.html](https://www.esfcr.cz/mapa/int_CR.html)
- 41 Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR, GAC, 2015, [https://www.esfcr.cz/mapa-svl-2015/www/analiza\\_socialne\\_vyloucenych\\_lokalit\\_gac.pdf](https://www.esfcr.cz/mapa-svl-2015/www/analiza_socialne_vyloucenych_lokalit_gac.pdf)
- 42 „Patnáct opatření proti obchodu s chudobou. Maláčovská představila plán, jak pomoci lidem na ubytovnách“, iRozhlas, 10. 9. 2018 [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov-obchod-s-chudobou-jana-malacova-cssd\\_1809101313\\_dbr](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov-obchod-s-chudobou-jana-malacova-cssd_1809101313_dbr)
- 43 „Boj proti obchodníkům s chudobou v praxi. Doplatky na bydlení klesly za rok o čtvrtinu“, iRozhlas, 3. 1. 2019, [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov-obchod-s-chudobou-jana-malacova-cssd\\_1809101313\\_dbr](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov-obchod-s-chudobou-jana-malacova-cssd_1809101313_dbr)
- 44 Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018, Platforma pro sociální bydlení a LUMOS, duben 2019, <https://socialni-bydleni.org/wp-content/uploads/2019/04/Zpr%20C3%A1va-o-vylou%20C4%8Den%20C3%AD-z-bydleni%20C3%AD-za-rok-2018.pdf>
- 45 Informace o vyplacených dávkách v resortu MPSV v prosinci 2018, [https://www.mpsv.cz/files/clanky/34988/Informace\\_o\\_vyplacenych\\_davkach\\_v\\_pr-osinci\\_2018.pdf](https://www.mpsv.cz/files/clanky/34988/Informace_o_vyplacenych_davkach_v_pr-osinci_2018.pdf)
- 46 „Vyhláste u nás bezdotkatkovou zónu, žádají Sokolovské lidi z problemové ulice“, iDnes, 30. 7. 2019, [https://www.idnes.cz/karlovy-vary/zpravy/lide-navrhuj-slavickovu-ulici-v-sokolove-na-bezdotkatkovou-zonu.A190727\\_491631\\_vary-zpravy\\_slv](https://www.idnes.cz/karlovy-vary/zpravy/lide-navrhuj-slavickovu-ulici-v-sokolove-na-bezdotkatkovou-zonu.A190727_491631_vary-zpravy_slv)
- 47 „Karviná rozšíří bezdotkatkové zóny. Chce z města vytlačit problemové lidi“, ČT 24, 21. 6. 2018, <https://>

ct24.ceskatelevize.cz/regiony/2516131-karvina-roz-siri-bezdoplatkovce-zony-chce-z-mesta-vylacit-problemove-lidi

48 „Desetina lidí, ale půlka přestupků. Lipník tak centru ruší dávky na bydlení“, iDnes, 2. 8. 2019, [https://www.idnes.cz/olomouc/zpravy/lipnik-nad-bevcvou-socialni-ubytovny-bezdoplatkova-zona-davky-nepripusobivi-kriminalita.A190801\\_492694\\_olomouc-zpravy\\_stk](https://www.idnes.cz/olomouc/zpravy/lipnik-nad-bevcvou-socialni-ubytovny-bezdoplatkova-zona-davky-nepripusobivi-kriminalita.A190801_492694_olomouc-zpravy_stk)

49 „Ústí jako ghetto? Děti skončí na ulici, je to zneužití zákona, město potřebuje byty, říká Hausenblas“, DVTV, 15. 6. 2018, <https://video.aktualne.cz/dvtv/usti-jako-ghetto-deti-skonci-na-ulici-je-to-zneuuziti-zakona/r~fa9c99b46f0211e8b17a0cc47ab5f122/>

Mgr. Alena Zieglerová ([alena.zieglerova@socialniinkluzce.cz](mailto:alena.zieglerova@socialniinkluzce.cz)) je vedoucí sekce zaměstnanosti a příjmů Institutu pro sociální inkluzi (Institute for Social Inclusion), Šternberkova 1258/7, 170 00 Praha - Holešovice, Česká republika. Zaměřuje se na politiku zaměstnanosti a sociálního zabezpečení osob ohrožených sociálním vyloučením.

## Poznátky z praxe

# Řešení návratu lidí bez domova do bydlení

Libor Prudký

**Článek prezentuje výsledky části projektu CESESu „Efektivní řešení velkých rozhodovacích úloh ve veřejné administrativě“, a sice jeho část zabývající se řešením návratu lidí bez domova do bydlení. Představena je analýza problematiky pomocí focus groups a metodiky tvorby vztahových rámců. Výsledkem je přehled o mohutnosti a složitosti problematiky a zároveň přesvědčení, že k řešení bezdomovectví, krajní podoby společenské anomie, nemůže zásadně pomoci žádný z dílčích přístupů.**

Tým z CESESu (Centra pro sociální a ekonomické strategie, součásti Fakulty sociálních věd Karlovy Univerzity v Praze) od roku 2018 pracuje na projektu TAČR/ETA s názvem „Efektivní řešení rozsáhlých rozhodovacích úloh ve veřejné správě“. Pětičlenný tým řídí prof. Martin Potůček.

Pilotní téma, na kterém metodické postupy při řešení rozsáhlých veřejných úloh zkoumáme, hledáme a ověřujeme, je řešení návratu lidí bez domova do bydlení.

Prvními kroky empirického výzkumu k této problematice byly (v pořadí)

- expertní rozhovory
- realizace tří focus groups
- dvě řízené diskuse na specifická témata.

Na tuto etapu navazuje další, která by měla v následujícím roce vyvrcholit v konsensuální konferenci na zkoumané téma.

Tématem tohoto článku je samotné pojetí návratu lidí bez domova do bydlení – pro řešení celé problematiky jde o téma zásadního významu. S respektem ke skutečnosti, že vlastně všechny kroky výzkumu vedou také ke zpřesnění a pochopení pojetí dané problematiky. Jádro poznatků využitých v tomto textu vychází ze tří focus groups realizovaných v roce 2018.

Pro úplnost se zmíníme i o ostatních dosud realizovaných krocích empirického zkoumání. Provedli jsme 10 expertních rozhovorů, které bylo možné souhrnně zpracovat. Cílem byla vstupní identifikace bariér při komunikaci přípravy podkladů a postupů pro návrat lidí bez domova do bydlení. Experti byly osobnosti, které mají s danou problematikou již zkušenosti.

Na základě vyhodnocení expertních rozhovorů byly identifikovány největší bariéry možnosti rozvoje návratu lidí bez domova do bydlení. V tabulce 1 jsou odstupňovány podle závažnosti: třemi křížky jsou označeny nejsilnější bariéry, dvěma

křížky bariéry střední závažnosti a jedním křížkem ostatní:

Už výsledky tohoto expertního posouzení dané problematiky ukazují na některé

**Tabulka 1: Podklad a výsledky expertních rozhovorů**

Problémy spojené s komunikací při přípravě podkladů a postupů pro návraty bezdomovců do bydlení:	Seskupení podle váhy
a. Předem zpracované poznatky o dané problematice u nás a v zahraničí	+
b. Vstupní studie, která shromáždí potřebné podklady a poznatky dosud v této oblasti v ČR vytvořené	+
c. Dosavadní legislativní podmínky pro danou problematiku	++
d. Vymezení základních pojmů nutných pro možnost domluvy o dané problematice	+
e. Jasné vymezení předmětu	++
f. Příprava řešitelských týmů	++
g. Zkušenost se spoluprací na předchozích tématech	+
h. Institucionální zabezpečení spolupráce mezi zúčastněnými institucemi	+++
i. Příprava pravidel pro spolupráci při řešení	+
j. Příprava aktérů pro spolupráci při řešení	+
k. Poznání problematiky z hlediska potenciálních uživatelů	++
l. Dostatek času na řešení	+
m. Dostatek prostředků (financí, kapacit, apod.) nutných na řešení	+++
n. Hierarchizace předmětu z hlediska priorit a návazností	+++
o. Dobrá vůle řešitelů podílejících se na zpracování	+
p. Dobrá vůle institucí podílejících se na zpracování	+++
r. Snaha překonat případné bariéry ve východiscích řešení dané institucemi a tradicí v dosavadních řešeních	+++
s. Respekt vůči existujícím pravidlům a podmínkám řešení	+
t. Tvorba a ověřování nových postupů řešení	++
u. Hledání a ověřování adekvátních metod a technik řešení	++
v. Atmosféra ve společnosti proti pomoci bezdomovcům k návratu do bydlení	+++