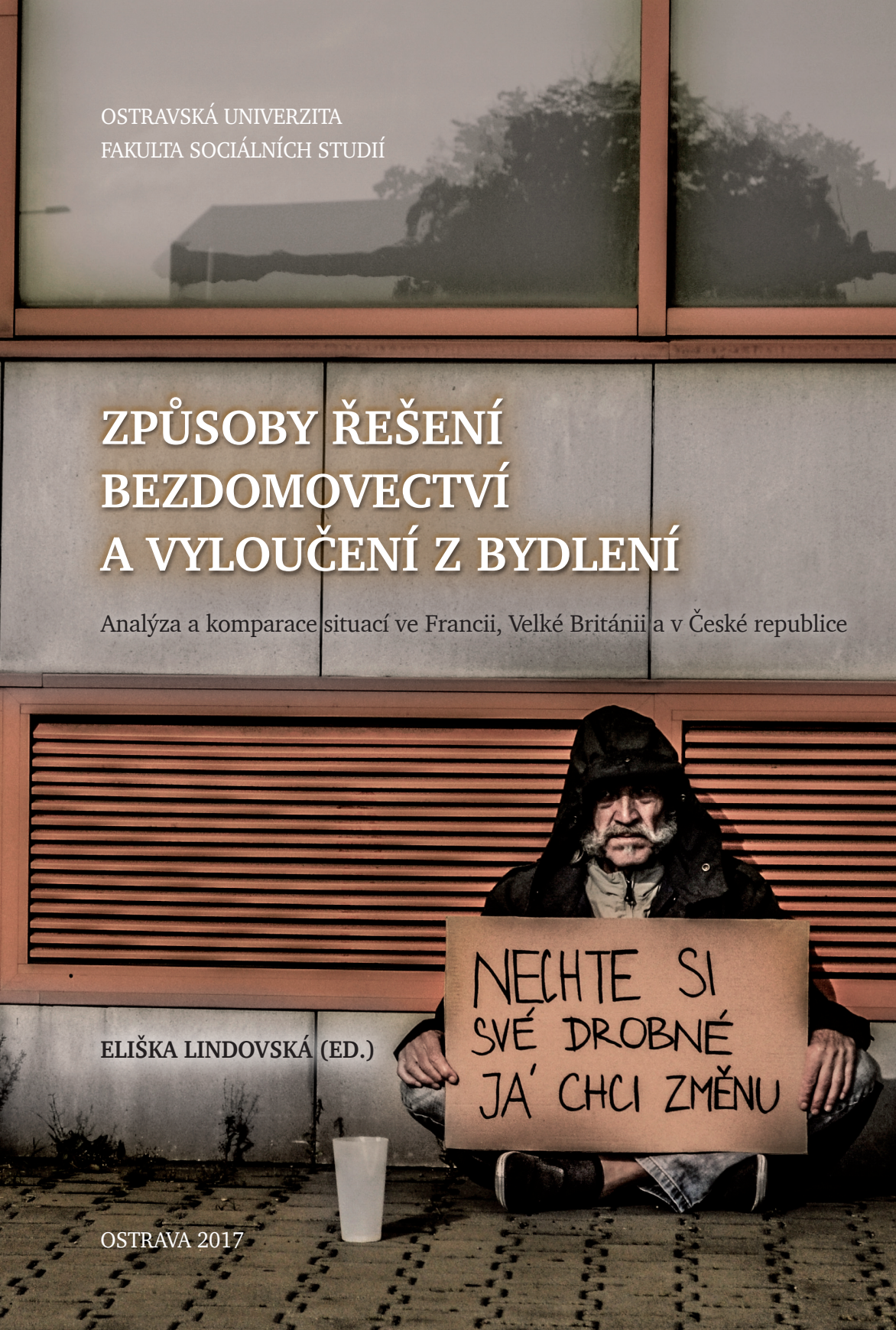


OSTRAVSKÁ UNIVERZITA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ

ZPŮSOBY ŘEŠENÍ BEZDOMOVECTVÍ A VYLOUČENÍ Z BYDLENÍ

Analýza a komparace situací ve Francii, Velké Británii a v České republice

ELIŠKA LINDOVSKÁ (ED.)



NECHTE SI
SVÉ DROBNÉ
JA' CHCI ZMĚNU

OSTRAVA 2017

Ostravská univerzita
Fakulta sociálních studií

ZPŮSOBY ŘEŠENÍ BEZDOMOVECTVÍ A VYLOUČENÍ Z BYDLENÍ

ANALÝZA A KOMPARACE SITUACÍ VE FRANCII,
VELKÉ BRITÁNII A V ČESKÉ REPUBLICE

Eliška Lindovská (ed.)



OSTRAVSKÁ
UNIVERZITA

Ostrava 2017

Ostravská univerzita
Fakulta sociálních studií



Autoři:

Jan Keller, Laure Lienard, Eliška Lindovská, Marek Mikulec,
Štěpán Ripka, Jan Snopek

Editorka:

Eliška Lindovská

Recenzenti:

doc. PhDr. Alice Gojová, Ph.D., Prof. JUDr. Igor Tomeš, CSc.

© Ostravská univerzita 2017

Monografie vznikla za finanční podpory z grantového projektu SGS8/FSS/2013.

ISBN: 978-80-7464-852-6 (brož. vaz.)

ISBN: 978-80-7464-894-6 (online: pdf)

OBSAH

Úvod	7
Metodologie	12
TEORETICKÝ RÁMEC MONOGRAFIE	14
Sociální exkluze jako boj o místo (Jan Keller).....	15
1. Vývoj konceptu sociální exkluze a bytová otázka	15
2. Bydlení z hlediska typů a fází exkluze	22
3. Reakce exkludovaných	24
4. Problematičnost pojmu exkluze	27
5. Postindustriální bezdomovectví	31
6. Násilí společnosti.....	35
ANALÝZA SITUACE BEZDOMOVECTVÍ A VYLOUČENÍ Z BYDLENÍ VE TŘECH EVROPSKÝCH ZEMÍCH	40
Bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve Francii (Laure Lienard).....	41
Úvod	40
1. Krize v oblasti bydlení ve Francii	41
1.1 Historický exkurz do vývoje bytové politiky	41
1.2 Rozdělení pravomocí v oblasti bytové politiky	45
2. Veřejné politiky podpory přístupu k bydlení znevýhodněných osob.....	48
2.1 Zákon „Besson“: oblastní akční plány a finanční pomoc domácnostem.....	48
2.2 Zákon „Dalo“: vymahatelné právo na bydlení.....	51
2.3 Prevence ztráty bydlení a bezdomovectví	54
3. Sociální bydlení.....	55
3.1 Účel sociálního bydlení a mechanismy jeho přidělování	55
3.2 Financování sociálního a soukromého nájemního bydlení: politika podpory nabídky.....	57
3.3 „Sociální“ role soukromého bytového fondu?	58
4. Sociální práce s lidmi bez domova ve Francii	61
4.1 Kdo se ve Francii v dnešní době ocitá bez domova?	61
4.2 Aktéři pomoci lidem bez domova a vyloučeným z bydlení	62

4.2.1	„SAMU social - sociální pohotovost“	63
4.2.2	Linka 115 v současnosti	64
4.3	Od akčního plánu PARSA ke strategii „Bydlení především“	65
4.3.1	Akční plán PARSA	65
4.3.2	Národní strategie pro změnu bytové politiky	67
5.	Kazuistika řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve městě Lille	69
5.1	Úvod	69
5.2	Zkušenost s bezdomovectvím	70
5.3	Trendy a vývoj: analýza řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení na úrovni obce.....	72
5.4	Skupina obhajující lidi bez domova v Lille (CSL): zkušenosti s “peer” podporou	74
Závěr	75

Bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve Velké Británii (Eliška Lindovská)

Úvod	77
1. Historický exkurz do vývoje legislativy k bydlení a služeb pro lidi bez domova.....		77
2. Bezdomovectví a vyloučení z bydlení v současné Velké Británii		82
2.1	Vlastnické bydlení.....	82
2.2	Sociální bydlení.....	84
2.3	Příspěvky na bydlení	87
2.4	Výzvy do budoucna	88
3. Příčiny bezdomovectví a vyloučení z bydlení a ohrožené skupiny		90
3.1	Příčinné mechanismy bezdomovectví.....	91
3.2	Proces ztráty domova	92
3.3	Specifické ohrožené skupiny.....	95
4. Způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve Velké Británii		99
4.1	Katalyzátory a bariéry odchodu z bezdomovectví na individuální úrovni.....	99
4.2	Systémová rovina návratu do bydlení: „Bydlení především“	100
4.3	Faktory udržení stabilního bydlení.....	101
4.4	Komunitní organizování a občanský aktivismus při řešení problematiky bydlení	103

5. Kazuistika systému práce s domácnostmi bez domova a vyloučenými z bydlení ve městě Glasgow.....	104
5.1 Postup obce při řešení ztráty bydlení	104
5.2 Sociální bydlení.....	108
Závěr	112

Bezdomovectví a vyloučení z bydlení v České republice (Marek Mikulec, Štěpán Ripka, Jan Snopek).....	113
---	------------

Úvod	113
1. Krize bydlení a její geneze	114
2. Struktura populace lidí bez domova a vyloučených z bydlení v České republice.....	119
3. Stávající způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení	122
3.1 Podpora dostupnosti nájemního bydlení	122
3.2 Tvorba veřejných politik	123
3.3 Sociální bydlení ve „Strategii boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011 - 2015“	127
3.4 „Koncepce bydlení ČR do roku 2020“	129
4. Sociální práce s lidmi bez domova a vyloučenými z bydlení v českém kontextu.....	131
4.1 „Bydlení až po přípravě“ neboli vícestupňové (prostupné) bydlení.....	131
4.2 Bydlení především	134
5. Kazuistika řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení na příkladu města Ostravy.....	135
5.1 Bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve statutárním městě Ostrava	136
5.2 Bytový fond na území Ostravy	139
5.3 Sociální služby a bydlení.....	142
Závěr	146

KOMPARACE JEDNOTLIVÝCH ZEMÍ A JEJÍ IMPLIKACE	148
---	------------

Komparace Francie, Velké Británie a České republiky (Eliška Lindovská).....	149
--	------------

1. Způsob nastavení legislativního rámce a vymahatelnosti práva na bydlení.....	149
2. Vymezení kategorie obyvatel ohrožených z hlediska přístupu k bydlení.....	151

3. Fungování systému sociálního bydlení jako nástroje řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení.....	154
4. Užití přístupu „Bydlení především“ jako podpory v udržení bydlení.....	155
Závěr	157
Implikace pro českou sociální práci (Eliška Lindovská)	159
SHRNUTÍ.....	163
SUMMARY	165
SEZNAM LITERATURY	167
SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ	187
O NÁS	189

ÚVOD

Předkládáme čtenáři monografii Způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení: analýza a komparace situací ve Francii, Velké Británii a v České republice.

Pro zpracování tématu způsobů řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve třech zemích jsme se jako autorský tým rozhodli z několika důvodů.

Aktuálnost tématu v České republice

Problematika bezdomovectví a vyloučení z bydlení je v České republice tématem velmi aktuálním. Toto tvrzení dokládají například výstupy výzkumů realizovaných na Fakultě sociálních studií Ostravské univerzity (Rozšíření a rozvoj vědeckovýzkumného týmu Ostravské univerzity, Fakulty sociálních studií, č. CZ.1.07/2.3.00/20.0080), které potvrdily téma dostupného bydlení jako stěžejní při řešení obtížných životních situací různých znevýhodněných skupin obyvatelstva. Konkrétně můžeme zmínit výzkum strategií zvládání chudých rodin a rodin ohrožených chudobou na Ostravsku (celkem odpovídalo 255 respondentů, z toho chudých rodin celkem 56), který u obou kategorií potvrzuje největší výdaje domácnosti na jídlo a bydlení. Rodinám nedostačují finanční prostředky na domácnost a bydlení. Chudým rodinám navíc chybí finance na péči o děti, 86% z nich má půjčky (Gojová a kol., 2014). Lux (2014) doplňuje, že mnoho mladých a chudobou ohrožených domácností muselo zaplatit za bydlení mnohem vyšší tržní cenu či tržní nájemné než mnohé „bohatší“ domácnosti, které čerpaly výhody plynoucí z privatizace bytového fondu a plošné regulace nájemného.

Současné odhady zároveň uvádějí, že obecní bydlení tvoří méně než 10% bytového fondu. V obecním bydlení jsou zastoupeny převážně nízkopříjmové domácnosti, senioři ve starobním důchodu a nezaměstnaní, tedy domácnosti s problematickým přístupem k cenově dostupnému bydlení (Lux, 2014).

Navzdory této situaci, v České republice stále chybí zákonem ustanovený systém sociálního bydlení, přičemž sociálním bydlením je zde rozuměno cenově dostupné bydlení pro ty, kdo nemají dostatek finančních prostředků na vlastnické bydlení nebo na pronájem bytu na volném trhu (Valentová, 2005; Lux a kol., 2010; Lux, 2013). Lux a kol. (2010) dodávají, že je v České republice v současnosti veřejná podpora v oblasti bytové politiky vychýlena spíše směrem k vlastnickému bydlení.

Nejnověji byla v říjnu 2015 schválena Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025, navržena Ministerstvem práce a sociálních věcí. Koncepce deklaruje „*právo na bydlení jako právo požívající ochrany ze strany státu... Toto právo bude v praxi realizováno pomocí nástrojů sociální politiky (sociální služby, sociální práce a sociální dávky) a nástrojů politiky bytové (dvou forem sociálního bydlení: sociální*

a dostupné byty)“ (MPSV, 2015, s. 15). Zákon o sociálním bydlení (vycházející z Koncepce) by měl začít platit od ledna 2017 (ČTK, 2015).

Změna diskurzu v českém prostředí

Dalším z důvodů zpracování této monografie je přetrvávající diskurz o „individuálním selhání“ jedinců ocitajících se v situaci bezdomovectví, a to ne-jen ve veřejném diskurzu, ale také v diskurzu sociálních služeb pracujících s lidmi bez domova. Dokladem takového rozumnění situace bezdomovectví mohou být výroky pomáhajících pracovníků o „charakteristikách bezdomovců“ vyjadřující se k jejich nízké nebo žádné motivaci svou situaci řešit „*ty lidi prostě nemaj jakoby motivaci, nemaj peníze nebo nemaj zájem*“ (pomáhající pracovník PSS3) a chápající „propad na pomyslné dno“ jako osobní selhání člověka „*většinou teda bohužel díky nějakému svému selhání tak skončili*.“ (pomáhající pracovník PSS1). Jako další z připisovaných charakteristik jmenujeme intelektovou nedostatečnost a nezodpovědnost (Lindovská, 2016).

Značně zakořeněná je také představa bezdomovectví a vyloučení z bydlení jako životního stylu, který lidem stačí, nebo jim dokonce vyhovuje. „*...že se dostanou do takového zvláštního začarovaného kruhu a jako stačí jim to.*“ (pomáhající pracovník PSS1) „*... ty už to některý berou trošku, jako svůj životní styl mi to přijde, že už ani moc nechtěj.*“ (pomáhající pracovník SP1). „*Takže tyhle lidi, kteří už mají nějaké zázemí, už jsou na ulici nějakou dobu, jsou nějak na to naučení, zvyklí, už se to stalo jakýmsi způsobem života, alternativním.*“ (pomáhající pracovník SP2) (Lindovská, 2016).

Svou roli sehrává také diskurz zásluhovosti bydlení „*... oni v rámci těch tradičních vícestupňových modelů, které tu jsou, nikdy nedokáží splnit všechny ty různé podmínky, které jsou stanoveny pro to, aby je někdo nechal postoupit o stupínek dále.*“ (Manažer 2), v některých případech internalizovaný lidmi bez domova samotnými „*... ale zase na druhou stranu ne všichni si to zaslouží, takže to je takové, oni radši pijou, většina z nich dělá něco, co by neměla...*“ (Muž bez domova 3) (Lindovská, 2016).

Zároveň se však ve výpovědích pomáhajících pracovníků objevují výroky odkazující ke strukturálnímu kontextu problematiky bezdomovectví a vyloučení z bydlení „*... já se jim ale někdy i nedivím, protože když to maj tak ztížený.*“ (pomáhající pracovník SP1) „*... já mám pocit, že je nějak špatně nastavená celá společnost. Protože ty sociální podmínky, jak se to zhoršuje, to je prostě ukázka toho, jak funguje ten stát. Takže někde něco je celkově špatně.*“ (pomáhající pracovník PSS1) (Lindovská, 2016).

Strukturální uchopení tématu bezdomovectví a vyloučení z bydlení však není z našeho pohledu v české sociální práci dostatečně rozvinuto v rovině akademické a odborné diskuse. Pomáhajícím pracovníkům a zákonodárcům tak může chybět dostatečná teoretická základna pro uchopení strukturálněji orientovaných způsobů řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení.

Změna společenských podmínek z „věku vlastnictví“ na „věk přístupu“

Změnu společenských podmínek se pokusíme rozkrýt pomocí textu *„Věk přístupu: Nová kultura hyperkapitalismu“* amerického analytika Jeremy Rifkina. Ve svém textu vychází Rifkin (2000) z řady inovací, které se prosazují při přechodu od průmyslové k postindustriální společnosti. Klíčovou roli mezi nimi hraje dematerializace produkce, tedy posun od pouhé produkce zboží k poskytování služeb, a doprovodný přesun strategie producentů od výroby k marketingu. V organizační rovině je tento vývoj doprovázen přeměnou pevných, pyramidálně uspořádaných organizací v měnlivé sítě, kdy se jádro firem volně a vždy jen krátkodobě napojuje na síť dodavatelů a subdodavatelů. *„V nové éře trhy uvolňují cestu sítím a vlastnictví je nahrazováno přístupem“* (Rifkin 2000: 4).

Takové tvrzení může vzbudit iluzi, že na místo majetkových nerovností nastupuje rovnost všech vzhledem k šancím na přístup k tomu, co pro svůj život potřebují. Ve skutečnosti však americký autor popisuje, jak funguje přístup k sítím výhradně u těch, kteří majetkem, (a to často obrovským) disponují.

Při pečlivějším čtení jeho knihy zjistíme, že pouze pro firmy a horní vrstvy přináší „věk přístupu“ další zvýhodnění oproti společnosti průmyslové, ve které již získaly dominantní pozici. Zatímco horním vrstvám přináší postupující komodifikace všeho především výhody (v oblasti produkce zvyšuje zisk, v oblasti bydlení zvyšuje pocit bezpečí), pro střední vrstvy má „přístup“ a komodifikace s ním spojená zcela jiný význam. Pro vrstvy uprostřed společnosti má zvláštní relevanci skutečnost, že společnost přechází od průmyslové produkce k produkci kulturní.

Proč k tomuto posunu došlo? Vývoj ekonomických priorit od výroby zboží nejprve k poskytování základních služeb a konečně k prodeji přístupu ke kulturním zážitkům považuje Rifkin za potvrzení určující snahy komerční sféry učinit všechny vztahy ekonomickými, tedy takovými, z nichž mohou poskytovatelé profitovat. Žádná sféra nezůstává vůči této snaze imunní. Stále více proniká prvek marketingu do všech forem aktivit včetně sociálních hnutí, duchovních aktivit a občanské angažovanosti.

Jak je na tom „společnost přístupu“ z hlediska bydlení? V případě horních majetkových a příjmových kategorií vysvětluje Rifkin princip přístupu mimo jiné právě na příkladu bydlení. Hovoří o strážných komunitách (gated communities) jako preferovaných sídelních formách horních vrstev. Konstatuje, že se jedná o komunity, kde nákup domu slouží jako vstupenka k získání přístupu k předem připravenému životnímu stylu. Přístup do nich je přesně vymezen, což je hlavní důvod, proč je lidé vyšších společenských kategorií vyhledávají. Přístup do nich hlídají „strážci bran“.

Vlastnictví domů v nich je svázáno s určitými povinnostmi, nečlenové nemají žádná práva. Neexistují v nich veřejná prostranství, kam by mohl kdokoliv. Bydlení v nich

je vetkáno do sítě předplacených služeb. Členové se skládají na veškeré výdaje za údržbu a provoz. Jedná se výlučně o komunitu pro ty, kdo jsou ochotni a schopni platit členské poplatky. V případě chráněných komunit máme totiž co do činění s totálně komodifikovanými životní prostory. Členství v těchto „komunitách“ je založeno na komerčních vztazích, nikoliv na občanství. Komerční hodnoty v nich dokonce hodnoty občanství zcela potlačují (Rifkin 2000: 123).

Nástup éry přístupu v podstatě znamená, že místo dělníků, jejichž činnost umožňovala kumulovat kapitál v podmínkách společnosti průmyslové, nastupují ve společnosti postindustriální jako určující zdroj generování zisku vrstvy střední. Zatímco v podmínkách průmyslové společnosti se kapitál reprodukoval v podobě práce, ve společnosti postindustriální se pro jeho reprodukci otevírají všechny mimopracovní aspekty lidské existence. *„Zatímco vlastnictví se zabývá jen úzce materiální oblastí toho, co je mé a co je tvé, přístup se týká širší kulturní otázky - kdo kontroluje samotnou žitou zkušenost“* (Rifkin 2000: 218).

Jak jsou na tom v éře přístupu vrstvy dolní? Pro ně má rozhodující význam to, že přístup k sítím jakéhokoliv druhu má binární povahu – buď do nich dotyční přístup získají, anebo nikoliv. Strategické místo zaujímají v tomto světě „strážci bran“, tedy instituce a jednotlivci, kteří určují podmínky přijetí a tím rozhodují o tom, kdo přístup získá a kdo bude ze společnosti založené na sítích vyloučen.

Pro nemajetné pochopitelně neplatí, že usilují o to, nahrazovat vlastnictví přístupem. *„Ti, kdo jsou bez vlastnictví, se ve věku přístupu stávají navíc také odpojenými“* (Rifkin 2000: 232).

Hlavní problém dolních vrstev v éře přístupu spočívá v tom, že jsou z přístupu vyloučeny. Jejich připojení k síti by nesloužilo profitu horních vrstev, neboť není možné je skrze síť placených služeb zpoplatňovat jako vrstvy střední. Nejsou schopny zaplatit si komercializaci svého každodenního života. Na jejich sociální exkluzi se ani ve věku přístupu nic nezmění (Rifkin, 2000).

Proměňující se společenské podmínky, očividná aktuálnost tématu a zatím minimální reflexe jevů popsaných výše v diskurzu a jednání sociálních pracovníků a pracovníků v českém prostředí nás jako autorský kolektiv Fakulty sociálních studií v Ostravě¹ vedly k rozhodnutí danou problematiku analyzovat. Zajímalo nás, zda a nakolik jsou výše zmiňované skutečnosti reflektovány v dalších zemích, kromě České republiky. V rámci Studentské grantové soutěže SGS8/FSS/2013 jsme se zavázali k rozpracování teoretické stati prostřednictvím publikování této monografie. Jako vodítko pro práci s textem nás zajímala výzkumná otázka o podobách a způsobech řešení situace bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve Francii, Velké Británii a v České republice, ty výsledně komparujeme.

¹ Vzhledem k jazykovým kompetencím studentského týmu byla s žádostí o spolupráci na kapitole Bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve Francii oslovena Laure Lienard, odborná asistentka na Katolické univerzitě v Lille.

Spoluautoři české kapitoly Štěpán Ripka a Jan Snopek působí v Platformě pro sociální bydlení.

Monografii otevírá kapitola o sociálním vyloučení Jana Kellera a vytváří tak teoretický rámec následujícím třem kapitolám o podobách a způsobech řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve Francii (zpracovanou Laure Lienaurd), ve Velké Británii (zpracovanou Eliškou Lindovskou) a v České republice (zpracovanou Markem Mikulcem, Štěpánem Ripkou a Janem Snopkem).

Na základě dostupných studií, článků v odborných periodických a jiných relevantních textů, monografií a rozhovorů s komentátory (experty) v dané oblasti popisujeme v každé z dílčích kapitol bytovou politiku jednotlivých zemí jako kontext bydlení sociálního a zaměřujeme se na oblast sociální práce ve vztahu k bezdomovectví. Kapitoly jsou dokresleny praktickými kazuistikami řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení na úrovni města.

Jednotlivé výstupy kapitol sumarizuje kapitola věnovaná komparaci způsobů řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení v těchto třech zemích. Přesto, že považujeme komparaci jednotlivých evropských praxí za značně komplikovanou záležitost, zejména vzhledem k lokální legislativě a kontextu vývoje situace v oblasti bydlení v jednotlivých zemích, věříme, že toto srovnání má potenciál vynést na světlo procesy globálního charakteru, které by při pohledu pouze na jednotlivé země zůstaly zahaleny. Na základě analýzy a komparace vyvozujeme doporučení pro sociální práci v českém prostředí.

METODOLOGIE

Monografie byla zpracována kolektivem autorů. Text monografie je přehledovou studií. Dílčí kapitoly o třech zemích jsou navíc doplněny o kazuistiky řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení na úrovni města.

Celou práci našeho týmu vedla společná otázka: **V jaké podobě se projevuje a jakým způsobem je řešena situace bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve Francii, Velké Británii a v České republice?**

Jan Keller vytvořil na základě rešerší textů zahraničních autorů (především francouzsky mluvících) teoretický rámec pro ukotvení navazujících kapitol. Ostatní autoři rozpracovali specificky texty ke každé ze zmíněných zemí (Laure Lienard – Francie; Eliška Lindovská – Velká Británie; Marek Mikulec, Štěpán Ripka, Jan Snopek – Česká republika).

Pro analýzu textů jsme zvolili *interpretativní metodu* (Karlas, 2008), kdy na základě *reflexe obsahu odborných textů* odhalujeme specifické rysy chápání situace bezdomovectví a vyloučení z bydlení a předkládaných řešení v každé ze tří zemí.

Kazuistiky byly zpracovány pomocí *kvalifikovaného odhadu* (Miovský, 2006) identifikovaných klíčových aktérů v každém městě. S některými klíčovými aktéry jsme realizovali *individuální rozhovory*. Dále jsme pro kompletaci kazuistik vycházeli z dostupné literatury (včetně výzkumných zpráv, aktuálních webových informací zveřejněných na internetových portálech).

V komparativní kapitole využíváme *metodu komparace* (Veselý, Nekola, 2007).

Kritéria výběru třech evropských zemí byla následující:

- přítomnost bezdomovectví a vyloučení z bydlení;
- rozdílné režimy sociálního státu v pojetí Esping – Andersena (1990), a tedy předpokládané rozdílné politiky bydlení, režimy sociálního bydlení a nástroje sociální práce.

Celkově jsme tedy uplatnili Millovu metodu rozdílu (Karlas, 2008). Vybrané země s rozdílnými režimy sociálních států byly Velká Británie (liberální typ) a Francie (korporativistický typ). Tyto země jsme následně komparovali se situací v České republice, kde zatím není zákonem vymezen systém sociálního bydlení a o roli sociální práce při řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení se vedou diskuse. Finální výběr zemí byl ovlivněn také výzkumnými zájmy autorů kapitol a jejich jazykovými možnostmi (zvláště ve vztahu k práci s primárními zdroji).

Odborná literatura pro přehledovou studii byla vyhledávána pomocí rešerší výzkumných zpráv a odborných článků v recenzovaných periodických, nacházejících

se v licencovaných databázích (Proquest Central, Web of Knowledge, JSTOR, Springerlink, SCOPUS, Willey) a pomocí volně přístupných zdrojů na internetových stránkách.

Byla volena následující *klíčová slova* v jazyce českém, a v překladu v jazyce anglickém a francouzském: vyloučení z bydlení, bytová politika, sociální bydlení, bezdomovectví, sociální práce s lidmi bez domova.

Kritéria výběru klíčových aktérů pro tvorbu kazuistik byla určována otázkou: Kdo má o mapované situaci bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve městě ucelené znalosti? Jednalo se o *výběr záměrný* (Miovský, 2006).

Srovnání jednotlivých zemí proběhlo na základě následujících *kritérií*:

- Způsob nastavení legislativního rámce a vymahatelnosti práva na bydlení.
- Vymezení kategorie obyvatel ohrožených z hlediska přístupu k bydlení.
- Fungování systému sociálního bydlení jako nástroje řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení.
- Užití přístupu „Bydlení především“ jako podpory v udržení bydlení.



TEORETICKÝ RÁMEC MONOGRAFIE

SOCIÁLNÍ EXKLUZE JAKO BOJ O MÍSTO

Jan Keller

Problematika sociální exkluze se projevuje s rostoucí naléhavostí od poslední čtvrtiny dvacátého století. Původně byla vnímána jako dočasný důsledek poruch trhu práce při přechodu od průmyslové k postindustriální společnosti. Postupně se však začíná ukazovat, že problém exkluze není přechodný a nevztahuje se pouze na vyloučení z přístupu k plnohodnotným pracovním příležitostem. Zasahuje stále širší vrstvy obyvatel a hrozí přerůst v problém přístupu k bydlení jako k základnímu předpokladu důstojného života.

1. Vývoj konceptu sociální exkluze a bytová otázka

O sociálním vyloučení neboli sociální exkluzi se objevují první nesmělé zmínky počínaje šedesátými léty 20. století. Není náhodné, že se tak děje přibližně ve stejné době, kdy se začíná hovořit o nástupu takzvané postindustriální společnosti. Právě tak není náhodné, že prvé zmínky o sociální exkluzi se objevují ve francouzské literatuře. Právě francouzská sociologie je již od svých počátků zaujata problematikou sociální integrity. Exkluze je od počátku pojmána jako výrazné narušení této integrity.

Jules Klanfer hovoří o exkluzi jako o údělu těch, kdo jako jediní netěží z výhod růstu (Klanfer, 1965). Podobně ekonom a vysoký státní úředník Pierre Massé užívá termínu exkluze, aby upozornil, že na samém okraji blahobytné společnosti přežívají lidé, kteří se neúčastní rozdělování plodů ekonomického pokroku (Massé, 1969). Oba badatelé považují ovšem mylně exkluzi za pozůstatek průmyslové společnosti a domnívají se, že tento problém bude brzy vyřešen.

Až do poloviny let sedmdesátých je exkluze brána jen jako synonymum pro označení individuálního životního neúspěchu, který kontrastuje s rostoucím blahobytem naprosté většiny společnosti. Výrazu se ovšem v této době používá pouze ojediněle a výhradně jen jako synonyma bídy a marginality.

Až do poloviny sedmdesátých let 20. století platila exkluze (říkalo se jí také inadaptace, což je termín z oblasti medikosociální a administrativní) za víceméně okrajový sociální problém. Předpokládalo se tehdy, že lidé ohrožení sociálním vyloučením budou postupně vpraveni do fungující společnosti, tak jak se ustavila během třiceti poválečných let.

Sociální exkluze není v této době součástí hlubší teoretické reflexe, není zkoumána ve vazbě na konkrétní procesy, které ve společnosti a její ekonomice probíhají, není provedena typologie exkluze, nejsou zkoumány její fáze, ani způsoby, jimiž na sociální vyloučení postižení lidé reagují.

Bezradnost spojená v této době s jevem sociální exkluze je dobře patrná na práci ekonoma Françoise Perrouxe (1972). O lidech „vyloučených ze systému“ mluví v protikladu k těm, kdo na systému participují. Jsou to prostě lidé, kterým je odepřeno i oficiálně uznávané životní minimum. Jedná se o neorganizovanou masu chudých, jejichž postavení nelze adekvátně analyzovat pomocí tehdy běžně používaných kategorií sociální třídy.

Podobná zmatenost je obsažena i v dnes již klasické práci vysokého státního úředníka René Lenoira (1974). Dodnes je brána jako první monografie explicitně pojednávající o sociálním vyloučení. Kniha ovšem nemá teoretické ambice a samotný výraz exkluze je v ní užit jen na čtyřech místech, vždy ve významu „deficit adaptace“.

Kniha vyšla rok po prvním ropném šoku, který otrásl vzestupnou dráhou poválečného vývoje a výrazně zpochybnil tehdy převládající představy o možnostech nekonečného materiálního vzestupu pro všechny.

Kniha pojednává o lidech, kteří se nejsou schopni adaptovat na podmínky normální společnosti, a proto žijí v chudobě. Do této kategorie řadí fyzicky a mentálně handicapované a také dva druhy tzv. sociálně neadaptovaných: osoby asociální („delikventy“, „prostitutky“, „žebráky“, „alkoholiky“) a osoby zranitelné (příslušníky rasových a etnických menšin). Lenoir se prakticky nezmiňuje o nezaměstnaných, což je pochopitelné vzhledem k jejich nízkému počtu ve Francii první poloviny sedmdesátých let. I přesto odhaduje celkový počet sociálně vyloučených ve své zemi na pět milionů.

Lenoirův přístup k fenoménu sociálního vyloučení je poněkud nejasný. Hovoří o tom, že se jedná o jev determinovaný makrosociálními mechanismy, jeho příčiny hledá však v takových faktorech, jako je příliš překotná urbanizace, přemíra násilí v televizi aj. Jako vůbec první z autorů konstatuje, že si nikdo nemůže být před hrozbou exkluze jistý, tento rys ovšem spojuje s křehkostí rodiny, s šířením drog a s rostoucím počtem narkomanů apod. Proplétá se u něho pohled na exkluzi jako na makrosociální problém s pojetím exkluze coby projevu individuální sociální patologie. „Žádná rodina“, konstatuje Lenoir, „jakkoliv buržoazní a s jakkoliv silnou náboženskou či laickou morální tradicí, si nemůže namlouvat, že žádné z jejích dětí nemůže jednoho dne utéci z domova, začít brát drogy, stát se mladistvým delikventem, anebo se jinak vzbouřit“ (Lenoir, 1974: 36).

Lenoir používá výraz exkluze střídavě ve smyslu nízké adaptability, marginality a asociálnosti dotčených jednotlivců. Tento zmatek se projevuje i v jeho definici, kdy exkluzi chápe jako „jednoduché konstatování, že v průmyslové a urbanizované společnosti konce 20. století existují osoby, které v důsledku slabin fyzických či mentálních, v důsledku svého chování či v důsledku absence vzdělání nejsou schopny naplnit své potřeby a buď vyžadují stálou péči, anebo představují nebezpečí pro druhé, či jsou segregovány, ať již svou vlastní vinou, anebo vinou kolektivity“ (Lenoir, 1974: 130).

U Lenoira stejně tak jako u ostatních zmíněných autorů není prakticky žádná pozornost věnována problematice přístupu k trhu práce a už vůbec ne přístupu k bydlení. Při přechodu od průmyslové společnosti ke společnosti postindustriální se všeobecně předpokládalo, že bytová otázka patří k těm, které byly v ekonomicky vyspělých zemích jednou provždy vyřešeny. Slumy a bezdomovectví jsou považovány za realitu zemí třetího světa, které je třeba modernizovat podle vzoru a návodu společnosti průmyslové.

Koncem sedmdesátých let podrobila přístup René Lenoira tvrdé kritice historička a socioložka Jeanine Verdès-Leroux. V jejích textech se poprvé výrazněji ozývá požadavek zasadit rozbor sociálního vyloučení do širšího kontextu ekonomických a sociálních proměn společnosti.

V kratším textu (Verdès-Leroux 1978a) vytýká Lenoirovi, že libovolně smíchává nejrůznější sociální kategorie a navíc je všechny v té či oné míře kriminalizuje. Koncept „vyloučení“ tak slouží, konstatuje autorka, k vyloučení otázky po původu exkluze.

V závěru své knihy o sociální práci tatáž autorka konstatuje, že Lenoir podává pouze výčet nejrůznějších kategorií lidí, kteří mají problémy. Zcela absentuje analýza ekonomických příčin jejich problémů. Lenoir pouze apeluje na ostatní, aby na tyto lidi nezapomínali. Jeho návrhy na řešení kloužou po povrchu: požaduje upravit úřední hodiny pro jejich potřeby, zlepšit jazykovou průpravu cizinců, otevřít jim srdce a být k nim přívětiví.

Sama autorka spatřuje příčinu exkluze v dualizaci dělnické práce. Méně kvalifikovaní a s nižším vzděláním mají nízké příjmy a jen minimální sociální zajištění. To u nich vede k degradaci pohledu na sebe sama. Tento postoj v nich podporují i sociální pracovníci, kteří je vedou - po vzoru církve - k tomu, aby uznali svoji vinu za vzniklou situaci. Sociální práce tak přispívá k rozštěpení vrstvy dělníků a k poklesu solidarity těch úspěšnějších s nejméně úspěšnými. To zpět posiluje pozici vrstev dominantních.

Vcelku však byl v sedmdesátých letech termín exkluze ve francouzské sociologii odmítán. Silný vliv v ní tehdy mělo marxistické pojetí tříd, přičemž výklad pomocí „exkluze“ nehovořil o třídním konfliktu, ale spíše o těch, kteří - podobně jako u Marxe lumpenproletariát - nejsou kapitálu dobří ani k vykořisťování.

Od sklonku sedmdesátých let narůstá ovšem zájem o sociální problémy, a to zejména v souvislosti s masovým růstem nezaměstnanosti, v jehož důsledku chudoba přestává být okrajovou záležitostí. Mluví se však o prekérním (ve smyslu nejistém, křehkém) zaměstnání, nikoliv o exkluzi. V polovině osmdesátých let je namísto „exkluze“ preferován termín „nová chudoba“.

Termín „exkluze“ se ve francouzské sociologii a příbuzných disciplínách pevně uchytil teprve koncem osmdesátých let a pole plně ovládl v letech devadesátých. Tehdy se užívá už v dnešním významu. Právě od počátku devadesátých let se o exkluzi začíná mluvit v souvislosti s neúspěchem řady veřejných politik.

Důraz je kladen na to, že sociální vyloučení znamená více než jen chudobu. Má prvky, které překračují obyčejnou nerovnost. Jedná se o nerovnost natolik dalekosáhlou, že to dotčeným přináší problém s jejich vlastní identitou. Jde o nerovnost, která zasahuje a narušuje sociální kontakty se zbytkem společnosti a je natolik intenzivní, že sociálně vyloučení nejsou schopni hájit kolektivně své zájmy.

Vyloučení se tak stále týká především dvou aspektů. Jednak jde o vyloučení z přístupu k trhu práce ve smyslu práce plnohodnotné, jednak o vyloučení ze sítě mezilidských kontaktů. Až někdy do osmdesátých let 20. století se příliš nehovoří o vyloučení z přístupu k bydlení. Předpokládá se, že s výjimkou víceméně patologických případů bezdomovectví, je právě domov, a to třeba i v podobě sociálního bydlení, tím místem, které exkludovaným zbývá, když svět práce se pro ně uzavírá a kontakty, které udržovali s druhými, jsou v důsledku toho oslabovány. V průběhu osmdesátých let se však bytová otázka začíná zohledňovat mnohem více.

Jedním z prvních, kdo obrátil pozornost k bytové otázce, byla socioložka rodiny Agnès Pitrou (1978). Zabývá se rodinami s finančními problémy a v této souvislosti věnuje pozornost vedle problémů zdravotních a nízké kvality rodinného soužití také právě potížím s bydlením.

Koncem osmdesátých let se sociální vyloučení stává předmětem masivního zájmu francouzské odborné literatury a také politika začíná reagovat s cílem tomuto procesu čelit. Není to náhodné, v průběhu osmdesátých let došlo k výrazným změnám v ekonomice i v sociální oblasti.

Nyní již výrazně stoupá nejen masová nezaměstnanost, ale také rozsah neplnohodnotné (prekérní) práce. Stále vyšší podíl ekonomicky aktivních se ocitá vně standardního pracovního kontraktu a na něho navázaných pojistných systémů. Vzestup podílu neplnohodnotných pracovních smluv na jedné straně znejistil část dříve spolehlivě integrovaných, na druhé straně to umožnilo zhruba polovině dlouhodobě nezaměstnaných získat načas alespoň nějakou práci, kterou ovšem nejednou opět brzy ztráceli. Namísto dlouhodobě nezaměstnaných se tak šíří kategorie opakovaně nezaměstnaných.

V souvislosti s tím jsou právě od konce osmdesátých let při analýze mechanismů a příčin sociální exkluze poprvé zmiňovány motivy, jež jsou pak dále rozvíjeny.

Hlavní pozornost je věnována masové nezaměstnanosti a prekaritě, tedy nejisté práci a neplnohodnotnému zaměstnaneckému poměru, který pracovníka nedostatečně pojišťuje.

Vynořuje se kategorie zranitelných jako střední pozice mezi spolehlivou integrací a úplnou exkluzí. Chudoba začíná být vnímána jako přechodný stav. Polovina chudých domácností v příštím roce již chudá není, do chudoby spadnou zase domácnosti jiné, což má opět vazbu na řešení nezaměstnanosti skrze neplnohodnotné pracovní smlouvy.

Na rozdíl od sedmdesátých let, o deset let později, již proti sobě nestojí naprostá většina spolehlivě integrovaných, a pouze nepatrné, jasně odlišitelné ostrůvky chudoby. Šíří se stavy, které nejsou jednoznačně tím ani oním. Právě v této souvislosti se hovoří o zranitelnosti (vulnerabilitě).

Vznikají první studie o kumulaci handicapů, kdy nezaměstnanost je statisticky nejviditelnější částí problémů, k níž se připojují problémy další, mezi nimi na předním místě problém s bydlením.

V devadesátých letech již autoři zdůrazňují úlohu bytové otázky v bludném kruhu exkluze: „V důsledku nezaměstnanosti či neplnohodnotné práce dochází ke ztrátě bydlení, což znemožňuje získat nové zaměstnání a udržet se na trhu práce“ (Bihl, Pfefferkorn, 1999: 205).

Od konce století se na exkluzi začíná pohlížet jako na jev univerzálního významu, což dobře dokumentuje text Michela Autèse (2000) vymezující sociální vyloučení ve třech obecných rovinách, konkrétně z hlediska antropologie, ekonomie a sociální práce.

Antropologie zkoumá funkce exkludování, tedy praktik, které jsou přítomny v každém druhu společnosti. Příkladem jsou analýzy René Girarda, jenž zkoumá rituály obětování. Instrukce obětního beránka slouží jako způsob, jak upevňovat vnitřní kohezi skupiny obětováním těch, kdo jsou označeni za špatné, škodlivé, za nositele zla. V této kategorii často figurují cizinci, anebo ti, kdo se jakýmkoliv způsobem odlišují. Proti této formě exkluze lze bojovat rozbíjením stereotypů.

Ekonomický pohled na exkluzi je ve vyhraněné podobě patrný v ideologii neoliberalismu. Podle ní je konkurenční boj ze své povahy tvrdý, bývají v něm mrtví a ranění, což je bráno za přirozené. Problém exkluze má být podle tohoto pohledu opět řešen tržními způsoby. Léčba trhem se ovšem pohybuje v uzavřeném kruhu: rozšiřování trhu a tržní logika produkují exkluzi a nerovnost. Aby se vyřešila extrémní nerovnost produkovaná tržní logikou, požaduje se více tržní logiky, méně zásahů, méně regulací.

Sociální práce pohlíží na sociální vyloučení prizmatem série drobných individuálních příhod. Neštěstí se přihodilo lidem, kteří měli smůlu. Je třeba pro ně něco udělat. Každý případ je jiný, každá osobní historie je odlišná, nelze zobecňovat a tvrdit něco zásadnějšího o exkluzi jako celku.

V souvislosti s masovým šířením exkluze je přehodnocován termín adaptability. O nízké adaptabilitě se už nemluví jako o neschopnosti jednotlivců s různými deficity přizpůsobit se stavu, jemuž se ostatní přizpůsobili, nýbrž jako o neschopnosti jinak zcela neproblémových lidí přizpůsobit se rychle se měnícím podmínkám.

Jednou z prvních prací, která se zabývá strukturálními příčinami exkluze, je obsáhlá studie Françoise Dubeta (1987) pojednávající o mladých lidech z předměstí velkých měst. Autor zkoumá především reakce mladých lidí na sociální vyloučení, pozornost však věnuje také jeho příčinám. Za hlavní považuje nezaměstnanost, která z nich činí

závislé osoby věčně bez peněz a vyvolává v nich pocit hanby. Protože nemají peníze, nemají možnost opustit čtvrt, ve které zabíjejí čas, jehož mají přebytek. Už to, že se v dané čtvrti narodili, znamená,

že spějí k vyloučení. Příslušnost ke čtvrti stigmatizuje a v druhých vyvolává podezření, že se něčím provinili.

V Dubetově práci není otázka bydlení příliš tematizována. Zabývá se totiž mladými nezaměstnanými, kteří zpravidla mají možnost bydlet v jakkoliv nevyhovujících bytech se svými rodiči a příbuznými.

Koncem osmdesátých let vzniká několik prací, které zkoumají sociální vyloučení v širších souvislostech. Příkladem může být práce, jejíž autor Serge Milano (1988) konstatuje, že ve Francii nepřibývá chudých lidí v absolutních počtech, výrazně se však prohlubuje chudoba těch, kdo k nim patří. Autor vítá zavedení opatření na pomoc nejchudším (RMI), upozorňuje však, že toto opatření se mine účinkem, pokud nepovede k trvalému začlenění obětí exkluze do společnosti.²

Počátkem devadesátých let koncept „exkluze“ zcela ovládl pole. Počet lidí bez práce ve Francii tehdy překročil tři miliony. Zároveň se začíná projevovat neúspěch řady veřejných politik, které jí měly čelit. Jak mezi jinými ukázal Simon Wuhl, tento neúspěch byl dán především úzkou vazbou mezi exkluzí a nedostatkem placené a oceňované práce (Wuhl, 1991, 1992).

V této době je již zřejmé, že exkluze je ve skutečnosti produkována nikoliv kdesi na okraji, nýbrž přímo z centra společnosti, a to především na úrovni firem. Právě firemní opatření spouštějí mechanismy vedoucí k vyčlenění či odpojení od společnosti (desaffiliation). Proto není náhoda, že v krátké době vychází řada prací, které již svým názvem připomínají, že exkluze je společností doslova produkována, vyráběna.³

Další analytický krok ve sledování vazeb mezi stavem trhu práce a šířící se exkluzí provedl Serge Paugam (2000). Analyticky rozlišil dva významy prekarity.

V prvním z nich se prekarita týká kvality zaměstnaneckého kontraktu a označuje nedostatek ochrany, absenci pojištění, které bylo dříve s pracovní smlouvou spjato. Jak uvidíme dále, tomuto významu prekarity se věnuje ve svých pracích Robert Castel.

Ve druhém významu se prekarita týká kvality vykonávané práce. Zde znamená ztrátu sebedůvěry a pocit neužitečnosti, který se odvíjí od nízkého statusu vykonávané práce. V tomto významu hovořil o prekaritě Pierre Bourdieu.

² Roku 1988 byl ve Francii zaveden základní příjem pro ty, kdo jsou vyloučením ohrožení - Revenu minimum d'insertion (RMI).

Analýzy situace těch, kdo byli zapojeni do tohoto programu, které byly součástí procesu evaluace, umožnily zachytit proces přechodu od nejisté, překerní práce k exkluzi, tedy kumulaci nejrůznějších znevýhodnění a slábnutí sociálního pouta.

³ V jediném roce 1997 vyšly hned tři knihy, které na tuto skutečnost upozorňují. Jean Maisondieu nazval svoji knihu Továrna na vyloučené, Michel-Louis Rouquette vydal knihu s názvem Exkluze, fabrika a motory a kniha Hélène Thomasové nese název Produkce vyloučených.

Paugam sleduje vliv neplnohodnotné práce na rodinu, na trvalost manželství, na vztahy mezi rodiči a dětmi i na vztahy se vzdálenějšími příbuznými. Bytovou otázku přitom nezkoumá.

Širší souvislosti uzavírajícího se bludného kruhu exkluze vystihují ve své studii úpadku sociálně slabé čtvrti města Montbéliard Stéphane Baud a Michel Pialoux (2003): V mnoha citlivých čtvrtích funguje tento začarovaný kruh: strukturální nezaměstnanost mladých, rozpad rodin, projevy vandalismu a násilí, stále častější zásahy policie, útek ze čtvrti těch, kteří na to mají prostředky, pauperizace těch zbylých, koncentrace rodin imigrantů v jistých částech čtvrti, přetíženost sociálních pracovníků a úpadek institucí, které se měly starat o mladé lidi, vznik nebezpečných míst, kde je soustředěno obchodování s drogami, které provozují mladí nezaměstnaní, formování band mladistvých ovládajících své teritorium, stále častější střety s policií, narůstající agresivita mladých vůči ostatním obyvatelům čtvrti, posílení policie, jež je mladými vnímáno jako policejní útlak, eskalace destrukce, která stále častěji přechází do stadia kolektivní sebedestrukce (degradace vybavení čtvrti: škol, tělocvičen, kulturních zařízení). Právce a extrémní pravice využívá problémů těchto čtvrtí, (které média nazývají oblastmi, kde neplatí právo), ke svým politickým cílům, množí se volání po represí na úkor prevence (Baud, Pialoux, 2003: 19).

Zmíněná studie obsahuje též vyčerpávající výčet faktorů, které k rozvoji sociální exkluze vedou. Patří mezi ně kromě masové nezaměstnanosti a prekarizace práce též zeslabení mechanismů kolektivní obrany práce, zhroucení dělnické politické reprezentace,

destabilizace rodin z nižších sociálních vrstev, chátrání čtvrtí obydlených touto populací a šíření etnorasové rezidenční segregace. Jedním slovem: rozklad kategorie dělníků.

Již od počátku osmdesátých let se přitom upozorňuje na to, že celý mechanismus exkluze se uzavírá do bezvýhodného, bludného kruhu. Ti, kdo nemají co nabídnout na trhu práce, se ocitají z hlediska vzdělání a zdravotního stavu v situaci, která jim znemožňuje zapojit se do trhu práce (Jean-Daniel Reynaud, Yves Grafmeyer: 1981).

Stále více se poukazuje též na to, že exkluze má výrazně generační charakter. V devadesátých letech se pro mladé lidi s nízkým vzděláním uzavřela možnost získat plnohodnotný pracovní poměr. Oživení ekonomiky na přelomu století pro ně znamenalo práci, ale jen neplnohodnotných forem. Brzy následovala frustrace z toho, že je nečeká žádná profesní stabilizace. Permanentně dočasná situace, ve které se mladí ocitají, z nich vytváří novou „nebezpečnou třídu“ lidí bez budoucnosti (tamtéž: 26).

Do širšího historického kontextu zasadil proces exkluze opět Serge Paugam (2005). Rozlišil tři formy chudoby charakteristické pro tři typy společnosti.

Ve společnosti agrární existovala chudoba integrovaná. Chudými zde byli téměř všichni, proto tento stav ze společnosti nevylučoval, tvořil spíše normu.

Pro podmínky kulminující průmyslové společnosti byla příznačná chudoba marginální.

Chudých zde bylo jen málo a žili na okrajích, netvořili centrální problém. Byli stigmatizováni, zároveň se však věřilo, že postupem času bude problém bídy a chudoby vyřešen. Tak tomu bylo v třiceti letech následujících po druhé světové válce.

Příchod postindustriální společnosti nejenže nevyřešil problém chudoby, naopak ho začal znovu prohlubovat. Paugam zde hovoří o chudobě diskvalifikující a není obtížné si uvědomit, že se jedná o sociální exkluzi. Tato forma neodkazuje zdaleka jen na stabilní stav bídy, ale spíše na proces, který se může dotknout těch částí populace, jež byly až dosud perfektně integrovány na trh práce. Týká se osob konfrontovaných se stále tíživější prekaritou jak co se týče příjmů, podmínek bydlení a zdraví, tak účasti na sociálním životě. Její součástí jsou nové formy prostorové diskvalifikace. Krize městského sociálního předeiva tak doprovází krizi trhu práce a přispívá ke zvyšování ekonomických a sociálních nerovností.⁴

Většina z těch, kdo této formě chudoby propadají, dříve chudá nebyla. Nyní zažívají zároveň absenci ochrany i absenci uznání ze strany druhých. Ohrožených lidí je tolik, že to podkopává sociální řád a celou společnost se šíří strach z deklasování.

2. Bydlení z hlediska typů a fází exkluze

Jedna z hlavních výtek, jež bývá vznášena vůči pojmu exkluze, spočívá v tom, že pod něj bývá řazeno nepřehledné množství velice odlišných situací. Z exkluze se stal jakýsi pojem pro všechno, přičemž často nebývá příliš zřejmé, co vlastně mají všechny tyto různorodé případy společného.⁵

Více světla může do věci vnést snaha rozlišit různé typy exkluze a rozložit proces sociálního vyloučení do dílčích a konkrétnějších fází. Především je zřejmé, že je něco zcela jiného, týká-li se proces sociálního vyloučení jednotlivců, které postihuje izolovaně, anebo celých početných skupin obyvatel. Můžeme v této rovině hovořit o exkluzi individuální a exkluzi skupinové. Reakce postižených jsou v těchto dvou případech výrazně odlišné, stejně tak jako dynamika jejího průběhu.

Obou případů se však týká rozlišení, na které jsme již narazili a které jako jeden z prvých precizoval Robert Castel (1991). Vyjadřuje koexistenci dvou různých rozměrů

⁴ Paugam v této souvislosti konstatuje, že lidem s nejistým příjmem nechtějí banky půjčovat a majitelé bytů jim odírají podnájem, a to dokonce i v sociálních bytech.

⁵ Narazíme dokonce na úvahy, podle kterých je jistým typem exkluze i prostorové vyčleňování bohatých úspěšných v rámci chráněných čtvrtí. Takový pohled považujeme za zavádějící stejně jako nazývání těchto čtvrtí ghetty. Za velice specifický typ exkluze můžeme považovat to, co Pierre Bourdieu a Patrick Champagne nazývají „vnitřním vyloučením“. Hovoří v tomto smyslu o studentech, kteří byli vypuzeni z ambicióznějšího studijního oboru do méně náročného. Jedná se o jakousi vynucenou integraci do méně hodnotného prostředí. Něco podobného se může přihodit, konstatují autoři, také nezaměstnaným, příslušníkům etnických minorit, lidem bez domova či všelijak handicapovaným (Bourdieu, 1993).

exkluze. Kromě poruch v rovině zaměstnání (ztráta práce či její prekarizace) dochází také k poruchám ve vztazích ke druhým.

Ve zmíněné práci Castel rozlišuje integraci, zranitelnost a desafilaci. K ideální integraci dochází tehdy, když mají lidé jednak stabilní práci, jednak mohou spoléhat na solidní vztahovou podporu ze strany druhých. Zranitelnost může znamenat buď nejistou práci, anebo křehké vztahy ke druhým, či dokonce obojí současně. Nejhorší formu desafilace představuje absence práce a navíc ještě sociální izolace.

Castel zdůrazňuje, že dobré skóre na ose vztahové může do jisté míry kompenzovat špatné skóre na ose vztahu k práci a naopak. Ekonomická dimenze není sice zdaleka zanedbatelná, není však ani zcela determinující.

Castelovo rozlišení dvou základních forem exkluze a jejich kombinací by bylo možno použít pro hlubší analýzu toho, za jakých okolností přicházejí lidé nejčastěji o přístup k bydlení a v jakém rozsahu je při různých kombinacích obou forem exkluze přítomno riziko bezdomovectví.

Castelovo rozlišení využívá Pierre Bourdieu (1993) v obsáhlé práci pojednávající o nejrůznějších formách nespravedlnosti a lidské bídy. Jeho typologie situací, ve kterých se ocitají příjemci RMI, postihuje zároveň možné fáze postupu exkluze. Prvním typem je situace, kdy sociální vazby jsou ještě docela uspokojivé, avšak práce se stává nejistou a příjem nepravidelným. Druhý typ představují lidé, kteří se ocitli dlouhodobě bez práce, přetrvávají u nich však uspokojivé sociální vazby. A konečně třetí typ představuje dovršený případ exkluze, kdy dotyčný se ocitá bez práce i bez sociálních vazeb.⁶

Ve stejné době, kdy Robert Castel rozlišil dvě osy exkluze, které jsou podstatné pro stanovení její typologie, vypracoval Serge Paugam (1991) jednu z prvních analýz rozličných fází exkluze. Rozlišil je podle stupně sociální problematičnosti, podle míry sociální diskvalifikace a podle vztahu těch, kdo jsou exkluzí ohroženi, k sociálním službám.

I když Paugam zdůrazňuje, že v pravém slova smyslu se nejedná o fáze sociální exkluze, neboť nejde o tři následné stavy, jimiž by oběti exkluze postupně procházely, vyjadřuje jeho schéma logiku, která je stěží zpochybnitelná. Sestává ze tří situací: fragilita, závislost, roztržka.⁷

Fragilita se odvíjí od problému získat či udržet si trvalou práci. Již v této fázi se začínají projevat problémy s bydlením. Dotčení se ze zhoršené situace snaží dostat vlastními

⁶ O dvou rozměrech exkluze hovoří také Jérôme Ballet (2001).

Ten však není inspirován Castelem, nýbrž Sergem Paugamem.

Samotná chudoba ještě nemusí sociálně vylučovat. O sociální exkluzi lze hovořit jen tam, kde spolu se ztrátou práce dochází i k přerušení sociálního pouta. Toto přerušení může zasáhnout rodinou sociabilitu, podpurné vztahy rodiny, či účast na asociačním životě.

⁷ Podle Michela Autèse (2000) je stejná logika obsažena také v typologiích, které si vytvářejí příslušné úřady a sami sociální pracovníci. Dělí klienty na ty, kteří měli drobný problém, ale sami se s tím vypořádají. Dále na ty, kdo se bez pomoci z problémů nedostanou. A konečně na ty, kdo ani nabídnutou pomoc nijak nevyužijí.

silami, odmítají pomoc sociálních pracovníků. Žijí z vlastního příjmu, zejména ti mladší souhlasí s nárazovou asistencí.

Závislost nastupuje tam, kde se prohlubují potíže se zaměstnáním spojené obvykle s nižším výdělkem. Mají za sebou neúspěšné hledání práce a sérii marných rekvalifikací. Často se jim přitom zhoršil zdravotní stav. Přijímají pomoc sociálních pracovníků. Žeklí se části autonomie a žijí v jakémsi mezisvětě: nepatří ani mezi integrované, ani mezi exkludované. Podíl sociálních dávek na jejich příjmech se výrazně zvyšuje, využívají pomoci sociální asistence.

Roztržka znamená, že končí naděje v to, že asistence může pomoci. Dochází ke kumulaci handicapů: tito lidé jsou již trvale vně trhu práce, mají zdravotní problémy, často již definitivně přicházejí o bydlení, ztrácejí kontakty s rodinou. Nemají ani příjem z práce, ani pravidelný příjem z dávek. Stávají se jen objektem nárazové krizové intervence.

Paugamovo schéma vyjadřuje tři kvalitativně odlišné situace, jimiž lze projít v rámci procesu sociální exkluze. Jak autor sám upozorňuje, nejedná se o následné fáze, jimiž by procházely všechny oběti sociálního vyloučení. Některým se podaří krizi ve stadiu fragility překonat a opět se integrovat do společnosti. Integrovat zpět se lze i ze situace označované jako závislost. A naopak, do stadia roztržky je možno se propadnout, aniž by daný člověk absolvoval obě stadia předchozí.

Kromě toho je nutno připomenout, že Paugamovo schéma se týká výhradně případů individuální exkluze. Pro mechanismus exkluze skupinové je nepoužitelné.

Navíc je průběh exkluze závislý nejen na tom, jedná-li se o jednotlivce, či zasáhne-li početnou skupinu. Důležité je také to, jedná-li se o lidi, kteří stojí na počátku pracovní kariéry, anebo mají za sebou již desítky odpracovaných let. Dále hraje roli fáze rodinného života, výše kvalifikace, míra participace v neformálních sociálních sítích a další faktory. To vše může zvyšovat, či naopak snižovat hrozbu ztráty bydlení.

Zmíněné faktory určují nejen průběh exkluze a míru její závažnosti, ale také způsoby, jimiž dotčení na hrozbu exkluze reagují.

3. Reakce exkludovaných

Ať již považujeme Paugamovo schéma (fragilita, závislost, roztržka) za popis jednotlivých fází exkluze, či jen za vystižení tří typických stavů různé míry závažnosti, v nichž se mohou lidé v procesu sociálního vyloučení v jakémkoliv pořadí ocitnout, faktem zůstává, že zmíněný popis má svoji vnitřní logiku. Zdá se, že odpovídá i zkušenostem sociálních pracovníků s různými typy jejich klientů. Jak jsme již dříve uvedli, schéma je použitelné pouze na případy individuální, nikoliv skupinové exkluze.

Za první práci zabývající se reakcí těch, kdo jsou ohroženi vyloučením jako celá velká skupina, je možno považovat již zmíněnou studii Françoise Dubeta (1987) pojednávající o mladých nezaměstnaných z předměstí velkých měst.

Reakcí mladých z předměstí na exkluzi je neustálá oscilace mezi pocitem bezmocnosti (nevytvářejí však subkulturu úniku z reality) a návaly hněvu a delikvence (nevytvářejí však delikventní subkulturu). Mnozí z nich se snažili získat práci, byli však opakovaně neúspěšní. Než znova neuspět, raději se o nic nepokoušet. Mají pocit, že jsou ze hry, a už ani nemají chuť hrát. Protože jsou bez peněz, nemohou opustit čtvrti a v jejím rámci nemohou kvalitně trávit volný čas, jehož mají přebytek. Příslušnost ke čtvrti stigmatizuje a vyvolává podezření, že se něčím provinili.

Tito lidé nevěří, že je možno změnit společnost, a nevěří ani tomu, že by jim v jejich nedobré situaci mohl někdo pomoci. Přitom vyznávají hodnoty středních vrstev, jejichž součástí je získat dobře placenou práci, mít auto a vlastní bydlení.⁸

Vědomí nemožnosti dosáhnout v životě těchto cílů u nich vede ke střídavým vlnám naprosté letargie a nepravidelným výbuchům agresivity. Tyto výbuchy jsou zcela spontánní, nemají jasný cíl a jsou vším jiným, jen ne pokusem o změnu vlastní situace, či dokonce společenských poměrů.

V již zmíněné práci pojednávající o různé míře sociálního vyloučení, do něhož se může člověk propadnout, se zabývá Serge Paugam (1991) poměrně podrobně rovněž otázkou reakcí postižených. Základní osnova je jednoduchá a našli bychom ji i u jiných autorů.⁹

Počáteční kontakt s hrozbou exkluze (fragilita) je zpravidla doprovázen přesvědčením, že dotyčný zvládne situaci vlastními silami. U lidí ve středním a starším věku převládá snaha využít životních zkušeností a pomoci si sám, ti mladší jsou po jistou dobu přesvědčeni, že se jedná jen o přechodné komplikace při vstupu do samostatného života.

V situaci závislosti je podle Paugama v zásadě možná trojí reakce, a tentokrát lze hovořit o následných fázích. V jejich průběhu klienti postupně ztrácejí motivaci k práci,

⁸ Také další autoři zdůrazňují, že oběti sociální exkluze si podržují hodnoty středních vrstev. Cyprien Avenel (2005) konstatuje, že u obyvatel sociálně slabých čtvrtí existuje výrazné napětí mezi podmínkami života a individuálními aspiracemi. Nejedná se o žádnou „kulturu chudoby“, ale o vztahování ke konzumní kultuře. Jde o lidi, kteří vězí nohama v ekonomické prekaritě, hlavu však mají v kulturním univerzu středních vrstev. Jejich životní styl i představy o sobě samých jsou utvářeny snahou o osobní autonomii, i když většinou nedisponují ekonomickými prostředky, které by jim něco takového umožňovaly.

Podobně charakterizuje hodnotový žebříček obětí sociálního vyloučení Robert Castel (2007). Ve své práci reaguje na masové nepokoje na předměstích francouzských měst z roku 2005. Píše o mladých lidech, kteří mají zaručena základní práva, nemají však šanci získat hodnotnou práci. Nežijí tedy ani zcela vně, ale ani tak docela uvnitř společnosti. Sdílejí hodnoty majoritní populace, ale chybějí jim prostředky k jejich naplnění.

⁹ Například Gaulejac, Léonetti (1994) dospívají ke stejným závěrům při rozboru reakcí těch, kdo byli zapojeni do projektu RMI. Po počátečním stadiu rezistence, kdy sami chtějí aktivně řešit své problémy, se adaptují na roli asistovaného, aby nakonec zcela rezignovali, popřípadě hledali způsoby úniku z bezútesné reality.

stávají se stále závislejšími na sociálních službách a vypracovávají si ospravedlnění této závislosti. Ve fázi „odkládané asistence“ ještě doufají v rychlé zlepšení své situace a mají strach z trvalé závislosti. Přejít do stadia „asistence ustavené“ znamená, že si různými způsoby racionalizují svoji závislost, zůstávají však otevřeni spolupráci se sociálními pracovníky. Třetí fáze „asistence vyžadovaná“ už znamená jen minimální motivaci k práci a o to větší požadavky vůči institucím sociální pomoci.

Krajní stadium, které Paugam nazývá roztržkou, se vyznačuje tím, že oběti exkluze nemají ani příjem z práce, ani nepobírají sociální dávky. Žijí z charity, potravinových balíčků, nárazové práce na černo, drobných krádeží a žebroty. Protože nemají stálý příjem, nemohou udržet bydlení.

I toto stadium má svoji lehčí a závažnější podobu. Jako „marginalitu zažehnanou“ označuje Paugam situaci, kdy dotyčné osoby mají ještě určitou vůli sociálně a profesně se integrovat. Často deklarují, že chtějí začít nový život, jejich situace je však taková, že není pravděpodobné, že se jim to zdaří. Ve stadiu „marginality organizované“ už vůli ke změně ztratili, adaptují se na život na samém okraji společnosti.¹⁰

Ve zmíněné práci Paugam rovněž popisuje strategie kompenzace nízkého sociálního statusu a způsoby, s jejichž pomocí se dotčené osoby snaží udržet sociální distinkci, tedy v podstatě ukázat, že jiní jsou na tom ještě hůře. Nízký status z hlediska pracovní úspěšnosti vyvažují poukazem na to, že v jiných oblastech (např. péče o děti) své povinnosti plní. Jindy sahají k dávně používané koncepci „zasloužilých chudých“ a distancují se od těch, kdo pomoc nepotřebují a zneužívají ji. Jako strategie sociální distinkce uvádí Paugam snahu sociálně vyloučených vyhýbat se kontaktům s druhými a se svým okolím, dále desolidarizaci s těmi, o nichž soudí, že jsou na tom hůře než oni, a konečně snahu přenést stigmatizaci na druhé, tedy opět na ty, kdo jsou na tom ještě hůře.

Ukazuje se, že špatná sociální situace v případě exkludovaných nevede ke vzniku vědomí společného postavení a společných zájmů jako tomu bylo u průmyslových dělníků, nýbrž dále rozkládá kategorii sociálně vyloučených a znemožňuje rozvoj solidarity mezi nimi. Šance na mobilizaci za změnu sociálních poměrů ve svůj prospěch jsou u exkludovaných z těchto důvodů prakticky nulové.

Chování těch, kdo jsou postižení sociální exkluzí, v zásadě reprodukuje vzorce chování rozšířené v celé společnosti. Jak konstatuje Éric Maurin (2004), není to tak, že by město bylo rozděleno na minoritu exkludovaných a na ty dobře integrované. Segregují se všichni: dál od těch pod sebou, blíže k těm nad sebou. Všichni chtějí být mezi svými a vyhnout se těm, kdo jsou na tom hůře. Jde o tichou válku o teritorium. Každý

¹⁰ Není bez zajímavosti, že sedmičlenná typologie, kterou zde Paugam črtá, je poměrně skeptická k možnostem sociální práce. Pouze v prostřední fázi (ustavená asistence) je klient ochoten spolupracovat se sociálním pracovníkem a aktivně se podílet na plnění zadaných úkolů. V předchozích třech fázích mají klienti odpor vůči takové spolupráci a považují ji za dehonestující. V posledních třech fázích naopak čest ustupuje stranou, klienti se dožadují pomoci, aniž by byli ochotni něco pro ni sami udělat.

se snaží odejít k těm s lepším statusem a lepšími vyhlídkami do budoucna. Dělníci utíkají od nezaměstnaných imigrantů, zaměstnanci s vysokými příjmy od středních vrstev, vzdělanější profese od řadových zaměstnanců. Jak integrovat ty dolní, táže se Maurin, jestliže se chce každý odlišit od těch, kdo jsou pod ním?

4. Problematičnost pojmu exkluze

V šedesátých a sedmdesátých letech 20. století byla francouzská sociologie pod silným vlivem marxismu a jeho teorie tříd. Z tohoto pohledu byl ovšem proces exkluze obtížně uchopitelný, neboť sociálně vyloučení stojí stranou procesu vykořisťování, který je ústředním motivem marxistické koncepce třídního antagonismu.

V průběhu osmdesátých let byl už marxismus z velké míry opuštěn, nevznikla však žádná nová teorie, která by objasňovala povahu exkluze a její dopady pro společnost jako celek.

Teprve v první polovině devadesátých let se rodí pokusy toto narušení či prolomení sociální integrity teoreticky uchopit.¹¹

Alain Touraine (1992) přichází s velmi ambiciózním stanoviskem, když představuje sociální exkluzi jako naprostou změnu v uspořádání společnosti. Postindustriální společnost přináší „překlopení osy“ sociální struktury. Namísto vertikální opozice (vládnoucí/ovládaní), která byla charakteristická pro společnost průmyslovou, nastupuje opozice horizontální (ti, kdo jsou uvnitř/ti, kdo jsou vně).

Toto doslovné pojetí sociálně vyloučených jako někoho, kdo se nalézá vně společnosti, vyvolalo vzápětí ostrou kritiku. Ani ti, kdo jsou na tom nejhůře, nežijí přece vně společnosti. Jinými slovy: v současných podmínkách je nemyslitelná naprostá exkluze. Jedná se vždy jen o stav relativní vzhledem k těm, kdo jsou začlenění úplněji a spolehlivěji.

Na druhé straně Tourainovo pojetí zastírá poměry uvnitř dnešní společnosti a zkresluje její povahu. Vytváří představu, že jádro společnosti je dobře integrované v kontrastu k těm, kdo z ní jsou vyloučení. Dává tak středním vrstvám iluzi, že jsou na jedné lodi s horními. Tím zakrývá zhoršování postavení středních vrstev.

Autorem výrazně odlišného pojetí sociální exkluze je Robert Castel. V polemickém textu kritizuje Touraina především za dvě věci, které pak jsou často diskutovány i jinými autory (Castel, 1995a).

Castel vytýká Tourainovi, že chápe exkluzi jako stav a neříká, jaké mechanismy k ní vedou, a nakolik ti, kdo zůstávají v jádru společnosti, nesou vinu za to, že jiní jsou

¹¹ První pokusy o teoretické uchopení problematiky sociální exkluze shrnuje ve svých pracích Martine Xiberass (1994, 1996).

vytlačování na její okraj. Zároveň upozorňuje na problematičnost termínu. Exkluze neznamená, že lidé jsou umístěni mimo společnost, zbaveni všech práv a zcela od ní odděleni. Tak tomu bývalo v některých případech v minulosti a dnešní situace sociálně potřebných s tím není srovnatelná. Při dnešní exkluzi nejde o oficiální diskriminaci, nýbrž o proces sociální destabilizace, degradace pracovních vztahů, rostoucí křehkosti sociability. Castel soudí, že tento termín má i dnes smysl. Je však zavádějící označovat jím každou situaci sociální nerovnováhy. Navíc platí, že jestliže se někdo soustředí na „boj proti exkluzi“, zakrývá tím neschopnost intervenovat proti jejím příčinám.

V tomtéž roce analyzuje Castel (1995b) v rozsáhlé práci o proměnách sociální otázky řadu bodů, které jsou z hlediska problematiky exkluze zcela klíčové.

Razí zde termín „negativní individualita“, který obsahuje vymezení exkluze jako negativu lidí dobře integrovaných či na vzestupu. Jde o osoby definované nedostatkem: nedostatkem uznání, nedostatkem bezpečí, nedostatkem majetku a stabilních pout. Ze svobody znají jen nedostatek vazeb a z autonomie absenci podpory ze strany druhých.¹²

Sociologickým přepisem negativní individuality je Castelův termín „dekonverze“. Dekonverze se týká „nadpočetných lidí“, tedy těch, kteří nemají žádné místo v sociální struktuře, v dosavadní organizaci práce a v systému distribuce uznávaných pozic. K dekonverzi dochází tehdy, je-li deregulována (zvýšena) mobilita, ale zároveň přetrvává strnulost struktur, v nichž se lze uplatnit. Řada lidí se pak dostává do absurdní situace: musejí pracovat v nových poměrech, ale nejsou schopni se v nich uživit. Stávají se obětí nedostatku takových míst v sociální struktuře, s nimiž je spojena sociální užitečnost a veřejné uznání. Dnes sem patří stárnoucí lidé kolem padesáti let věku, mladí hledající své první zaměstnání a bloudící mezi stážemi, dlouhodobě nezaměstnaní. Stávají se z nich přebyteční lidé.¹³

Koncept „negativní individuality“ a „dekonverze“ umožňuje Castelovi podat kritický nástin postavení sociální práce. Možnosti sociální práce jsou v nastalé situaci výrazně omezeny. Od politiky integrace se přechází k politice pouhé inserce. Zatímco cílem politiky integrace bylo zajistit všem přístup k veřejným službám a ke vzdělání, redukovat sociální nerovnosti a lépe rozdělit šance, rozvíjet mechanismy kolektivní ochrany a konsolidovat pozici námezdních, obsahem inserce jsou specifické strategie zaměřené jen na nejhroženější část populace a na sociálně nejvíce zdevastovaná místa (obyvatelstvo sociálně vyloučených čtvrtí, žáci s nejhorším prospěchem, špatně socializované rodiny,

¹² Později přestal Castel tento výraz používat, protože usoudil, že může mít pejorativní vyznění. Namísto toho rozlišuje individua z přebytku („individu par excès“) a individua z nedostatku („individu par défaut“). Ti první jsou příslušníky středních vrstev, mají pocit nezávislosti na druhých a nejednou bývají ponořeni sami do sebe v míře až narcistní. Ti druhí aspirují na individualitu, nemají k tomu však potřebné zdroje (Castel, 2009).

¹³ Zhruba ve stejné době používají podobný termín s neméně varovným podtónem Jacques Donzelot a Philippe Estèbe (1994). Hovoří zde o „normálních zbytečných“ (les normaux inutiles).

nezaměstnatelní mladí, dlouhodobě nezaměstnaní apod.). Politika inserce je vynucena globalizací trhu, úsilím o kompetitivitu za každou cenu, triumfem podnikatelské ideologie. V případě inserce už nejde o redukci nerovností, ale o ústup logice trhu při zachování kontroly nad nejextrémnějšími důsledky liberalismu. Na víc už stát nemá.

Politika inserce se snaží přiblížit úroveň těchto skupin těm, kdo jsou dostatečně integrováni. Co když jsou ale tyto populace v dnešní situaci neintegrovatelné, klade otázku Castel. Co když jednotlivci a celé skupiny, kterým se pomáhá, nejsou schopni přizpůsobit se dynamice námezdní společnosti?

Již ve stati pojednávající o pastech, jež jsou ukryty v konceptu exkluze, upozorňuje Castel (1995a) na podstatné problémy spjaté s používáním tohoto pojmu. Svoji kritiku zopakoval a rozšířil v textu nazvaném Jak seřídít exkluzi (Castel, 2000).

Jak konstatuje, především se jedná o pojem, který zažil od počátku devadesátých let 20. století obrovskou inflaci, takže se za ním skrývají nejrůznější obsahy.¹⁴

Navíc je tento termín používán pro označení výsledného stavu, nikoliv toho, co k němu vedlo. Člověk se exkludovaným zpravidla nerodí, stává se jím. Jedná se vesměs o lidi, o kterých se kolem roku 1984 začal používat termín „nová chudoba“. Jde o chudobu, která je degradací ve vztahu k předchozí situaci, protože tito lidé nebyli vždy chudí.

Castel zde opakuje, že odkaz na exkluzi často funguje jako past. To je právě případ Alaina Touraina, který mluví o lidech, kteří jsou uvnitř, a o těch, kteří jsou vně společnosti. Neříká přitom, v jakém smyslu ti, kdo jsou „in“, produkují ty, kteří jsou „out“.¹⁵

Zásadní námitka Castela proti termínu exkluze spočívá v tom, že dnešní situace sociálně potřebných není srovnatelná s exkluzí, tak jak fungovala v minulosti. Tehdy docházelo k odstranění celých komunit (vypuzení Židů, či Morisků, zabíjení kacírů, či posedlých, v krajním případě až genocida). Jindy byly pro ně budovány oddělené prostory (azyly, vězení, ghetta, leproséria). Dotyční byli zbaveni určitých práv (židé nesměli vykonávat jisté profese, podobně černoši v USA).

Dnes lze hovořit o exkluzi jen v metafoře, neboť nevykazuje žádný ze tří prvků klasické exkluze. Sociálně vyloučeným nehrozí fyzická likvidace, vypuzení do vybraných prostor je méně nepravděpodobné a týká se jen tzv. nežádoucích osob, takže jen

¹⁴ Tuto výhradu později opakuje a konkretizuje Julien Damon (2008). Jde o pojem natolik mlhavý, že je často nemožné zjistit, čeho se vlastně týká. Jsou pod něj řazeni dlouhodobě nezaměstnaní, příjemci RMI, handicapovaní, nelegální přistěhovalci, bezdomovci. Týká se zcela odlišných problémů a zcela nesusoudných skupin. Za takto široce chápanou exkluzí se neskrývá nic víc než úžas nad existencí bída a kolektivní znepokojení hrozbou nezaměstnanosti.

¹⁵ Počátkem osmdesátých let, připomíná Castel, socialistické vlády opěvovaly kompetitivitu a líčily firmy jako jediný zdroj bohatství a zaměstnání. Paralelně s tím byl rozvíjen slovník exkluze. Jako kdyby soucit s exkludovanými zakrýval politiku akceptující hegemonii ekonomických zákonů a diktát finančního kapitálu. Je lacinější starat se o exkludované, než provádět prevenci, aby tito lidé ze společnosti nevypadli. Péče o exkludované si vyžaduje jen technická opatření, zatímco předejít exkluzi by vyžadovalo opatření politická.

přidělení zvláštního statusu jisté kategorii obyvatel hrozí nejvíce, může se to však obrátit v pozitivní diskriminaci.

Později přidává Robert Castel (2009) ještě další závažnou námitku. Koncept sociální exkluze nejenže nepostihuje příčiny problémů, pro jejichž označení je používán, ale navíc zkresluje povahu společnosti. Sugeruje integritu její převážné části v kontrastu k „vyloučeným“. Tím zakrývá zhoršování postavení právě středních vrstev, které původně posloužily pro negativní vymezení „exkludovaných“. Odvádí pozornost od degradace jejich postavení a od toho, že za svou službu přestávají být odměňováni jako dříve.

Na problematičnost konceptu exkluze upozornila i řada dalších autorů. Jak ukázal ve svém rozboru života dělníků v době dezindustrializace francouzský sociolog Olivier Schwarz (1990), jedinci postižení nezaměstnaností a vyloučením se uzavírají do nejužšího soukromí, izolují se od druhých a před obrazovkami svých televizorů, které sledují ve dne v noci, propadají naprosté pasivitě.

Jindy vytvářejí lidé postižení hrozbou poklesu a vyloučení neobyčejně družné až promiskuitní komunity, v nichž kvete nejen vzájemná pomoc, ale které provozují jakýsi kolektivní útěk z reality, jehož nejviditelnější součástí je družné holdování alkoholu (Sélim, 1982).

V jiných případech se naopak štítlivě distancují od těch, kdo na tom jsou ještě hůře než oni sami, a touží se od nich odstěhovat co nejdále (Maurin, 2004). A zvláště často se snaží přenést vinu za své postavení na ty, kteří jsou na tom sice podobně jako oni, liší se však svou národností, anebo etnickou příslušností, což z nich v jejich očích už dopředu činí parazity (Gruel, 1985).

Naopak François Dubet (1987) popisuje zcela odlišnou situaci, kdy velké skupiny mladých lidí, obětí sociálního vyloučení, v záchvatech zuřivosti demolují předměstské čtvrti, ve kterých je jim souzeno přežívat. Nejsou schopni se trvaleji organizovat, nezajímají se o politiku, nejsou orientováni levicově, ani pravicově. Nemají rádi odbory a odmítají i dělnickou kulturu, která je jim odepřena. Neudrží trvalejší přátelské vztahy, nýbrž pouze nárazové a povrchní známosti s mladými lidmi ze svého okolí. Sdružují se do přechodných tlup či band, které se zase rychle rozkládají. Pro jejich chování je příznačné nepředvídatelné střídání stavu hluboké apatie s náhlými výbuchy nekontrolovatelného hněvu.

Námitce, podle níž je pojem exkluze až příliš široký, a proto nejasný, lze čelit argumentem, že široká je spíše jen škála reakcí, jimiž mohou lidé reagovat na své vyloučení ze společnosti. O tom, jakou zvolí, rozhoduje řada faktorů: zda jsou ze společnosti vylučováni jednotlivě, anebo kolektivně, zda předtím byli integrováni spolehlivě, anebo již dříve patřili k sociálně zranitelným, jakého jsou věku, jaký je jejich rodinný stav, v jaké fázi profesní kariéry se nalézají a podobně.¹⁶

¹⁶ Důkladná kritika pojmu sociální exkluze je obsažena například již v textu Vivianne Châtelové a Marc-Henry Souleta (2001). Ovšem také tito autoři v závěru své studie konstatují, že s jakkoliv pronikavou kritikou pojmu ještě nemizí závažnost toho, co bylo zamýšleno tímto pojmem označit.

Četné výhrady vůči konceptu sociálního vyloučení vedou některé autory k tomu, že tento pojem zcela odmítají. Podle sociologa Juliána Damona se jedná o termín natolik mlhavý, že je často nemožné zjistit, čeho se vlastně týká. Autor konstatuje, že ve skutečnosti neexistují kategorie obyvatelstva či území, které by byly radikálně odděleny od zbytku společnosti. Není to tak, že by většina společnosti byla integrována v globalizované ekonomice a obývala metropole napojené na světové toky investic a zboží, zatímco druhá část by byla bez práce a bydlela v chátrajících čtvrtích. Za „exkluzí“ se neskrývá nic víc než výskyt bídy a kolektivní znepokojení hrozbou masové nezaměstnanosti (Damon, 2008).

Kritika pojmů by však neměla nahradit analýzu poměrů. Jakkoliv tvrdá kritika pojmu totiž nijak neuměňuje závažnost toho, co jím mělo být označeno. Proto při respektování všech výhrad vůči termínu sociální exkluze můžeme shrnout povážlivé rysy procesu, který je jím - nikoliv nejšťastnějším způsobem - označován.

5. Postindustriální bezdomovectví

I když bezdomovectví existovalo odedávna a ze společnosti tradiční přešlo téměř nezměněno do společnosti moderní, při bližším pohledu zjistíme, že někdy od přelomu sedmdesátých a osmdesátých let 20. století vykazuje určité nové rysy.¹⁷

Právě v této době se začínají sbíhat procesy, které v rovině ekonomické, sociální i kulturní souvisí jednou úžeji, jindy volněji s přechodem od průmyslové společnosti ke společnosti postindustriální.

Změny na trhu práce (šíření neplnohodnotných forem práce, dlouhodobá nezaměstnanost a snížení poptávky po méně kvalifikované práci) postihují především sociálně slabší skupiny, zejména mladé lidi s nízkou kvalifikací. V řadě zemí se zároveň výrazně snížily sociální dávky právě pro mladé nezaměstnané a nejednou klesly pod úroveň, která umožňuje udržovat svou vlastní domácnost.¹⁸

Zhruba ve stejné době se začíná v řadě zemí projevovat nedostatek laciných bytů pro mladé lidi. Klesá totiž podíl bytů pronajímaných a roste podíl bytů na prodej, včetně odprodeje bytů až dosud komunálních. Soukromý stavební sektor se orientuje na

¹⁷ „Od osmdesátých let 20. století roste počet lidí bez domova v mnoha západních zemích“, konstatují britští sociologové (Hutson, Liddiard 1994: 3). Rovněž jejich američtí kolegové datují nástup toho, co nazývají novým bezdomovectvím, počátkem osmdesátých let 20. století (Hoch, Slayton, 1989: 4). Pro Francii potvrzuje nárůst bezdomovectví ve dvou posledních dekádách 20. století například Julien Damon (2010: 88).

¹⁸ Jak konstatují britští sociologové, od poloviny osmdesátých let se ve Velké Británii výrazně snížily sociální dávky pro lidi mladší 25 let. Cílem bylo vzít mladým odvahu opustit dům rodičů, a tak ušetřit na dávkách pro mladé nezaměstnané na bydlení a živobytí. Jedním z důsledků byl právě nárůst bezdomovectví mladých, kteří nemohli, anebo nechtěli dále pobývat s rodiči (Hutson, Liddiard, 1994: 53).

výstavbu a přestavbu dražších bytů v rámci procesu gentrifikace, zatímco o státem málo podporovanou výstavbu sociálních bytů nemá zájem. Sociálně slabší části populace a opět především mladí lidé nemají přitom na nákup bytu či domu prostředky.

K tomu přistupují faktory demografické a kulturní. V šedesátých letech 20. století se rodily silné populační ročníky. O dvacet let později dospívají a snaží se osamostatnit. Vychovávají svými rodiči v liberálním a vysoce individualistickém duchu, zakládají v nebývalém počtu domácnosti jednotlivců. Počet domácností tak roste mnohem rychleji, než je tempo růstu populace, což zvyšuje tlak na volné byty a na jejich ceny.

V důsledku souběhu těchto procesů začíná bezdomovectví měnit svůj rozsah i charakter. Zatímco dříve byl typickým bezdomovcem člověk, který vědomě odmítal etiku práce, hodnoty výkonu a pocit sociální zodpovědnosti, od počátku osmdesátých let narůstají počty lidí bez domova, kteří byli k životu na ulici odsouzeni změnou společenských podmínek. Přibývají mezi nimi mladí lidé a matky s dětmi.¹⁹

Příchod postindustriální společnosti vede k důsledkům, s nimiž se nepočítalo. Jak konstatuje Robert Castel (2009), tato společnost s sebou přináší výrazný protimluv. Na jedné straně akutní nedostatek práce, na straně druhé oslava pracovního výkonu jako zdroje úspěchu a uznání. Všichni mají pracovat, k dispozici je však po útlumu průmyslové výroby stále méně plnohodnotné práce.

Ještě v sedmdesátých letech byly neplnohodnotné formy práce vydávány za pouhá nouzová opatření, jež pominou, jakmile přejdou dočasné hospodářské těžkosti. Od té doby se však staly „normální“ součástí organizace práce a prekarita už není brána jako něco provizorního.

Výsledek: Lidé mají pracovat, i když jim práce nezajistí důstojný život. Stále více práce je nejisté a špatně odměňované. Pokud ji mají lidé brát, musejí být sociální dávky ještě nižší, aby se jim pracovat vyplatilo. Čím budou sociální dávky nižší, tím horší práci budou lidé brát. To je cesta ke společnosti plně pracovní aktivity propagovaná zeměmi OECD.

Tentýž autor poukazuje i na další rozpor. Do poloviny sedmdesátých let sociální práce pomáhala začleňovat marginální osoby do integrovaného celku. Jak je však integrovat dnes, jestliže celek je stále více dezintegrovaný?

Castel navrhuje, že lepší než používat výraz „vyloučení“ bude říkat jim poražení v bitvě za vyšší ekonomickou účinnost. Vítězi přitom nejsou zaměstnanci, kteří v práci zůstali. Také jejich situace se zhoršila. Vítězem je hlavně mezinárodní finanční kapitál.

¹⁹ Existuje úzká vazba mezi nárůstem počtů a změnou složení lidí bez domova na straně jedné a tím, co Serge Paugam nazývá přechodem od chudoby marginální k chudobě diskvalifikující. Zatímco ta prvá postihovala pouze jednotlivce a souvisela s jejich osobními handicap, ta druhá zasahuje velké skupiny lidí a odvíjí se od hlubších ekonomických a sociálních procesů. „Během třiceti poválečných let nižší vrstvy věřily, že mohou uniknout chudobě, protože ta se týká předchozích generací. Od konce sedmdesátých let však přichází masová nezaměstnanost. Ve stejné době se objevují nové formy prostorové diskvalifikace. Krize sociálního předeva, k níž dochází ve městech, se tak prolíná s krizí trhu práce a přispívá k nárůstu ekonomických a sociálních nerovností“ (Paugam, 2005: 232).

Vždy, když se snaží prosadit seberegulační trh, sociální náklady jsou obrovské (viz pauperismus počátku 19. století). A to tehdy přetrvávaly ještě solidní rurální základy a četná neformální pouta solidarity. Dnes by mělo vítězství čistého trhu následky nedozírné.

Castelův koncept dekonverze jakožto absence míst spojených s důstojností a sociálním uznáním je v tomto smyslu výmluvný. Žijeme ve společnosti, ve které se sociální uznání pojí s plnohodnotnou, dobře odměňovanou a užitečnou prací.

Ve stejné době, kdy v důsledku deindustrializace dochází k masové nezaměstnanosti a k prekarizaci práce ve velkém měřítku, dochází zároveň ke generalizaci tržních vztahů ve všech oblastech života společnosti a k exaltaci firmy a podnikatelských hodnot jako základní životní strategie. Řady zranitelných, či přímo exkludovaných osob se rozrůstají o ty, kteří při mizení plnohodnotné práce nedokáží vyhovět požadavkům plynoucím z generalizace tržních vztahů.

Řešení problému exkluze by tedy logicky předpokládalo dvojí: dát lidem plnohodnotnou práci v potřebném množství, anebo přestat spojovat uznání s čistě tržní úspěšností.

V dnešních poměrech a při převládajících tendencích je zřejmé, že podobné naděje jsou iluzorní. Proto není nijak překvapivé, že autoři namísto nabídky řešení spíše jen komentují okolnosti, které řešení brání.

Zásadní komentář k těmto okolnostem podal opět již Robert Castel (1995b). Položil zde zásadní otázku, do jaké míry je logika trhu vůbec slučitelná se sociální kohezí.

Logika trhu narušuje vazbu, kterou společnost zaměstnání ustavila mezi prací a sociální ochranou. Jediným řešením by bylo, podle Castela, tuto vazbu udržet a dělit se o práci, která zajišťuje ochranu a přináší sociální uznání.

Takové řešení však není možné bez určitých předpokladů: Musel by být přiveden pod kontrolu proces delokalizace pracovních příležitostí. Pracovní síla by musela být dostatečně účinně a plynule převáděna ze zastaralých zaměstnání k novým. Prekarizace práce by nesměla pokročit natolik, že by nebylo možné dotčené lidi alespoň minimálně ochraňovat (Castel, 1995b: 713).

Je zřejmé, že při současných trendech rozvoje postindustriální společnosti je dodržení Castelových předpokladů pro udržitelnost sociální koheze nereálné.

Namísto toho se prosazují dvě odlišné tendence. Na jednu z nich upozorňuje Pierre Rosanvallon (1995). Konstatuje, že od osmdesátých let se projevuje nesoulad mezi sociální politikou (zaměřuje se stále více jen na podporu sociálně vyloučených) a politikou fiskální (tato opatření jsou placena stále více jen středními vrstvami, které samy nemohou od státu čekat téměř nic). V tomto smyslu narušování sociální koheze poškozují ty, kdo zůstávají domněle v jádru společnosti.

Na druhou tendenci upozornil v téže době například Thierry Godefroy (1996). „Ve stejnou chvíli se prosazuje liberální ekonomická politika a represivnější trestní politika. Přechod od kultury státu blahobytu ke kultuře trhu klade důraz na individuální zodpovědnost, což je doprovázeno přitvrzením v oblasti trestní“ (Paugam, 1996: 453). V tomto smyslu doplácejí na narušování sociální koheze samotné její oběti.²⁰

Podle Michela Autèse (2000) je současná společnost uspořádána takovým způsobem, že při úvahách o řešení exkluze nutně narážíme na řadu dichotomií: Buďto mít pro každého plnohodnotnou práci, anebo vytvořit společnost, kde práce nebude zaujímat centrální postavení. Buď mít silný stát schopný lidi zabezpečit, anebo dát větší váhu lokalitám. Buď se zasadit o fungování dnešního systému zajištění, anebo vynalézat nové systémy zajištění na nějakém jiném základě.

Vůbec tedy není snadné nalézt systémové řešení problému exkluze. Tím spíše, že jeho příčinu, jak konstatuje Robert Castel, je třeba hledat v jádru systému, nikoliv na jeho okraji. Prvotní příčiny exkluze spočívají v určitých rozhodnutích firem či finančního kapitálu (Castel, 2009: 343).

Řešením by tedy musel být preventivní boj proti exkluzi - boj proti deregulaci společnosti zaměstnání (tamtéž: 358).

Jisté je jen jedno. Pokud k takové prevenci nedojde, bude se sociální vyloučení včetně bezdomovectví jako jeho krajní podoby dále šířit.

Dosavadní vývoj tomu nasvědčuje. V šedesátých a sedmdesátých letech 20. století byly sociálním vyloučením ohroženy jen malé počty těch, jimž se nepodařil sociální vzestup v době narůstajícího blahobytu. Naopak shora k nim mohli jednotlivci propadnout spíše jen ojediněle (skrze drogy, tragickou životní událost aj.). Sociální handicap je v této době považován za něco podobného jako handicap fyzický či mentální. Svět integrovaných a neintegrovaných je jednoznačně oddělen. Integrovaní jsou mnoha způsoby pojištěni, aby nespadli mezi sociálně vyloučené (jejich pojištění se primárně odvíjí od plnohodnotného zaměstnání, pro ostatní osoby je garantuje sociální stát).

V osmdesátých a devadesátých letech 20. století se už propadají do sociální exkluze skrze nejistou práci (a sekundárně skrze oslabené sociální pouto) celé části příjmově nižších vrstev, které měly v předchozích dekádách namířeno nahoru. Nejsou to už jednotlivci opomenutí pokrokem, ale oběti nových poměrů. V mnoha případech se jedná o lidi, kteří na tom byli předtím lépe. Naprostá většina sociálně vyloučených je práce schopna, práci vykonávala, ale ztratila ji.

²⁰ Při popsáních trendech není ostatně výjimkou, že opatření, přijímaná údajně ve prospěch sociálně vyloučených mohou větší užitek přinášet někomu jinému. Jeden z příkladů uvádí Noëlle Burgio-vá (2006) v práci příznačně nazvané „Stroj na exkluzi“. Ukazuje, jak může v praxi fungovat opatření k usnadnění přístupu exkludovaných na trh práce (tzv. RMA – Revenu minimum d'activité).

Jde o to, že částka životního minima (433 eur) nesměřuje k nezaměstnanému, nýbrž k firmě jako státní subvence na jeho plat. Firma pak doplatí klientovi do výše minimálního platu (SMIC) či jeho poloviny, jedná-li se o poloviční úvazek. V tomto případě doplácí firma 32 eur. Za tuto částku získává zaměstnanec často na práce, které by jinak nikdo za ty peníze nedělal.

Po roce 2000 jsou už znejistěny části dosavadních středních vrstev. Dostávají se pod tlaky, kterým dříve čelily jen vrstvy nižší. Členům středních vrstev nehrozí obvykle pád až na samé dno, tedy do bezdomovectví. Pouze dochází ke ztrátě mnoha jejich dosavadních jistot a samotná příslušnost ke středním vrstvám přestává garantovat celoživotní kariéru a perspektivu potomků.

Paradoxní je, že čím více lidí je ohroženo sociálním poklesem, tím hlasitěji se mluví o tom, že si společnost žije troufale nad poměry.

Až dosud se modernita vyvíjela tím způsobem, že začleňovala do společnosti stále další skupiny neprivilegovaných. Bílí zámožní muži byli nuceni přiznat důstojnost také ostatním kategoriím obyvatel - ženám, chudým lidem a příslušníkům jiné než bílé rasy.

Postup procesu sociálního vyloučení ukazuje, že společnost zařadila zpětný chod. Stále mocněji se uplatňují takové mechanismy, které opět vyřazují skupiny obyvatel, jimž se podařilo v minulosti mnohdy pracně a za cenu velkého úsilí do společnosti integrovat. Opět jsou to především lidé nemajetní, ženy a příslušníci jiné než bílé rasy.

6. Násilí společnosti

Francouzský psycholog Patrick Declerck, který zdůrazňuje zastoupení lidí s psychickými problémy, lidí problematicky užívající alkohol a drogy mezi lidmi bez domova, spojuje s procesem sociálního vyloučení i tuto individuálně patologickou stránku a hovoří o „těch, kdo se zbláznili z exkluze“ (fou de l'exclusion).

Umrtvující síla sociálního vyloučení je podle něho tak silná, že proniká do nitra lidí bez domova a ničí je. Rozklad společnosti se do nich promítá rozkladem jejich vlastních osobností, na kterém aktivně spolupracují. Stávají se svými vlastními katy, sami organizují svojí popravu. „Člověk bez domova je produkt vyloučení od společnosti, který nedokáže žít jinak, než že se neustále exkluduje od sebe samého. Patologická auto-exkluze je nutková a endogenní. Zavádí jedince daleko za hranice marginality, na kterou ho přivedl proces exkluze sociální. Po překročení určitých mezí funguje sociální vyloučení jako virus, který se usazuje přímo v srdci subjektu a nutí ho, aby ho stále znova a znova reprodukoval“ (Declerck, 2001: 289).

Dokonáním exkluze a jejím vrcholem je tak podle Declercka rozpad osobnosti, na kterém člověk bez domova aktivně spolupracuje. Brutálně destruuje sám sebe, účastní se své vlastní dezertifikace, přeměny vlastní osobnosti v poušť (tamtéž: 294).

Declerckova diagnóza psychiky lidí bez domova přímo vybízí k propojení se sociologickou diagnózou dezintegrace společnosti. Přejít od společnosti průmyslové ke společnosti postindustriální se vyznačuje postupující individualizací

a sílící konkurencí o pracovní místa a životní příležitosti. Vcelku přesně tento posun vystihují Vincent de Gaulejac a Isabel Léonetti, když hovoří o tom, že boj tříd (la lutte des classes) byl nahrazen bojem o místa (la lutte des places).

Zatímco třídní boj v minulosti integroval velké skupiny lidí, které byly na sobě koneckonců závislé, boj o místa a všudypřítomná konkurence, která ho doprovází, společnost dezintegruje a vylučuje z ní jednotlivce a celé skupiny, o nichž se soudí, že jsou pro její fungování prakticky nepotřební. Zatímco třídní boj vyžadoval intelektuální avantgardy, které tvořily mýty o poslání jednotlivých tříd, boj o místa činí přebytnou i velkou část intelektuálů. Produktem obratu k postindustriální společnosti jsou tak na jedné straně lidé bez domova, na straně druhé postmoderní myslitelé.

Násilí, které doprovází existenční boj o místa, je ovšem lidmi bez domova a postmoderními mysliteli internalizováno poněkud odlišně. Lidé bez domova ho obracejí proti sobě samým a využívají ho k jediné formě práce, které jsou ještě schopni systematictěji se věnovat, pracují na vnitřním rozpadu své vlastní osobnosti. Postmoderní myslitelé se mají příliš rádi, a proto nedestruují, nerozbíjejí, nedekonstruují sami sebe, nýbrž pouze oblast poznání a vědění. V rovině symbolické dekonstruují každý text, tedy cokoli, co dokáží přečíst. Výsledkem jejich počínání je, že společnost se stává právě tak neschopná násilí rozpoznat, jako jsou lidé bez domova neschopni násilí se bránit.

Gaulejac a Léonetti rozlišují několik podob násilí, které se v průběhu konkurenčního boje o místa neustále stupňuje.

První z nich je zakódována v rovině ekonomické. Postindustriální společnost zrušila příměří, které se po generace pracně budovalo v rámci společnosti průmyslové a které mělo podobu pojištěk navázaných na zaměstnání, či různých forem zabezpečení zprostředkovaných sociálním státem. Ekonomická válka všech proti všem, která toto příměří vystřídala, je považována za jednu provždy danou nutnost.

Imperativ všudypřítomné konkurence jako přírodní nutnosti odsuzuje ovšem některé se stejně přírodní nutností do role poražených. Totálně poražení lidé bez domova svoji prohru dotvrzují permanentním rozkládáním své vlastní osobnosti. Postmoderní myslitelé činí tuto válku neviditelnou tím, že namísto o neúprosné konkurenci, která v realitě probíhá mezi mocensky výrazně nerovnými subjekty, hovoří o nekonečné různosti výkladů reality, z nichž ani jeden si nemůže nárokovat převahu nad jiným. Poražený i vítěz mají každý svoji pravdu, takže je spolehlivě zajištěno, že každý zápas vždy skončí remízou.

Za výraz sociálního násilí můžeme považovat příkaz nejvyšší možné mobility, flexibility a zodpovědnosti za sebe samého dokonce i v situacích, které nemůžeme dost dobře ovlivnit. To vše v kombinaci s oslabováním pojistných systémů založených na solidaritě, které byly dalším z projevů dočasného příměří, jež zavládlo v průmyslové společnosti. V ostrém konkurenčním boji zbývají tak jako podpora jen neformální síť rodinné,

sousedské, či přátelské sociability. Fyzickými bezdomovci se stávají ti, kdo zmíněným požadavkům nedokáží, anebo nechtějí vyhovět, a přitom nejsou pojištěni jedním, ani druhým způsobem.²¹

Doprovodem obou zmíněných forem násilí je násilí psychologické. Má podobu trvalého napětí mezi tím, co je lidem doporučováno jako známka úspěchu, a zdroji, jimiž tito lidé reálně disponují ve snaze takového úspěchu dosáhnout. Toto napětí běžně lidi frustruje a může je snadno vést k pokusům dosáhnout symbolů úspěšnosti nelegálními způsoby. Lidé bez domova a stoupci postmodernismu zvolili každý jinou strategii. Ti i oni svým způsobem zpochybňují známky úspěšnosti, kterých nemohou dosáhnout. Lidé bez domova odmítají píli a úsilí, rezignují na odkládání odměny a nestanovují si dlouhodobější cíle. V jejich situaci by nic z toho beztak nebylo dosažitelné. Postmoderní myslitelé odmítají standardní postupy vědy, odsuzují snahu nalézat za nahodilostmi jakýkoliv pevnější řád, mají odpor ke všemu, co připomíná systém. Svě nechutenství k lineárnímu, kauzálnímu a kumulativnímu racionalizují stejně jako někteří lidé bez domova tvrzením, že pořádek je úhlavním nepřitelem svobody.

Stupňování všech zmíněných forem násilí je navíc ještě pojištěno v rovině symbolické. Pro všechny je budován stejně závazný obraz vzorově úspěšných jedinců v ostrém kontrastu s odmítnutím slabých, starých, nedostatečně vybavených. Kult výkonnosti a soupeření posiluje dichotomické vidění společnosti. Lidé už nejsou pozvolna odstupňováni podle svého přínosu celku. Jsou rozděleni na ty, kdo (jakýmkoliv způsobem) vyhráli, a na ty, kdo v soupeření podlehli, a jsou tedy víceméně zbyteční a bezcenní jako všichni poražení.


Lidé bez domova unikají před tímto obrazem, který je pro ně deprimující, do svých snových vizí. „Nesmíření s chabými možnostmi, které jim nabízí realita a aspirující na život jiný, slavný, mužný, dobrodružný, pro který jim ovšem chybí jak talent, tak povahové vlastnosti, přizívají ve svých bludech a alkoholovém opojení jakousi jeho upadlou karikaturu. Figurují v ní jako padlí andělé vyhnání z ráje idealizované svobody...“ (Declerck, 2001: 240).

Pokud jsou předchozí úvahy správné, pak bude zapotřebí rozšířit koncept „boje o místa“. Původně byl koncipován vzhledem k nedostatku plnohodnotných pracovních příležitostí. Předpokládalo se, že ti, na které se nedostane plnohodnotná práce, budou vykonávat buďto práci prekarizovanou, anebo budou střídat období pracovní činnosti a kratší či delší nezaměstnanosti. Považovalo se přitom za dané, že jejich problémy v oblasti výdělečných aktivit se nebudou plnou vahou přenášet do zbylého života, protože jak sociální stát, tak sociální práce se postarají o to, aby byl neúspěch na poli ekonomické aktivity různými způsoby kompenzován.

²¹ Postmoderní myslitelé tento stav bezprizornosti oslavují a pojistnou nouzi vydávají za příležitost. „Individua volně proplovají pohyblivými sítěmi a nezávazně mění příslušnost k nim. Mobilita geografická, profesní, kulturní, sexuální, afektivní a ideologická jim umožňuje odpoutat se od jakéhokoliv teritoria a nevázat se na své kořeny kulturní, rodinné, či sociální“ (Aubert, Gaulejac 1991: 27). Stav totálního bezdomovectví je tímto způsobem neodolatelně estetizován.

Prohlubující se potíže trhu práce a selhávání sociálního státu při přechodu od průmyslové společnosti ke společnosti postindustriální však činí z boje o místa mnohem tragičtější záležitost. Možnost ztráty domova a v krajním případě hrozba bezdomovectví přestávají být otázkou marginální. Stávají se logickým důsledkem ztráty pracovních pozic a sociálních jistot a mohou začít ohrožovat rozsáhlé skupiny lidí, včetně těch, kdo se ještě historicky nedávno domnívali, že vypjatá existenční nejistota a bezprizornost hrozí pouze obyvatelům rozvojových zemí. Otázka sociální exkluze tak může přerůst do podoby akutní hrozby dekonverze.





**ANALÝZA SITUACE BEZDOMOVECTVÍ
A VYLOUČENÍ Z BYDLENÍ VE TŘECH
EVROPSKÝCH ZEMÍCH**

BEZDOMOVECTVÍ A VYLOUČENÍ Z BYDLENÍ VE FRANCII

Laure Lienard

Úvod

Přestože otázka přístupu k bydlení pro nejchudší obyvatele není ve Francii nová, stala se od zhoršení krize v oblasti bydlení na konci 80. let předmětem doposud nevídaného počtu vyhlášek a zákonů s ambiciózními názvy (například „zákon nesoucí státní záruky v otázce bydlení“²², „zákon o vymahatelnosti práva na bydlení“²³ a mnoho dalších). Takto vytvořená bytová politika působí na úrovni individuální: podporou platební schopnosti domácností, prioritizace domácností při přidělování sociálních bytů; regionální: snahou zachovat pestrou sociální skladbu obyvatel, podporou renovace bytového fondu a na úrovni národní: podporou soukromého bytového fondu, financováním výstavby sociálního bydlení, s hlavním cílem zabránit vzniku a využívání bydlení, které by bylo nedůstojné. Všechny tyto aspekty vedly ve Francii ke vzniku práva na bydlení jako základního práva již v roce 1989, od roku 2007 je právo na bydlení vymahatelné.

Vyhlášení základních principů práva na bydlení nicméně neřeší problém jeho financování: přestože od roku 2000 neustále roste snaha zvýšit počet bytů, nestačí to na pokrytí poptávky a pro mnoho domácností zůstává právo na bydlení jen prázdným slovem.

Za zmínku stojí vysvětlení, proč otázku bezdomovectví probíráme v samostatné kapitole. Tematika bezdomovectví a vyloučení z bydlení nespadá ve Francii přímo do oblasti bytové politiky, ale spíše do kategorie integrační politiky či politiky boje proti sociálnímu vyloučení. Tento sektor, tradičně ponecháván neziskovým organizacím, byl po dlouhou dobu asociován se symbolem chudého, sociálně potřebného rodiče, o kterého se stát nestará. Nicméně, i zde došlo k podobnému vývoji jako v oblasti bydlení, zejména po mobilizacích v roce 2006, které vedly k vyhlášení vymahatelného práva na bydlení.

1. Krize v oblasti bydlení ve Francii

1.1 Historický exkurz do vývoje bytové politiky

Počátky 20. století

Stav napětí na trhu s bydlením, který dnes zažívá Francie, není novým fenoménem, trvá již déle než jedno století s občasným obdobím relativního klidu.

²² V originále « loi portant engagement national pour le logement ».

²³ V originále « droit au logement opposable ».

Rychlé změny způsobené průmyslovou revolucí napříč Evropou překreslily městskou prostorovou strukturu podle nových dělicích linií. Zvyšující se koncentrace obyvatelstva ve městech tvarovala podobu kolonií, které obývala pracující dělnická třída. Zvyšující se hustota obyvatel ve městech jako následek probíhající industrializace s sebou nesla nežádoucí jevy, například problémy s hygienou, promiskuitou, chybějící tekoucí vodou, či další. Z toho důvodu byla vládou navrhována právní opatření zamezující těmto nezamýšleným důsledkům. Jednalo se zejména o zákony z let 1857, 1902, 1912, nebo 1918, týkající se výstavby bytů, právních úprav vztahů mezi vlastníkem a nájemníkem, obsahující opatření proti zdravotně závadným bytům nevhodným k bydlení.

Francouzská tradice v *boji proti krizi v oblasti bydlení spíše vytvářením zákonů než vytvářením bytového fondu* (Conseil d'Etat, 2010: 19) má kořeny v minulosti a dodnes se projevuje velkým množstvím legislativy v oblasti bydlení (Conseil d'Etat, 2010).

Ve druhé polovině 19. století je také patrný rozvoj iniciativ zaměstnavatelů, které usilují o udržení pracovní síly tím, že nabízejí možnost usazování se v blízkosti místa výkonu práce. Byty i celá sídliště (jako jsou hornická sídliště v černouhelných pánvích na severu Francie) jsou stavěny způsobem, který odpovídal tehdejšímu hygienickým normám (Conseil d'Etat, 2010).

Orgány státní správy navazují na zaměstnanecké iniciativy počátkem 20. století. Vláda zřizuje první systém financování výstavby pomocí zvýhodněných půjček „Bydlení za dobrou cenu“ (HBM)²⁴. Právě v tomto období jsou postavena sídliště s levnými nájemnými byty, takzvaná „zahradní města“²⁵ v okolí Paříže (Suresnes, Saint-Denis či Pierrefitte), jejichž výstavba byla iniciována nově vzniklými „Veřejnými úřady pro bydlení“²⁶. Krize v roce 1929 dále oslabuje pozici soukromých investorů ve výstavbě nových bytů. Stát a obce se tak stávají hlavními aktéry bytové politiky (Conseil d'Etat, 2010).

Poválečné období a výstavba velkých sídlišť

Situace po druhé světové válce byla obzvláště kritická. Bylo poškozeno nebo zničeno 550 000 bytů, začal „baby-boom“, pokračovalo vysídlování venkova až do poloviny 50. let. V roce 1945 vláda schválila „výjimečná opatření pro překonání bytové krize“²⁷, a povolila rekvizici prázdných bytových domů. Mezi lety 1945 až 1980 tak obyvatelé vlivem státního nařízení zabrali 13 000 prázdných bytů (Lochen, 2013).

Do francouzského kolektivního povědomí se významně zapsala zima roku 1954, kdy l'Abbé Pierre²⁸ vyzval do boje proti nedůstojnému bydlení, v reakci na smrt ženy a jejího dítěte na ulici během mimořádně kruté zimy. L'Abbé Pierre během rádiové show

²⁴ V originále « Habitations Bon Marché »; HBM byly vytvořeny zákonem z 23. prosince 1912.

²⁵ V originále « Les cités-jardins ».

²⁶ V originále « Les offices publics de logement ». Veřejné úřady pro bydlení jsou veřejné organizace, které budují a spravují byty určené pro chudé rodiny.

²⁷ Podle nařízení z 11. října 1945.

²⁸ Bývalý odbojář, angažovaný církevní představitel a do dnešních dnů ikonická francouzská postava.

apeloval na veřejnost, a dále vyzval orgány veřejné správy, aby společně čelili bytové krizi. Ve Francii je tato výzva nazývána „vzpoua laskavosti“²⁹ (Conseil d'Etat, 2010). Následovala státem řízená výstavba „velkých sídlišť“³⁰ nevídaného rozsahu. Jednalo se o velké bytové jednotky, které nabízely veškerý komfort moderní doby: elektřinu, tekoucí vodu a sanitární zařízení v každém bytě. Místnosti byly prostorné a dobře osvětlené. Odhaduje se, že bylo postaveno 6 milionů bytů, z 90% financovaných státem. Chudinské čtvrti v okolí Paříže, z nichž nejznámější jsou Neuilly-sur-Marne a Nanterre, tak byly v 70. letech konečně vystěhovány a přesídleny na tato sídliště (Driant, 2010).

Výběr projektových záměrů pro výstavbu těchto velkých sídlišť se však řídil především kritérii rozpočtové efektivity a rychlosti výstavby. Privilegovaným stavebním materiálem byl prefabrikát, estetika zůstávala až na druhém místě. Z tohoto důvodu byla kvalita staveb nízká a docházelo tak k ničení domů nájemníky. Původním záměrem sídlišť mělo být poskytnutí přechodného bydlení pro mladé rodiny různých profesí a socioekonomického statusu (dělníci i vedoucí pracovníci) na jejich cestě k osobnímu vlastnictví bytu. Prvním obyvatelům, poháněným hospodářským růstem a plnou zaměstnaností, se v naprosté většině podařilo jít touto cestou (Driant, 2010).

70. a 80. léta 20. století

Na konci 70. let však hospodářská krize přinesla vzrůst nezaměstnanosti, čehož následkem se někteří obyvatelé sídlišť doslova „ocitli v jejich zajetí“. Jednalo se o nejhudší vrstvy obyvatelstva (často rodiny severoafrických imigrantů), které neměly v plánu koupi nemovitosti, ba naopak někteří spíše plánovali návrat do své původní země. Svou roli sehrávalo také umístění těchto sídlišť na periferiích velkých měst, špatná dostupnost hromadné dopravy a nedostatečná nabídka obchodů a služeb v okolí. Postupně tak docházelo k sociálnímu a prostorovému vylučování těchto obyvatel, spojených s nepokoji v sídlištních čtvrtích (Driant, 2010).

Tyto nepokoje vzbudily pozornost veřejnosti a vedly vládu k přijetí několika opatření. V prosinci roku 1973, vyhláška Oliviera Guicharda³¹ nazývaná „Panelové domy“³², zpochybnila model tohoto typu výstavby tím, že zakázala výstavbu bytových komplexů s více než 2000 bytovými jednotkami (Driant, 2010).

Následně vznikla další dvě nařízení, která jsou i přes jejich další vývoj platná až do současnosti (Penaud, 2013):

- „Městská politika“

V 80. letech se stala hlavním nástrojem územního plánování, bydlení a sociální soudržnosti. Jedná se o smluvní finanční prostředky směřující do cílových území, která jsou vybrána na základě ekonomických a sociálních indikátorů (míra nezaměstnanosti, průměrný příjem, počet propadajících žáků, počet trestných činů a další). Tyto

²⁹ V originále « l'insurrection de la bonté ».

³⁰ V originále « grands ensembles ».

³¹ Tehdejšího ministra bydlení a cestovního ruchu.

³² V originále « Barres et Tours ».

smlouvy „vytvářejí rámec, prostřednictvím kterého se stát a místní samospráva spolu se svými partnery zavazují vykonávat politiku územního rozvoje tak, aby byla solidární, brala ohled na regeneraci města a bojovala proti procesu znehodnocování některých městských částí“ (Oběžník M. L. Jospina, 1998). Městská politika se tedy zaměřuje na boj proti výrazným nerovnostem mezi jednotlivými městskými částmi a proti diskriminaci v bydlení (Penaud, 2013).

- „Příspěvek na bydlení“

V 70. a 80. letech 20. století vláda stanovila také kvalitativní cíle pro výstavbu sociálního bydlení a zavedla systém finanční podpory v podobě „individuální podpory v bydlení“ (dále jen l'APL)³³, který měl sloužit jako kompenzace zvýšeného nájemného nájemníkům tohoto nového sociálního bydlení. Příspěvky na bydlení byly původně navrženy jako přechodná pomoc, následně se rozšířily na celý sektor nájemního bydlení (jak soukromý tak veřejný), a jsou využívány dodnes (Penaud, 2013)³⁴.

Výše příspěvku na bydlení

Simulace „Caisse d'Allocations Familiales“ (Úřadu pro výplatu sociálních dávek) v březnu, 2014:

Představme si **domácnost**, která se stará o **dvě děti** do 21 let. Pronajímají si sociální **byt** na okraji Paříže za 600€ měsíčně plus 90€ za služby spojené s bydlením.

Jejich čistý měsíční příjem je **1950€**. Otec pracuje na plný úvazek za mzdu, která odpovídá zákonné minimální mzdě (tzn. 7,47 € čistého za hodinu), matka na částečný úvazek, taktéž za minimální mzdu.

Matka dostává od státu náhradu příjmu ve výši 96€ (dávka Revenu de Solidarité Active*), a k tomu 120€, které tvoří příspěvky na výchovu dětí.

Mají nárok na **příspěvek na bydlení** ve výši 165,25€ měsíčně, což představuje 27,5 % nájemného.

* Dávka Revenu de solidarité active je minimální příjem pro osoby, které nepracují a již nemají nárok na podporu v nezaměstnanosti; je to také doplněk příjmu pro pracující s velmi nízkými příjmy.

Aktuální situace na trhu s bydlením

Výstavba bytů v 50. a 60. letech umožnila dočasně snížit bytový deficit, a tak se od 80. let předpokládalo, že stačí podporovat bytovou výstavbu tak, aby pokrývala

³³ V originále « aide personnalisée au logement ».

³⁴ Francie se od ostatních členských zemí Evropské unie odlišuje vysokou úrovní výše příspěvku na jednoho obyvatele. Vyplacené příspěvky na bydlení dosahovaly například v roce 2010 15,9 miliard eur. Dostává je více než jedna šestina obyvatel (Penaud, 2013).

přirozený růst populace. Bylo tedy zájmem státu propagovat výstavbu bydlení vyšší kvality, a zároveň renovaci stávajícího bytového fondu.

Vlivem přirozeného růstu populace (s následkem zvyšování počtu domácností), měnícího se rodinného uspořádání (rodiny s jedním rodičem, vyšší rozvodovost) se zvyšuje tlak na trh s bydlením. Zpráva Nadace Abbé Pierre odhaduje, že *aktuální bytová krize má dosud nepoznaný rozsah a intenzitu* (Fondation Abbe Pierre, s. 147), protože spojuje deficit v nabídce bydlení vhodného pro nízkopříjmové domácnosti s probíhající ekonomickou krizí, která o to více snižuje platební schopnosti domácností (Fondation Abbe Pierre, 2014).

Francie trpí v současné době deficitem bytové výstavby, který se kumuluje již 30 let, a to i přes snahu o oživení bytového fondu, trvající od počátku 21. století. Stojí za zmínku, že přestože celkový objem nově postavených bytů roste, podíl sociálních bytů v této výstavbě klesá. Přechod nízkopříjmových domácností do soukromého bytového fondu je téměř nemožný, což má vliv na sníženou mobilitu obyvatelstva³⁵. V celostátním měřítku může sociální bytový fond uspokojit jen třetinu žádostí³⁶. Proto jsou zákonem „Besson“ z roku 1990 implementována opatření, která měla stanovit priority při přidělování bytů tak, aby umožnily přístup k sociálnímu bydlení nejchudším domácnostem (Fondation Abbe Pierre, 2014).

Je však třeba podotknout, že bytová krize nezasahuje území celého státu stejným způsobem. Zvláštním znakem Francie je nadměrné zvětšování jejího hlavního města, které je sídlem velmi centralizované moci, už od doby vlády Ludvíka XIV. (1661-1715). Dnes žije téměř každý šestý Francouz (skoro 12 miliónů při posledním sčítání v roce 2009) v regionu Ile-de-France, který se skládá z Paříže a 8 sousedních departmentů. Z ekonomického hlediska je v l'Ile-de-France soustředěno něco přes 20% aktivního obyvatelstva (Insee, 2013).

Lze pozorovat přímou úměru mezi výší ceny při nákupu nemovitosti nebo pronájmu v soukromém bytovém sektoru a ekonomickou atraktivitou jednotlivých měst. Neatraktivnější regiony, a tedy nejdražší, jsou l'Ile-de-France, Azurové pobřeží a okolí Ženevy z francouzské strany (Driant, 2010). Vzhledem k výši nájemného, které se v soukromém nájemném bytovém fondu v Paříži pohybuje v průměru 29,50€ za 1 metr čtvereční (LaCotelmmo, online), mají méně bohaté domácnosti v těchto oblastech problém bydlet mimo sociální bytový fond (Driant, 2010).

1.2 Rozdělení pravomocí v oblasti bytové politiky

Pro dobré porozumění obsahu jednotlivých bytových politik ve Francii a jejich regionálních variant je důležité si uvědomit komplexnost celého tématu z důvodu velkého počtu institucionálních a soukromých činitelů.

³⁵Její výše je 9,6% v roce 2012, což je nejnižší hodnota rotace za posledních 10 let.

³⁶ Na 1 300 000 nově podaných žádostí o sociální bydlení za rok připadá 456 000 přidělených bytů.

Stát

Ačkoliv stát přenesl mnoho pravomocí na obce, „departmenty“³⁷ a kraje, nevzdal se svého výsadního práva pomoci v oblasti bydlení a zůstává i nadále hlavním aktérem ve věcech ubytování (krizového nebo přechodného), a ve financování výstavby sociálního bydlení. „Ministerstvo bydlení, rovného územního rozvoje a rurálních oblastí“³⁸ má oblast bydlení ve své agendě. Jeho hlavní rolí je vytvářet, implementovat a vyhodnocovat bytovou politiku v oblastech městského rozvoje, bydlení a bytové výstavby (Penaud, 2013).

Místní samospráva: departmenty a obce

Na úrovni departmentů je upřesňována a financována podpora, která směřuje k usnadnění přístupu k bydlení nebo k jeho udržení stávajícími nájemníky s ekonomickými a/nebo sociálními problémy. Na této úrovni je definována „bytová potřebnost“. V rámci „Oblastních akčních plánů pro bydlení znevýhodněných osob“³⁹ se řeší přístup k bydlení pro znevýhodněné osoby, boj proti vystěhování z důvodu neplacení nájmu a boj proti nedůstojnému bydlení (Penaud, 2013).

Obce mají na starosti vytváření „Místního plánu bydlení“⁴⁰, který stanovuje cíle bytové politiky, plán městské regenerace a zachování pestré sociální skladby obyvatelstva, na období šesti let. Starosta má také výsadní právo vydávat stavební povolení na území své obce (Penaud, 2013).

Soukromé ziskové subjekty

Vedle těchto institucionálních činitelů existuje řada dalších organizací zapojených do bytové politiky. Jsou to například organizace, které mají ve své správě sociální bytový fond. Je jich velký počet a mají různou formu: akciové společnosti, „společnosti se smíšeným vlastnictvím“ (dále jen SEM)⁴¹, příspěvkové organizace, bytová družstva.

Neziskové organizace

Množství neziskových organizací pracuje s lidmi bez domova a vyloučenými z bydlení. Od roku 2008 je třicet z nich seskupeno do „Platformy sdružení za novou politiku

³⁷ Francouzská státní správa zahájila v roce 1982 decentralizaci, která postupně pokračovala až do roku 2004. Určité pravomoce, které dříve spadaly přímo do kompetence státních orgánů, jsou delegovány na kraje a takzvané « departmenty ». Protislužbou jsou finanční dotace a právo vybírat daně. Francie se skládá z 22 krajů. Každý region se dělí na „departmenty“ a dále na obce.

³⁸ V originále « Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité ».

³⁹ V originále « Les Plans Départementaux d'Action pour l'accès au logement des personnes défavorisées ».

⁴⁰ V originále « Plan local d'Habitation ».

⁴¹ V originále « Sociétés d'Économie mixtes » - akciové společnosti, ve kterých má stát nebo orgány veřejné správy (například departmenty) většinový podíl. Je potřeba, aby nějaký podíl měl minimálně jeden soukromý vlastník.

bydlení pro lidi bez domova a bydlících v nevyhovujících podmínkách⁴². Jejich úloha není jen aktivistická, směřující k lobbingu a advokacii v oblasti bydlení. V některých oblastech jim místní samospráva na základě úmluvy delegovala některé z činností, které má ze zákona vykonávat, například zprostředkování nájemního vztahu či terénní práci v bytech (Houard, 2012).

Následující tabulka ukazuje celkový přehled pravomocí místních samospráv týkající se bydlení, ubytování a městského rozvoje, ve stavu po decentralizaci. Jednotlivá nařízení a systém „réservataires“ detailně vysvětlujeme později (v kapitole druhé a třetí).

Tabulka č. 1 *Shrnutí pravomocí státu, departmentů a obcí a jejich nástrojů pomoci v oblasti bydlení*

Stát Zastoupen (jmenovaným) prefektem v každém departmentu	Departmenty 100 departmentů Zastoupené (voleným) „prezidentem Generální Rady“ ⁴³	Obce 36 000 obcí Zastoupené (voleným) starostou
<p><u>Zákonodárná moc:</u> zákony a vyhlášky <u>Justice:</u> správní a civilní soudy. <u>Finanční pravomoc:</u> půjčky a fiskální mechanismy pro podporu výstavby a renovace. <u>Pravomoc</u> v záležitostech bydlení a ubytování.</p> <p><u>Nařízení a nástroje:</u> DALO / DAHO (III.2) SIAO (IV.4) Noclehárny a azylové domy (IV.4) a zprostředkování nájemního vztahu (III.4)</p> <p>Je „réservataire“⁴⁴ sociálních bytů (přibližně 25%).</p>	<p><u>Pravomoc</u> v sociálních záležitostech.</p> <p><u>Nařízení a nástroje:</u> PDALPD (III.1) FSL (III.1) Departmentní listina boje proti vystěhování (III.3)</p> <p>Je „réservataire“ sociálních bytů (minimálně).</p>	<p><u>Pravomoc</u> v záležitosti územního rozvoje a v boji proti sociálnímu vyloučení. <u>Nařízení a nástroje:</u> Místní územní plán a vydávání stavebního povolení</p> <p>Je „réservataire“ sociálních bytů (přibližně 20%).</p>

Zdroj: *Vlastní tvorba*

⁴² V originále « Collectif des associations unies pour une nouvelle politique du logement des personnes sans-abri et mal logées ». Jmenujme některé z významných zapojených subjektů: la Fondation Abbé Pierre, le Secours Catholique, la Croix-Rouge (Červený kříž), a nebo FNARS (Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale).

⁴³ V originále « Conseil Général ». V České republice by se jednalo o politickou funkci hejtmána kraje.

⁴⁴ « Réservataires » – jedná se o instituce, které mají nárok (např. z důvodu poskytnutí dotace na bytovou výstavbu), aby jim část bytového fondu byla „rezervována“ a můžou ji tak přidělovat na základě vlastních kritérií (která mohou být odlišná od kritérií správce a poskytovatele tohoto bydlení).

2. Veřejné politiky podpory přístupu k bydlení znevýhodněných osob

Přístup k bydlení byl ve Francii legálně zajištěn již v roce 1982, zákonem „Quilliot“. Takto vyhlášené právo na bydlení právně spadá do kategorie základních práv, spolu s ekonomickými a sociálními právy. Ústavní soud svým rozhodnutím označil v roce 1995 právo na bydlení jako „ústavní zvyklost“. Toto právo se postupně stává ve Francii vymahatelným, plně je za něj zodpovědný stát (Conseil d'Etat, 2010). V následující podkapitole tedy představíme přerod francouzských veřejných politik bydlení od zajištění obecného práva na bydlení až po vymahatelné právo na bydlení.

2.1 Zákon „Besson“: oblastní akční plány a finanční pomoc domácnostem

Zákon z roku 1990, zvaný „Besson“, se objevuje v situaci, kdy se neprávem předpokládá, že krizová situace v oblasti bydlení je vyřešena díky masivní bytové výstavbě v době poválečného ekonomického růstu, a kdy se problém přístupu k bydlení týká jen určité minoritní části populace. Má se za to, že bytové potřeby této části populace jsou jen omezené a dočasné. Zákon tedy k prospěchu osob ve složité životní situaci zevšeobecňuje dosavadní nástroje a nařízení existující jen v některých departmentech, opírá se při tom o tři následující hodnoty:

- právo na bydlení;
- možnost přístupu k nájemnímu bydlení pro všechny - v sociálním nebo soukromém bytovém fondu;
- aktivizace všech zúčastněných stran (Borgeto, Lafore, 2012).

Zákon stanovuje, že *garantovat právo na bydlení je solidární povinnost, především vůči osobám nebo rodinám zažívajícím mimořádné potíže, zejména z důvodu nedostatečných příjmů nebo jejich životních podmínek* (Borgeto, Lafore, 2012).

Vláda proto vytvořila podmínky pro konkretizaci práva na bydlení prostřednictvím dvou základních nástrojů:

- Oblastních akčních plánů pro bydlení znevýhodněných osob⁴⁵ (dále jen PDALPD).
- Fondu solidarity pro bydlení⁴⁶ (Borgeto, Lafore, 2012).

Plán PDALPD se stává základním nástrojem pro koordinaci bytových politik v každém departmentu ve prospěch znevýhodněných osob. Definuje a harmonizuje činnosti zaměřené na podporu bydlení rodin v obtížné životní situaci. Je vytvářen prefektem (zástupcem státu) a hejtmanem (zástupcem departmentu) ve spolupráci s partnery v oblasti bydlení a v sociální oblasti. Plány jsou vypracované a realizují se v pětiletých obdobích, tato doba se může v jednotlivých departmentech lišit. Mapování bytových

⁴⁵ V originále « Les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Préfavorisées ».

⁴⁶ V originále « Fonds de Solidarité Logement ».

potřeb umožňuje mobilizovat všechny aktéry k hledání řešení obtížné životní situace (Borgeto, Lafore, 2012; Penaud, 2013). Od roku 2009 je do plánu PDALPD zahrnutý také plán PDAHI⁴⁷ (Borgeto, Lafore, 2012).

V rámci naplňování plánů PDALPD se typicky odehrávají následující aktivity:

- jsou mapovány potřeby v oblasti bydlení na území departmentu a formulovány cíle směrem k dostupnosti bydlení znevýhodněných osob;
- v rámci departmentu jsou definovány prioritní skupiny pro přidělování sociálních bytů;
- jsou stanoveny cíle pro boj proti nedůstojnému bydlení;
- jsou definovány cíle zaměřené na prevenci proti vystěhování z důvodu neplacení nájmu;
- ustanovují se způsoby spolupráce mezi státem, obcemi a departmenty, pronajímateli sociálních bytů a neziskovými organizacemi tak, aby bylo možné řešit situaci ohrožení ztrátou bydlení již v zárodku;
- jsou definovány domácnosti, které mají nárok na získání finančních prostředků z Fondu solidarity pro bydlení (Borgeto, Lafore, 2012; Penaud, 2013).

Fondy solidarity pro bydlení (dále jen FSL)

Zákon „Besson“ zároveň nařizuje v každém departmentu vznik Fondu solidarity, který má zajišťovat finanční pomoc domácnostem při získávání nájemního bydlení, nebo při udržení bytu v případě zadlužení. Tyto fondy poskytují finanční pomoc osobám, které o ni požádají, přičemž její přidělení podléhá rozhodnutí místních komisí. Každý department si svými předpisy samostatně stanovuje, kdo má na pomoc nárok, způsoby zacházení s finančními prostředky a horní hranici finanční pomoci, což může vést k velkým oblastním rozdílům⁴⁸ (Borgeto, Lafore, 2012).

V Tabulce č. 2 jsou uvedeny druhy pomoci, které mohou být přiděleny z fondu FSL pro domácnosti, které mají finanční problémy v době získání bytu (část tabulky Získání bydlení), nebo v případě zadlužení (část tabulky Udržení bydlení). Tabulka ukazuje výrazné rozdíly, které mohou vzniknout mezi dvěma departmenty při uplatnění jednoho stejného zákona.

⁴⁷ V originále « Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion des personnes défavorisées ». Jedná se o pětiletý plán, povinný pro každý department (kraj) od roku 2009. Má zajistit lepší koordinaci mezi poptávkou a nabídkou dočasného ubytování a přiřazování bydlení podle principů přístupu „Bydlení především“ (tento přístup popisujeme v kapitole čtvrté).

⁴⁸ V praxi je fond FSL využíván mnohem více při stěhování do sociálních nájemních bytů a v mnohem menší míře při stěhování do soukromého bytového fondu. Vlastníci soukromého bytového fondu preferují domácnosti s vyššími příjmy, které mají jiného ručitele než je stát a které mohou ihned složit kauci na nájem. Přestože v některých departmentech byly zavedeny mimořádné postupy, aby se zkrátila čekací doba, může mezi schválením finanční pomoci komisí FSL a jejím reálným vyplacením uběhnout i 6 měsíců, což výrazně brzdí pronajímatele ze soukromého sektoru (komentář autorky kapitoly).

Tabulka č. 2 Horní hranice a typ finanční pomoci z fondu FSL ve dvou departmentech: Nord a Paris

Department	Nord	Paris
Získání bydlení		
Kauce	Horní hranice není stanovena	Horní hranice není stanovena
Náklady na stěhování	Nelze získat	310 €
Nejnutnější vybavení	Nelze získat (je možné se obrátit na charitativní organizace)	770 € pro domácnosti, které se stěhují z nocleháren či z azylových domů, 465 € pro domácnosti, které se stěhují z nevybavených bytů
1. měsíční platba nájemného	1100 € (v soukromém sektoru) 876 € (HLM - sociální byty)	Horní hranice není stanovena
Platba dvojího nájemného při stěhování	Nelze získat	Maximálně 3 měsíce
Poplatek realitní kanceláři	Nelze získat	Horní hranice není stanovena
Náklady na uzavření smluv na dodávky energií a pojištění bydlení	Horní hranice není stanovena	280 €
Udržení bydlení		
Dluh na nájemném nebo při splácení úvěru (v případě spoluvlastnictví)	2000 €	11000 € mimo výjimečné případy
Dodávky energií	1200 € maximálně celkem za 5 let	244 €, jednou za rok
Pojištění bydlení	1 měsíční splátka	Horní hranice není stanovena

Zdroj: Vlastní tvorba (na základě předpisů FSL těchto departmentů k 1. 1. 2014)

Fond FSL slouží také k financování "sociální pomoci spojené s bydlením". Jedná se o neustálou sociální pomoc v okamžiku, kdy se u rodin objevují problémy se správou jejich bytu (zejména neschopnost splácet nájem) (Borgeto, Lafore, 2012).

Zákon „Besson“ je milníkem v historii sociální politiky zaměřené na bydlení. Nástroje, které zavedl, jsou dodnes základem, na kterém je v departmentech postavena sociální pomoc v této oblasti. Brzy se však ukázaly také jeho limity. Od 90. let si francouzská vláda uvědomuje rozsah nedostatečného bytového fondu, přičemž tato situace má tendenci se spíše zhoršovat. Ukazuje se, že vyloučení z bydlení má spíše trvalejší charakter. Počet osob, které potřebují podporu zahrnutou v plánech PDALPD narůstá. Tyto plány jsou však nastaveny na pomoc lidem, kteří již bydlí, zatímco lidé bez domova a ohrožení bezdomovectvím zůstávají na „vedlejší koleji“ (Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1999a).

V roce 1998 byl z toho důvodu přijat vládou zákon "Boj proti vyloučení"⁴⁹, který se pokouší napravit nedostatky zákona „Besson“ změnou orientace na osoby opravdu

⁴⁹ V originále « La loi de lutte contre les exclusions ».

vyložené, a sice osoby bez domova, ohrožené bezdomovectvím, osoby žijící v nejistých nebo zdravotně závadných bytových podmínkách, nebo mající sociální a ekonomické potíže (Lochen, 2013).

Teprve až o deset let později, s příchodem zákona „DALO“, Francie přechází opravdu od obecného práva bydlení k právu „na“ bydlení.

2.2 Zákon „Dalo“: vymahatelné právo na bydlení

Vymahatelné právo na bydlení je myšlenkově spjato s obsazením jedné z pařížských čtvrtí občanským sdružením „Děti Dona Quichota“⁵⁰, které probíhalo po dobu několika týdnů od 16. prosince 2006. Stanové městečko⁵¹, postavené v samém centru Paříže, bylo v médiích prezentováno jako „skandální“ a velkolepá akce. Postupně se připojilo mnoho občanských sdružení činných v oblasti práva na bydlení, a mezi stany se spojili lidé bez domova spolu s dobrovolníky a známými osobnostmi, které jim přišly vyjádřit svou podporu (Houard, 2012).

Myšlenka práva na vymahatelné bydlení nebyla nová, ale tato akce přispěla ke zrychlení jeho vyhlášení.

Tváří v tvář neustále přetrvávajícímu nevyhovujícímu stavu v oblasti bydlení se postupně ukázalo, že opatření přijatá zákonem „Besson“ sice představovala posun kupředu, ale nebyla dostatečná natolik, aby garantovala přístup k bydlení pro všechny. Zejména ze strany neziskových organizací neustával tlak na změnu legislativy a začíná se objevovat myšlenka vymahatelnosti práva na bydlení. Vládní „Úřad vysokého komisaře pro bydlení znevýhodněných osob“⁵² vyvíjí od roku 2002 aktivitu, jejímž smyslem je umožnit, aby právo na bydlení bylo platné pro všechny. V roce 2003 je vytvořena „Platforma pro vymahatelné právo na bydlení“, jejímiž členy je několik humanitárních a charitativních neziskových organizací. Myšlenka však neměla jednoznačnou politickou podporu. Někteří politici a občanská sdružení se domnívali, že nutným předpokladem pro to, aby byla vymahatelnost bydlení aplikovatelná, je další výstavba, která vyrovná bytový deficit. Nápad se i přesto podařilo dostat až do popředí politického zájmu (Houard, 2012).

Prezidentská kampaň v roce 2007 vše urychlila. Otázka bydlení se stala hlavním tématem volebního programu prezidentského kandidáta Nikolase Sarkozyho a dostala se tak poprvé mimo okruh expertů. Po událostech na pařížském *Canal Saint Martin*, vláda v lednu 2007 zpracovala návrh zákona a 5. března 2007 byl vyhlášen zákon „DALO“ (zákon o vymahatelném právu na bydlení⁵³) (Houard, 2012).

⁵⁰ V originále « Les Enfants de Don Quichotte ».

⁵¹ V roce 2005 rozdalo asi 300 stanů osobám bez přístřeší občanské sdružení „Médecins du Monde“ za dvojnásobným účelem: nabídnout lidem přístřeší a zároveň zviditelnit lidi bez domova v městském prostředí. Sdružení Děti Dona Quichota se o rok později inspirovalo a postavilo stanové městečko na březích kanálu Saint Martin (přes 200 stanů).

⁵² V originále « Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées ».

⁵³ V originále « loi DALO » (Droit au Logement Opposable).

Zákon „DALO“ ustanovil „Mediační komise pro právo na bydlení“ sídlící v každém departmentu, jejichž úkolem je posuzovat žádosti o bydlení u osob bydlicích v nevyhovujících podmínkách a osob bez domova. Žádost o bydlení si mohou podat osoby a domácnosti splňující následující kritéria⁵⁴:

- bez domova;
- ohrožené vystěhováním bez náhradního bydlení;
- ubytované nepřetržitě déle než 6 měsíců na ubytovně nebo azylovém domě, nebo bydlicí déle než 18 měsíců v přechodném bydlení nebo chráněném bydlení;
- bydlicí v prostorách, které nejsou určeny k bydlení nebo jsou zdravotně závadné nebo nebezpečné;
- bydlicí v bytě, který nemá požadované vybavení nebo komfort (topení, pitná voda); za podmínky, že se osoby v domácnosti starají minimálně o jedno nezletilé dítě nebo osobu se zdravotním postižením nebo pokud oni sami mají nějaký zdravotní handicap;
- bydlicí v bytě, jehož obyvatelná plocha není vyšší nebo rovna 16 m² pro domácnost bez dětí nebo pro 2 osoby, a zvyšující se o 9 m² pro každou další osobu s maximem 70 m² pro 8 osob a více; za podmínky, že se starají minimálně o jedno nezletilé dítě nebo osobu se zdravotním postižením nebo pokud oni sami mají nějaký zdravotní handicap;
- žadatelé o sociální bydlení s čekací dobou přesahující abnormálně dlouhou čekací dobu (ta se liší v závislosti na departmentu: většinou 6 měsíců (v Ile-de-France 1 rok) bez toho, aniž by obdrželi nabídku odpovídající jejich potřebám a schopnostem (na základě zákona DALO, online).

Zákon „DALO“ zřizuje souběžně s vymahatelným právem na bydlení také vymahatelné právo na krizové ubytování, které umožňuje na základě podobné procedury stanovit, kdo z těch, kteří předložili žádost mediační komisi, má přednost při získání místa v azylovém domě. Toto nařízení je méně známé a také méně využívané.

Bilance DALO

Zákon „DALO“ byl přijat jen pár měsíců poté, co se během volební kampaně veřejnost postavila na stranu lidí bez domova. Zřejmě z důvodu úspěchání přijetí zákona vládou nedošlo k úplnému provázání zákona s dalšími zákony či s již existujícími nařízeními.

⁵⁴ Každá žádost, která splňuje jedno nebo více uvedených kritérií, je komisí považována za prioritní. V případě, že je žádost takto posouzena, musí být sociální byt přidělen. Je odpovědností prefekta (zástupce státu v každém departmentu), aby do 6 měsíců od rozhodnutí komise nabídl těmto prioritním žadatelům vhodné bydlení. Byty jsou přidělovány ze státního podílu bytového fondu. V případě, že v zákonem stanovené lhůtě nedojde k přestěhování, stát musí platit měsíčně peněžní pokutu až do skutečného přestěhování dané osoby. Původně se měla výše odvíjet od výše nájemného. Následným vydáním vyhlášek došlo k výraznému snížení částek, protože se tento předpis ukázal jako velmi nákladný. Takto získané finanční prostředky mají sloužit pro výstavbu sociálních bytů. Existence peněžní pokuty je v tomto případě důležitá, neboť nutí stát, aby dosáhl konkrétních výsledků. Bez pokuty by se jednalo jen o další komisi, která by určovala, kdo má přednost – určitý způsob reorganizace pořadníku prioritních žadatelů (komentář autorky kapitoly).

Například vzájemné skloubení kolektivní smlouvy vytvořené v rámci plánů PDALPD (které již dříve definovaly prioritní skupiny občanů), nebo nástrojů v rámci boje proti vyloučení (Fondation Abbe Pierre, 2014).

Byty přidělované zákonem „DALO“ spadají výhradně do podílu prefektury, tedy státu. Stát je však „réservataire“ pouhé čtvrtiny sociálních bytů. Ostatní „réservataire“ jako obce jsou tak tímto zákonem zbaveny zodpovědnosti k bytovým potřebám občanů, přestože i ony přidělují sociální byty a vydávají stavební povolení na jejich stavbu. Otázkou tedy zůstává zapojení jednotlivých aktérů a logičnost nařízení z globálního hlediska⁵⁵ (Fondation Abbe Pierre, 2014).

Základním problémem, na kterém se všichni aktéři a pozorovatelé shodnou, je, že zákon „DALO“ neřeší problém nabídky bydlení. Podíl pro prefekturu představuje 25% celkové nabídky sociálních bytů, tedy 45 000 bytů ročně, proti přibližně 600 000 žadatelům (Penaud, 2013).

Tabulka č. 3 Realizace vymahatelného práva na bydlení a na ubytování (žádosti)

Počet žádostí	Souhrn z let 2008 až 2011
Počet podaných žádostí	282 239
Počet žádostí přezkoumaných mediační komisí (žádosti o byty nebo ubytování)	232 688
Počet kladných rozhodnutí	96 189
Počet přestěhování nebo ubytování v rámci procesu DALO	37 686
Ostatní přestěhované nebo ubytované osoby (před rozhodnutím komise, nebo nezávisle na jejím rozhodnutí)	19 949

Zdroj: Výbor pro sledování implementace DALO⁵⁶

I přesto, že je domácnost označena jako prioritní, neznamená, že nakonec bydlení dostane. Pronajímatelé sociálních bytů mohou interním rozhodnutím žadatele s nízkými příjmy nebo nejistým zaměstnáním odmítnout. V departmentech, ve kterých je situace napjatá, je tak příjemce dávky RSA⁵⁷ nebo podpory v nezaměstnanosti, nakonec odmítnut pronajímatelem, přestože je označen jako prioritní podle „DALO“ a mohl by mu být přidělen volný byt z prefekturního podílu. Pro pronajímatele totiž příliš nejistá pracovní situace žadatele představuje riziko. Takto nebylo na konci roku 2011 přestěhováno 39 960 prioritních domácností, z toho 71% v Ile-de-France (Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, online).

⁵⁵ Sociální pracovníci poznamenávají, že účinnost nařízení vůči žadatelům brzdí jeho složitost. Doba, než se žádost dostane před komisí, narůstá vlivem obrovského přílivu žádostí, například mediační komise v Paříži sotva dodrží původně plánovanou lhůtu šesti měsíců. Domácnosti označené jako prioritní mají, po uplynutí šesti měsíců bez nabídky na přestěhování, dva měsíce na to, aby podaly stížnost ke správnímu soudu a nechaly stát zaplatit peněžní pokutu. Za soudní proces musejí uhradit částku 30 eur. Celá procedura a její lhůty jsou pro občany málo známé a ti se tak málokdy pouštějí do dalších kroků než je samotné podání stížnosti. Mechanismus pokuty pro stát tak úplně nefunguje. Sociální pracovníci také kritizují neprůhlednost v rozhodnutích mediační komise (komentář autorky kapitoly).

⁵⁶ V originále « Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO ».

⁵⁷ V originále « Revenu de Solidarité Active ».

Mezi pozitiva „DALO“ patří, že počet žádostí a výše uskutečněných přestěhování odhalily potřeby, které, ač známé, nebyly přesně kvantifikované. Zjistilo se například, že 59% žádostí z celého území Francie je soustředěno v Ile-de-France. Nakonec ještě dodejme, že „DALO“ otevřel novou logiku aplikace práva na bydlení: dřívější zaměření *na existenci prostředků* je nyní nahrazeno zaměřením *na dosažení výsledků* (Comite De Suivi Dalo, 2012).

2.3 Prevence ztráty bydlení a bezdomovectví

Další oblastí, která prošla za posledních 20 let legislativním vývojem, je prevence vystěhování z důvodu neplacení nájmu. Nárůst počtu vystěhování a sociální náklady s těmito procedurami spojené donutily státní správu reagovat.

Zákon „Boje proti vyloučení“ z 29. července 1998 (upravený zákony z let 2005 a 2006) upřesňuje na úrovni departementu nástroje prevence vystěhování z důvodu neplacení nájmu. Ustanovuje departementům povinnost vytvoření „Charty prevence proti vystěhování“, která bude zahrnuta do PDALPD.

Prevence proti vystěhování probíhá v následujících krocích:

- aktivizace všech zúčastněných stran již v počátcích problému, tedy v momentě nezaplacení nájmu, které pronajímatel ihned nahlásí Úřadu pro výplatu sociálních dávek, který vyplácí také příspěvky na bydlení;
- jakmile podá pronajímatel na nájemníka žalobu k soudu pro výpověď z nájmu, musí stát, prostřednictvím místních sociálních služeb, provést sociální šetření a dodat je soudci;
- pro nařízení jakéhokoliv vystěhování je nutná žádost výkonnému soudci. Soudce může posoudit vhodnost takového opatření před tím, než nařídí vystěhování.⁵⁸

Několikrát v průběhu procesu (platební rozkaz, předvolání k soudu, získání pomoci z veřejných zdrojů), je nájemník písemně vyzván, aby se spojil s pracovníky sociálních služeb a domluvil s nimi splátkový kalendář pro umoření dluhu nebo přestěhování. Díky tomuto nástroji v podstatě *„pouze osoby, které nechtějí situaci řešit, bývají vystěhovány“* (Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1999b: 5). Zákon „ALUR“ vyhlášený 24. března 2014 posiluje existující nařízení. Stanovuje, že každý pronajímatel má povinnost nahlásit místně příslušné „Komisi pro koordinaci preventivních akcí proti vystěhování z důvodu neplacení nájmu“ (dále jen CCAPEX)⁵⁹ nezaplacené nájemné, a to dva měsíce před podáním žaloby k soudu pro výpověď z nájmu, pod hrozbou neplatnosti procedury. Komise CCAPEX budou mít v oblasti prevence proti vystěhování z důvodu neplacení nájmu pilotní a hodnotící roli (Fondation Abbe Pierre, 2014).

⁵⁸ Výkonný soudce ve skutečnosti málo využívá své pravomoci pozastavit rozhodnutí o vystěhování; počet vystěhování tak stále roste (Conseil d'Etat, 2010: 153).

⁵⁹ V originále « Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions Locatives ».

3. Sociální bydlení

Francie je zemí majitelů nemovitostí. Ať už podle čísel, nebo povědomím: 57% populace má status vlastníka nemovitosti, ve které zároveň bydlí. Nicolas Sarkozy si jako prezidentský kandidát v roce 2007 kladl za cíl zvýšit podíl vlastníků na 70%. Tohoto cíle nebylo nikdy dosaženo, ukázalo se však, jak důležitou roli hraje soukromé vlastnictví nemovitosti v kolektivním povědomí. Získání bytu do soukromého vlastnictví je stále považováno za vrchol snahy při postupném řešení bytové problematiky (Rayssiguet, Jegu, Lafourcade, 2012; Driant, 2010). V současnosti bydlí 20% populace v pronájmu v soukromém bytovém fondu, zatímco pouze 18% populace žije v sociálních bytech. Poslední číslo se může zdát relativně nízké vzhledem k tomu, jak významnou roli hraje sociální bydlení v bytové politice (Driant, 2010).

Jak vypadá sociální bydlení a jaká je jeho úloha ve francouzské bytové politice osvětlí následující text.

3.1 Účel sociálního bydlení a mechanismy jeho přidělování

Účelem sociálního bytového fondu bylo poskytovat bydlení nejchudším domácnostem. Kvůli nedostatku bytů ve velkých aglomeracích se však vytvořila „střední kategorie“ sociálního bydlení, ze které se stala žádanou alternativou k nájemnímu bydlení v soukromém sektoru, se zaměřením spíše všeobecným. O tom, co je v současnosti vnímáno jako „dobré“ nebo „špatné“ bydlení nerozhoduje tedy typ nájmu (v sociálních nebo soukromých bytech), ale spíše lokalita (vzdálenost od centra města, dopravní obslužnost a pokrytost službami) (Rayssiguet, Jegu, Lafourcade, 2012).

Rozdělení sociálních bytů na území Francie je spíše nerovnoměrné, rozhodnutí o povolení výstavby má s konečnou platností starosta obce. Aby se předcházelo nerovnoměrnému rozložení sociální skladby obyvatelstva, byl v roce 2000 přijat zákon „Solidarita a městská obnova“⁶⁰, který stanovuje povinnost každé obce mít na svém území 20% sociálních bytů. Obce, které se této povinnosti vyhýbají, musejí zaplatit roční daň v závislosti na příjmech jejich obyvatel a počtu chybějících sociálních bytů⁶¹ (Driant, 2010).

Nárok na sociální bydlení

Systém „Bydlení za dobrou cenu“⁶² (dále jen HBM) z meziválečného období se v 50. letech přeměnil na takzvané „Bydlení s mírným nájemným“⁶³ (dále jen HLM), a tento

⁶⁰ V originále « á la Solidarité et au Renouvellement Urbains ».

⁶¹ V praxi se ovšem stává, že některé obce udělají čistě politické rozhodnutí a zaplatí vyměřenou daň, raději než by splnily povinnost 20% sociálního bydlení. Snaží se tak zachovat sociální homogenitu populace (obvykle dobře situované) na svém území (komentář autorky kapitoly). Příkladem je Neuilly, „nóblí“ předměstí Paříže, se svými 4,44% sociálních bytů, které je obvykle terčem kritiky (hodnota k 01/01/2012 podle Pôle Aménagement du Territoire Direction de l'Habitat, 2013).

⁶² V originále « les Habitations á Bon Marché ».

⁶³ V originále « les Habitations à Loyer Modéré ».

název zůstal dodnes. Vyhláška z 27. března 1954 definuje toho, kdo má nárok na byty HLM jako *málo majetnou fyzickou osobu, zejména pracující, která žije hlavně ze svého platu*.

Mechanismy přidělování – systém „réservataires“

Otázka „réservataires“ je důležitá k pochopení mechanismu přidělování sociálních bytů. Pronajímatelé sociálních bytů nemají možnost jednostranně rozhodnout o tom, komu přidělí byt v jimi spravovaném sociálním bytovém fondu. Jsou povinni postupovat podle doporučení jednotlivých „réservataires“. „Réservataires“ (jak již bylo zmíněno v poznámce č. 44) jsou instituce, které se podílejí na financování výstavby a na renovaci sociálního bytového fondu. Z tohoto titulu mají část bytů rezervovanou pro přidělení uchazečům o sociální byt. Žadatelé své žádosti nepředkládají přímo správcům HLM, ale „réservataires“, které je následně orientují k pronajímateli sociálního bydlení podle dostupných bytů. Konečné rozhodnutí o tom, komu bude přidělen volný sociální byt, náleží sociálním pronajímatelům (Fondation Abbe Pierre, 2014).

Hlavními „réservataires“ jsou státní instituce. Stát je „réservataire“ pro 20 až 35% sociálního bydlení v závislosti na departmentech. Tento podíl slouží k poskytnutí bydlení domácnostem, které jsou uznané „*Mediačními komisemi pro právo na bydlení*“⁶⁴ jako prioritní. Následuje místní samospráva (departmenty a města) (OLS, 2014). V současné době je však procedura přidělování bytů relativně neprůhledná (Fondation Abbe Pierre, 2014).

Vedle „réservataires“ jako je státní správa a místní samospráva, existuje také takzvané „Akční bydlení“⁶⁵. Ve Francii platí zaměstnavatelé s více než 20 zaměstnanci poplatek PEC⁶⁶ ve výši 0,45% vyplacených mezd. Tento poplatek je určen na financování výstavby sociálního bydlení nebo na renovaci stávajícího bytového fondu. Z tohoto titulu jsou tito zaměstnavatelé „réservataires“ pro část sociálního bytového fondu, a to prostřednictvím „inkasních agentur“⁶⁷. Pro domácnosti, které mají příjmy ze zaměstnání, to bývá obvykle nejrychlejší způsob, jak se dostat k sociálnímu bydlení. Tato část sociálního bytového sektoru se velmi malou měrou podílí na poskytnutí bydlení znevýhodněným osobám (Driant, 2010).

Složitost způsobená systémem réservataires je často terčem kritiky, protože činí přidělování sociálních bytů nepřehledným. Z toho důvodu byla procedura zpracování žádosti o sociální bydlení změněna zákonem z 24. března 2014, a to zejména směrem ke stanovení podmínek lepší informovanosti žadatelů (Fondation Abbe Pierre, 2014).

⁶⁴ V originále « Commissions de Médiation du Droit au Logement ».

⁶⁵ V originále « l'Action Logement ».

⁶⁶ V originále poplatek « Participation à l'Effort de Construction ».

⁶⁷ V originále « d'organismes collecteurs ».

3.2 Financování sociálního a soukromého nájemního bydlení: politika podpory nabídky

Přestože se nejedná o sociální politiku v pravém slova smyslu, připadá nám nevyhnutelné krátce se zmínit o tom, jaké nástroje má k dispozici francouzská vláda pro podporu v oblasti nabídky bydlení.

Několik typů daňových úlev podporuje výstavbu, údržbu a investice v oblasti nájemního bydlení. „Stavební podpora“⁶⁸ představuje hlavní stimulační nástroj státu pro zvýšení nabídky bydlení. Jedná se o dotace nebo půjčky za výhodnějších podmínek než jsou dostupné na klasickém trhu s byty. Půjčky a dotace jsou určeny pro výstavbu, koupi, přeměnu nebo zlepšení bytů, které mají maximální výši nájemného stanovenou pronajímateli poskytujícími sociální bydlení. Pronajímatelům jsou přiznávány na základě dohod, které stanoví výši horní hranice příjmu pro nájemníky a maximální výši nájemného v bytě (Driant, 2010).

Tento typ půjček slouží také k rozlišení různých typů sociálního bydlení, od „velmi sociálního“ (půjčka PLAI⁶⁹), po bydlení „střední kategorie“ pro osoby s vyššími příjmy (půjčka PLS⁷⁰). Půjčka PLUS⁷¹ nspecifikuje typ sociálního bydlení. Tato klasifikace má velký význam. Zvolený typ sociálního bydlení vybudovaného na území dané obce (více či méně sociální) totiž ovlivňuje míru kontroly obce nad tím, kdo se do sociálních bytů nastěhuje (Fondation Abbe Pierre, 2014).

Následující tabulka ukazuje zvyšování podílu sociálních bytů „střední kategorie“ PLS financovaných od roku 2000, v poměru k celkovému počtu sociálních bytů, včetně „sociální“ a „velmi sociální“ kategorie.

⁶⁸ V originále « aides à la pierre ».

⁶⁹ V originále « Prêt Locatif Aidé d'Intégration ».

⁷⁰ V originále « Prêt Locatif Social intermédiaire ».

⁷¹ V originále « Prêt Locatif à Usage Social ».

Tabulka č. 4 Podíl PLS ve financování sociálních bytů od roku 2000

	Celkový počet financovaných sociálních bytů	Z toho s využitím PLS (sociální byty střední kategorie)	Podíl PLS
2001	56299	8648	15,40%
2002	56290	11834	21,00%
2003	61459	12659	20,60%
2004	72704	20598	28,30%
2005	76990	23708	30,80%
2006	96367	37593	39,00%
2007	92489	32896	35,60%
2008	99352	33253	33,50%
2009	119842	40354	33,70%
2010	131106	45016	34,30%
2011	115889	40864	35,30%
2012	102728	30559	29,80%
2013	117065	32543	27,80%

Zdroj: Fondation Abbé Pierre (2014)

Je možné, že rostoucí podíl sociálních bytů „střední kategorie“ odhaluje posun ve stavu sociálního bydlení, které směřuje do pozice všeobecně akceptovaného bydlení pro domácnosti střední třídy. Rostoucí podíl výstavby sociálních bytů střední kategorie na úkor „velmi sociálních“ bytů je problematický, neboť zvyšuje tlak v oblasti „velmi sociálních“ bytů, jejichž počet je naprosto nedostačující pro uspokojení potřeby bydlení nejchudších domácností (Fondation Abbe Pierre, 2014).

3.3 „Sociální“ role soukromého bytového fondu?

Francie má mezi ostatními evropskými zeměmi specifické postavení týkající se soukromého bytového sektoru, který si udržuje kvantitativně významnou pozici (přibližně 5 milionů bytů). Od 80. let se francouzská vláda snaží podporovat soukromý nájemní sektor s myšlenkou, že v něm bude bydlet podobná populace jako v sociálním bydlení „de iure“ (HLM) a soukromý sektor tak bude mít roli sociálního bytového fondu „de facto“ (Driant, 2010).

Posílit sociální roli soukromého bytového sektoru se vláda snaží skrze opatření v následujících třech oblastech: regulace nájemného tak, aby se stalo dostupným; mobilizace existující nabídky bydlení; a garance pro pronajímatele. V dalším textu si postupně přiblížíme všechny tři oblasti detailně.

Regulace nájemného v soukromém bytovém sektoru

Výše průměrného nájemného v soukromém bytovém fondu se ve velkých aglomeracích zvýšila mezi lety 2000 a 2013 o 55% (L'OLAP, online)⁷², zatímco spotřebitelské ceny se zvýšily "pouze" o 24%. Pro vyvážení tohoto růstu je od roku 1989 zvyšování nájemného v pařížské aglomeraci regulováno. Toto opatření bylo dekretem v srpnu 2012 rozšířeno na další aglomerace. Zvýšení nájemného při změně nájemníka však není nijak omezeno. Zákon „ALUR“ stanovil nově od roku 2016 výši srovnatelného nájemného s povoleným rozmezím +20% a -30%. Výjimečné navýšení nájemného může být aplikováno pouze v případě, že lokalita a komfort bydlení jsou „výjimečné“ (Fondation Abbe Pierre, 2014).

Nástroj regulace nájemného je používán s opatrností, přílišné zasahování do výše nájemného by totiž mohlo vést k nezájmu pronajímatelů a soukromých investorů. Soukromý nájemní bytový fond hraje ve velkých aglomeracích významnou roli pro mladé a/nebo neusazené domácnosti, které zatím nemohou dosáhnout na koupi vlastního bydlení. Vláda tak musí dohlížet na nalezení rovnováhy mezi dostupností bydlení pro osoby s nízkými příjmy a atraktivitou pronajímání bydlení pro soukromé pronajímatele (Fondation Abbe Pierre, 2014).

Mobilizace soukromého bytového fondu

- Daň z volných bytů

V roce 1998 byla zavedena, a v roce 2013 zpřísněna, daň na volné byty ve třiceti francouzských aglomeracích. Uplatňuje se na bytech, které jsou volné déle než 1 rok. Cílem je pobízet vlastníky nemovitostí k pronajmutí takových bytů. Prostředky získané v rámci této daně jsou předány veřejným orgánům, které pomáhají financovat opravy domů.

Zdá se, že zavedení daně se projevilo pozitivně, pravidelným poklesem bytů zatížených touto daní na začátku tisíciletí. Podle finančního ředitelství se v roce 2000 daň týkala 146 388 bytů oproti 86 368 bytům v roce 2012 (Fondation Abbe Pierre, 2014).

- Podpora „prostřednictvím“ v nájemním vztahu⁷³

„Prostřednictvím“ v nájemním vztahu se začalo rozmáhat od počátku tisíciletí. Existuje v sedmi regionech s nejvyšší poptávkou po bydlení. Umožňuje soukromým pronajímatelům podepsat dohodu s neziskovými organizacemi financovanými státem, které se tak stanou nájemníky bytů. Tyto organizace pak dále „podnajímají“ byty znevýhodněným domácnostem na dobu 18 měsíců, kterou je možné prodlužovat vždy o stejnou dobu. Domácnosti, které v bytě bydlí, platí nájem ve výši 25% svých příjmů. Po dobu bydlení v takovém bytě mají nárok na sociální pomoc spojenou s bydlením, která směřuje k tomu, aby dosáhli na běžné bydlení (Fondation Abbe Pierre, 2014).

Systém je vytvořen tak, aby byl atraktivní pro pronajímatele. Nabízí jistotu platby

⁷² V originále « Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne » (l'OLAP), agentura pro sledování nájemného v pařížské aglomeraci. Údaje z 11 mimopařížských aglomerací.

⁷³ V originále « Louez Solidaire a Solibail ».

nájemného, správu bytu bez poplatků a udržování bytu v dobrém stavu neziskovou organizací. Majitelé sice ztrácí možnost rozhodovat o výši nájemného, výměnou získávají alespoň daňové úlevy (Fondation Abbe Pierre, 2014). V roce 2012 představovalo prostřednictvím v nájemním vztahu 6 918 míst (Cour des Comptes, 2013).

Systém garancí pro majitele nemovitostí

- „Loca-pass“

Zálohy „loca-pass“ jsou vypláceny organizacemi na základě programu „Action logement“, aby pomohly osobám, které hledají nájem v soukromém sektoru a nemají ručitele v momentě získání nájmu a které nemohou ihned zaplatit kauci na nájem (ve výši jednoho nájmu bez energií). Jedná se o půjčku pro nájemníka, doplněnou o záruku proti nezaplacení nájmu. Tento systém je oceňován pro svou pružnost a rychlost s jakou je poskytován. Poznamenejme, že ne každý má na tuto půjčku nárok, požádat o ni mohou jen mladí do 30 let, studenti stipendisté a zaměstnanci v soukromém sektoru (Fondation Abbe Pierre, 2014).

- Garance rizika plynoucího z pronájmu⁷⁴ (dále jen GRL)

Toto opatření, zavedené na začátku roku 2010 se zaměřuje na mladé lidi a na zaměstnance s nejistým zaměstnáním (agenturní pracovníci, smlouvy na dobu určitou). Osvobozuje je od nutnosti ručit fyzickou nebo právnickou osobou, v případě získání nájmu. Umožňuje majiteli, který pronajímá, podepsat smlouvu s pojišťovnou, aby se vyhnul riziku neplacení nájemného nebo riziku poškození bytu nájemníkem. Nájemné musí být nižší než 2 000 €/ měsíc a nesmí tvořit více než 50% příjmů nájemníka. Toto opatření nemělo očekávaný úspěch, pronajímatelé stále preferují domácnosti s vyššími příjmy a s ručitelem, zejména v oblastech s nedostatečným bytovým fondem (Fondation Abbe Pierre, 2014).

Z tohoto důvodu byla na začátku roku 2016 GRL nahrazena „Univerzální zárukou nájemného“⁷⁵. Soukromí pronajímatelé, kteří si ji vyberou, budou mít jistotu platby určitého minimálního počtu měsíčních nájmu ze strany vlády, v případě, že nájemník neplatí nájemné. Jako protislužbu nesmí žádat jako záruku ručení fyzickou nebo právnickou osobou. Toto opatření, jehož odhadované náklady jsou podle ministryně bydlení 420 milionů eur ročně, mají za cíl podpořit pronájem volných bytů a usnadnit přístup k nájmu v soukromém bytovém sektoru pro domácnosti s nižšími příjmy (Fondation Abbe Pierre, 2014).

Sociální role soukromého bytového fondu ve velkých městech je těžko uplatnitelná, neboť v praxi bývá výše nájemného relativně vysoká a vzhledem k mechanismu výběru nájemníků ze strany nájemců pak osoby s nízkými příjmy často nemají přístup k soukromému nájemnímu bydlení. Funkce sociálního bydlení v soukromém sektoru se tak soustřeďuje jen na bydlení s nejnižším komfortem (bytové prostory malých rozměrů, špatná izolace, bez tekoucí vody nebo bez plynu), pokud nejsou zdravotně

⁷⁴ V originále « Garantie des risques locatifs ».

⁷⁵ V originále « Garantie Universelle des Loyers ».

závadné. Nedávno vyhlášený zákon „ALUR“ obsahuje ustanovení, podle kterého je možné sankcionovat praktiky některých soukromých pronajímatelů vedoucí k pronajímání nedůstojného bydlení⁷⁶ (Driant, 2010).

4. Sociální práce s lidmi bez domova ve Francii

Otázka bezdomovectví, kterou se zde budeme zabývat především, vychází z toho, jakým způsobem se nakládá s chudobou „lidí žijících na okraji společnosti“, počínaje pomocí a podporou a konče represí.

4.1 Kdo se ve Francii v dnešní době ocitá bez domova?

Na rozdíl od jiných zemí neexistuje ve Francii přesná definice životních situací osob bez domova. Pod obecným označením „osob bez trvalého bydliště“ (SDF⁷⁷) se skrývají osoby, které žijí na ulici nebo přespávají v noclehárnách, stejně tak jako „osoby bydlící v nejistých nebo nevyhovujících podmínkách“. Termín „osoba bez trvalého bydliště“ tak ve Francii pokrývá celou řadu situací mající procesuální charakter, od dlouhodobého přespávání na ulici, přes vystěhování z bytu, po užívání squatů nebo bydlení v chudinských čtvrtích (Damon, 2009b; HCLPD, 2009).

Francie má již tradičně spíše konzervativní pohled na lidi na okraji společnosti, tedy na osoby žijící na ulici. Nad jejich osudem se francouzská veřejnost „pobuňuje“ každou zimu, když teploty klesnou pod bod mrazu a tématu se chopí tisk, jako by každý rok znovu zjišťovala, že existují. Na rozdíl od některých států Evropské unie si Francie nikdy nestanovila cíl snížit počet osob žijících na ulici. Veškeré úsilí o racionalizaci sociální a charitativní pomoci, která je na ně zaměřená, pochází z velmi nedávné doby a vždy se jedná o logiku krizového řešení situace (Declerck, 2005).

Podle několika průzkumů z nedávné doby si mnoho Francouzů myslí, že by se někdy v nevyhovujícím či nejistém bydlení mohli ocitnout oni sami či členové jejich rodiny⁷⁸ (Damon, 2009a). Musíme poznamenat, že v důsledku ekonomické krize, která zasáhla celou populaci, se pohled společnosti na lidi bez domova proměňuje. Člověk bez domova se stává v pojetí veřejnosti „obětí“, která si zaslouží soucit (Gardella, Cefai, 2011; HCLPD, 2009).

Profesionálové zaznamenávají vývoj ve složení lidí bez domova, kteří se obracejí na noclehárny nebo azylové domy a centra sociální reintegrace. Podíl cizinců

⁷⁶ Pro ilustraci výše napsaného: tisk psal o příběhu ženy, která si v Paříži pronajímala jednu místnost o rozloze 1, 56m² obyvatelné plochy, bez sprchy a toalety, za 300 € měsíčně. S pomocí Nadace Abbé Pierre, podala tato žena žalobu na pronajímatele, který byl odsouzen, stejně jako realitní kancelář k pokutě 10 000 € (Metronews Paris, 2014).

⁷⁷ V originále « Sans Domicile Fixe ».

⁷⁸ 13% Francouzů se obávalo, že by se mohli ocitnout bez domova, oproti 8% Britů a 2% Němců (Damon, 2009a).

(z východní Evropy, subsaharské Afriky) výrazně vzrostl, stejně jako podíl žen (s dětmi nebo bez) a mladých lidí. Například počet rodin žádajících o ubytování v jedné noclehárně v Paříži vzrostl za posledních 10 let o 400%, 90% z těchto rodin jsou cizinci, část z nich je navíc bez povolení k pobytu. Vzdalujeme se obrázku "tradičního tuláka". Právě tito obyvatelé jsou zranitelnější a jsou přímo dotčeni zpřetrháním rodinných vazeb a nejistotou na trhu práce (Cour des Comptes, 2011).

4.2 Aktéři pomoci lidem bez domova a vyloučeným z bydlení

Stát dlouho ponechával sociální pomoc pro ty, kteří byli nazýváni "sociálně postiženými" a posléze "sociálně nepřizpůsobivými" charitativním organizacím. Jednalo se o polévky pro chudé a "útluky" otevřené přes noc, před kterými se tvořily fronty těch, kteří v nich chtěli získat místo na přespaní. V dnešní době je většina azylových domů stále provozována neziskovými organizacemi, často církevního původu. Jmenujme některé: Armáda spásy, Secours Catholique, Emmaüs. V minulosti existovaly velké rozdíly ve způsobu práce jednotlivých azylových domů. Od roku 1975 je tendence k jejich profesionalizaci, harmonizaci a k postupnému přebírání jejich provozování státem⁷⁹ (Pelege, 2004).

Pro lidi bez domova jsou k dispozici běžné sociální služby, které nabízejí podporu v přístupu k bydlení a zajištění finančních prostředků. Tyto služby jsou zaměřeny na osoby v tísnivé sociální situaci všeobecně a nejsou vždy adaptované na problematiku lidí žijících na ulici. Následkem toho může docházet k nedorozuměním mezi lidmi bez domova a pracovníky a k následné větší nedůvěře. Bariéry vytváří také například vyžadování pravidelné docházky na schůzky, vyžadování různých administrativních potvrzení, či nutnost podílení se na své reintegraci zpět do společnosti (Pliez, 2012). Dostat se z ulice znamená projít „překážkovou dráhou“, zejména pro lidi se závislostmi nebo s duševním onemocněním. Uvedme, že naprostá většina azylových domů navíc netoleruje požívání alkoholu a drog, tato problematika není v současné době uspokojivě vyřešena.

Následující tabulka ukazuje různorodost aktérů, se kterými se může setkat osoba žijící na ulici.

⁷⁹ Přestože dnes je tento sektor stále neziskový, mnoho aktérů poukazuje na velkou administrativní zátěž a na dohled ze strany prefektury způsobené snahou o harmonizaci. Postupně byl zaváděn princip vertikální logiky vycházející z tržních mechanismů, prefektura (tedy stát) nebo místní samospráva vypisovali výběrová řízení, do kterých neziskové organizace přihlašovaly své projekty – z nich byly vybírány a financovány ty nejkonzervativnější a nejrentabilnější. Sociální pracovníci aktivní v sektoru práce s lidmi bez domova litují, že tato logika výběrových řízení a tržních mechanismů ponechává minimum prostoru iniciativě, kreativitě a je málo pružná (komentář autorky kapitoly).

Tabulka č. 5 Typ pomoci lidem bez přístřeší

Krizová pomoc	Dlouhodobá pomoc
<p>Mobilní týmy SAMU social: sociální pracovník, zdravotní sestra. Na tým SAMU social existuje bezplatné telefonní číslo 115. Zajistí přenocování v noclehárně nebo na hotelu. Terénní pracovníci (sociální pracovníci nebo dobrovolníci).</p>	<p>Získání adresy pro administrativní účely je nutný předpoklad. Vyřizuje se u pověřené neziskové organizace nebo v centru sociálních služeb.</p>
<p>Denní centra poskytující celou řadu služeb: hygiena (sprcha a praní prádla), zdravotní péče, sociální poradenství (s nebo bez domluveného termínu schůzky), prostor pro setkávání (káva, atd.).</p>	<p>Hledání práce je povinné pro příjemce dávky RSA, která je vyplácena nezaměstnaným. „Referent zaměstnanosti“ je nejčastěji sociální pracovník, kterého zaměstnává department.</p>
<p>Polévky pro chudé a potravinové balíčky. Zajišťuje neziskové organizace, často církevní.</p>	<p>Hledání bydlení společně se sociálním pracovníkem, který je „referentem pro bydlení“; je možné požádat instituci SIAO⁸⁰ o středně až dlouhodobé reintegrační (prostupné) ubytování.</p>
<p>Zdravotní péče v oddělení nemocniční pohotovosti nebo v místech s péčí poskytovanou zdarma (denní centra Espaces Solidarité Insertion).</p>	<p>Možnost zajistit zdravotní péči po vyřízení zdravotního pojištění CMU⁸¹. Lidem se závislostmi může být nabídnuta léčba ve specializovaných centrech.</p>

Zdroj: Vlastní tvorba

4.2.1 „SAMU social - sociální pohotovost“

„SAMU social“⁸² je dnes nedílnou součástí sociálních opatření ve Francii. Jednalo se o první pokus nabídnout systematickou krizovou pomoc osobám žijícím na ulici. SAMU byla původně zdravotnická záchranná služba uvedená do provozu v 50. letech, poskytovala první pomoc obětem nehod nebo osobám v kritickém stavu předtím, než je dopraví do nemocnice. Stejně jako „zdravotní SAMU“, měla být „sociální SAMU“ službou v terénu, která vyráží za lidmi bez domova do ulic, aby zhodnotila situaci, poskytla jim péči a podporu. První „SAMU social“ byla realizována v Paříži v roce 1994, s podporou pařížské radnice a po vzoru „zdravotní SAMU“. Vymyslel a uvedl ji do provozu lékař a politik Xavier Emmanuelli. Služba vznikla po zkušenostech doktora Emmanuelli s lidmi bez domova ve smutně proslulé nemocnici pro lidi bez domova v Nanterre (Emmanuelli, 2007).

„Sociální pohotovost“ disponuje několika nástroji pomoci:

- vytvořené jednotné telefonní číslo 115 (po vzoru čísla 15, které je telefonním číslem zdravotní záchranné služby). Je to bezplatné telefonní číslo fungující napříč všemi departmenty;
- multidisciplinární mobilní týmy se zdravotně-sociálními pracovníky, kteří jsou v ulicích nonstop každý den v týdnu;

⁸⁰ V originále « Service Intégré d'Accueil et d'Orientation ».

⁸¹ V originále « Couverture Maladie Universale ».

⁸² « SAMU social » (odkazuje na SAMU = zdravotnická záchranná služba ve Francii) je sociální pohotovostní služba pro lidi bez domova.

- místa krizového ubytování v noclehárnách, kde je možné se setkat s kvalifikovanými sociálními pracovníky, místa krizové zdravotní péče, místa v „maison relais“⁸³ a v rodinných penzionech (vznikla až později, v roce 1997);
- denní centra *Espaces Solidarité Insertion*, která jsou financovaná společně z rozpočtů města a společnosti spravující pařížskou hromadnou dopravu (RATP). Jedná se o multifunkční denní centra, k dispozici jsou sprchy, praní prádla, podpora při reintegraci, zajišťování adresy, první pomoc;
- „Centrum monitoringu chudoby“, které analyzuje údaje z telefonátů na číslo 115 (Emmanuelli, 2007).

Později byla „SAMU social“ rozšířena i na ostatní departmenty. Existuje i mezinárodní odnož (Brusel, Moskva) (Emmanuelli, 2007).

4.2.2 Linka 115 v současnosti

Linka 115 se zdá být obětí vlastního úspěchu a také ekonomické konjunktury. Ve velkých aglomeracích je telefonní číslo zahlceno – v Paříži se čeká na spojení v průměru jednu hodinu, a to ještě v případech, že není stále obsazeno. Každý druhý telefonát zůstává bez nalezeného řešení. Z těch, kteří se od listopadu 2012 do března 2013 dovolali sociálnímu pracovníkovi na telefonu, nesehnalo ubytování 58%, z toho 70% z důvodu nedostatku míst. V ostatních případech šlo zejména o odmítnutí poskytovaného místa žadatelem, což vyvolává otázky týkající se kvality poskytovaných prostor. Průzkum agentury INSEE mezi lidmi žijícími na ulici ukázal, že 48% z nich by si nepřálo strávit noc v azylovém domě – uváděnými důvody byly například hygienické podmínky či nedostatečný pocit bezpečí (INSEE, 2013).

V zimě 2012 - 2013 byl na lince 115 zaznamenán nárůst příchozích volání o 31% oproti předchozímu roku⁸⁴. Narůstající tendence se v průběhu měsíců potvrzuje i pro zimu 2013 -2014. Podle stejného zdroje se minulou zimu zvýšil o 58% počet žádostí z řad rodin. Tento nárůst je vysvětlován několika faktory: ekonomická krize, rodiny vystěhované z bytu a nemající dostatek financí, aby dosáhly na jiné bydlení. Je to také důsledek migrace, neboť 55% žadajících rodin je ze zemí mimo EU (což představuje nárůst žádostí zahraničních rodin o 65% oproti předchozí zimě, mezi nimi je řada lidí, kterým byla zamítnuta žádost o azyl). Navíc, v některých departementech a městech mají odbory sociálních služeb snahu snižovat vysoké náklady, které doposud vynakládaly na ubytování v hotelu, které bylo rodinám poskytováno s odkazem na ochranu dětí. Z finančních důvodů jsou tyto rodiny stále častěji odkazovány na využívání linky 115, což ještě dále zvyšuje tlak na tuto službu⁸⁵ (FNARS, 2014).

Navzdory neustále opakovaným závazkům ze strany státních orgánů se stále používá

⁸³ Domy s bytovými jednotkami a společnými prostorami pro osoby s nízkými příjmy.

⁸⁴ Data pocházejí ze vzorku 37 departmentů.

⁸⁵ U všech údajů týkajících se rodin a cizinců je třeba brát v potaz, že jsou počítány vícekrát, protože než získají ubytování, musejí se na linku 115 obrátit vícekrát, z důvodu nedostatku míst vhodných pro rodiny s dětmi.

tolik kritizované „řízení podle teploměru“, to znamená vytvoření dodatečných míst přes zimu, která se zase zruší po skončení zimního období. Pro krizové ubytování lidí bez domova v případě extrémního mrazu jsou otevřena místa v tělocvičnách, v mobilních domech, nebo i v hotelech. Pro zimu 2012 - 2013 bylo takto vytvořeno 12 606 míst, aniž by to stačilo pokrýt obrovský nárůst poptávky (FNARS, 2014). Současný víceletý plán proti chudobě a pro sociální začlenění počítá s tím, že bude financováno a zachováno 3500 krizových ubytovacích míst, aby se tak zamezilo návratům zpět na ulici po skončení zimy (Fondation Abbe Pierre, 2014).

4.3 Od akčního plánu PARSA ke strategii „Bydlení především“⁸⁶

V posledním desetiletí se obnovuje zájem veřejnosti o téma bezdomovectví a vyloučení z bydlení, jednak z důvodu neustále rostoucího zviditelňování tohoto fenoménu a jednak v důsledku sledu událostí, kterými se zabýval tisk a které vzbudily emoce: požáry na konci roku 2005 v hotelech sloužících jako ubytovny; kampaň asociace Médecins du Monde, kdy během zimy roku 2005 byly lidem bez domova rozdávány stany a poukazovalo se na jejich existenci v městském prostoru; aktivity organizované asociací Děti dona Quichota na konci roku 2006 (Cour des Comptes, 2011).

V odpovědi na to vzniká od roku 2005 řada zákonů, projektů, zpráv a strategií snažících se přinášet nástroje, které pomohou vyřešit životní situaci lidí bez domova. Tato mobilizace se vyznačovala velkou snahou koordinovat aktivity jednotlivých zúčastněných stran a přizpůsobit nabídku potřebám lidí bez domova. Začínají se také zlepšovat životní podmínky v ubytovnách. Byl přijat akční plán PARSA, Národní strategie pro změnu bytové politiky a strategie Bydlení především.

4.3.1 Akční plán PARSA

„Akční plán pro řešení situace lidí bez přístřeší⁸⁷ (dále jen PARSA) z 8. ledna 2007 vzniká v návaznosti na akce Děti dona Quichota v roce 2006, které byly také motorem pro vyhlášení vymahatelného práva na bydlení. Přebírá většinu doporučení z listiny „Charte du Canal“, která byla podepsána v prosinci 2006 mezi vládou a organizací „Děti dona Quichota“ po obsazení říčního kanálu *Canal Saint-Martin*. Tento plán zavádí principy (například kontinuálního charakteru ubytování), které se později staly základem bytových politik (Cour des Comptes, 2011).

Do roku 2007 mohly osoby ubytované na noclehárnách využívat jejich prostory pouze přes noc a poté musely odejít zpět na ulici. Noclehárny nebyly otevřeny přes den. Po přijetí plánu PARSA, noclehárny prodloužily provozní dobu. Nejpodstatnější změnou bylo zavedení povinnosti nabídky buď jiného místa na přespaní, nebo povinnost ponechání osoby bez domova ve stávajícím zařízení noclehárny. Zákon

⁸⁶ V originále « Logement d'Abord ».

⁸⁷ V originále « Le Plan d'Action Renforcé en Direction des Sans-Abri ».

„DALO“ tento princip zavedený plánem PARSA (ubytování má mít kontinuální charakter a má být poskytnuté bez naplnění dalších podmínek), přebírá. *„Kdokoliv je přijat v nějaké noclehárně, může tam zůstat v případě, že si to bude přát, do té doby, než mu bude nabídnuto nějaké jiné řešení. Toto řešení spočívá v orientaci směrem ke stabilnímu bydlení nebo ubytování spojenému se sociálními službami, nebo ubytování přizpůsobenému jeho situaci.“* Stejný princip je znovu potvrzený zákonem „Mobilizace pro bydlení a boj proti sociálnímu vyloučení“⁸⁸ z 25. března 2009. Kontinuální charakter ubytování je spojený s povinností poskytnout ubytovaným sociální služby, aby byly podpořeny jejich kroky k získání stabilního bydlení (Cour des Comptes, 2011).

Princip kontinuálního charakteru ubytování měl bezpochyby pozitivní dopad na uživatele nocleháren: pobyt bylo možné v případě potřeby prodloužit, zjednodušila se cesta za vlastním bydlením, čímž byla podpořena opravdová reintegrační dynamika místo nouzového fungování ze dne na den. Ani tato strategie se však neobešla bez nežádoucích účinků. I přes právní zákaz dochází v některých noclehárnách k vracení ubytovaných, kteří nemají trvalé řešení své bytové situace, na ulici, a to v atmosféře všeobecného nezájmu. Na druhou stranu, i pokud ubytovaná osoba porušuje předpisy (například neplatí finanční poplatek), neměli by jí sociální pracovníci ubytování ukončit. Vystává tedy otázka úlohy a způsobu práce sociálních pracovníků za takových podmínek.

V praxi totiž dochází k tomu, že sociální pracovníci selektují a vyřazují žadatele, u kterých ví, že jim nebudou moci ubytování ukončit, nebo že doba ubytování bude dlouhá, protože jim nebudou moci nabídnout alternativní řešení. Plynulý přechod do sociálního bydlení pro osoby z azylových domů nemá konkrétní obrysy a rodiny mohou čekat i několik let, než získají byt, i když už nepotřebují intenzivní sociální podporu nabízenou azylovými domy. Je běžnou praxí, že noclehárny upřednostní rodiny, které mají největší šanci získat zaměstnání a následně se přestěhovat a stranou nechávají ty nejzranitelnější (Fondation Abbe Pierre, 2014).

PARSA, kromě principu kontinuálního charakteru ubytování, stanovuje číselně vyjádřitelné cíle, aby bylo možné opustit logiku krizového řešení situace v oblasti bydlení:

- Transformace míst krizového ubytování na místa reintegrační a stabilizační, což umožní prodloužit dobu pobytu, zavést sociální podporu v místě ubytování a hledat trvalá řešení.
- Vytvoření míst v “maisons-relais”, které přijímají osoby s komplexními potřebami, které často navštěvují právě noclehárny.
- Dávat prioritu osobám ubytovaným v CHRS (Ubytovací a sociálně reintegrační centra⁸⁹) v získávání sociálního bydlení (Cour des Comptes, 2011).

Všechna tato opatření byla jen dočasná, neboť akční plán PARSA byl platný jen

⁸⁸ V originále « Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion ».

⁸⁹ V originále « Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale ».

do konce roku 2007. Hlavní myšlenky plánu však byly převzaty dalšími zákony a promítnuty do vládních strategií a programů.

Předseda vlády v únoru 2008, v návaznosti na plán PARSA, vytvořil z oblasti bydlení „Národní prioritní program“, opřel se při tom o doporučení Pinte (2008). V záležitostech vytváření velmi sociálních bytů a „maisons-relais“ zachovává tento program cíle stanovené plánem PARSA. Jsou přidělovány finanční prostředky na renovaci existujících nocleháren a azylových domů, aby mohly poskytovat ubytování v humánních a důstojných podmínkách. Jedná se zejména o snížení počtu osob bydlících společně, aby mohlo být zachováno právo na soukromí. Národní program má také ambici dosáhnout lepší koordinace všech zúčastněných stran (Cour des Comptes, 2011).

4.3.2 Národní strategie pro změnu bytové politiky⁹⁰

V roce 2008 je to poprvé, kdy občanská sdružení a státní instituce pracují společně a končí tak předchozí stav krize, napětí a nepřátelství mezi státem a neziskovým sektorem. V letech 2008 a 2009 vzniká „Platforma sdružení za novou politiku bydlení pro lidi bez domova a bydlících v nevyhovujících podmínkách“, sjednocující kolem třiceti občanských sdružení. Pod státní koordinací byly vytvořeny pracovní skupiny (složené z uživatelů služeb, občanských sdružení a státních institucí). Činnost těchto pracovních skupin umožnila definovat cíle pro „Národní strategii pro změnu bytové politiky“ platnou v letech 2009 až 2012 a dospět ke dvěma zásadním závazkům:

- vznik instituce veřejné správy, která bude garantovat rovnoprávné zacházení s žadateli o bydlení (SIAO);
- „Bydlení má prioritu“⁹¹ (francouzská verze anglického „Housing first“) (Houard, 2012; Cour des Comptes, 2011).

Instituce SIAO

„Integrovaná centra služeb pro přijímání a další orientaci uživatelů služeb“⁹² (dále jen SIAO) vznikají postupně od roku 2009. Jedná se o instituce, které koordinují nabídky míst v různých typech bydlení a vytvářejí spojení mezi nabídkou a poptávkou (Imbaud, Jeantet, 2012).

Než vznikly instituce SIAO byla situace ve většině departmentů následující: sociální pracovník přijal osobu bez domova, napsal sociální zprávu a předal ji ubytovacím zařízením v dané oblasti, která se zdála být nejvhodnější vzhledem k požadavkům a potřebám žadatele. Občas existovaly různé vazby mezi institucemi (z historických důvodů nebo na základě osobních vztahů), což umožňovalo v některých případech ulehčit přidělení ubytování, nebo ho naopak neposkytnout.

⁹⁰ V originále « La Stratégie Nationale de Refondation ».

⁹¹ V originále « Logement d'Abord ».

⁹² V originále « Services Intégrés d'accueil et d'orientation ».

Dominantní logikou byl „vícestupňový systém bydlení“. Žadatel musel absolvovat dlouhou a složitou cestu, musel postupně projít jednu etapu po druhé, aby si zasloužil vlastní bydlení: krizová situace, stabilizace, reintegrace, „prostřednictví“ v nájemním vztahu, a nakonec vlastní sociální bydlení (Pliez, 2012).

Tabulka č. 6 Hlavní typy ubytování a jejich charakteristiky

Typ ubytování	Komu je určeno a jaký je princip
Krizová ubytovací centra (CHU)*	Ubytování rodin a osamocených osob na základě doporučení linky 115, které je dočasné a poskytované bez splnění nějakých podmínek. Velká rozmanitost typu nabízeného ubytování, od noclehárny po samostatné pokoje.
Stabilizační centra*	Stejně složení lidí jako v CHU, ale s tím, že strávili dlouhý čas v krizových zařízeních. Doba ubytování od několika dnů po několik měsíců, je poskytována sociální podpora.
Ubytovací a sociálně reintegrační centra (CHRS)*	Osoby, které potřebují pomoc s profesní a sociální reintegrací. Některá centra ubytovávají zvláštní kategorie osob (ženy přeživší násilí, mladé lidi). Doba ubytování je dána smluvně a může se protáhnout i na několik let.
„Maison-relais“ a rodinné penziony*	Domy se soukromými byty a společnými prostory pro osoby s nízkými příjmy. Nízká míra pomoci ubytovaným osobám. Maximální doba pobytu není dána.
Dočasná pomoc s bydlením*	Byty nebo pokoje (hotely, internáty) poskytované městy a departementy, na základě smlouvy s občanskými sdruženími, které zajišťují sociální podporu. ALT přijímá na 6 měsíců osoby s velmi rozdílným stupněm autonomie.
CADA**	Žadatelé o azyl čekající na odpověď.
Prostřednictví v nájemním vztahu*	Neziskové organizace spravují byty v soukromém bytovém fondu. Nájemné je regulované a ubytovaným rodinám je poskytována sociální podpora související s bydlením.

Zdroj: *Cour des Comptes (2011); **REM (2013)

Instituce SIAO mají za cíl vyhnout se „prostupnému systému bydlení“ a zajistit, aby lidé byli přijati rovnou v odpovídajícím zařízení. Komise SIAO doporučí pro každou žádost jen jeden typ ubytování podle potřeb, které se ukázaly na základě sociálního šetření. Je tak zajištěno, že každé zařízení plní tu funkci, která mu byla původně přidělena a nesupluje z důvodu nedostatku míst nějaké jiné. Změna pojetí systému je výrazná a stále se setkává s odpůrci a s nepochopením (Cour des Comptes, 2011). V tomto pojetí je každá osoba, která je schopna dosáhnout na bydlení bez toho, aby musela projít nejdříve ubytováním, orientována na prefekturu s žádostí o přidělení sociálního bydlení. Ještě jednou připomínáme, že se jedná o ten podíl státních sociálních bytů, který je v departementech již plně saturován tlakem žadatelů, kteří jsou uznáni jako prioritní, dle nařízení DALO.

Zdá se, že na celém území umožnil vznik institucí SIAO zjednodušit postupy a sladit praktiky a hodnocení v oblasti, která je historicky velmi roztržštěná. Nicméně, sebelepší

koordinace, i když je velmi vítána, neumožňuje zapomenout na nedostatek nabídky. Chybějící plynulý posun k bydlení neumožňuje opravdovou aplikaci principu Bydlení především.

5. Kazuistika řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve městě Lille

V této podkapitole chceme poukázat na možný způsob řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení řešení ve Francii na úrovni města prostřednictvím kazuistiky Dominika. Příběh jeho bezdomovectví může podle našeho výkladu leccos vypovědět o nejistém postavení pracujících v dělnických profesích, které v kombinaci s obtížnou životní situací může vést k dočasným ztrátám bydlení. Následná reintegrace zpět do bydlení je značně komplikovaná.

5.1 Úvod

Samotné město Lille má jen asi 230 000 obyvatel, ale je součástí větší metropolitní oblasti, která zahrnuje také města Roubaix a Tourcoing a čítá přes 1,1 milionů obyvatel, čímž se z ní stává čtvrtá největší městská oblast ve Francii. Lille se nachází v bývalém průmyslovém regionu, v srdci textilního a důlního průmyslu, který byl v 70. letech minulého století silně postižen de-industrializací a ještě pořád je zde nejvyšší nezaměstnanost v zemi⁹³. Jako součást tohoto dědictví přetrvávají ve starších generacích silná kultura dělnických vrstev a smysl pro solidaritu.

V Lille žije Dominik, kterému je padesát sedm let. Je rozvedený a děti nemá. Ve svém životě měl dvakrát zkušenost s bezdomovectvím, přespáváním na ulici a v azylových domech, a to s desetiletým odstupem (v 90. letech a v roce 2008).

Dominik nemá žádné vyšší vzdělání a většinu svého pracovního života byl zaměstnán ve stěhovací firmě, pravidelně také býval bez zaměstnání.

Dominik je v současné době na lokální i národní úrovni aktivním členem několika organizací, včetně Comité Consultatif des Personnes Accueillies (Poradní komise klientů v rámci organizace FNARS, tedy Národní asociace azylových domů), a zejména pak Collectif des Sans-Logis (skupiny obhajující lidi bez domova) ve městě Lille, a právě na tuto druhou organizaci se zde dále zaměříme. Dominikovo angažmá v těchto různých skupinách mu podle jeho slov umožnilo načerpat znalosti o problému bezdomovectví a vyloučení z bydlení jak na makro, tak i na mikro úrovni, tedy o problémech z pohledu uživatelů služeb, trendech mezi cílovou populací, národní i místní politice v této oblasti, a o selháních současného systému podpory.

Následující odstavce jsou bezprostředním popisem jeho poslední zkušenosti s bezdomovectvím. Poté jsme se rozhodli zaměřit na Dominikovu analýzu vývoje, který se v této oblasti po roce 2008 odehrává, a nakonec představíme jeho práci

⁹³ Podle údajů národního statistického úřadu (Insee, 2013).

u organizace Collectif des SDF de Lille⁹⁴, která je příkladem dobrovolnického zapojení „peer“ pracovníků⁹⁵ v sociálních službách.

5.2 Zkušenost s bezdomovectvím

Dominik začíná své vyprávění dnem, kdy musel poprvé spát na ulici poté, co se mu rozpadl vztah. Je ale zjevné, že ohrožen vyloučením z bydlení byl už předtím, a to díky dvěma faktorům, které se zkombinovaly: za prvé proto, že nebyl v nájemním vztahu, a nemohl tak nijak uplatňovat svůj nárok na bydlení, za druhé pak, že byl nezaměstnaný a nemohl se spolehnout na žádný výdělek.

„Před osmi lety,“ říká, „jsem bydlel s jednou ženou, a nájem byl uzavřen jen na její jméno, takže s tím, že já jsem v nájmu nebyl uveden a jednoho dne jsme se pohádali a ona mě s mými dvěma taškami vyhodila z domu, jsem se z minuty na minutu ocitl na ulici. V té době jsem byl nezaměstnaný. Před tím už jsem takhle bez domova jednou byl, úplně stejně, v devadesátých letech, a i tehdy to byla moje chyba... Bylo to po rozvodu s manželkou, pár dní jsem byl na ulici a pak jsem přespával na azylovém domě. Nakonec mě moje žena vzala zpátky, takže tehdy poprvé to tím skončilo.

Myslel jsem si, že je stále možné, jako to šlo v devadesátých letech, že prostě přijdu na azylový dům a požádám o místo na přespání. Protože tady (na azylovém domě Armády spásy) to taky tak dělali, takže pak jste měli kde přespát. Ale když jsem sem dorazil (v roce 2008), velmi rychle jsem pochopil, že člověk musí nejdřív zavolat na číslo 115 (krizová linka pro problémy s bydlením) a tam musíte požádat, aby vás vzali. Řekli mi: „Abyste sem mohl, musíte zavolat 115“, a tak jsem vytočil 115, ale řekli mi: „Žádná místa už nejsou.“ Bylo to v září, tak jsem si říkal, že jediné, co mi zbývá, je spát někde venku, protože prostě neexistuje tisíc jiných možností, jak to řešit... Věděl jsem o jednom místě u řeky na předměstí Lille a na tom místě, tam jsem přespal.

Když jsem se druhý den ráno probudil, no, moc toho nenaspíte... tak jsem si řekl, že musím něco udělat, takže začnu tím, že půjdu do nízkoprahového denního centra pro lidi bez domova, kterému se říká ABEJ, je to v centru města. Je tam celý den otevřeno, můžete si dát kafe nebo se vysprchovat... Můžete tam zůstat celý den, takže je možné vyřídít si své administrativní záležitosti, protože mně žádné dokumenty nezůstaly, nic... Všechno jsem nechal tam, v tom bytě... Měl jsem u sebe jen občanku, kartičku sociálního zabezpečení a svou kreditku. První věc, kterou potřebujete, je adresa, ať chcete cokoli, je vaší povinností mít adresu. Já jsem získal adresu u ABEJ, ale to bývá těžké. Normálně by měl všem lidem bez domova adresu poskytnout

⁹⁴ Skupina obhajující lidi bez domova v Lille, v textu dále také jen zkratka „CSL“.

⁹⁵ „Peer“ pracovník – pracovník s minulou zkušeností sociálního znevýhodnění (v tomto případě konkrétně s bezdomovectvím).

městský úřad, zákon říká, že je to povinnost, ale dnes vám nikdo adresu neposkytne – ani městský úřad, ani nějaké charity...Je jen pár neziskových organizací, které to dělávají.

Takže takhle jsem žil 10 dní, na ulici. Nejhorší je, když přijde večer a musíte si najít místo, kde můžete přespat v bezpečí...no, přespat...spíše aspoň takové místo, kde jste v bezpečí. Pořád jsem volal na tu 115ku, i kdyby žádné místo neměli, a někdy to ani nikdo nezvedne, ale já to zkoušel, třikrát, čtyřikrát denně...A pak, po 10 dnech řekli, že jo, můžeme vás na pár nocí vzít: v jednom městě poblíž je noclehárna⁹⁶, která by mě mohla na pár nocí vzít. Večer dostanete teplé jídlo a pak, druhý den ráno, už jste zase venku. Potom mi řekli, že na 15 dní můžu jít na nějaké další místo. Tenhle další azylový dům byl celý den, mezi 9.00 a 17.00 hodinou, zavřený. Ale aspoň jsem nemusel s sebou pořád tahat svoje tašky, mohli jsme si je tam nechat. To je něco, co se už změnilo, dnes jsou tyhle azylové domy otevřené celý den. Každý den jsme dostali dvě jízdenky na autobus, abychom se dostali do města a zpět. Dostali jsme teplé jídlo, mohli jsme si vyprat, atd. ... A po 15 dnech jsem se setkal se sociálním pracovníkem, který mi řekl, že jestli chci, můžu jít do stálého azylového domu⁹⁷. A tak jsem se dostal do azylového domu ve starém městě Lille. Po příchodu jsem dostal svůj pokoj, atd. Mohl jsem dělat...no, ne všechno, co bych chtěl, protože jsem se třeba musel do určité hodiny vrátit, nemohli jsme tohle a tamto, což není správně, protože pořád jsme lidské bytosti...

Pak jsem si našel zaměstnání a s tím se mi taky podařilo najít si byt. A od té doby pořád v tomto bytě žiju. Nakonec jsem v tom azylovém domě strávil 7 měsíců. To proto, že jsem měl štěstí a podařilo se mi najít si práci. Zůstat sedm měsíců je úplně normální průměr, někdo tam bydlí déle, ale já si našel práci. Bylo to dlouhých sedm měsíců... Ale současně ne zas tak dlouhých, protože tam máte společnost, můžete si najít přátele, ale jsou tam jiné věci, které nejsou jednoduché... Musíte žít s neustálým hlukem druhých lidí, a všemi těmi potížemi, které se v tom prostředí můžou objevit, všechna ta pravidla a dodržování doby k jídlu, atd. ...“

Dominikovo setkání s bezdomovectvím je poměrně standardním příkladem různých stupňů a typů azylového ubytování, kterými si lidé bez domova dříve museli projít, než si mohli požádat o sociální bydlení. V Lille se však na úrovni departmentu, prostřednictvím centralizace všech žádostí o azylový dům do systému SIAO (integrované služby doporučení), podařilo celý proces zjednodušit a vyhnout se tak nutnosti, aby uživatelé služeb prošli všechny možné stupně ubytování. Dnes se tak každá žádost přesměruje na službu, u které se zdá, že potřebám klienta vyhovuje nejlépe. Zároveň se tím však celý proces značně zpomalil a je méně akční, což jen zvyšuje tlak na již i tak přetíženou krizovou linku (115).

⁹⁶ V originále - Hospital Maternity Service.

⁹⁷ V originále doslova uvedeno: “permanent hostel” – „stálý azylový dům“.

Vzhledem k tomu, že Dominik neměl žádný zásadní problém s užíváním alkoholu či drog ani zdravotní potíže, prošel jednotlivými stupni podporovaného bydlení docela rychle, a nakonec se zapojil také do podpory druhých.

„Na azylovém domě nás klienty žádali, abychom se zapojili do „Rady uživatelů azylového domu“, tak jsem se zapsal na kandidátku, zvolili mě a stal jsem se jejím předsedou. Z Rady jsem pak odešel, když jsem začal pracovat, ale později jsem měl problémy se zády, protože jsem 17 let pracoval jako stěhovák, a i díky mému poslednímu zaměstnání, to jsem myl nádobí, jsem měl problém se zády a přestal jsem pracovat. Tak tehdy jsem se rozhodl se zapojit do pomoci ostatním a vstoupil jsem do Collectif des Sans-Logis (dále jen CSL)⁹⁸. Zapojil jsem se do CSL, protože když jsem bydlel na azylovém domě, viděl jsem, že někdo pomáhá mně, a tak jsem taky potřeboval dělat něco pro ostatní.“

Když se Dominika ptám na služby a faktory toho, co mu pomohlo zpátky na nohy, zmiňuje nízkoprahové denní centrum pro lidi bez domova (centrum ABEJ v Lille), a také solidaritu mezi lidmi bez domova. *„Když spíte na ulici, učíte se rychle. Mezi těmi, kdo ztratili domov, existuje velká solidarita a tito lidé si mezi sebou o všem řeknou. Vstanete v pět, potkáte někoho dalšího, ten vám řekne, že je na cestě do ABEJ a vysvětlí vám to...(…). Média nevykreslují lidi bez domova správně, slyšíte tam o nich jen v případech, že je nějaký problém. I někteří sociální pracovníci mají vůči lidem bez domova velké předsudky, hlavně ti ze starší generace.“*

Co se týče rodinných vztahů, dodává: *„V té době jsem mohl jít za svou rodinou a požádat o pomoc, ale neudělal jsem to. Udělat jsem to mohl, mám rodiče, kteří bydlí na předměstí Lille, ale nechtěl jsem. Když jsem se do té situace dostal, ani jsem jim o tom neřekl, takže... Řekl jsem jim to, až když jsem si našel místo na azylovém domě, až tehdy jsem jim dal adresu. Ale oni to stejně věděli, že mám problémy, řekl jsem jim o nich, ale... Ale stejně, nešel bych k nim zpátky bydlet, mohl jsem... Možná jsem trouba, že to tak říkám, můžete tomu říkat hrdost...“*

5.3 Trendy a vývoj: analýza řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení na úrovni obce

V souvislosti s dotazem na dopad současných právních úprav po roce 2000 na oblast bezdomovectví a vyloučení z bydlení Dominik zdůrazňuje pokrok, kterého se dosáhlo při zastupování lidí bez domova, zejména v respektování jejich práv a důstojnosti ze strany azylových domů, a to díky Radám uživatelů při azylových domech a díky uvolnění pravidel na azylových domech. Říká například, že dnes mohou mít lidé na některých azylových domech alkohol a přivést si návštěvu nebo mohou na azylových domech pobývat celý den (zatímco v minulosti mělo mnoho z nich přes den zavřeno), či přijít i po večerce. Také mohou při konfliktech s vedením azylových domů využívat asistenci poskytnutou jiným uživatelem služby bez domova, tedy někým, kdo se nachází ve stejném postavení.

⁹⁸ Skupina obhajující práva a zájmy lidí bez domova v Lille.

Myslí si, že zákon z roku 2002 modernizující zdravotní péči a sociální práci zavedl mezi uživateli služeb a sociálními pracovníky novou rovnováhu moci.

Poznamenává však, že ačkoli jsou Rady uživatelů ze zákona povinné pro všechny azylové domy, samotná realizace těchto prvků závisí na „dobré vůli“ vedení, což vede k tomu, že na různých azylových domech je toto interpretováno různým způsobem. Někteří vedoucí to opravdu vidí jako příležitost dozvědět se, co se na azylovém domě děje, a povzbuzují uživatele, aby se vyjádřili, účastnili se rozvoje volnočasových a společných aktivit, a taky převzali zodpovědnost; jiní to však vnímají jako ohrožení své pozice díky existenci této jakési protiváhy, a s ohledem na to dostávají svým závazkům v co nejomezenější míře (například jednání Rady uživatelů dvakrát ročně).

Na druhé straně se však zdá, že pro lidi přespávající na ulici, se situace zhoršila. Co se týče krizové linky 115, Dominik říká, že je dnes ještě mnohem přetíženejší, než tomu bylo před 10 lety, a to z důvodů nedostatečného financování a nárůstu počtu lidí bez domova a vyloučených z bydlení v důsledku ekonomické krize. *„Někdy na lince čekáte celé hodiny a na druhé straně to nikdo nebere.“* Anebo když se někdo na druhém konci ozve, nemají co nabídnout. *„Všude je plno.“* Strašně chybí postele, a to dokonce i v zimě. I přes existující legislativu a přes kontinuitu péče, kterou zákon DALO⁹⁹ ukotvil jako povinnost, je stále mnoho nocleháren, které fungují pouze přes zimu (mezi listopadem a březnem), a po jejich uzavření na léto není zajištěno žádné jiné řešení. Setkali jsme se s ředitelem místní pobočky SIAO (integrované služby doporučováním), kterou provozuje nezisková asociace (CMAO), a ten nám tuto analýzu potvrdil. Dominik i tento ředitel se shodli, že zákony vztahující se na bezdomovectví a vyloučení z bydlení, zejména pak zákon DALO, který hlásá vynutitelné právo na bydlení, jsou velkorysé, ale nebyly podloženy dostatečným financováním, a tak vlastně zůstávají jen na papíře.

K žalobám o vynucení si bydlení dle postupů zákona DALO, zůstává Dominik velmi skeptický. Říká, že lidé bez domova se k nim uchylují pouze velmi zřídka, a to z několika důvodů. Prvním z nich je, že je to dlouhé a složité řízení; za druhé, pokud žalující přespává na ulici, je většina takových žalob zamítnuta nebo requalifikována jako žádost o nouzové bydlení / azylový dům, a za třetí – což je podle Dominika to nejdůležitější – protože lidé bez domova obecně tomuto systému nedůvěřují a bojí se, že podání žaloby na stát by jim přineslo jenom problémy: právě právní charakter řízení je to, co lidi odrazuje. A velká část jeho práce pro CSL je věnována tomu, aby bylo řízení podle zákona DALO upraveno tak, že bude pro lidi přespávající na ulici přehledné a přístupné.

Na dotaz, jaké jsou dnes trendy mezi lidmi přespávajícími na ulici, Dominik zmiňuje, že kdysi byli „starší“: že to byli lidé jako on, kteří zažili potíže ve svém pracovním či rodinném životě. Všimá si, že víc a víc mladých lidí mezi 20 a 25 lety dnes přespává

⁹⁹ Zákon DALO: francouzský zákon o vynutitelném právu na bydlení.

na ulici a žádá si o azylový dům. Jako důvod pro to nejprve zmiňuje něco, co by mohlo vypovídat o generačním rozkolu: „*Jakmile od rodičů nedostanou, co chtějí,*“ říká, „*opustí svou rodinu bez nějakého konkrétního plánu, a myslí si, že jinde se budou mít líp.*“ Ale dodává, že v některých případech rodiče sami posílají své děti pryč poté, co dosáhnou 18 let, protože si nemohou finančně dovolit se o ně starat. Také potkal mnoho „*chudých pracujících*“¹⁰⁰, tedy lidí, kteří zastávají nekvalifikovanou práci nebo pracují na částečný úvazek a nemohou si dovolit pronájem bytu, takže mnoho z nich pak přespává ve svých autech. Toto je poněkud nový typ lidí bez domova v Lille. Na závěr říká, že viděl příchod vlny migrantů, povětšinou ze Sýrie, z nichž se většina utábořila na jihu Lille. V místní komunitě lidí bez domova tento vývoj vytváří velké napětí, protože mají pocit, že hodně podpory jde za těmito migranty a na lidi přespávající na ulici se zapomíná. Zatím se sice žádné incidenty neodehrály, ale napětí zde existuje.

5.4 Skupina obhajující lidi bez domova v Lille (CSL): zkušenosti s “peer” podporou

Skupina obhajující lidi bez domova v Lille je skupinou obhajující zájmy lidí bez domova, jež se skládá výlučně z dobrovolníků, kteří samotný život bez domova zažili (tedy lidé se zkušeností s přespáváním na ulici a/nebo na azylovém domě), a Dominik je jejím místopředsedou. Ve Francii existují ještě dvě podobné skupiny, jedna v Marseille a druhá na východě Francie. Prostory jim poskytuje Armáda spásy a finanční podporu dostávají od neziskové organizace (od Fondation Abbé Pierre).

U zrodu této neziskové skupiny stáli tři lidé, dříve také bez domova. Každý z nich měl zážitek s ukončením smlouvy na azylovém domě. A protože dospěli k názoru, že systém pro lidi bez domova není úplně přizpůsoben potřebám této skupiny lidí, rozhodli se vytvořit svou vlastní síť podpory pro ně.

Jejich cílem bylo vyhnout se nutnosti bolestně procházet jednotlivými stupni azylového ubytování, jako tomu bylo u Dominika (spaní na ulici, denní centrum, noclehárna, přechodný azylový dům, stabilní azylový dům, bydlení...), a to tím, že lidem bez domova pomohou zažádat o bydlení v soukromém i veřejném sektoru s nájemním bydlením. Za poslední tři roky tato skupina dokázala najít bydlení pro 180 lidí přespávajících na ulici.

Základem jejich práce je jednoduchý přístup: „*Na nic se neptáme. Pokud nám něco chtějí vysvětlit, vysvětlí nám to, pokud nechtějí, nemusí říkat nic, a my prostě to papírování vyřídíme. Nakonec se nám stejně svěří, protože nám důvěřují.*“ Tento přístup skupina volí pro to, aby zajistila hladký průběh prvního kontaktu s lidmi bez domova a také zdůraznila, že jsou jiní než sociální pracovníci, kteří, jak říká, začnou tím, že „*se nejprve vyptávají.*“ „*Někdy, abyste se dostal na azylový dům, musíte říct, jestli jste byl ve vězení, nebo to, zda jste homosexuál, atd. ... Ať se obrátíte o pomoc kamkoli, vždy musíte odpovídat na ty samé otázky...*“

¹⁰⁰ V originále « travailleurs pauvres ».

„Sejdeme se s nimi, poznáme je, zjistíme, jestli užívají drogy nebo alkohol, atd., pak si převezmeme jejich papíry a pomůžeme jim zaregistrovat se do systému sociálního bydlení anebo zažádat si o finanční pomoc, která je nutná pro přístup k soukromému bydlení. V soukromém nájemním sektoru to jde mnohem rychleji (nastěhovat se do bytu, na rozdíl od sociálního bydlení). Získávají svou vlastní nájemní smlouvu (...). Většina z nich nepracuje, ale aby si mohli zažádat o bydlení, musí dostávat dávky. Jsme schopní najít byty s nájmy okolo 400 Euro, dávky na bydlení a dávky v nezaměstnanosti jim zajistí asi 700 Euro, takže takhle to děláme.“

Dominik říká, že lidé bez domova mnohem lépe chápou a respektují rady lidí, kteří si prošli stejnou zkušeností a které vnímají jako sobě rovné, než když jsou tyto rady předávány sociálními pracovníky. *„Mluvíme jako oni, taky jsme si to tam venku zažili,“* říká. Také zmiňuje, že někteří lidé bez domova *„po nás chtějí byt, ale my jim vysvětlíme, že na to ještě nejsou připravení, a většinou to od nás pochopí ... Protože si uvědomují, že sami zatím bydlet nedokáží. Někdo strávil na ulici příliš dlouhý čas a není možné jej hned nastěhovat do bytu. Oni vědí, že na to ještě nemají, a od nás to přijmou, když jim to řekneme. Právě pro ně jsou azylové domy vhodné, aby se dostali zpátky na nohy, získali svou autonomii, byli mezi lidmi... Takže pro ty, kteří jsou silně marginalizováni, u těch se snažíme je místo toho umísťovat na azylové domy.“*

Dalším základním prvkem jejich práce je zůstat v kontaktu po nastěhování. *„Poté, co se nastěhují, s nimi ještě po tři měsíce zůstáváme v kontaktu prostřednictvím našich sociálních pracovníků (což jsou všichni studenti sociální práce, kteří jsou na stáži). Jednou za měsíc voláme bytným a kontrolujeme, zda byl zaplacen nájem, a pokud je problém, voláme nájemníkovi, abychom zjistili, co se děje. Prozatím žádný z našich lidí po svém nastěhování nebyl z bytu vykázán. Zůstat v kontaktu je velmi důležité, protože když celé roky spíte na ulici, máte svoje zvyky, své přátele na ulici.“*

Dominik také poskytuje technickou podporu klientům, kteří by chtěli založit Radu uživatelů při azylovém domě nebo se v takové radě angažovat: radí, jak mluvit na veřejných jednáních, jak překonat strach z vedení azylových domů a zapojit se do konstruktivního dialogu na rovnocenném základě, jak se řídit pravidly stanovenými zákonem, jak podpořit motivaci u ostatních členů skupiny. Svým způsobem funguje jako mediátor, bez něhož by zákon byl jen textem na papíře bez skutečného naplnění – ať už se to týká určitého typu řízení, jako například podle zákona DALO, anebo postavení lidí bez domova právě v Radách uživatelů.

Závěr

Zavedené nástroje mobilizují velké lidské a finanční prostředky a otázka bydlení se stává v důsledku této složitosti oblastí pro odborníky. Běžná veřejnost jí rozumí jen

málo a domácnosti s nízkými příjmy, které chtějí dosáhnout na bydlení (nebo si ho udržet) se musejí obrátit na sociální služby, aby se zorientovaly mezi PDALPD, DALO, SIAO, městy, sociálními pronajímateli a neziskovými organizacemi.

Systém celkově trpí nedostatkem soudržnosti kvůli „emocionálnímu“ řízení krize. Od výzvy ze zimy 1954 se střídají zákony s ambiciózními názvy, aby zklidnily veřejné mínění, po různých skandálech a mobilizacích. Nemělo by vyhlášení práva na bydlení znamenat, že je uplatňováno v praxi?

Přijímání jednoho nařízení za druhým se snaží snížit slabinu trhu, nicméně základní problém, tedy posílení nabídky, není vyřešený. Prezident Hollande stanovil pro rok 2013 cíl zahájit výstavbu 500 000 nových bytů. Cíle nebylo dosaženo z důvodu nedostatku investorů a zadavatelů. Bytový sektor je složitý a málo rentabilní, zejména z důvodu vysokých cen pozemků. Otázka je tedy spíše ekonomická než sociální, ale Ministerstvo bydlení nemůže rozhodovat za Ministerstvo financí v záležitostech podpory investorů a zatraktivnění tohoto sektoru.

V aktuální situaci ekonomické krize a při rostoucím rozdílu mezi nejmajetnější a nejchudší vrstvou populace, je důležité mobilizovat všechny zúčastněné strany s cílem ubytovat nejohroženější domácnosti a nespoléhat jen na část sociálního bytového fondu, která patří státu – tedy 5% celkového bytového fondu ve Francii.

Z tohoto pohledu může být příkladem nedávná politika boje proti vyloučení ve prospěch osob bez domova. Je výsledkem shody mezi jednotlivými zainteresovanými stranami – odborníky, institucemi, občanskými sdruženími, profesionály a žadateli – v koordinovaném postupu při hledání řešení a doporučení. Na výsledky si ještě bude potřeba počkat: nabídka volného bydlení je vyčerpána vzhledem k neustálému růstu počtu žádostí a zdá se, že (až) moc aktérů krizi spíše řeší, než aby ji skutečně vyřešili, protože jim chybí jasná strategie. I přesto zapojování všech aktérů a koordinovaný postup představují všeobecný posun ve Francii a bude zajímavé sledovat, jak se přenesou do oblasti bydlení.

Přes tyto snahy se zvyšuje počet osob ubytovaných u třetí osoby, bydlících v nevyhovujících podmínkách, nebo bez bydlení, stejně jako roste nedostatek nájemních bytů za dostupnou cenu v některých oblastech. Mění se tak i profil osoby bez domova, přecházející od člověka „žijícího na okraji společnosti“ po „lidi v nejistých bytových podmínkách“. Proto se čím dál více volá po nových způsobech boje proti celkovému vyloučení, ruku v ruce s adekvátně nastavenou bytovou politikou.

Otázka řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení však musí přesáhnout rámec sociální politiky.

BEZDOMOVECTVÍ A VYLOUČENÍ Z BYDLENÍ VE VELKÉ BRITÁNII

Eliška Lindovská

Úvod

Bezdomovectví a vyloučení z bydlení se stává tématem řešeným jak na evropské úrovni, tak na úrovni jednotlivých zemí. V této kapitole se věnujeme situaci ve Velké Británii. Právní rámec Velké Británie je zcela jinak uspořádaný: vláda a parlament rozhodují o veřejnoprávním prostoru, zatímco soudy ovlivňují prostor soukromoprávní. Britská praxe je tak značně odlišná od té kontinentální. Stát se v oblasti bydlení (na rozdíl od oblasti zdraví či vzdělávání) nevnímá jako hlavní poskytovatel (Lund, 2011). Pawson (2007) dodává, že rozhodující roli ve vytváření a provádění bytové politiky hrají na rozdíl od jiných evropských zemí jednotlivé obce. Bydlení bylo navíc ve Velké Británii například v roce 1987 Torgersenem označeno za „rozviklaný pilíř sociálního státu“ (Lund, 2011).

Zajímalo nás, zda i přes odlišný legislativní rámec existují v oblasti bezdomovectví a vyloučení z bydlení nějaké mechanismy a procesy podobné těm objevujícím se v kontinentální praxi, či zda jde o zcela jedinečné uspořádání produkující jedinečné způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení. *V textu si proto klademe za cíl analyzovat situaci a způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve Velké Británii.*

V první části textu se věnujeme popisu vývoje legislativy sociálního bydlení a s ním souvisejícím vývojem sociálních služeb pro domácnosti bez domova a vyloučené z bydlení. Kapitola druhá obsahuje deskripci současné situace v oblasti bydlení, s důrazem na bydlení sociální, seznamuje se systémem sociálních dávek v oblasti bydlení a diskutuje budoucí výzvy bytové politiky. Ve třetí kapitole se zaměřujeme na specifikaci kategorií a skupin ohrožených ztrátou bydlení a bez domova. Předkládáme v britské literatuře popisované příčiny bezdomovectví. Čtvrtá kapitola představuje řešení problematiky bezdomovectví a vyloučení z bydlení, speciálně se věnuje odchodu z bezdomovectví a dostupným sociálním službám pro specifické skupiny lidí bez domova. Pátá kapitola je psaná formou kazuistiky. Názorně v ní přibližujeme systém práce s domácnostmi bez domova a vyloučenými z bydlení ve městě Glasgow.

1. Historický exkurz do vývoje legislativy k bydlení a služeb pro lidi bez domova

V následujícím textu se věnujeme vývoji systému bydlení, legislativy s ním spojené, a rozvoji sociálních služeb pro lidi bez domova a vyloučené z bydlení. Ve Velké Británii se pomocí chudým věnovaly už předpisy Alžběty I.¹⁰¹ (victorianweb.org, online). Nutno podotknout, že pro účely této monografie zde budeme diskutovat vývoj bytové politiky od 20. století.

¹⁰¹ V zákoně "Elizabethan Poor Law" přijatém roku 1601.

50. a 60. léta 20. století

Jedním z klíčových legislativních počínů na poli bydlení ve 20. stol. se stal zákon "The 1948 National Assistance Act", který ustálil rozdělení mezi bezdomovectvím jednotlivců a rodin. Bezdomovectví jednotlivců bylo chápáno jako záležitost zaměstnání, zatímco bezdomovectví rodin se bralo jako problém sociálního zabezpečení. Tento zákon ukládal obcím povinnost poskytnout dočasné ubytování osobám s naléhavými potřebami, které vznikly za nepředvídatelných okolností. Pro mnoho obcí však bylo chápání nepředvídatelných okolností omezeno na působení živelních pohrom, jakými jsou povodně, požáry nebo další přírodní katastrofy. Proto jen například v Londýně bylo rodinám bez domova odmítnuto 75% žádostí o bydlení. Pokud obec rodině bydlení nabídla, bylo to často v karavanu nebo ve společném ubytování velice nízkého standardu. Některá z těchto společných ubytování byla v původních ubytovnách pro dělníky a mnoho obcí neumožňovalo, aby muž bydlel se svou manželkou a dětmi. Pokud si rodina po určité době v dočasném ubytování nenašla bydlení stálé, hrozilo odebrání dětí do ústavní péče (Lund, 2011).

Jednotlivci bez dětí měli jen velice mizivou naději na jakoukoliv asistenci (Lund, 2011). Byli tak až do pozdních 80. let 20. století ubytováni prostřednictvím církevních a charitativních organizací ve velkých azylových domech, v krytých kostelích nebo ve státem dotovaných „Přijímacích střediscích pro lidi v nestabilní životní situaci“¹⁰² (Crane, Warnes, 2005).

Svým způsobem průlomovým dokumentem se stalo televizní drama „Cathy, pojď domů“¹⁰³, odvysílané v roce 1966. Příběh dramatizoval zkušenosti tisíců lidí bez domova v padesátých a šedesátých letech a jeho odvysílání proměnilo chápání bezdomovectví rodin z individuální záležitosti na sociální problém (Lund, 2011).

Manley, van Ham (2011) dodávají, že praxe přidělování sociálního bydlení byla navíc od padesátých let prostoupena praktikováním etnické segregace. Opakovaně bylo dokázáno, že bytoví úředníci¹⁰⁴ diskriminovali žadatele o bydlení na základě etnických a socioekonomických parametrů a přiřazovali domácnosti k obydlí a čtvrti podle toho, zda si domácnost takové obydlí zaslouží a zda je pro danou čtvrt „vyhovující“.

70. a 80. léta 20. století

Národní průzkum z roku 1972 ukázal, že většina¹⁰⁵ domů určených k ubytování jednotlivců bez domova, byla vybudována před rokem 1914. Polovina z těchto ubytovacích kapacit byla nadále v zařízeních se 100 a více lůžky. Převládaly základní služby pro lidi bez domova, v podobě výdeje polévek na ulici a výdeje ošacení.

¹⁰² V originále "Reception Centres for people without "a settled way of life".

¹⁰³ V originále "Cathy Come Home". Televizní drama vypráví příběh mladého páru Cathy a Rega, kteří se ocitnou bez domova. Přehazování zodpovědnosti z jedné obce na druhou ústí v to, že Cathy se svými dětmi žije na sešlé ubytovně, kde Rag navíc nemá přístup. Postupně se vztah rozpadl a děti byly obcí odebrány do ústavní péče.

¹⁰⁴ V originále "Housing Officers".

¹⁰⁵ Jednalo se o 85% z celkových 679 domů určených pro ubytování lidí bez domova. Celkově bylo k dispozici 31 253 lůžek pro lidi bez domova.

Příležitostí pro rehabilitaci či přestěhování zpět do bydlení bylo stále minimum. Někteří lidé byli nuceni existovat na noclehárnách a v azylových domech léta, postupně ztratili dovednosti a stali se „závislími“ na institucích (Crane, Warnes, 2005).

V roce 1977 reagoval na tuto situaci zákon „The Housing (Homeless Persons) Act 1977“, který změnil zastaralou koncepci pojetí bezdomovectví jako problému sociální práce jednoznačně na problém v oblasti bydlení. Tento zákon se stal základem současné legislativy bezdomovectví v Anglii (Lund, 2011). Ustanovil zákonný systém bezdomovectví ve Velké Británii, který zaručuje ubytování domácnostem bez domova (Fitzpatrick, Pleace, 2012). Anderson, Christian (2003) popisují, že tento zákon rozlišil mezi „oficiálním“ a „neoficiálním“¹⁰⁶ bezdomovectvím. Situace jednotlivců a párů v produktivním věku, bez nezletilých dětí a očividného znevýhodnění, byla chápána jako situace „neoficiálního“ bezdomovectví. Tato skupina byla z toho důvodu nejvíce ohrožená absolutním bezdomovectvím (životní situací bez střechy).

Crane, Warnes (2005) zároveň dodávají, že se během sedmdesátých a osmdesátých let začal rozvíjet neziskový sektor. Postupně docházelo k uzavírání velkých azylových domů, vznikaly menší specializované projekty a projekty podporovaného bydlení. V této době probíhala ve Velké Británii deinstitucionalizace ústavní péče, která ukázala, že i lidé s duševními problémy a mentálním handicapem mohou být začleněni do komunity. Podpora lidem bez domova při přestěhování do stabilního bydlení však ještě koncem osmdesátých let nebyla rozšířená téměř vůbec.

Vývoj od 90. let 20. století

Zhruba od poloviny 90. let se britský zákonný rámec pro bezdomovectví začíná významně odlišovat v jednotlivých zemích. „The Housing (Homeless Persons) Act 1977“, který původně pokrýval celou Velkou Británii, byl postupně zahrnut do jednotlivých legislativ Anglie/Walesu, Skotska a Severního Irska (Fitzpatrick, Pleace, 2012).

Anglie

Na počátku 90. let počet osob bez přístřeší, včetně mladých lidí, v Anglii narůstá. Proto byla konzervativní vládou vytvořena „Iniciativa pro osoby bez přístřeší“¹⁰⁷ (dále jen RSI), která si kladla za cíl ukončit přespávání na ulici v centru Londýna. V roce 1996 byla RSI rozšířena i na další města. Během devíti let jejího fungování vydala britská vláda finanční prostředky zejména na podporu přechodného a trvalého ubytování pro osoby přespávající na ulici a na podporu terénní práce, i v bytech (Crane, Warnes, 2005).

Fitzpatrick, Pleace (2012) popisují, že současná legislativa pro oblast bydlení je v Anglii upravená zákonem „Housing Act 1996“¹⁰⁸, později „Homelessness Act 2002“. „Housing Act 1996“ snížil povinnosti obcí vůči domácnostem bez domova

¹⁰⁶ V originále „statutory“ and „non-statutory“ homelessness.

¹⁰⁷ V originále „Rough Sleepers Initiative“.

¹⁰⁸ Konkrétně v „Části 7“.

na zabezpečení dočasného ubytování po dobu dvou let. Domácnosti bez domova byly taktéž odstraněny ze seznamu skupin, jimž musí být dána „rozumná priorita“ při přidělování sociálního bydlení. Podle neziskové organizace Crisis (online) „Housing Act 1996“ redefinoval ohrožené (prioritní) skupiny v situaci „oficiálního“ bezdomovectví na: těhotné ženy; nezletilé děti; osoby zranitelné z důvodu vysokého věku, duševního onemocnění, fyzického handicapu nebo dalšího specifického důvodu; osoby bez domova či ohrožené bezdomovectvím z důvodu živelní pohromy (povodně, požáru nebo jiné katastrofy).

V roce 1997 se k vládě dostala Labouristická strana¹⁰⁹. Bylo vytvořeno speciální „Oddělení sociální exkluze“¹¹⁰. Jednou z hlavních priorit oddělení bylo ukončit přespávání na ulici. RSI byla přetransformována na „Oddělení pro osoby bez střechy“ (dále jen RSU), vznikl „Akční program bezdomovectví“¹¹¹. RSU strategie zahrnovaly především podporu terénní práce; rozvoj smysluplného povolání; kvalifikační a zaměstnanecká schémata pro lidi bez domova; podporu lidem s duševními problémy a závislostmi; zaměření na přestěhování do bydlení, udržení bydlení a prevenci bezdomovectví. V prosinci 2001 došlo k přeměně RSU na „Ředitelství pro bezdomovectví“¹¹², které pokračuje v důrazu na redukci přespávání na ulici a na prevenci bezdomovectví (Crane, Warnes, 2005).

Podle Fitzpatrick, Pleace (2012) labouristická vláda odvolala mnoho úprav „Housing Act 1996“ prostřednictvím „Homelessness Act 2002“ a rozšířila prioritní skupiny, kterými se nově podle Crisis (online) staly také: mladiství ve věku 16 a 17let; mladí lidé po ukončení ústavní výchovy; lidé odcházející z armády; lidé po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody; osoby ohrožené domácím násilím. Tato úprava také každé obci ukládá povinnost navrhnutí strategie pro řešení bezdomovectví a jeho prevenci. Strategie musí obsahovat spolupráci se sociálním odborem a neziskovým sektorem (Pawson, 2007; Crane, Warnes, 2005). Důsledkem je podle Pawsona (2007) rozvoj projektů, které asistují domácnostem ohroženým ztrátou bydlení při vstupu na soukromý trh s bydlením. Tato schémata jsou legitimizována jako ta, která „zplnomocňují spotřebitele“ a „podporují jeho možnosti volby“. Fitzpatrick, Pleace (2012) nicméně uvádějí, že se naplňování legislativy v oblasti bydlení stává stále složitější. Snižuje se nabídka sociálního bydlení a nízkopříjmové domácnosti zažívají problémy s přístupem k bydlení.

Wales

Legislativa Walesu se stejně jako v Anglii řídila „Housing Act 1996“. Prioritní skupiny byly vymezeny podle tohoto zákona identicky. Po decentralizaci v roce 1999 mohla velšská sněmovna rozvíjet samostatnou sekundární legislativu v oblasti bydlení. V roce

¹⁰⁹ Labouristická strana je centristicko-levicovou britskou politickou stranou, která vznikla z odborářského hnutí na podporu zájmů dělnické třídy. Nejznámějšími představiteli jsou například Tony Blair, Gordon Brown či Jeremy Corbyn.

¹¹⁰ V originále „Social Exclusion Unit“.

¹¹¹ V originále „Homelessness Action Programme“.

¹¹² V Originále „Homelessness Directorate“.

2001 přijal Wales zákon "Homeless Persons (Priority Need) Wales Order 2001", který rozšiřuje prioritní skupiny podobným způsobem, jako v Anglii. Od roku 2007 mohl Wales omezeně přijímat primární legislativu v oblasti bydlení. Po referendu v roce 2011 Wales o legislativě v oblasti bydlení rozhoduje samostatně (Crisis, online).

Skotsko

Definice prioritních skupin z roku 1977 byla ve Skotsku redefinována téměř o deset let dříve než v Anglii a Walesu, a to prostřednictvím "Housing (Scotland) Act 1987". V roce 1999 byl ustaven Skotský parlament, jehož pravomocí se mimo jiné stalo utváření jak skotské bytové politiky, tak politiky kolem bezdomovectví. V roce 2003 byl přijat zákon "The Homelessness etc. (Scotland) Act 2003" upravující zákon "Housing (Scotland) Act 1987". Tato úprava zaručuje každému ve Skotsku právo na bydlení a rozšiřuje prioritní skupiny na osoby zranitelné z důvodu poruchy osobnosti; mentálního handicapu; chronicky nemocné; ženy po potratu; osoby bez domova po propuštění z nemocnice, vězení či z armády; mladistvé ve věku 16 a 17let; mladé lidi ve věku 18 – 20 let opouštějící ústavní péči, ohrožené finančním či sexuálním vykořisťováním, zneužívající alkohol nebo drogy; osoby ohrožené násilím z důvodu jejich víry, sexuální orientace, etnicity, rasy; osoby ohrožené domácím násilím. "2003 Act" představil více proaktivní přístup k práci s domácnostmi, které se ocitly bez domova „vlastním zaviněním“. Zaměřuje se a pracuje s příčinami „vlastního zavinění“. Ke konci roku 2012 nabylo účinnosti rozhodnutí vlády o zrušení vymezení prioritních skupin v zákoně. Všechny obce napříč Skotskem musí ze zákona poskytovat „stabilní ubytování“¹¹³ všem, kdo se ocitnou bez domova, ne vlastním zaviněním (Crisis, online).

Severní Irsko

Také v Severním Irsku mají lidé bez domova právo na dočasné nebo stabilní ubytování, které je zpravidla poskytováno státním orgánem bydlení „The Housing Executive“, ustanoveném již v roce 1971 a v současnosti spravujícím okolo 90 000 bytových jednotek v Severním Irsku. Člověk ovšem musí úspěšně projít čtyřmi testy: test bezdomovectví¹¹⁴; test „vlastního zavinění bezdomovectví“¹¹⁵; test způsobilosti¹¹⁶; a test „ohroženosti bezdomovectvím“¹¹⁷ (Housing Rights, online).

¹¹³ V originále "settled accomodation".

¹¹⁴ "The Housing Executive" zkoumá, zda daná domácnost může pokračovat v obývání svého dosavadního domova, či nikoliv (Housing Rights, online).

¹¹⁵ Test sleduje, nakolik činy nebo naopak nečinnost dané domácnosti vedly ke ztrátě bydlení (s vědomím a záměrem domácnosti přijít o bydlení) (Housing Rights, online).

¹¹⁶ Ne každý má legální nárok na podání žádosti o sociální bydlení či na další pomoc v bezdomovectví. V Severním Irsku nárok nemají někteří cizinci a lidé, jejichž jednání vedlo k vystěhování ze sociálního bydlení, většinou v posledních dvou letech (Housing Rights, online).

¹¹⁷ Ohrožeností se myslí míra schopnosti zvládat situaci bezdomovectví. Některé skupiny lidí jsou považovány za více ohrožené v situaci bezdomovectví. Tyto prioritní skupiny jsou při tom vymezeny stejným způsobem jako v dalších zemích Velké Británie (Housing Rights, online).

2. Bezdomectví a vyloučení z bydlení v současné Velké Británii

Lund (2011: 3) rozvádí čtyři klasické typy „vztahu“¹¹⁸ k bydlení, přesto, že ne zcela korespondují s právními formami:

- *Vlastnictví* – držitel je vlastníkem pozemku, případně jeho pronájemcem, přičemž po uplynutí určité doby pozemek a obydlí přecházejí do jeho vlastnictví.
- *Pronájem od obce jako „chráněný“ nájemce* – nájemce má právo ke koupi nemovitosti a je chráněn proti vystěhování za předpokladu, že dodržuje podmínky smlouvy. Současní nájemci obecního bydlení již vlivem nových vládních návrhů nemají takové záruky ochrany jako v minulosti.
- *Pronájem od soukromého pronajímatele* – většinou je zajištěn krátkodobý nájem, předpokládající právo pronajímatele na majetek po ukončení smlouvy.
- *Pronájem od neziskového pronajímatele* – často nazývaného „bytovou asociací“¹¹⁹ nebo, pokud je předmětem předpisu, „registrovaným sociálním pronájemcem“¹²⁰. Nájem v bytové asociaci dává nájemci větší jistotu než nájem u soukromého pronajímatele.

2.1 Vlastnické bydlení

Průzkumy preferencí soustavně prokazují, že vlastnictví nemovitosti je upřednostňovanou formou vztahu k bydlení, a to i přes krizi bytového trhu počátkem devadesátých let (Malpass, 2005).

Přičemž podoba vlastnického bydlení se od toho nájemního značně liší. Vlastnické bydlení zahrnuje ve Velké Británii jedny z nejstarších domů v zemi, stejně tak většinu těch vystavěných po roce 1919. Domy byly budovány od těch nejmenších a nejskromnějších až po velké a luxusní, což je v kontrastu k velmi unifikované podobě sociálního bydlení, stavěného zejména pro nízkopříjmové kategorie domácností po roce 1945. Dalším kontrastem je sociální rozdílnost. Vlastníky bydlení se staly nejen skupiny s vysokými příjmy, ale také kategorie obyvatel s nižšími výdělků¹²¹ (Malpass, 2005).

Nejisté vlastnictví

Jeden z nepozoruhodnějších aspektů státní politiky posledních třiceti let je způsob, jakým britské vlády dokázaly zachovat rétorickou podporu vlastnictví bydlení, zatímco vydávaly v platnost politiky, které z koupě nemovitosti dělaly v zásadě riskantní podnik. Jednou ze změn bylo například zrušení politiky plného zaměstnání (platné až do roku

¹¹⁸ V originále „tenure“.

¹¹⁹ V originále „housing association“.

¹²⁰ V originále „registered social landlord“.

¹²¹ Například v roce 2001 bylo vlastníky nemovitostí 61% pracovníků, jejichž profese byla klasifikována z hlediska příjmu jako průměrná.

1975). Další příšla v polovině osmdesátých let v podobě finanční deregulace, která sice ulehčila vyřízení půjčky, ale zvýšila sazbu úroků. Omezení nároku na podporu příjmu nezaměstnaných vlastníků nemovitosti s hypotékou oslabilo síť sociálního zabezpečení a posunulo břímě zodpovědnosti směrem k jednotlivci. Tyto změny v sociálním zabezpečení byly doprovázeny nabádáním vlády k využívání soukromého pojištění, za účelem ochrany kupujícího (Malpass, 2005).

Lund (2011: 105) popisuje systém klasifikace bydlení vyvinutý Schwartzem a Seabrookem, založený na podílu vlastnictví v kombinaci s výší hypotečního dluhu: velký podíl vlastnictví a vysoké hypoteční dluhy jsou charakteristické pro „liberální trh“¹²² (sem je řazena Velká Británie, dále pak Spojené státy americké, Kanada, Nový Zéland, Austrálie a Norsko); nízký podíl vlastnictví s vysokou mírou hypotečního dluhu definuje „korporativní trh“¹²³ (příkladem zemí jsou Dánsko, Nizozemí a Německo); nízký podíl vlastnictví s nízkým hypotečním dluhem je typický pro „vývojový trh“¹²⁴ (uplatňovaný ve Finsku, Francii, Rakousku, Japonsku); vysoký podíl vlastnictví s nízkou mírou hypotečního dluhu je charakterizován jako „katolický rodinný trh“¹²⁵ (rozvinutý v Portugalsku, Belgii, Irsku, Španělsku, Itálii). Studie realizovaná Evropskou komisí (2010) pracovala s pojmy „sociálně demokratický“, „korporativní“, „liberální“ a „rudimentární“ systém. V rámci této studie byla publikována statistika bydlení v letech 2004 – 2009. Výsledky odhalily, že britských vlastníků nemovitostí bylo v tomto období 68%¹²⁶. 17% populace vydalo na náklady spojené s bydlením více než 40% použitelného příjmu.

„Právo na koupi“

Část vlastníků měla možnost získat bydlení prostřednictvím schématu „Práva na koupi“¹²⁷, které bylo vládou Thatcherové schválené již v roce 1980. Ve skutečnosti schéma, které mělo podpořit vlastnické bydlení střední pracující třídy, podpořilo přesun tisíce původně obecních/sociálních bytů do rukou soukromých pronajímatelů¹²⁸. Mezi lety 2001 a 2011 se tak zvýšil počet rodin s dětmi bydlících v soukromém sektoru z 19% na 29%. Mnoho z těchto rodin zažívají absurdní situaci, kdy původně obecní byt si jsou nuceny pronajmout za mnohem vyšší nájem od soukromého pronajímatele, zatímco čekají v pořadníku na sociální bydlení, ke kterému se možná nikdy nedostanou. Například v Londýně se totiž na 100 prodaných obecních bytů postaví pouze jeden nový (Copley, 2014).

V roce 2012 se tehdejší vláda rozhodla „oživit“ „Právo na koupi“ a nabídla stávajícím

¹²² V originále „Liberal Market“.

¹²³ V originále „Corporatist Market“.

¹²⁴ V originále „Statist Developmental“.

¹²⁵ V originále „Catholic Familial“.

¹²⁶ Zbýlých 12% populace bydlelo v pronájmu soukromých majitelů, 20% žilo v sociálním bydlení.

¹²⁷ V originále „Right to Buy“. Jedná se o schéma, ve kterém si stálí nájemníci veřejného/sociálního bydlení mohou od obce odkoupit byt, ve kterém žijí, do osobního vlastnictví, výrazně zlevněný.

¹²⁸ Například v Londýně je více než 36% bytů prodaných obcí v současnosti nabízeno k pronájmu na soukromém trhu s bydlením.

nájemníkům obecního bydlení velké slevy při koupi těchto bytů. Vláda argumentovala, že se poučila z minulosti a zajistí, aby na každý prodaný byt byl postaven jeden nový. To se však neděje, ze dvou hlavních důvodů (Copley, 2014: 3):

- náklady na postavení nového bytu jsou vyšší než příjmy z koupě bytů;
- nikde není určeno, že by nové byty měly odpovídat velikostně bytům prodaným (čtyřpokojový byt pronajímáný za 40% tržní ceny tak může být nahrazen pokojem pronajímáným za 80% tržní ceny v rámci systému „dostupného bydlení“¹²⁹).

2.2 Sociální bydlení

Za posledních třicet let prošlo sociální bydlení¹³⁰ v Británii velkými strukturálními změnami. Sociální bytový sektor byl předefinován z žádané destinace na pronájem posledního útočiště, pro případy, kdy jsou všechny ostatní možnosti bydlení již vyčerpány (Manley, van Ham, 2011).

Podle Malpasse (2005) vlastnily obce v roce 1987 přes 90% veškerého sociálního bydlení ve Velké Británii, ale už v roce 2003 toto číslo pokleslo na méně než dvě třetiny a tento trend je očekáván i nadále. Pleace, Teller a Quilgars (2011) doplňují, že sociální bydlení pokrývá 18% z celkového bytového fondu Velké Británie.

Registrování sociální pronajímatelé

Obce jako vlastníky bydlení nahrazují bytové asociace (Lund, 2011)¹³¹. Historie bytových asociací se pojila především se třemi obdobími.

Prvním z nich je konec 19. a počátek 20. století, kdy jen v Londýně vzniklo 43 filantropicky zaměřených bytových společností, které zajišťovaly potřeby nejruznějších sociálních skupin. Pouze jedna, vedená Octaviou Hill, zajišťovala bytové potřeby

¹²⁹ V originále „Affordable Rent“ property. V roce 2014 bylo vládou představeno schéma, které postupně nahrazuje klasické sociální/obecní bydlení. Zatímco v sociálním bydlení platila domácnost o 50% méně než je tržní nájemné, a nemusela tak využívat příspěvku na bydlení, v tzv. „dostupném bydlení“ domácnost zaplatí 80% tržního nájemného. Mnoho domácností, jejichž příjmy se pohybují na hraně minimálních mezd, si takové bydlení nemůže finančně dovolit (Wiles, 2014).

¹³⁰ Historicky je obecní bydlení veřejným bydlením domácností, které si nemohou dovolit nájem, či koupi bydlení v tržním sektoru. Název obecní bydlení se ustálil z důvodu klíčové role místních samospráv a obcí při jeho poskytování. V současnosti s obecním bydlením hospodaří spíše bytové asociace, v důsledku čehož se pro obecní bydlení a bydlení poskytované bytovými asociacemi ustálil termín „sociální bydlení“ (University of the West of England, 2008).

¹³¹ Bytová asociace je definována Lundem (2011) jako nezisková organizace založená za účelem poskytování bydlení. Jsou vedeny radou dobrovolníků, kteří mohou být od roku 2003 placeni. Když se bytové asociace registrují (podle zákona o bydlení z roku 1996), stávají se registrovanými sociálními pronajímateli a mají nárok zažádat si o státní finanční podporu, zároveň podléhají regulím vztahujícím se k jejich fungování.

V roce 2010 bylo podle Lunda (2011) v Anglii 1 578 registrovaných sociálních pronajímatelů, vlastníků 2 437 005 nemovitostí. Většina obydlí byla k dispozici lidem s „běžnými potřebami“, bytové asociace ale zároveň poskytovaly 101 000 jednotek podporovaného bydlení a 316 000 bytů pro seniory. Skotsko mělo 259 registrovaných bytových asociací vlastníků 279 144 obydlí (kolem 11% z celkového počtu obydlí). Ve Walesu operovalo 75 bytových asociací a v Severním Irsku 36.

těch nejhudších. Po první světové válce přebraly zodpovědnost za bytové potřeby občanů obce, bytové asociace zůstaly v ústraní (Mullins, 2010).

Po druhé světové válce se dostala do čela sociálně demokratická vláda a začala masová výstavba bydlení, pod záštitou obcí. V pozdějších letech vlády sociálních demokratů se znovu objevuje chudoba, jsou iniciovány kampaně za reformu sociálního státu, který nebyl schopen reagovat na potřeby exkludovaných skupin (lidí bez domova či imigrantů). Z toho důvodu vznikají v sedmdesátých letech další bytové asociace, které si prosadily veřejné financování (Mullins, 2010).

Třetím obdobím rozmachu bytových asociací se stal nástup neoliberálů po roce 1979. Bytové asociace začaly hrát klíčovou roli v poskytování sociálního bydlení. Tato centrální úloha byla podpořena vládou konzervativců a snahou Margaret Thatcherové o „demunicipalizaci“ sociálního bydlení, které bylo převáděno na stávající bytové asociace. Došlo tak k reprivatizaci bytového fondu, bytové asociace se stávají pionýry smíšené ekonomie skrze nové financování, které chápalo bytové asociace jako neveřejné uskupení se schopností zajistit si soukromý kapitál. Po roce 1997 dochází k další vlně rozvoje bytových asociací, zejména díky akceleraci převodu obecního bytového fondu do tohoto sektoru a rozšíření bytových asociací do městských částí s menším bytovým fondem. V roce 2000 byly vládou přijaty „Standardy důstojného bydlení“¹³², které jsou závazné pro všechny poskytovatele sociálního bydlení. Obce těmto nárokům z důvodu nedostatku financí dostávají jen obtížně. Labouristé, v té době u moci, proto nepodpořili obce jako vlastníky sociálního bydlení. V roce 2005 tak obcím náleželo pouze 40% sociálního bytového fondu, zatímco bytové asociace vlastnily 45% fondu. Zbýlých 15% sociálního bydlení připadlo takzvaným „ALMOs“¹³³ (Mullins, 2010).

Dostupnost sociálního bydlení

Přístup k sociálnímu bydlení je domácnostem bez domova umožněn v případě, že jsou uznány jako „oficiálně“ bez domova. Legální systém registrace domácností bez domova prochází ve Velké Británii soustavnou kritikou již od svého vzniku, a to zejména ze dvou důvodů:

- jeho spravedlnost - systém podněcuje domácnosti, aby se definovaly jako bez domova a získaly tak prioritní přístup k sociálnímu bydlení;
- jeho efektivita – někteří kritici tvrdí, že systém neumí zlepšit prosperitu domácností, naopak je může i poškozovat (Fitzpatrick, Pleace, 2012).

Tato tvrzení vyvrací kvantitativní studie 2053 domácností. Autoři zjistili, že pouze 3% domácností se registrovala jako domácnosti bez domova, protože tento způsob chápaly jako nejrychlejší cestu k sociálnímu bydlení, a jen 6% respondentů vnímalo registraci jako jedinou možnost získání sociálního bydlení. 85% domácností se pokoušelo najít jedno či více řešení své situace (bydlení u přátel, pronájem u soukromého

¹³² V originále „Decent Homes Standards“.

¹³³ V originále „Arms Length Management Organisations“. Jedná se o napůl autonomní a nezávisle vedené organizace, ve kterých je management delegován, zatímco obce si zachovávají vlastnictví bytů.

pronajímatele, získání přístupu do sociálního sektoru bydlení samostatně) před tím, než požádali o pomoc obec. 70% respondentů vyjadřovalo naopak obavy z registrace v systému (zejména kvůli obavám z umístění v deprivované lokalitě, z nízké kvality bydlení, žádné možnosti výběru bydlení, velké vzdálenosti od přátel a kamarádů). Tato studie nepřinesla důkazy pro tvrzení o možném zneužívání zákonného systému registrací ze strany domácností bez domova (Fitzpatrick, Pleace, 2012).

Z hlediska efektivity systému bylo zjištěno, že 68% dospělých respondentů ve stabilním bydlení, ve srovnání s 44% v dočasném ubytování, se považuje za velmi nebo relativně „šťastné“ ve svém životě. Z dětských respondentů se za velmi „šťastné“ považovalo 34% dětí v dočasném ubytování, oproti 52% v bydlení stabilním. Tato zjištění podle autorů naznačují, že bezpečná délka doby pronájmu nabízená v sociálním bydlení (i když ohrožena vládními návrhy sociálních pronájmů na dobu určitou), je považována jak rodiči, tak dětmi, za velmi důležitou (Fitzpatrick, Pleace, 2012).

„Pronájem založený na výběru“

Transformace sociálního bydlení z obecního do neziskového sektoru přinesla nové organizační aspekty. Důraz začal být kladen na konzumerismus, chápající uživatele bytů jako zákazníky s „možností volby“, spíše než „klienty“, kteří mají být instruováni. Participace nájemníků má v Británii dlouhou historii, v nedávné době se participace stala klíčovým pojmem vládních politik. V roce 2000 vláda představila povinnou „Smlouvu o participaci nájemníků“¹³⁴, která je závazná pro všechny obce. Ve smlouvě je popsáno, jakým způsobem mají být nájemníci zahrnováni do rozhodování na lokální úrovni. Velká strategická rozhodnutí o budoucnosti sociálního bydlení jsou však podle autora stále prováděna centrálně (Malpass, 2005).

V souvislosti s konzumerismem se do středu pozornosti britské sociální bytové politiky dostalo schéma „Pronájmu založeného na výběru“¹³⁵ (dále jen CBL), představené v „Zeleném dokumentu“¹³⁶ (DETR, 2000). Schéma bylo vytvořeno s cílem uschopnit nájemníky sociálního bydlení v rozhodování o tom, kde a jak budou žít a umožnit žadatelům ucházet se o bydlení v jimi vybrané části města, oproti původnímu přidělování bydlení úředníkem bytového odboru¹³⁷.

Manley, van Ham (2011) uvádějí obavy, že CBL může vést k vyšší míře segregace, nebo bude přinejmenším udržovat stávající úroveň segregace. A to především z toho důvodu, že u nejvíce zranitelných žadatelů o bydlení s akutními nebo specifickými potřebami je pravděpodobnější, že CBL použijí pro získání jednoduše dosažitelného bydlení v nejméně žádaných oblastech, často deprivovaných a etnicky segregovaných čtvrtích. Jedním z problémů CBL je totiž limitovanost počtu „atraktivních“ bytů v žádoucích čtvrtích. Marsh a kol. (2004) poukázali na fakt, že nájemníci užívající CBL identifikovali

¹³⁴ V originále „Tenants' Participation Compacts“.

¹³⁵ V originále „Choice based letting“.

¹³⁶ V originále „Housing Green Paper“ vydaný Labouristickou stranou.

¹³⁷ Před rokem 2001 bylo sociální bydlení přidělováno na základě čekacích listů. Bylo prováděno zhodnocení priority domácnosti pomocí bodového systému nebo kategorií (Manley, van Ham, 2011).

nedostatek možností výběru bydlení jako závažný problém. Uváděli, že se často museli ucházet o nemovitosti, které pokládali za kvalitou podprůměrné. Manley, van Ham (2011) prokázali, že domácnosti hledající pronájem skrze CBL pravděpodobněji získají bydlení v deprivované čtvrti (v menší míře v etnicky koncentrované lokalitě) než ti užívající původní systém přidělování sociálního bydlení. Tento poznatek dle autorů zřejmě indikuje skutečnost, že je CBL prozatím používáno hlavně sociálními pronajímateli s mnoha nemovitostmi v deprivovaných oblastech. Etnické menšiny hledající pronájem pomocí CBL s větší pravděpodobností než kterákoliv jiná skupina skončí v etnicky koncentrovaných oblastech. Interpretace mohou být podle autorů různé, včetně volby žít ve čtvrti se stejným etnikem. Zajímavostí však je, že etnické skupiny užívající CBL jsou taktéž skupinou s největší pravděpodobností získání bydlení v deprivovaných oblastech. Vzhledem k nepravděpodobnosti výběru života v deprivované čtvrti tento výstup podporuje alternativní vysvětlení, a to, že etnické minority užívající CBL pravděpodobněji bydlí v méně žádané čtvrti ne na základě výběru, ale na základě nedostatečných možností volby.

2.3 Příspěvky na bydlení

Státní příspěvky na bydlení mohou být podmíněny příjmem nebo univerzální (Lund, 2011). Pro lepší přehlednost jsme je zařadili do následující tabulky.

Tabulka č. 7 Vybrané příspěvky a státní podpora vlastníkům a nájemníkům bydlení

	Na příjmech založené příspěvky a podpora	Univerzální příspěvky a podpora
Nájemník	<ul style="list-style-type: none"> - Příspěvek na bydlení - Grant vybavení pro invalidní domácnosti (domácnosti bez dětí do 19 let věku) - Granty úspory energie - Příspěvek na hypotéku 	<ul style="list-style-type: none"> - Schémata nízkonákladového vlastnictví nemovitosti (podmínka maximálního příjmu a profese) - Sleva v rámci „Práva na koupi“ - Úleva na daních u úroků z hypotéky (do roku 2000) - Grant na vybavení pro invalidní domácnosti (domácnosti s dětmi do 19 let věku)
Majitel		<ul style="list-style-type: none"> - Státní příspěvky obcím, například Příspěvek na opravy - Grant na sociální bydlení

Zdroj: Lund (2011: 129)

Nejběžnějším typem dávky je příspěvek na bydlení¹³⁸. Lund (2011) uvádí, že po roce 1988 se toto schéma stalo více „záchrannou sítí“, než opatřením ke zlepšení

¹³⁸ V originále "Housing Benefit". V českém kontextu by tato dávka mohla být ekvivalentem příspěvku na bydlení.

obecné dostupnosti nájmu. Příspěvek na bydlení je dávka založená na výši příjmů domácnosti.

„Zelený dokument“ Labouristické strany (DETR, 2000) upozorňoval na několik problémů příspěvku na bydlení. Zpráva uvádí, že pouze 56% obcí v Anglii a Walesu přidělují příspěvek včas. Nájemníci se z toho důvodu obávají dluhu na nájmu, či hrozby vystěhování. Někteří soukromí pronajímatelé zneužívají možnosti získat příspěvek na bydlení a žádají po domácnosti vysoké nájemné za neúměrně nízkou kvalitu bydlení. Příspěvek na bydlení často putuje přímo pronajímatelům, nájemníci se tedy přestanou o placení nájemného zajímat a neznají ani výši svého nájemného. Pro nájemníky v produktivním věku může příspěvek na bydlení fungovat jako bariéra návratu na trh práce. Nemají informace o možnosti podpory v bydlení při minimální mzdě nebo se zdráhají přijmout práci, která je nejistá a dočasná z obavy ze ztráty příspěvku na bydlení a doby trvání jeho opětovného vyřízení v momentě, kdy práci ztratí.

Příspěvek na bydlení byl v roce 2008 v tržním sektoru bydlení změněn na schéma „lokálního přídatku na bydlení“¹³⁹, který je vyplácen přímo nájemníkům. Národní asociace pronajímatelů si však stěžovala, že mnoho nájemníků nájem neplatí. Stále větší počet pronajímatelů odmítá ubytovat osoby pobírající sociální dávky (Lund, 2011).

Sporným a neziskovými organizacemi kritizovaným omezením příspěvku na bydlení je takzvaná „daň za pokoj“¹⁴⁰. V případě domácností v produktivním věku, které jsou v pronájmu v sociálním bydlení, je výše příspěvku na bydlení limitována, pokud obec shledá, že má domácnost „nevyužívaný, volný“ pokoj (Shelter, 2015, online). Současný premiér (David Cameron) čelí velkému tlaku ze strany neziskových organizací a některých politiků, kteří volají po revizi tohoto opatření a upozorňují na skutečnost, že mnoho domácností nemá možnost bydlet v menších bytech z důvodu jejich nedostatečné nabídky (Morris, 2015).

2.4 Výzvy do budoucna

Vládní koalice konzervativní a liberálně demokratické strany vytvořená v roce 2010 si v oblasti bydlení podle Lunda (2011) předsevzala následující cíle: zvýšit počet domů dostupných ke koupi a k pronájmu; zlepšit flexibilitu sociálního bydlení (zvýšit možnosti volby a mobility), propagovat vlastnictví domu; chránit zranitelné a znevýhodněné skupiny skrze podporu lidem v udržení bydlení a vypořádání s bezdomovectvím; zajistit vysokou kvalitu a udržitelnost bydlení.

Nakolik může být naplňování vládních prohlášení komplikovanou záležitostí, ukazují výsledky studie autorů Bretherton, Pleace (2011) na téma socioekonomické diversity v deprivovaných oblastech Velké Británie. Studie se zaměřovala na roli bytových asociací v poskytování bydlení registrovaným domácnostem bez domova

¹³⁹ V originále „Local Housing Allowance“.

¹⁴⁰ V originále „bedroom tax“.

v Anglii. Autoři zjistili, že 75% bytových asociací poskytovalo méně než 25% svého dostupného nájemního bydlení registrovaným domácnostem bez domova. Ubytování domácností bez domova, často dlouhodobě nezaměstnaných, bylo asociacemi vnímáno jako rizikový faktor „optimálního sociálního rozmístění“ v části města, kde disponovaly bytovým fondem. Tyto domácnosti byly chápány taktéž jako přinášející neakceptovatelné riziko pro sousedskou kohezi. Především pokud se jednalo o osoby, jejichž bezdomovectví bylo dávano do vztahu s užíváním drog, s duševními problémy, s pácháním trestné činnosti, s „antisociálním chováním“ a s problémy v předchozím pronájmu. Sociální pronajímatelé uváděli, že pouze exkluzí lidí, kteří vykazují většinu nebo všechny výše zmiňované charakteristiky, je možné dosáhnout sociální diversity a koheze ve čtvrti, protože i malý počet této „vysoce rizikové“ a „nákladné“ populace zapříčiní odliv dalších domácností pryč ze čtvrti. Jednu z příčin je možné podle autorů hledat v pocíťované nejistotě bytových asociací, že by sociální či zdravotnické služby byly schopny zajistit domácnostem bez domova s takovými potřebami náležitou podporu. I když byla podpora poskytována, bytové asociace vyjadřovaly obavy, že bude časem ukončena.

Další výzvou se stal „Localism Act 2011“. Od roku 2012 má signifikantní dopady na způsob, jakým obce mohou nakládat s žádostmi o sociální bydlení a o uznání statutu oficiálního bezdomovectví¹⁴¹. Do té doby obce dostávaly svým povinností zajistit bytové potřeby svých občanů tím, že domácnostem v bytové nouzi bylo nabídnuto odpovídající sociální bydlení nebo bydlení u soukromých pronajímatelů (pokud domácnosti souhlasily). Nově mohou obce nabízet bydlení v soukromém sektoru bez souhlasu domácností. Pokud domácnost nabídku nepřijme, ruší se její oficiální bezdomovecký status a ztrácí nárok na zajištění bydlení (Royal Borough of Kensington and Chelsea, 2014).

Ubytování domácností v soukromém nájemním sektoru však s sebou přináší několik rizik:

- Soukromí pronajímatelé mají tendence nedodržovat zákonem stanovené minimální standardy pro zdraví a bezpečnost v bydlení¹⁴².
- Domácnosti zažívají problémy v jednání s pronajímateli, kteří odmítají zajistit opravy v bytě a řešit problémy související s bytovými podmínkami.
- Nájemní smlouva je uzavírána na dobu příliš krátkou pro zajištění stability domácnosti (většinou 6 – 12 měsíců). Domácnosti tak zažívají obavy z budoucnosti, které jim brání v dlouhodobějším plánování.
- Přístup do soukromého nájemního bydlení je složitý a domácnosti potřebují více podpory (soukromí pronajímatelé nechtějí pronajmát bydlení lidem čerpajícím příspěvky na bydlení, domácnostem často chybí částka na kauci, mají problém najít alternativní bydlení v případě, že jim to původní nevyhovuje) (Crisis, Shelter, 2014: 68 - 70).

¹⁴¹ „Localism Act 2011“ pozměňuje zákon Housing Act 1996, speciálně část 6 a 7.

¹⁴² V originále „Housing Health and Safety Rating System (HHSRS) – category I. and II. Hazards“.

3. Příčiny bezdomovectví a vyloučení z bydlení a ohrožené skupiny

V následující kapitole pojednáváme o příčinách bezdomovectví a vyloučení z bydlení, definujeme, koho se bezdomovectví a vyloučení z bydlení týká a/nebo jím je ohrožen, přibližujeme proces ztráty bydlení u jednotlivce a u rodiny.

3.1 Příčinné mechanismy bezdomovectví

Na příčiny problémů s bydlením je ve Velké Británii, stejně tak jako v jiných evropských zemích, nahlíženo pomocí různých teoretických perspektiv.

Tradiční perspektiva – kombinace strukturálních a individuálních faktorů

Tradičně byly ve Velké Británii zvažovány dvě hlavní široké kategorie faktorů zapříčiňujících bezdomovectví, a to: faktory individuální, zaměřené na osobnostní charakteristiky, zvláště pak na chování lidí bez domova; a faktory makrostrukturální, vysvětlující bezdomovectví v širších sociálních a ekonomických souvislostech. Většina akademiků hovoří o zvážení obou těchto rovin – individuální i strukturální, při objasňování příčin bezdomovectví (Fitzpatrick, 2005: 4):

- Strukturální faktory vytvářejí podmínky, v rámci kterých se bezdomovectví objevuje.
- Lidé s osobními problémy jsou „ohroženější“ a více proto podléhají těmto nepříznivým sociálním a ekonomickým trendům.
- Vysoká koncentrace lidí s osobními problémy může být vysvětlena jejich citlivostí k makrostrukturálním silám, spíše než trváním na individuálních příčinách bezdomovectví.

Podobně Lund (2011) vnímá příčiny bezdomovectví jako proces zahrnující interakce mezi několika proměnnými. Strukturální determinanty, jakými jsou trh s bydlením, chudoba, nezaměstnanost a další, ovlivňují počty lidí ohrožených bezdomovectvím. Další faktory mohou tuto ohroženost prohloubit, většinou jsou v literatuře pojmenovány jako individuální nebo patologické spouštěče. Odlišení jednotlivých příčin je ovšem značně komplikovaný proces, vzhledem k tomu, že tyto proměnné spolu interagují v čase a bezdomovectví má spíše procesuální charakter.

Politická perspektiva

V politické perspektivě je bezdomovectví vysvětleno jako jev, kdy mění se strukturální podmínky dopadají nejméně na určité skupiny, které jsou špatně vybavené tyto změny zvládat. Zastánci politické perspektivy poukazují na změny v bydlení a na pracovním trhu, posun demografických a sociálních režimů, které přesně odrážejí nárůst bezdomovectví jednotlivců v rámci více ohrožených (často chudých) skupin obyvatelstva (Avramov, 1996; May, 2000).

Perspektiva kritického realismu

Fitzpatrick (2005: 13) teoretizuje příčinné mechanismy bezdomovectví na čtyřech úrovních: 1) ekonomické struktury – sociální třída vstupuje do interakcí s dalšími procesy stratifikace a politikami blahobytu, takže vytváří chudobu a určuje (ne) přístup chudých jedinců a domácností k materiálním zdrojům, jakými jsou bydlení, příjem, zaměstnání nebo výbava domácností; 2) struktury bydlení – neadekvátní nabídka bydlení a zhoršení její dostupnosti může dopadnout na jedince s nižšími příjmy; pronájem a politiky řešící geografické rozmístění bydlení současně s dopady nabídek soukromých pronajímatelů mohou vést k segregaci obyvatelstva a prostorové koncentraci znevýhodněných skupin; 3) patriarchální a vztahové struktury – vedou k výskytu domácího násilí, zanedbávání a zneužívání dětí, ke slabé sociální podpoře, rozpadu vztahů, apod.; 4) individuální vlastnosti – osobní odolnost může být podlomena problémy v oblasti duševního zdraví, závislostí, nedostatkem sebevědomí a sebevědomí.

Na základě těchto čtyř úrovní lze provést realistickou analýzu bezdomovectví. Výzkum opakovaně ukázal, že většina, ne však všichni lidé bez domova, se rekrutují z podmínek chudoby; zároveň, většina chudých lidí bezdomovectví nezažívá. Základní otázka tedy podle Fitzpatrick zní: *Co je na chudobě to, co může zapříčinit bezdomovectví?*

Kulturní perspektiva

Somerville (2013) považuje koncepci Fitzpatrick (2005) za jednodimenzionální, chybí mu interpretace bezdomovectví jako kulturního fenoménu. Poukazuje na fakt, že realistické pojetí vylučuje většinu nefyzických dimenzí bezdomovectví. Sám bezdomovectví nechápe pouze jako nedostatek střechy nad hlavou. Bezdomovectví podle něj zahrnuje deprivaci napříč různými dimenzemi: fyziologickou (nedostatek tělesného pohodlí a tepla), emocionální (deficit lásky a radosti), teritoriální (nedostatek soukromí), ontologickou (nezakořeněnost ve světě, anomie) a spirituální (nedostatek naděje a životního smyslu). Autor považuje přístup počítající se strukturálními a individuálními faktory za epidemiologický, pokoušející se identifikovat vztah mezi řadou nezávislých proměnných (zahrnující strukturální a individuální faktory, typicky známé jako rizikové faktory) a závislou proměnnou (bezdomovectvím). Somerville by tento přístup považoval za funkční pouze v momentě existence obecného souhlasu specifikace těchto proměnných. To však podle něj není případ bezdomovectví. Například „pobyt v institucionální péči“ jako rizikový faktor pro bezdomovectví mladých lidí podle autora ještě nic neříká o tom, co konkrétně způsobuje „ohroženost“ mladého člověka pozdějším bezdomovectvím (mnohé bude záležet na tom, v kolika letech bylo dítě umístěno do ústavní péče, jaká byla její kvalita, zda je v kontaktu s rodiči, jak dlouho v ústavní péči strávilo, a tak dále).

Ravenhill (2008) realizovala výzkum 150 lidí bez domova v období deseti let. Zdůrazňuje význam sociálních sítí, ve kterých lidé bez domova participují a „kultur“, které společně utvářejí. Autorka mluví o „bezdomoveckém průmyslu“, který zahrnuje státní a neziskový sektor, charity, akademiky, či výzkumné organizace. Tento průmysl

je součástí „bezdomovecké kultury“ skrze poskytování služeb, jakými jsou azylové domy, denní centra a další, včetně policie, nemocnic. Všechny tyto služby přispívají k větší stabilitě a jednotě kultury a vytváří tak subkulturu k většinové společnosti. Ravenhill tedy chápe proces stávání se člověkem bez domova spíše v „kulturní“ než „strukturální“ terminologii. Nejprve jako proces učení se, jak se stát člověkem bez domova a následně jako proces přizpůsobení se „bezdomovecké kultuře“.

V návaznosti na otázku Fitzpatrick (2005) „*Co je na chudobě to, co může zapříčinit bezdomovectví?*“ považujeme za zásadní politickou perspektivu vnímání bezdomovectví a vyloučení z bydlení. V tomto duchu souhlasíme s Avramov (1996), která jako dělítko mezi chudobou a bezdomovectvím vnímá právě nastavení politik bydlení. V momentě, kdy stát přestane podporovat poskytování dostupného bydlení a sníží veřejné investice na sociální bydlení, začne bytové potřeby občanů naplňovat soukromý sektor. Pomoc v podobě dávek v oblasti bydlení je pak přesunem státních prostředků do rukou soukromých majitelů. Vlivem změn na pracovním trhu čerpají lidé s problémy v oblasti bydlení často státní pomoc a podporu déle, než původně zamýšleli a jejich počet narůstá. Ve snaze limitovat „závislost“ těchto občanů na státní pomoci pak státní autority znásobují procedury vedoucí k získání pomoci v oblasti bydlení a přehodnocují kritéria přístupu k této pomoci. Spolu s rozšířením počtu procedur se také zvyšuje množství zapojených aktérů pro přidělování pomoci. Přístup k pomoci se tak zpomaluje a je pro stát kolikrát nákladnější. Na základě tohoto vývoje stát rozhodne o snížení příspěvků na bydlení. Vyšší počet domácností se pak ocitá bez domova. Za účelem snížení viditelnosti problému bezdomovectví stát uvolní finanční prostředky na sociální služby typu nocleháren či azylových domů. Krizové ubytování a asistence lidem bez domova v podobě sociálních služeb jsou však nejvíce nákladnými způsoby životního uspořádání a ubytování z hlediska veřejných výdajů a z hlediska lidských dopadů na domácnosti, které zažívají „hororový“ scénář sociálního vyloučení. Kruh se zde uzavírá.

3.2 Proces ztráty domova

Jakým způsobem probíhá proces ztráty domova a jak dlouho trvá proces znovu získání bydlení, typicky ve Velké Británii, ilustruje následující text.

Proces ztráty domova u rodiny

Lund (2011) na časové škále uvádí příklad postupujícího procesu ztráty bydlení u rodiny ve Velké Británii.

Tabulka č. 8 Příklad procesu ztráty a znovu získání bydlení u rodiny

2007	Rodina dvou dospělých se třemi dětmi si koupí dům.
2008	Otec ztratí vlivem recese práci. Začíná mít problémy s alkoholem.
2009	Spirála dluhů vážících se k otcovu problému s pitím donutí rodinu dům prodat a přestěhovat se k rodičům matky.
2010	Problémy v manželském soužití z důvodu dluhů a přelidněnosti domácnosti vedou otce k opuštění manželky a rodiny.
	Matčini rodiče déle nemohou snášet soužití s vnoučaty. Matka žádá o pomoc obec.
	Rodině je nabídnuto dočasné ubytování v „bed and breakfast“. U matky se objevují depresivní nálady z důvodu podmínek ubytování a dlouhého čekání na nabídku lepšího bydlení.
2011	Rodina se přestěhuje do bytu soukromého pronajímatele, se kterým má obec smlouvu.
	Rodině je přidělen obecní byt.

Zdroj: Lund (2011: 156)

Gaubatz (2001) shrnuje příčiny bezdomovectví rodin. Vnímá je jako komplex problémů, ve kterých hrají roli faktory ekonomicko/politické a osobnostně/sociální. Za kritické pak autorka považuje vysokou míru chudoby a nedostatek dostupného bydlení. Zároveň však nechce pominout faktory osobní povahy v podobě problémů v oblasti duševního zdraví, zneužívání drog a alkoholu, domácí násilí, problémy v zaměstnání a vzdělání, a absence sociální podpory. Fitzpatrick, Pleace (2012) mezi hlavní příčiny bezdomovectví rodin řadí rozpad vztahu (partnerského nebo s rodiči) a vystěhování (z důvodu ukončení nájemní smlouvy u soukromého pronajímatele).

Proces ztráty domova u jednotlivce (mladá osoba)

Lund (2011) demonstuje proces ztráty bydlení taktéž u jednotlivce.

Tabulka č. 9 Příklad procesu ztráty a znovu získání bydlení u jednotlivce

1993	5 let	Matka závislá na alkoholu. Dítě sledováno OSPODem.
1995	7 let	Úmrtí matky. Dalších 11let v péči příbuzných. Často vyloučen ze školy, hodně času tráví s kamarády venku.
2006	18 let	Bez práce. Škola ukončena bez dosažení kvalifikace. Rozvíjí se problém s alkoholem. Příbuzní již nadále nechtějí poskytovat bydlení. Podává Žádost o bydlení na obci. Není považován za prioritní skupinu. Přespávání na ulici.
2007	19 let	Terénní pracovník pomáhá s ubytováním v azylovém domu. Dostává jednopokojový byt přes bytovou asociaci. Je poskytována podpora v bydlení. Souzen za drobné kriminální činy.
2009	21 let	Chování spojené s problematickým pitím vede k vystěhování. Přespávání na ulicích, případně na ubytovnách za peníze získané kriminálními aktivitami.
2010	22 let	Nástup do výkonu trestu odnětí svobody. Příspěvek na bydlení končí po 13 týdnech. Přespávání na ulici po propuštění z výkonu trestu, následně je mu poskytnuto ubytování v azylovém domě. Znovu naváže kontakty s kamarády z ulice z dětství.
2011	23 let	Problémy s alkoholem se stupňují. Nastoupí léčbu. Najde si práci a může si dovolit pronájem pokoje u soukromého pronajímatele. Podporován službou pro lidi bez domova.

Zdroj: Lund (2011: 157)

May (2000) ve svém kvalitativním výzkumu identifikoval tři skupiny mužů jednotlivců bez domova: muže dlouhodobě bez domova; s epizodami bezdomovectví; muže poprvé bez domova. Životní příběhy lidí dlouhodobě bez domova nevykazovaly žádný vzorec – žádný jasný pohyb mezi různými typy ubytování. Každá životní dráha mezi těmito účastníky výzkumu byla jedinečná. Přesto tato skupina sdílela dva společné znaky – historii dlouhodobé nezaměstnanosti a všichni (kromě jednoho) vykazovali vážná a někdy kombinovaná znevýhodnění (například závislost na heroinu, alkoholu). Muži epizodicky bez domova byli téměř všichni nezaměstnaní, převažovalo bydlení v krátkodobých soukromých pronájmech proložené příležitostnými a krátkými obdobími bezdomovectví. Důvodem ztráty bydlení byla překvapivě snaha najít lepší životní standard, tedy snaha uniknout životním podmínkám, které označovali za netolerovatelné. Další důvody ztráty bydlení byly svázány se ztrátou zaměstnání, dluhy na nájmu nebo s rozpadem vztahu po ztrátě zaměstnání. U této skupiny bylo pravděpodobnější, že se v krizi obrátí na své přátele a rodinu a méně pravděpodobné, že se ubytují v azylovém domě či ubytovně. Hlavním problémem této skupiny byl nedostatek bezpečného zaměstnání a bezpečného bydlení. Skupina

lidí poprvé bez domova byla nejheterogennější skupinou ze všech. Někteří z nich se potýkali se závažnými problémy v podobě drogové závislosti či duševního zdraví. Ztráta práce vedla k bezdomovectví přímo, nebo nepřímo poté, co byla zastavena rozsáhlá podpora ze strany příbuzných. Všichni respondenti z této skupiny byli sice bez domova poprvé, podle autora je však možné, že se jejich epizody bezdomovectví budou opakovat, zvláště pokud nezískají adekvátní nabídku zaměstnání a jedinou možností bydlení zůstane pronájem v soukromém sektoru.

Anderson, Tulloch (2000) vymezili tři dráhy skrze bezdomovectví: u mladých lidí (15 – 24 let), dospělých (20 – 50 let), a v pozdějším věku (50+ let). U mladých lidí bez domova autoři vymezili schopnost návratu do rodiny jako rozhodující faktor odlišujícího ty mladé lidi, kteří upadnou do bezdomovectví a kteří se mu vyhnou. U dospělých lidí uváděli ekonomickou pozici a pozici ve vztahu k legislativnímu rámci sociálního bydlení. U bezdomovectví v pozdějším věku zjistili důležitou roli faktorů na mikroúrovni (osamělost, pozdní projevy duševní choroby) spíše než těch strukturálních, které vedly podle autorů ke zkušenosti s bezdomovectvím.

Můžeme konstatovat, že i ve výše realizovaných studiích se kvalitně zacílené politiky bydlení ukazují mnohdy jako rozhodující pro udržení či znovu získání stabilního bydlení. Jaké skupiny jsou ztrátou bydlení ohroženy především, vymezujeme dále.

3.3 Specifické ohrožené skupiny

Na evropské úrovni rámec ohroženosti bezdomovectvím definovali Edgart, Doherty, Meert (2002), částečně na základě výzkumu realizovaném Evropskou observatoří bezdomovectví¹⁴³, jako okolnost, kterou jsou zasaženi ti, kterým je odepřen přístup k adekvátnímu bydlení skrze ustanovené postupy (tedy dosahováním bydlení pomocí trhu nebo za pomoci státu). Ohroženými skupinami jsou ty, které zůstávají na okraji soukromého trhu s bydlením nebo na okraji sociálního bydlení a jsou tedy nuceny obývat předražené, neadekvátní bydlení. Stejně tak jsou do ohrožených skupin řazeny osoby, které trhem s bydlením propadávají a musí tak hledat ubytování mimo ustanovené cesty, v občanské společnosti (například mezi přáteli, u příbuzných, či v azylových domech nebo na noclehárnách).

Pro identifikaci ohrožených skupin v oblasti bydlení ve Velké Británii jsme nejprve vymezili životní situace, ve kterých se ohrožené skupiny nacházejí, a to v souladu s Evropskou typologií bezdomovectví a vyloučení z bydlení (dále jen ETHOS), která je ve Velké Británii podle Pleace, Teller, Quilgars (2011) používána.

Tato typologie vymezuje životní situace (Edgar, Meert, 2005: 16)¹⁴⁴:

- *Nevyhovující bydlení*

V nevyhovujícím bydlení žijí lidé v přeplněných domácnostech, v obydlích nevhodných k obývání (z hlediska kvality bydlení), „squatterů“, lidé v mobilních domech či karavanech.

¹⁴³ V originále “European Observatory on Homelessness”.

¹⁴⁴ Pro české prostředí je tato typologie podrobně rozpracována Hradeckým a kol. (2007).

- *Nejisté bydlení*

Zde spadají osoby žijící dočasně u svých příbuzných či přátel, které již někdy byly v kontaktu se systémem sociální pomoci, lidé žijící v obydli bez standardní nájemní či podnájemní smlouvy, lidé s příkazem k vystěhování, osoby ohrožené domácím násilím.

- *Bez bytu*

Do této kategorie spadají lidé ubytovaní v azylovém domě pro muže, či matky s dětmi, lidé žijící v komerčních ubytovnách, v přijímacím či pobytovém středisku a integračním středisku pro cizince, či byli propuštěni z institucionální péče, lidé žijící ve speciálních projektech podporovaného bydlení pro lidi bez domova (v České republice například v domovech se zvláštním režimem).

- *Bez střechy*

Tato kategorie vymezuje život na veřejných prostranstvích, případné nocování v noclehárnách, s nutností strávit alespoň několik hodin denně ve veřejném prostoru. Osoby v této životní situaci přespávají na ulici, v noclehárnách, příležitostně pár nocí na komerčních ubytovnách, jsou v kontaktu s terénní sociální prací.

Pozornost je v britské literatuře soustředěna kolem následujících specifických skupin lidí bez domova: 1) jednotlivci - mladí lidé bez domova, lidé bez střechy s potřebami v oblasti duševního zdraví a závislostí, senioři bez domova; 2) rodiny bez domova.

Bezdomovectví mladých lidí¹⁴⁵

Somerville a kol. (2011) mluví o mnohonásobné exkluzi mladých lidí bez domova. V pojetí těchto autorů je mnohonásobná exkluze vnímána jako kombinace rizikových faktorů (chudoba, duševní onemocnění, rodinné konflikty, nezaměstnanost, fyzické znevýhodnění, psychická traumata), včetně epizod bezdomovectví, nedostatečného kontaktu s podpůrnými službami a vážných problémů při dosahování stabilního bydlení či při udržení nájmu.

Quilgars, Johnsen, Pleace (2008) popisují rizikové faktory bezdomovectví mladých lidí. Konstatují, že tito mladí lidé typicky prožívali problémy a znevýhodnění již během dětství. Podle CLG průzkumu¹⁴⁶ mezi nejčastější znaky patřily: rozvod rodičů, výrazná absence ve škole, alespoň jedno vyloučení ze školy, problémy v duševní oblasti včetně úzkostí, deprese a další. Jako hlavní důvody odchodu mladých lidí z bydlení byly identifikovány rozpad vztahu s rodiči, nebo (v mnohem menší míře) problémy ve vztazích s dalšími příbuznými a přáteli¹⁴⁷. McCullough (2010) konstatuje, že dvě

¹⁴⁵ V britských statistikách jsou typicky sledováni mladí lidé bez domova či ohrožení ztrátou bydlení ve věkové kategorii 16 – 24 let.

¹⁴⁶ CLG = "Community and Local government".

¹⁴⁷ Podle CLG průzkumu z roku 2006 – 2007 byl rozpad rodinných vztahů důvodem bezdomovectví u 65% 16 – 17 letých (z totálního počtu 350 osob). Rozpad vztahů byl hlavním důvodem bezdomovectví mladých rodičů ve věku 16 – 24 let, ovšem zde se jednalo o odchod od rodičů ve stejné míře jako o odchod od partnera. Domácí násilí ve vztazích bylo nápadné ve Skotsku, zažívalo ho 21% mladých rodičů (z počtu 789 osob). 14% mladých rodičů ve Skotsku přišlo o bydlení z důvodu ukončení smlouvy na komerčním trhu s bydlením, 7% se muselo vystěhovat ze sociálního bydlení. V anglickém CLG průzkumu se ukázalo, že bez domova se z důvodu vystěhování či hrozby vystěhování ocitlo 9% mladých rodičů.

třetiny dětí¹⁴⁸, které ročně utečou z domova, se stanou oběťmi násilí na ulicích a téměř každé z nich (vě věku do 16 let) užívá drogy a alkohol. Taktéž Fitzpatrick, Pleace (2012) uvádějí, že mladí lidé (16 – 17 let), kteří byli obcí registrovaní jako bez domova, mnohem častěji udávají problémy s návykovými látkami a s duševním zdravím.

Bezdomovectví seniorů

Morbey, Pannell, Means (2003) realizovali výzkum, kterého se účastnilo 75 starších lidí bez domova a 158 pracovníků různých projektů. Tento výzkum popsal některé společné charakteristiky seniorů bez domova: odcizení od služeb, nebo jejich ignorování; fyzické, mentální, emoční problémy; problémy ve vztazích; nedostatek sociálních sítí, izolace, osamělost; bohaté životní zkušenosti, ale častý výskyt traumat nebo zneužívání, které vedly k bezdomovectví; problémy se závislostmi; problémy s věkem zahrnující úbytek kognitivních funkcí, chatrnost, degenerativní a terminální nemoci.

Mnoho starších osob se zdráhá využívat sociální služby z důvodu strachu z násilí, zastrasování a výtržností ze strany mladších uživatelů. Tento problém vzrostl proměnou věkové struktury bezdomovecké populace. V letech 1965 a 1972 celostátní průzkum odhalil, že téměř 60% mužů bez domova bylo ve věku nad 50 let (z toho 33% dokonce ve věku nad 60let) a pouze 10% bylo ve věku pod 30 let. V současnosti je situace zcela opačná, kolem 50 – 70% lidí bez domova je ve věku do 35 let, a pouze jedna pětina má 50 let a více. I přes tyto statistické údaje není podle autorů počet starších lidí bez domova ve Velké Británii spolehlivě zachycen (Crane, Warnes, 2005). Například v roce 2002 bylo uznáno oficiálně bez domova, na základě potřebnosti z důvodu staršího věku, 4 450 domácností. Mnoho starších lidí bez domova se potýká s hluboce zakořeněnými problémy. Někteří z nich jsou bez domova mnoho let a zestárlí na ulici, někteří se bez domova ocitli až v seniorském věku z důvodu různých potíží, jakými jsou například finanční problémy po odchodu do důchodu, rozpad manželství či ovdovění. Častými potížemi starších osob bez domova jsou fyzické nemoci, deprese a problémy s kognitivními funkcemi, především s pamětí. Ty jsou mnohdy způsobené dlouholetou konzumací alkoholu. Někteří zřejmě vlivem obtíží s duševním zdravím pomoc odmítají, zatímco pro jiné adekvátní podpora nepřichází (Warnes, Crane, 2006).

Chronické bezdomovectví lidí s duševními problémy a závislostmi

Kvantitativní výzkum v sedmi britských městech¹⁴⁹ cílil na respondenty z nízkoprahových programů (například z denních center pro lidi bez domova, z kontaktních center pro uživatele návykových látek). Jednalo se především o muže (74% respondentů) středního věku (polovina respondentů byla ve věku mezi 30 – 49 lety). Ženy respondentky byly obecně mladší než mužští respondenti (Fitzpatrick, Johnsen, White, 2011).

¹⁴⁸ Podle McCullough (2010) uteče ročně z domova ve Velké Británii cca 100 000 dětí.

¹⁴⁹ Výzkum probíhal v několika fázích. V první fázi byl realizován průzkum (celkem 1 286 respondentů bez domova), na který ve druhé fázi navázaly rozhovory zachycené pomocí strukturovaných dotazníků (452 respondentů bez domova).

Studie prokázala vysokou míru výskytu všech forem bezdomovectví (97% respondentů), a to i v jeho nejextrémnější podobě, tedy přespávání na ulici (78% respondentů) u uživatelů nízkoprahových programů. 70% respondentů uvedlo užívání návykových látek, 67% respondentů zapojení do pouličních aktivit (sexbyznys, „žebrání“), 62% respondentů mělo zkušenost s institucionální péčí. Téměř polovina respondentů (47%) vypovídala o zkušenosti se všemi čtyřmi uvedenými kategoriemi (Fitzpatrick, Johnsen, White, 2011).

Autoři studie na základě těchto výstupů definovali koncept takzvané „mnohočetné exkluze v bezdomovectví“¹⁵⁰ (dále jen koncept MEH). O mnohočetné exkluzi v bezdomovectví mluvíme v případě, kdy má osoba bez domova zkušenosti s bezdomovectvím (v chápání dle typologie ETHOS – je tedy možno zahrnout zkušenost s přespáváním na ulici stejně jako zkušenost s dočasným, neadekvátním ubytováním) a zároveň má zkušenost s jednou či s více následujícími doménami: institucionální péče (pobyt ve vězení, ve výchovných ústavech, v psychiatrických nemocnicích), závislost (závislostní či problémové užívání drog, alkoholu, gambling) a účast na pouličních aktivitách (drobné krádeže, práce v sexbyznysu, pití na veřejnosti, „žebrání“). Tyto domény již samy o sobě mohou znamenat znevýhodnění v přístupu ke zdrojům, proto jsou lidé s takovou zkušeností těžce zachytitelní stávajícím sociálním systémem, včetně sociálních služeb. Ty nejsou nastaveny a připraveny na práci s osobami s komplexními potřebami. Dochází tak k jejich propadávání sociálními službami. I z toho důvodu je tato populace značně skrytá (Fitzpatrick, Johnsen, White, 2011).

Bezdomovectví rodin

Gaubatz (2001) vymezuje dva hlavní rozdíly u bezdomovectví rodin oproti bezdomovectví jednotlivců: 1) Bezdomovectví rodin se týká dětí. Rodina bez domova zahrnuje vždy alespoň jedno dítě do 15 let věku nebo těhotnou ženu. 2) Bezdomovectví rodin velice zřídka zahrnuje kategorii „bez střechy“. Fitzpatrick, Pleace (2012) provedli prozatím statisticky nejobsáhlejší výzkum domácností bez domova¹⁵¹, v rámci kterého zjišťovali i sociodemografické charakteristiky britských domácností bez domova. Takové rodiny byly v 65% vedené matkou samoživitelkou, velká část z nich (64%) byla nezaměstnaná, téměř všechny měly nízké příjmy, hlavně ze sociálních dávek. Dospělí respondenti tohoto výzkumu pocházeli výrazně více než v běžné populaci z etnických skupin (především afro/afro-britové). Jeden z deseti byl migrantem. Celkově jedna čtvrtina (26%) odpovídala, že zatím nikdy ve svém dospělém věku nezažila stabilní domov. Pouze malá část tohoto vzorku měla problémy s návykovými látkami (11%), byla v psychiatrické péči (3%), ve výkonu trestu odnětí svobody (4%) nebo zapojena do kriminálních aktivit (9%).

¹⁵⁰ V originále „Multiple Exclusion Homelessness“.

¹⁵¹ Výzkumu se účastnilo 2 053 dospělých a 450 dětských respondentů.

4. Způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve Velké Británii

Již v roce 2002 identifikovali Edgar, Doherty, Meert (2002) pět hlavních přístupů řešení vyloučení z bydlení na evropské úrovni: 1) zajišťování přístupu ke zdrojům, právům, zboží a službám pro všechny (spadá sem zejména legislativa upravující práva přístupu k bydlení, strategie zajišťující bydlení ohroženým skupinám, garance dostupného bydlení lidem s nízkými příjmy); 2) přístup k zaměstnání (integrace zaměstnání a mobility za prací, tréninkové programy); 3) prevence hrozby exkluze (prevence vystěhování z bydlení, udržení bydlení na nájemním bytovém trhu); 4) pomoc nejvíce ohroženým skupinám (podpora ve vyloučených oblastech); 5) mobilizace všech relevantních aktérů (koordinace v jednání, místní spolupráce, spolupráce úřadů a dalších institucí).

4.1 Katalyzátory a bariéry odchodu z bezdomovectví na individuální úrovni

Kennedy, Fitzpatrick (2001) předkládají zjištění kvalitativního výzkumu s lidmi žijícími na ulici, živícími se „žebráním“ v Glasgow a v Edinburghu. Mluví o několika specifických důvodech, proč lidé přespávají na ulici. Někteří spali na ulici z důvodu nedostatečné kapacity azylových domů či jiného dočasného ubytování pro určitou skupinu, jakými jsou páry, lidé se psy, lidé s drogovou závislostí. To bylo úzce spjato s druhým důvodem přespávání na ulici, kterým bylo vyloučení ze služby azylového domu pro dluhy na nájmu, násilí, duševní onemocnění nebo užívání drog. Několik dotazovaných odmítalo přespávat v azylových domech kvůli špatné zkušenosti z minulosti, zahrnující restriktivní pravidla, násilí, vyhrožování, užívání drog. Někteří lidé začali přespávat na ulici poté, co odešli do jiného města. Menší množství účastníků výzkumu, převážně starších, uvedlo návrat k přespávání venku, aby mohli být s přáteli. Klíčovou úlohu v těchto případech hrála osamělost. Většina lidí uváděla, že jejich jedinou preferencí při výběru bydlení je mít vlastní prostor. Pouze malé množství uvádělo, že by bylo schopno bydlení sdílet s někým dalším. Někteří zdůrazňovali specifické požadavky, například možnost bydlení se psem.

Mayock, Corr, O'Sullivan (2008) identifikovali facilitátory a bariéry odchodu z bezdomovectví u mladých lidí. Mezi facilitátory patřilo bydlení, rodina a praktická pomoc, nové sociální vztahy, drogová léčba a vzdělávání. Bariéry pak zahrnovaly život v azylových domech pro dospělé, nedostatek pracovních příležitostí, problémy s duševním zdravím, adaptace na život na ulici.

Ravenhill (2008) popisuje čtyři katalyzátory procesu odchodu z bezdomovectví. Prvním katalyzátorem je pocit „sáhnutí si na dno“, kdy jediná možná cesta je nahoru. Druhým identifikovaným katalyzátorem byl šok, trauma v podobě fyzického útoku, znásilnění, nehody, úmrtí blízkého „kamaráda z ulice“. Taková událost může vzbudit pocit, že člověk dopadl na dno (první katalyzátor) nebo přinejmenším otevřít uvědomění, že život na ulici způsobuje příliš mnoho trápení. Není však zcela jasné, z jakého důvodu má traumatická událost právě tento efekt, spíše než efekt vyvolání deprese, rezignace

a zoufalství. Dalším z identifikovaných katalyzátorů je poznání, že někomu na daném jedinci záleží. Uvědomění si faktu, že je osoba bez domova pro někoho významná, u ní vedlo ke zvýšení sebevědomí, dalo jí naději a motivaci. Kontakt s rodinou se ukázal také jako velmi důležitý. Posledním katalyzátorem je dostupnost podpory a provázení ze strany lidí a organizací.

4.2 Systémová rovina návratu do bydlení: „Bydlení především“¹⁵²

Ve Velké Británii se ve stále větší míře uplatňuje přístup „Bydlení především“ (Briggs, 2014). „Bydlení především“ staví na zcela jiném přístupu k bydlení než klasický víceetapový model podporovaného bydlení. Tsemberis (2010: 18 – 30) shrnuje základní principy tohoto přístupu:

- Bydlení je chápáno jako základní právo pro všechny lidi.
- Volba změny je volbou klienta (sebedeterminace).
- Respekt, přijetí a angažovanost v práci se všemi uživateli služby.
- Závazek pracovat s uživateli služby, po jak dlouhou dobu chtějí.
- Samostatné bydlení.
- Separace bydlení od sociálních služeb.
- Snižování poškození¹⁵³.
- „Zotavení“.

Busch-Geertsema (2013) popisuje projekt „Bydlení především v Evropě“ pilotovaný v deseti evropských městech v letech 2011 – 2013. Za zásadní byla považována rychlá alokace stálého bydlení s poskytováním doprovodných sociálních služeb, především case managementu. Case management je prováděn v závislosti na identifikaci potřeb uživatelů, ve formě asertivní komunitní léčby u lidí s velmi komplexními potřebami, či v podobě intenzivního case managementu u osob s nižší intenzitou potřeb.

Z evaluace tohoto projektu vyplynulo, že nájemní bydlení v bytech si bylo schopno s patřičnou podporou dlouhodobě udržet 87,9% uživatelů programů. Ve všech evropských městech se pracovalo s lidmi dlouhodobě žijícími na ulici s duševním onemocněním, často také v kombinaci se závislostí na návykových látkách (Busch-Geertsema, 2013).

Pleace (2011) poukazuje na to, že pokud je přístup „Bydlení především“ prezentován izolovaně, může nesprávně vést k zúženému chápání bezdomovectví jako obrazu „chaotických individuí“ s vysokou potřebou podpory. Ti reprezentují jen malou část lidí bez domova. Pozornost tak může být odváděna od strukturálních příčin bezdomovectví, kdy podstatnou roli hraje trh práce, systém sociální pomoci a omezený přístup k trvalému dostupnému bydlení. Na druhou stranu je to právě „Bydlení především“, které posouvá podle Busch-Geertsemy (2012) dostupné bydlení (a způsoby jeho financování) do centra současných diskusí.

Přístup „Bydlení především“ je možno chápat i v širším pojetí. Jde o koncept, který

¹⁵² V originále „Housing First“.

¹⁵³ V originále „Harm reduction“.

prosazuje dostupnost bydlení jako stěžejní v řešení problematiky bezdomovectví a není úzce profilován jen na práci se skupinou těch nejohroženějších a nejvíce vyloučených. V této souvislosti se čím dál častěji mluví o „strategiích zaměřených na bydlení“¹⁵⁴. Cílem je ukončovat bezdomovectví (O’Sullivan, 2012).

Busch-Geertsema (2013) uvádí, že evaluace přístupu „Bydlení především“ v Evropě identifikovala zajištění rychlého přístupu k bydlení jako jeden z největších problémů. Watkins (2003) dodává, že je pracovníky v sociálních službách kritizován nedostatek dostupného bydlení pro osoby odcházející ze služby azylový dům. Pracovníci odhadovali, že asi 30% uživatelů, se kterými pracují, je připraveno na to odejít ze služby, ale vhodné bydlení pro ně není dostupné. Zároveň reflektovali, že nedostatek dostupného bydlení nejen, že zamezuje tomu, aby si lidé bez domova našli stabilní bydlení, ale zároveň vytváří bariéry pro ty, kteří potřebují ubytování krizové či podporované.

4.3 Faktory udržení stabilního bydlení

Warnes, Crane, Coward (2013) zkoumali znaky, které měly vliv na spokojenost s bydlením, usazenost a udržitelnost bydlení¹⁵⁵. Autoři uvádějí, že lidé přestěhovaní do garsonek, ve kterých mohli bydlet samostatně, vykazovali vyšší míru spokojenosti s bydlením než ti, kteří museli bydlení sdílet. Další významný vliv na spokojenost měly faktory: dobré dopravní spojení, nápomocný vlastník bydlení, život ve chtěné čtvrti, blízkost obchodů, nájemní smlouva na dobu neurčitou a časté kontakty s rodinou. Všechny tyto faktory významně souvisely také s usazeností v místě bydliště. Přestěhování do soukromého nájemního sektoru a do sdíleného prostoru vykazovaly negativní souvislost s usazením respondenta v bydlení. V rámci celé studie si 78% osob dokázalo udržet bydlení i po 18 měsících, 7% se přestěhovalo do jiného bydlení, 15% o bydlení přišlo.

Pawson, Munro (2010) se ve svém výzkumu, realizovaném v Glasgow, zabývali důvody předčasného ukončení smlouvy v sociálním bydlení (v jejich pojetí se jednalo o ukončení nájemní smlouvy během prvního roku od jejího podepsání). Autoři uvádějí,

¹⁵⁴ V originále “Housing led strategies”. Termín “housing-led” byl rozvinut v rámci Evropské konsensuální konference o bezdomovectví za účelem popsání všech politik, které si kladou za cíl ukončovat bezdomovectví prostřednictvím zvyšování přístupu k bezpečnému bydlení a navyšování kapacit jak v rámci prevence bezdomovectví, tak v rámci terénní práce v bytech, podle potřeb nájemníka. Jednou ze strategií orientovaných na bydlení je právě „Bydlení především“ (O’Sullivan, 2012).

¹⁵⁵ Semistrukturované dotazníky byly vyplňovány v osobním kontaktu se 400 respondenty těsně před přestěhováním, šest měsíců a osmnáct měsíců po nastěhování do bydlení. 28% účastníků výzkumu bylo ve věku 17 – 24 let, 21% ve věku 45 a výše. 22% respondentů prošlo v dětství ústavní výchovou, 38% bylo bez kvalifikace, 25% udávalo nezaměstnanost delší než deset let. V období posledních pěti let před přestěhováním do bydlení udávalo téměř 75% osob problémy s duševním zdravím, 57% připouštělo užívání nelegálních drog, 32% popisovalo problémy s alkoholem. Celková doba bezdomovectví daného souboru se pohybovala v rozmezí jednoho měsíce až čtyřiceti let, z toho 30% jedinců bylo bez domova pět a více let. Pouze 50% žilo někdy samostatně v nájemním bydlení. Před přestěhováním byla většina z nich ubytována v azylových domech, 2% osob bylo ubytováno přímo z ulice. 86% osob se přestěhovalo do sociálního bydlení, 14,5% do bydlení na komerčním trhu s byty (Warnes, Crane, Coward, 2013).

že současné studie mluví především o třech hlavních důvodech předčasného ukončení smlouvy v sociálním bydlení. Prvním z nich je takzvané „selhávání trhu“. Sociální bydlení představuje jen malou část celkového sektoru bydlení. I když funguje na netržních mechanismech, je ovlivňováno širšími ekonomickými tlaky a nevyhne se ani vlivům klasického trhu s bydlením. Užitím pojmu „selhání trhu“ je umožněno zachytit některé systémové podmínky, které jsou asociovány s vyšším obratem nájemníků v tomto sektoru. Od sedmdesátých let je ve Velké Británii dokumentována existence těžko pronajimatelného či málo žádaného sociálního bydlení. Nájemníci, kteří akceptují nabídku bytu v horším stavu, mají šanci, že se k bydlení dostanou rychleji. Pokud je nájemníkovi přidělen takový nežádoucí byt, je méně pravděpodobné, že do něho bude investovat svou energii a bude k takovému bydlení vázán.

Druhým důvodem je individuální ohroženost jednotlivých domácností, mezi něž patří zkušenost s pobytem v ústavním zařízení (vězení, armáda, dětské instituce), kumulace potřeb u osob bez střechy, neznalost britského systému a možná rasová diskriminace u imigrantů, nezkušenost se samostatným životem u mladých lidí. Třetí kategorií důvodů předčasného ukončení smlouvy jsou praktiky na straně sociálních pronajímatelů, především poskytování bytů a domů nevhodných pro bydlení. To zahrnuje řadu problémů, více či méně ovlivnitelných samotnými pronajímateli, od zabezpečení pronájmu dostatečně obyvatelných bytů, po provozování efektivního managementu bydlení (například zajištění každodenní služby oprav, údržby společných prostor a okolí, řešení „antisociálního chování“). Udržitelnost bydlení je možné chápat jako projev spokojenosti nájemníků s bydlením (Pawson, Munro, 2010).

Pro hlubší pochopení důvodů odchodu z bydlení bylo provedeno také 50 rozhovorů s bývalými nájemníky Bytové asociace Glasgow. Nejběžnějším deklarovaným důvodem předčasného ukončení smlouvy byla potřeba uniknout „antisociálnímu chování“. Dalšími příčinnými faktory bylo přidělení bytu v nechtěné oblasti, neschopnost zajistit si vybavení bytu (nábytek, spotřebiče), sociální izolace, nespokojenost se stavem bytu a dluhové problémy (dluhy na nájmu) (Pawson, Munro, 2010).

Warnes, Crane, Coward (2013) analyzovali naopak faktory, které se přímo vázaly na udržitelnost bydlení. Zajímavostí je poznatek, že užívání alkoholu nemělo podle autorů žádný vliv na udržitelnost bydlení, což je podle autorů v souladu s dalšími výzkumnými zjištěními, která deklarují, že nadužívání alkoholu nemá souvislost s délkou trvání bezdomovectví a schopností udržet si stabilní bydlení. Úspěšný posun z bezdomovectví byl dosažen mnoha lidmi s historií problémů s návykovými látkami a s potížemi s duševním zdravím.

Dalším z faktorů udržitelnosti bydlení je poskytování rodinné mediace jako prostředku pomoci mladým lidem k udržení domova. Pracovníci obcí provádí domácí návštěvy v rodinách, kde hrozí mladým lidem vystěhování z důvodu rodinného konfliktu. V roce 2005 mělo zhruba 80% obcí nastaveno projekty rodinné mediace. Studie uvádějí, že rodinná mediace může efektivně předcházet bezdomovectví. Například studie jednoho kraje uvádí, že téměř 50% žádostí o rodinnou mediaci v letech 2004/2005 skončilo návratem či udržením mladého člověka doma. Problém může nastat

podle autora v momentě, kdy služba není nabízena na zcela dobrovolném základě. Ve dvou případech obce vnímaly mediaci jako součást formálního procesu registrace domácnosti bez domova do systému. Pokud mladá osoba v takovém případě „neodůvodněně“ odmítne službu mediace, čelí možnosti, že její žádost o přiznání statutu „oficiálního“ bezdomovectví nebude dále posuzována. V těchto obcích byla také osoba mediátora žádána, aby podala zprávu o tom, zda se mu žadatel jevil jako osoba bez domova. Posouzení mediátora, který je primárně orientován na usmíření žadatele s rodinou, často znělo ve prospěch rozhodnutí „není bez domova“. Pawson doporučuje, aby byl mediační proces nezávislý na procesu hodnocení žádosti domácnosti (Pawson, 2007).

Celkově máme zato, že zmiňované výzkumy zkoumající faktory udržení stabilního bydlení poukazují spíše na vnější podmínky na lokální a strukturální úrovni ovlivňující udržitelnost bydlení, než na faktory individuální povahy.

4.4 Komunitní organizování a občanský aktivismus při řešení problematiky bydlení

Ve Velké Británii se s otázkou bydlení pojí procesy gentrifikace, kdy se vlivem demolice sociálního bytového fondu a jeho otevírání zahraničním investorům rozevírají nůžky mezi „bohatými“ a „chudými“. Tyto procesy dokumentuje prohlášení z brožury aktivistické skupiny „E15 Mothers“¹⁵⁶:

Čelíme velké krizi v bydlení, která je rámována nekontrolovaným zvyšováním cen bydlení a škrty nezbytných sociálních služeb... Veřejná půda je prodávána spekulantům, zatímco rekordní počet lidí bez domova je nucen žít na ulici.

Jedním ze způsobů, jak odolávat současným procesům gentrifikace v Británii je komunitní organizování. Příkladem je samo aktivistické hnutí „E15 Mothers“ (UCLU, online).

Dalším z příkladů je hnutí nájemníků, kteří společně bojují proti vystěhování z důvodu nepřiměřeného zvyšování cen v soukromém tržním sektoru. Hnutí „Odporu proti vystěhování“¹⁵⁷ organizuje svépomocné skupiny, které jsou vedeny lidmi, kteří zažili vystěhování, za podpory dobrovolníků – aktivistů. Na svépomocných skupinách lidé získávají emoční podporu, právní rady a hledají společně strategie, jak vystěhování čelit. Kromě svépomocných skupin je organizována pomoc lidem, kterým hrozí bezprostřední vystěhování v podobě přímých akcí v určitý den a hodinu vystěhování. Skupina lidí se shromáždí před vystěhovávaným domem či bytem a vytvoří blokádu, takže se exekutor nedostane dovnitř bytu. Přivolaná policie nezasahuje

¹⁵⁶ „E15 Mothers“ jsou iniciativou žen (původně obyvatelek azylového domu), které dostaly příkaz k vystěhování z důvodu zrušení azylového domu, který stál v blízkosti nově vznikajícího olympijského parku ve východní části Londýna. Ženám bylo nabízeno náhradní ubytování v tržním nájemním sektoru, či mimo Londýn. Ženy vytvořily iniciativu bojující za důstojné sociální bydlení. Jejich kampaň běží od roku 2013 a sestává z psaní petic, demonstrací, vyjednávání s městem, obsazování prázdných domů, které by mohly sloužit jako sociální bydlení.

¹⁵⁷ V originále „Eviction resistance“.

v občanskoprávních věcech, jen ve věcech trestních, proto exekutor ve většině případů odejde. Obyvatel/ka domácnosti tím získá čas na získání si nového bydlení či realizaci dalších právních kroků zabraňujících vystěhování (Eviction Resistance, online).

Další z iniciativ je takzvaná SQUASH¹⁵⁸ organizace, která vede kampaň proti kriminalizaci squattingu v rezidenčních budovách v Anglii a Walesu. Kriminalizace squattingu začala v roce 2012, po přijetí sekce 144 v rámci „LASPO“¹⁵⁹. Kampaň poukazuje na kriminalizaci těch nejpotřebnějších bez domova, kteří jsou posíláni do vězení proto, že hledají střechu nad hlavou v opuštěných budovách. SQUASH kampaň usiluje o zrušení sekce 144 (Squash, 2013).

5. Kazuistika systému práce s domácnostmi bez domova a vyloučenými z bydlení ve městě Glasgow

Skotsko je považováno za jednu ze zemí s nejprogresivněji nastavenou bytovou politikou v Evropě¹⁶⁰. Z toho důvodu považujeme za užitečné uvést způsob práce s domácnostmi bez domova v konkrétním městě ve Skotsku a ilustrovat tak poskytovanou podporu domácnostem v praxi.

5.1 Postup obce při řešení ztráty bydlení

Glasgow, stejně jako celé Skotsko, se v oblasti bydlení řídí legislativou, která je upravena zákonem „Housing (Scotland) Act 1987“, který byl několikrát novelizován, nejnověji v roce 2010. Tento zákon definuje domácnost bez domova, zároveň definuje osobu ohroženou ztrátou bydlení. Úprava v roce 2001 přinesla zařazení „odstavce 5“¹⁶¹, který vymezuje práva a povinnosti státu, následně obcí, na poli bezdomovectví. „The Homelessness etc. (Scotland) Act 2003“ zaručuje každému ve Skotsku zajištění práva na bydlení a poskytnutí podpory těm lidem bez domova, kteří ji potřebují.

Na základě výše zmiňované legislativy má obec povinnost pokusit se bezdomovectví předcházet. Pokud se přesto domácnost bez domova ocitne, má podle odstavce 5 ze zákona právo na: 1) okamžité dočasné ubytování¹⁶², nebo 2) na radu a podporu v oblasti bydlení, pokud nenaplnuje kritéria nezbytná pro dočasné ubytování.

¹⁵⁸ V originále „Squatters’Action for Secure Homes“; v českém překladu „Squateři za bezpečné bydlení“.

¹⁵⁹ V originále „Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Bill (LASPO)“.

¹⁶⁰ Autorka kapitoly absolvovala v roce 2013 tříměsíční stáž ve městě Glasgow, na které měla možnost seznámit se se systémem práce s lidmi bez domova na úrovni obce. Systém práce s lidmi bez domova byl konzultován s poradkyní Angelou MacLennan z neziskové organizace Shelter, Davidem Denholmem z Bytové asociace Glasgow a Martinem Frankem z komunitního případového týmu města Glasgow.

¹⁶¹ V originále „Section 5“.

¹⁶² V originále „temporary accomodation“.

Komunitní případové týmy

V momentě, kdy se domácnost ocitne bez střechy nad hlavou, je povinností obce nabídnout jedinci či rodině dočasné ubytování. V této záležitosti jsou obcí zřízeny takzvané „komunitní případové týmy“¹⁶³. Konkrétně ve městě Glasgow operovaly v září 2013 tři komunitní případové týmy, které řešily především případy rodin, párů či samotných žen s dětmi. Zvláštní komunitní týmy jsou zřízeny pro migranty a pro osoby ve výkonu trestu odnětí svobody. Tým pro osoby ve výkonu trestu působí přímo v jedné z věznic. Pro jednotlivce bez domova funguje samostatný tým, který sídlí v budově specializovaného centra (“The Hamish Allan Centre”). Tento tým dochází také na azylové domy pro lidi bez domova, či do jiných služeb přechodného ubytování. Zvláštní tým pak v centru funguje mimo úřední hodiny – od 17:00 do 9:00 hodin ráno. Na tento tým se mohou lidé v bytové krizi obracet ve večerních a nočních hodinách, řeší tedy především krizové ubytování na jednu noc, případně technické věci, jako jsou nutné opravy v bytech, které jsou pro dočasné ubytování k dispozici. “Hamish Allan” centrum nabízí okolo 1 500 bytových jednotek pro dočasné ubytování od jedné noci až po několik týdnů, či měsíců. Forma tohoto ubytování se různí, od samostatných bytů, přes ubytování v soukromých “bed and breakfast” hotelech, či pokoje v azylových zařízeních, projektech podporovaného bydlení, specializovaných projektech pro mladé ve věku 16 – 17 let, či specificky pro ženy. Některé z těchto typů ubytování jsou spravovány charitami, jiné soukromými majiteli, či samotným městem po dohodě s bytovými asociacemi. V každém případě se jedná o prostor nesdílený s dalšími osobami, mnohdy také s vlastním sociálním zařízením.

Žádost domácnosti bez domova o registraci

Pracovníci komunitních případových týmů posuzují nárok na bydlení na základě tří základních otázek:

1. Jste bez domova?
2. Jste bez domova, protože to byla vaše volba?¹⁶⁴
3. Máte nějaký vztah k městu Glasgow, to znamená: žijete zde více než šest měsíců, jste zde zaměstnán apod.?¹⁶⁵

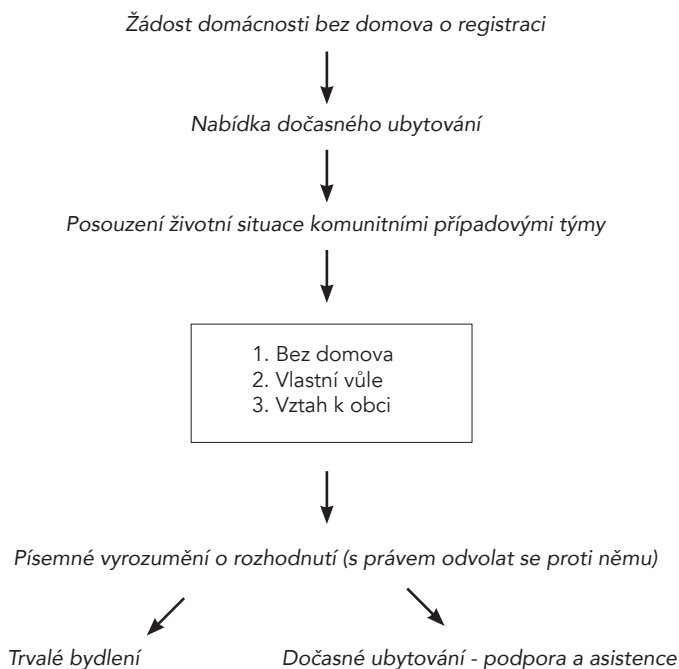
K posouzení nároku na bydlení mají týmy k dispozici databázi, která obsahuje informace o tom, zda již bylo s osobou v minulosti pracováno a společnou databázi “Care First”, dostupnou sociálním pracovníkům obce, komunitním případovým týmům a některým dalším profesím, ve které jsou zaznamenány jednotlivé intervence v sociální oblasti u daného člověka. Úkolem je provést kompletní zhodnocení situace dané osoby a rozhodnout, zda je daný jedinec osobou bez domova a zda má či nemá nárok na ubytování, případně jakého typu.

¹⁶³ V originále “Community Case Work Teams”.

¹⁶⁴ Kladná odpověď na tuto otázku by byla naplněna, pokud by se osoba rozhodla a dobrovolně odešla ze svého bydlení.

¹⁶⁵ V originále “local connection”.

Obrázek č. 1 Žádost domácnosti bez domova o registraci



Zdroj: Vlastní tvorba

Pro lepší pochopení celého procesu je nezbytné obsahově upřesnit pojmy vztahující se ke třem výše zmiňovaným otázkám:

Ad. 1) Podle "Housing (Scotland) Act 2001" má obec povinnost poskytnout dočasné ubytování všem lidem bez domova, konkrétně se jedná o následující situace:

- Domácnost je bez domova a obec posuzuje její žádost o bydlení (odstavec 29).
- Po vyřízení žádosti, kdy je domácnost bez domova, ale je shledána bez domova vlastním zaviněním (odstavec 31).
- Po dobu, kdy se domácnost odvolává proti rozhodnutí obce.

Specifická pozornost je věnována případům rodin s dětmi. Rodiny s dětmi mohou být ubytované v "bed and breakfast" typu hotelů maximálně po dobu dvou týdnů¹⁶⁶.

Domácnost je ze zákona definována jako bez domova, pokud:

¹⁶⁶ Poslední výzkum však ukázal, že více než třetina rodin ubytovaných v „bed and breakfast“ v Anglii žije v tomto typu ubytování delší dobu než legislativně vymezených šest týdnů (ve Skotsku dva týdny). Kvalitativní výzkum realizovaný organizací Shelter odhalil, že většina z dotazovaných (25 rodin) se v tomto ubytování necítila bezpečně. Téměř polovina vypovídala, že jejich děti byly svědky násilných incidentů, výhrůžek, distribuce a užívání drog. Většina rodin byla ubytována v jednom pokoji, polovina uváděla sdílení postelí dětí s rodiči či sourozenci (Gentleman, 2013).

- Nemá žádné bydlení ve Velké Británii, či kdekoli jinde (s právem k užívání bytu).
- Má bydlení, ale není vhodné pokračovat v jeho užívání (z důvodu nízkého technického standardu, ubytování v "bed and breakfast", ubytování na ubytovně, násilí, značného rizika poškození zdraví, kvůli fyzické slabosti).
- Má bydlení, ale nemůže se do něho dostat (nelegální vystěhování), nebo pokračování v jeho užívání může žadatele vystavit riziku nebo ohrožení zneužití ze strany někoho v současnosti či v minulosti žijícího s žadatelem.
- Osoba je ohrožena bezdomovectvím, pokud je pravděpodobné, že se stane osobou bez domova během dvou měsíců.

Ad. 2) Skotský zákon vymezuje a upravuje také formulaci „vlastní vůle/vlastního zavinění“. Osoba se ocitá bez domova z vlastní vůle (vlastním zaviněním), pokud:

1. Úmyslně udělá nebo naopak neudělá něco, v důsledku čehož přestane bydlet v bydlení, které je pro tuto osobu dostupné a které je k bydlení vhodné.
2. Jednání nebo naopak nejednání (v dobré víře), na straně dané osoby, která si nebyla vědoma jakékoliv relevantní skutečnosti, by nemělo být posouzeno jako záměrné.

V případě, že je domácnost uznána jako bez domova vlastním zaviněním, může se proti tomuto rozhodnutí odvolat, většinou za pomoci neziskových organizací (například poradny "Glasgow Shelter"¹⁶⁷). Smyslem této podpory je podpořit domácnost ve vybudování širšího a komplexnějšího obrazu toho, proč se v situaci bezdomovectví ocitnul (Shelter, 2013, online).

Ad. 3) Třetí oblast je posuzována na základě pobytu ve městě Glasgow minimálně po dobu šesti měsíců z dvanácti, či po dobu tří let z pěti. Je možné doložit uvedením předcházející adresy, pokud osoba může dokázat, že na adrese bydlela; nebo uvedením zaměstnání; vazby na rodinu; či na základě speciálních okolností (například pobyt v léčebném zařízení). Pokud daný jedinec takovou vazbu nemá, jsou poptávány další služby, které v Glasgow osoba využívala (například je znám sociálním pracovníkům, či jiné službě – dennímu centru pro lidi bez domova). Podle toho v jaké městské části osoba bydlela, pracovala, či využívala služby, je její případ přidělen lokálnímu komunitnímu případovému týmu. Vztah k obci je důležitý pouze z důvodu určení, která obec má povinnost poskytnout jedinci stálé bydlení. Osoba nemůže být odkázána zpět na obec, kde jí hrozí riziko násilí.

Povinnosti obce

V době posuzování žádosti o registraci domácnosti bez domova má obec dvě povinnosti: ochranu žadatelova majetku (ve smyslu poskytnutí prostor k uskladnění) a povinnost poskytnout psané oznámení o rozhodnutí.

Povinnosti obce po učinění rozhodnutí o žádosti shrnuje následující tabulka:

¹⁶⁷ V originále "Glasgow Shelter Advice Service".

Tabulka č. 10 Povinnosti obce vzhledem k rozhodnutí o (ne)registraci domácnosti bez domova

Rozhodnutí	Povinnost
Není bez domova	Podpora a asistence v udržení bydlení
Bez domova, z vlastní vůle/vlastním zaviněním	Podpora a asistence a dostatek času v dočasném ubytování, aby si domácnost zajistila bydlení v soukromém sektoru, případně podporované bydlení v projektu neziskové organizace
Bez domova, ne vlastním zaviněním, bez vztahu k obci	Může být odkázán na obec, ke které má prokazatelný vztah
Bez domova, ne vlastním zaviněním, se vztahem k obci	Dočasné ubytování a plná zodpovědnost za přestěhování do stálého bydlení (podání žádosti o sociální bydlení skrze odstavec 5)

Zdroj: *Vlastní tvorba*

Každé osobě bez domova nebo ohrožené bezdomovectvím, která kontaktuje komunitní případový tým, je přidělen jeden případový pracovník, s nímž řeší jednotlivé kroky návratu do bydlení pomocí takzvaného „Plánu návratu do bydlení“¹⁶⁸. Tím může být přijetí domácnosti do podporovaného bydlení, do léčebného zařízení, v případě, že se jedná o jednotlivce se závislostí, či do dalších sociálních služeb, stejně tak jako podání žádosti o sociální bydlení. Jeden případový pracovník má na starost okolo 40 domácností. Případový pracovník může jednotlivé služby, které s domácností bez domova spolupracují, koordinovat, iniciovat „případovou konferenci“¹⁶⁹ k řešení situace. Té se účastní jak sociální pracovník domácnosti či „manažer péče“¹⁷⁰, tak pracovník azylového zařízení, kde může být daná osoba dočasně ubytována, a další profesionálové, se kterými je domácnost v kontaktu.

5.2 Sociální bydlení

Jednou z cest, jak se dostat ze situace bezdomovectví v Glasgow, je zažádat o sociální bydlení v rámci odstavce 5. Se žádostí pomáhají domácnostem bez domova jejich případoví pracovníci.

Bytové asociace

Město Glasgow nevlastní žádné obecní byty. Všechny obecní byty byly v roce 2003 převedeny do správy bytových asociací, s podmínkou města, že alespoň 25% z těchto bytů bude poskytnuto městu Glasgow pro účely ubytování lidí bez domova na základě odstavce 5. Na území města Glasgow operuje mnoho bytových asociací.

¹⁶⁸ V originále „Move-on plan“.

¹⁶⁹ V originále „review“.

¹⁷⁰ V originále „care manager“ – pozice není totožná s pozicí sociálního pracovníka, typicky má manažer péče vzdělání adiktologické. O pozici manažera péče se může ucházet i osoba se vzděláním sociálního pracovníka, naopak to však neplatí.

Jednou z největších je „Bytová asociace Glasgow“¹⁷¹, která poskytuje městu Glasgow 39% bytů pro domácnosti bez domova.

V posledních letech byl v západní části Glasgow pilotován projekt, který se nakonec rozšířil na celé město pod názvem „*Pronájem založený na výběru*“ (viz text výše). V rámci tohoto schématu se jednotlivé osoby, žádající o sociální bydlení, registrují u bytových asociací. Na základě registrace obdrží domácnost registrační číslo a je zařazena do určité „skupiny“. Je to alternativa oproti dlouhým pořadníkům, kdy byly dostupné byty přidělovány městem. V tomto novém systému se osoby hledající bydlení ucházejí o byty, které si samy vybírají z nabídky, v části města, ve které chtějí bydlet. Nutno dodat, tento proces může být zdlouhavý a ne vždy je nabídka dostatečně široká. Domácnost si může každý týden požádat o dva byty. Pokud je osoba se svou žádostí úspěšná, je kontaktována dva dny po uzávěrce nabídek pracovníkem bytové asociace. V opačném případě se celý proces opakuje.

Proces hledání vhodného sociálního bydlení v Glasgow může trvat měsíce, někdy i roky, také v závislosti na „skupině“, ve které se zájemce nachází.

Například v „Bytové asociaci Glasgow“ existuje sedm skupin, do kterých jsou jednotliví žadatelé o bydlení zařazeni:

1. Skupina 1 – uchazeči bez priority v bydlení (kdokoliv, kdo si požádá o sociální byt a v současnosti bydlí).
2. Skupina 2 – uchazeči referováni městem Glasgow a uchazeči s komplexními potřebami, kteří potřebují být naléhavě přestěhováni. Do této skupiny jsou řazeny především osoby bez domova. V předchozích letech se tato skupina dělila ještě podle jednotlivých priorit. V současnosti je situace každého člověka bez domova viděna v rámci systému jako prioritní. Do této skupiny patří také osoby, jejichž domy jsou určeny k demolici a je třeba je přestěhovat. Také osoby, kterým bylo na jejich adrese vyhrožováno.
3. Skupina 3 – uchazeči se zdravotními problémy, v přelidněné domácnosti (například osoba v péči rodinných příslušníků s problémem mobility) nebo osoby žijící v bydlení pod stanoveným standardem kvality bydlení.
4. Skupina 4 – uchazeči s lokální vazbou skrze komunitní nebo sociální podporu (například osoba, která žije v západní části města má zbytek rodiny a práci ve východní části města. Může si tedy požádat o přestěhování v rámci skupiny 4).
5. Skupina 5 - uchazeči se zdravotní prioritou kvůli problémům s pohyblivostí (osoby s artrózou, vozíčkáři).
6. Skupina 6 – uchazeči, kteří bydlí v nemovitosti (tři a více pokojové) a chtějí ji vyměnit za menší.
7. Skupina 7 – uchazeči nad 60 let věku, s potřebou chráněného bydlení (obdoba domu s pečovatelskou službou).

¹⁷¹ V originále „Glasgow Housing Association“.

Bytová asociace Glasgow pohledem jejího zaměstnance¹²²

Celkově vlastní „Bytová asociace Glasgow“ 90 000 bytů.

Kdo v ní pracuje

V organizaci pracují takzvaní bytoví úředníci¹⁷³. Pro danou pozici je možnost získat certifikát s kvalifikací v bytové správě ve dvouletém kvalifikačním programu. V minulosti byla lidem, kteří prošli tímto programem, zaručena práce v této oblasti. V současnosti je tento certifikát žádoucí, ale není nezbytností. Pro tuto práci není třeba vysokoškolského vzdělání. Většinou člověk pracuje v rámci organizací, které jsou registrovány státem jako sociální pronajímatelé.

Co dělají

Bytoví úředníci se věnují správě sociálních bytů a komunikaci s jednotlivými domácnostmi. Vyřizují s domácnostmi dluhy na bydlení, dávají podněty k soudnímu vystěhování, domlouvají splátkové kalendáře, poskytují doporučení do poraden pomáhajících s vyřízením dávek, přidělují bydlení. V každém bytě provádějí inspekci kvality, aby se ujistili, že je v obyvatelném stavu a mohli ho nabídnout novému nájemci. Další z činností je řešení antisociálního chování (například stížnosti na hluk). Zajišťují pronájem nemovitosti v případě, že obdrží žádost o výpověď z nájmu. Bytoví úředníci musí zvládat také starost o okolí nemovitosti. Chodí do terénu, aby se ujistili, že je okolí čisté a v rozumném stavu.

Bytoví úředníci se jednou ročně osobně setkají s každou domácností. Většinou se starají o 195 – 250 nemovitostí. Počty nemovitostí, které nabízí, se různí. Čekací doba žadatelů o sociální bydlení je různá, pro někoho deset dní, pro někoho jeden rok. Vše záleží na tom, jakou nemovitost a v jaké oblasti hledají.

Žádost o bydlení u Bytové asociace Glasgow

Bytová asociace Glasgow má na odstavec 5 určitou kvótu, to znamená, že určité procento nemovitostí je určeno pro domácnosti bez domova. Pokud dostane bytová asociace žádost o bydlení od domácnosti bez domova, je automaticky předána týmu, který se zabývá posouzením životní situace těchto domácností. Tento tým se zaměřuje i na zjišťování takových událostí jako je například závislostní chování, dluhy na nájmu, nebo zápis v registru sexuálních násilníků.

Práce s dluhy

Pokud je domácnost soudně vystěhována z důvodu dluhů na nájmu, může si o bydlení u asociace opětovně zažádat, asociace však požaduje určitou míru spolupráce. Například chce, aby žadatel po dobu tří měsíců přispíval symbolickou částku na splacení svého dluhu. Pokud je domácnost toto schopná dodržet, její

¹²² Pro dokreslení fungování bytových asociací ve Skotsku autorka kapitoly provedla rozhovor s bytovým úředníkem Davidem Denholmem, přibližující fungování „Bytové asociace Glasgow“.

¹⁷³ V originále “Housing officer”.

žádost o bydlení je přijata. Zbytek dluhu na nájmu je domácnosti většinou odepsán. Záznam o dluhu je stále ve složce, kterou pro danou domácnost bytový úředník vede, ale jeho zaplacení zpět se většinou nepožaduje. Bytová asociace Glasgow nemá žádné speciální schéma nebo ochranu před neplacením dluhu na nájmu. Příjmy jsou především z nájmu (nájemy jsou placeny měsíčně, čtrnáctidenně, či týdně), také z investic u některých bank.

Speciální služby

Jednou ze služeb, kterou asociace poskytuje, je „Výměna nemovitosti v rámci Velké Británie“. Pokud se chce nájemník přestěhovat ze Skotska například do Anglie, o své sociální bydlení nemusí přijít. Pokud ví o nájemníkovi, který žije kupříkladu v Manchesteru (může to být nájemník jiné bytové asociace) a chce přesídlit do Glasgow, tuto výměnu asociace zprostředkuje. Domácnost tak zůstane v sociálním bydlení, i když změní lokalitu.

Reflexe skotského systému

Přesto, že má město Glasgow legislativně ošetřen systém pomoci v oblasti bydlení, hledají lidé bez domova cestu zpět k bydlení stále nesnadněji. Někteří pracovníci mluví o efektu „láhového hrdla“, kdy se člověk ocitne v situaci bezdomovectví, ovšem zpět se dostane už jen malý počet lidí. Situaci navíc komplikují některá nová legislativní opatření schválená v souvislosti s vládní politikou škrtnů výdajů na sociální oblast. Příkladem je hojně kritizované zavedení takzvané daně za pokoj, o kterou se od roku 2013 domácnosti snižuje výše dávky na bydlení. Daň za pokoj je uplatňována v případech, kdy domácnost obývá větší byt, než jaký je považován za přiměřený (v případě osaměle žijících osob se tím myslí dvou- a vícepokojový byt). Jednopakojových bytů a garsonek je ale například v Glasgow minimum.

Domníváme se, že situace v oblasti bydlení tak kontrastuje s filozofií „Pronájmu na základě výběru“, která je postavena na chápání lidí bez domova jako prioritní skupiny, stejně tak s realitou kontrastuje už samotná zmínka „výběru“ v názvu schématu, kdy výsledně příliš mnoho možností volit nezbývá.

Glynn (2012) upozorňuje na neoliberalní logiku uplatňovanou v rámci bytových politik ve Skotsku, které je obecně chápáno jako země s nejprogresivněji nastavenou bytovou politikou v Evropě. Poslední tři desetiletí je sociální bydlení ve Skotsku terčem útoků neoliberalních vlád. Ty mají zájem na uvolnění pozemků, na kterých je sociální bydlení situováno, za účelem prodeje soukromým investorům. Stále více dochází k masivním demolicím sociálního bytového fondu. Jedním z deklarovaných důvodů je nedostatečná kvalita sociálního bydlení (nenaplňující zákonné standardy). Standardy kvality bydlení však byly vládou představeny bez možnosti získání dostatečných finančních zdrojů na opravu sociálního bytového fondu. A to i přesto, že finanční analýzy opakovaně ukazují, že obnova stávajícího bytového fondu přijde obce levněji než jeho demolice. Selhání v investování do dobrého sociálního bydlení má podle Glynn dopady v oblastech zdraví, vzdělávání i sociální práce.

Závěr

Text pojednával o situaci v oblasti bydlení, zejména sociálního bydlení a sociálních služeb spojených s touto oblastí ve Velké Británii. Analyzovali jsme situaci především v Anglii a ve Skotsku. Nejvíce výzkumných zpráv jsme měli k dispozici z Anglie, což je zřejmě v souladu s faktem, že 90% britské populace žije v Anglii. První část textu pojednávala o vývoji legislativy a politik bydlení od 50. let 20. století až po léta 90., kdy se jednotlivé legislativy začaly vyvíjet samostatně ve všech čtyřech zemích Velké Británie – v Anglii, Walesu, Skotsku a v Severním Irsku.

Ve druhé kapitole jsme se věnovali především vlastnickému a sociálnímu bydlení. V podkapitole o sociálním bydlení jsme se zaměřili na popis bytových asociací, „pronájmu založeného na výběru“ a dostupnost sociálního bydlení. Dále jsme představili dávky v oblasti bydlení. Druhou kapitolu jsme zakončili výčtem výzev v oblasti bydlení do budoucna.

V třetí kapitole popisujeme příčinné mechanismy bezdomovectví a typický průběh ztráty a znovu nabytí bydlení u rodin a jednotlivců. Vymezujeme životní situace bezdomovectví a vyloučení z bydlení prostřednictvím evropské typologie ETHOS: bez střechy, bez bytu, v nejistém a nevyhovujícím bydlení. Specificky se zaměřujeme na ohrožené skupiny obyvatelstva. Ve Velké Británii literatura pojednává zejména o mladých lidech bez domova, starších osobách bez domova, jednotlivcích s kumulací potíží v oblasti závislosti a duševního onemocnění a rodinách bez domova.

Čtvrtá kapitola rozvíjí řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení. Nejprve identifikujeme katalyzátory a bariéry odchodu z bezdomovectví na individuální úrovni, následně představujeme přístup Bydlení především jako řešení systémové. Předkládáme faktory, které hrají úlohu v udržení stabilního bydlení. Kapitola je uzavřena příklady komunitního organizování a občanského aktivismu jako možného řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve Velké Británii.

Prostřednictvím kazuistiky v kapitole páté jsme prakticky přiblížili řešení bezdomovectví na úrovni obce, konkrétně ve městě Glasgow.

Celý text jsme otevřeli výrokem o (ne) fungování bydlení jako jednoho z pilířů sociálního státu. Stejně jako Torgersen, i my považujeme tento pilíř za značně rozviklaný. Přesto, že ve Velké Británii funguje systém sociálního bydlení a právo na bydlení je ukotveno v legislativě, také prostřednictvím politik orientovaných na bydlení a přístupem „Bydlení především“, do popředí vystupují také procesy znemožňující uplatňování práva na bydlení. Aktéři těchto procesů globálního charakteru pojmají bydlení jako komoditu, to, co by mělo být záležitostí politickou, se stává předmětem ekonomickým. Projevy ekonomizace bydlení můžeme vysledovat v gentrifikaci jednotlivých čtvrtí, demolicích bydlení sociálního a v privatizaci bytového fondu.

BEZDOMOVECTVÍ A VYLOUČENÍ Z BYDLENÍ V ČESKÉ REPUBLICĚ

Marek Mikulec, Štěpán Ripka, Jan Snopek

Úvod

Pojmy bezdomovectví a vyloučení z bydlení byly poprvé definovány, operacionalizovány a následně popularizovány Evropskou federací národních organizací pracujících s lidmi bez domova (FEANTSA) prostřednictvím tzv. evropské typologie bezdomovectví a vyloučení z bydlení (ETHOS), kde jsou jimi označovány situace domácností, jež bydlení ztratily, nebo bydlení mají, avšak není vyhovující, nebo je jejich bydlení nejisté (viz např. Meert, Edgar, Doherty, 2004).

Ačkoliv je zmíněná typologie v českých strategických dokumentech i vědeckých textech v posledních několika letech hojně zmiňována¹⁷⁴, samotný pojem vyloučení z bydlení není v českém kontextu příliš používán. Pokud ano, pak zůstává povětšinou nedefinovaný a/nebo není užíván ve výše uvedeném normativním smyslu: někdy slouží coby ekvivalent pro bezdomovectví, jindy je bezdomovectví chápáno jako extrémní forma vyloučení z bydlení.

Také my jsme se rozhodli používat zde pojem volněji, jako označení pro situace domácností, jež jsou vyloučeny ze – standardního – bydlení. Za důležité faktory takového vyloučení přitom nepovažujeme jen to, že domácnost nedisponuje domovem, jenž by naplňoval „v místě a čase obvyklé“ standardy bydlení, pokud jde o jeho fyzickou, sociální a právní dimenzi¹⁷⁵ (Meert, Edgar, Doherty, 2004), ale také širší, prostorové a symbolické souvislosti bydlení, jako jsou socioprostorová segregace a teritoriální stigmatizace (Wacquant, Slater, Pereira, 2014).

Vyloučení z bydlení je téma, jež je (nejen) v českých sociálních vědách, stejně jako v tuzemské sociální a bytové politice dlouhodobě dosti zanedbáváno. S výjimkou několika prací z pera členů Oddělení socioekonomie bydlení Sociologického ústavu Akademie věd¹⁷⁶ a řady na lokální procesy vylučování z bydlení zaměřených analýz zadaných vládní Agenturou pro sociální začleňování, jež jsou však povětšinou čistě popisné¹⁷⁷, v podstatě studie různých mechanismů vyloučení z bydlení a politik usilujících s různou

¹⁷⁴ Typologie ETHOS je přílohou vládní Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020 (MPSV, 2013b) a vládní Koncepce sociálního bydlení ČR: 2015 – 2025 (MPSV, 2015) pak prostřednictvím typologie přímo vymezuje cílovou skupinu sociálního bydlení (v kombinaci s dalšími kritérii).

¹⁷⁵ Tzn. domácnost nemá k dispozici adekvátní prostor, jenž má ve výhradním držení, což jí zajišťuje soukromí a bezpečí potřebné pro udržování sociálních vztahů a na něž má právní nárok zajišťující jistotu bydlení (Meert, Edgar, Doherty, 2004).

¹⁷⁶ Především Lux a kol. (2010), Mikeszová, Lux (2013) nebo Lux, Mikeszová (2013).

¹⁷⁷ Např. Ripka (2008); Vomastková (2011); Dvořáková (2012); Ripka (2012a); Ripka (2012b); Pelikánová, Šmoldas (2012); Štěpánková, Lomozová (2013); SPOT (2013a); SPOT (2013b); určitou výjimku, pokud jde o deskriptivní charakter, představuje Grygar, Stöckelová (2008) nebo Kocman, Klepal (2015).

mírou úspěšnosti o jeho eliminaci (či jej naopak reprodukcí), absentují. Tato kapitola nemá ambici uvedený deficit vyrovnat. Chceme v ní shrnout dosavadní, notně roztržštěné poznatky a poukázat na možné další směry zkoumání v této oblasti. Kapitulu jsme rozčlenili do několika částí. V první z nich popisujeme aktuální situaci, jež je podle nás možné bez nadsázky nazvat krizí bydlení v České republice. Ve druhé části shrnujeme hlavní faktory, jež podle existující odborné literatury přispěly ke vzniku zmíněné krize. Ve třetí části je představena politika státní podpory bydlení, kapitola se věnuje vývoji politik sociálního bydlení v letech 2007 - 2013. Konečně v poslední části předkládáme případovou studii krize bydlení ve třetím největším městě České republiky, více než čtvrtmilionové Ostravě.

1. Krize bydlení a její geneze

Kvantifikovat fenomén bezdomovectví a vyloučení z bydlení není jednoduché, jak ukázala nedávná studie Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí (dále jen VÚPSV), jejímž cílem bylo zhodnotit dostupnost dat, jež by takové „měření“ velikosti populace spadající do jednotlivých kategorií typologie ETHOS umožnila (Kuchařová a kol., 2015). V následující části proto shrnujeme základní dostupná data o „bezdomovectví a vyloučení z bydlení“, jež sice trpí řadou neduhů (vedle neúplnosti a neaktuálnosti také rizikem překryvu populací, jež popisují), v současné době jiná data nemáme.

Dokumentem, který nedávno zřejmě nejkomplexněji shrnul data o lidech bez domova a lidech ohrožených ztrátou domova, je vládní Koncepce bezdomovectví (MPSV, 2013b), resp. Souhrnný materiál pro tvorbu koncepce práce s bezdomovci (Prudký a kol., 2012), z níž vládní dokument vychází. Jejich autoři odhadovali, že v ČR žije přibližně 30 tisíc lidí bez domova (kategorie „bez střechy“ a „bez bytu“ typologie ETHOS). Mnohem více je podle nich lidí žijících v nejistém nebo nevyhovujícím bydlení. *„Jedná se o domácnosti vězící v nedoplatcích za bydlení a služby, s nedostatečnými příjmy pro možnost splácet, s dalšími dluhy a alespoň s jedním dlouhodobě nezaměstnaným, s nemožností směny stávajícího bydlení a o osoby vracející se z institucionální péče.“* (MPSV, 2013b). Mezi skupiny nejohroženější bezdomovectvím patří dle analytické části Koncepce bydlení ČR do roku 2020 rodiny seniorů jednotlivců nad 65 let a domácnosti s jedním dospělým s dětmi, či domácnosti s dlouhodobě nezaměstnaným (KPMG, 2011). Počet potenciálních lidí bez domova autoři koncepce odhadovali až na 100 tisíc (MPSV, 2013b).

Nedávno Ministerstvo práce a sociálních věcí zveřejnilo odhady založené na dotazníkovém šetření provedeném v tzv. obcích s rozšířenou působností státní správy, které naznačují, že počty lidí bez domova a vyloučených z bydlení mohou být ještě vyšší (MPSV, 2016). Podle odhadů žije v ČR téměř 68,5 tisíc lidí bez domova, tj. osob spadajících do kategorií „bez střechy“ a „bez bytu“ typologie ETHOS (tzn. více než dvojnásobek počtu, ke kterému dospěli autoři výše zmiňovaného podkladu ke koncepci) a 119 tisíc domácností ohrožených ztrátou bydlení (což je o pětinu více

než počet udávaný výše citovanou publikací). I když lze pochybovat o metodologii tohoto šetření, považujeme – např. vzhledem k množství doplatků na bydlení, jež stát vyplácí obyvatelům ubytoven (viz níže), tyto počty za adekvátnější.

V následující části mapujeme hlavní faktory, jež přispěly ke vzniku aktuální krize bydlení v České republice. Ta představuje důsledek kumulace dopadů dřívějších politických rozhodnutí (a nezřídka také nečinnosti) nejen v oblasti státní bytové (a sociální) politiky. Vycházíme přitom z existující odborné literatury zabývající se vývojem bytové politiky v České republice (zejména Lux, 2012, struktura části vychází z Šimíková a kol., 2014).

Politika bydlení před rokem 1989

Po roce 1948 přešla československá ekonomika na centrální plánování a bytová výstavba začala být plně kontrolována státem. Nový režim zavedl silné intervence s cílem dekomodifikovat bydlení. Stát podle Luxe (2012) ovlivňoval:

- rozsah bytové výstavby (prostřednictvím extenzivního státního financování);
- strukturu bytového fondu (prostřednictvím znárodňování);
- spotřebu bydlení (prostřednictvím regulace nájemného).

Státní politika vedla k vytvoření rozsáhlého segmentu státního nájemního bytového fondu, v němž byla výše nájemného a ceny služeb drženy na velmi nízké úrovni. Právo užívat byt bylo nadřazeno vlastnickému právu. Byty nejdříve (nebo nejlepší kvality) získávala režimní *nomenklatura* nebo ti, kdo využili klientelistických sítí nebo upláceli (Lux, 2012).

Například Romové (ale nejen oni) byli naopak celkem systematicky směřováni do nejstaršího a tedy nejzanedbanějšího bytového fondu (často v historických centrech měst).

Postupem času se státem financovaná bytová výstavba stále více potýkala s omezenými zdroji, takže přes ideologické deklarace proti soukromému sektoru byly později povoleny také jiné formy bytové výstavby a financování (podnikové, družstevní a individuální formy bydlení) (Lux, 2012).

Ekonomická transformace v 90. letech

Klíčové cíle transformačních procesů zahájených po roce 1989 zahrnovaly znovuzavedení soukromého vlastnictví a ustavení tržní ekonomiky. Státní podpora nové bytové výstavby téměř zanikla. Ceny stavebních materiálů byly liberalizovány a rychle vzrostly. Tyto dva faktory vedly k rychlému poklesu objemu bytové výstavby (Lux, 2012). Postupně převážila výstavba vlastnického bydlení nad nájemním.

Restituce

Restituce bytového fondu započaly na jaře roku 1991. Většina restitucí byla ukončena do konce roku 1993. Původním vlastníkům (či jejich dědicům) bylo navraceno přibližně 7 % z celkového množství bytů v ČR (Lux, 2012). Baršová (2001) poukázala na to, že restituce dopadly často negativně na část nájemníků v navracených bytových domech.

Nájemné sice bylo nadále regulované, vlastníci – zvláště v potenciálně lukrativních lokalitách – ale měli zájem na tom, aby svůj znovunabytý majetek mohli využívat co nejefektivněji. Snažili se tak „regulovaným“ nájemníkům poskytnout náhradní bydlení a uvolnit tak byty pro rekonstrukce a následný nový pronájem, tentokrát již neregulovaný.

Privatizace obecního bytového fondu

Privatizace bytů, jež na obce převedl stát, představovala vůbec nejvýznamnější změnu v oblasti bydlení po roce 1989. Samosprávy nebyly většinou schopné spravovat bytový fond efektivně. Velká část bytového fondu byla zanedbaná, regulace nájemného přitom obcím znemožňovala investovat do jeho oprav. Obce se tak se ve většině případů rozhodly pro privatizaci bytů. Byty byly nejčastěji prodávány za nízké ceny dosavadním nájemníkům. Zřejmě až na výjimky nebyly prostředky utržené při privatizaci reinvestovány do obecních bytových fondů (do oprav bytů, jež si obce ponechaly). Argumentace, že je potřeba privatizovat bytové domy, které nejsou schopny vydělat na svoji reprodukci z výběru nájemného, se tak dále opakovala. Do roku 2010 bylo prodáno zhruba 80% z bytového fondu, který na obce v roce 1991 převedl stát. Od té doby podíl obecního bydlení klesl pod 10% z celkového počtu (Lux, 2012).

Mezi lety 1991 a 2011 se zvýšil podíl vlastníků bytů (z 37,7% na 60,6%) na úkor nájemníků (z 39,5% na 24,3%) (ČSÚ, 2014, s. 17). Jak ukázalo nedávné šetření Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, privatizace bytového fondu obcí není u konce (Šimíková a kol., 2014). Zejména velká (nad 50 tisíc obyvatel) a středně velká města plánují v privatizaci svých bytů pokračovat. V některých případech si obce chtějí ponechat jen naprosté minimum bytů a to v době, kdy se připravuje Zákon o sociálním bydlení, kterým by měl stát uložit obcím povinnost podílet se významně na zajišťování bydlení pro občany, kteří jsou v bytové nouzi (viz níže).

Baršová (2001) ve své analýze privatizačních mechanismů poukázala na kategorie domácností, které v důsledku těchto procesů přišly o bydlení v – do té doby – obecních bytech. *„Obce tak vyloučily z možnosti účasti na privatizaci tři kategorie uživatelů bytů: ty, kteří nemohli doložit nájemní vztah písemnou smlouvou, tzv. „neplatiče“ (zpravidla bez ohledu na výši dluhu) a konečně ty, kteří si nebyli schopni opatřit sumu, řádově desetitisíce korun, na zaplacení první splátky. Ač se privatizační vyhlášky od sebe značně lišily, vyloučení výše uvedených kategorií osob bylo pravidlem. (...) Česká privatizace bytového fondu obcí odprodejem nájemníkům, která transformovala – selektivně, nesystematicky a podle nahodilých kritérií - užívací právo nabyté ve většině případů na základě administrativních rozhodnutí někdejších národních výborů v právo vlastnické, je pochybenou z hlediska principů spravedlnosti či rovných šancí. Mnoha občanům s průměrnými příjmy však umožnila získat značný majetek a právní jistotu bydlení. Bydlení sociálně slabých občanů, včetně sociálně slabých Romů, však neprosperovala. Její negativní dopady lze shrnout do tří okruhů: vyloučení z privatizace, změna pronajímatele ze subjektu s možnými sociálními závazky, resp. ohledy (obce), v subjekt ryze soukromý (např. družstvo vlastníků)*

a velmi podstatný nepřímý dopad - ochromení možnosti obcí poskytovat sociální bydlení“ (Baršová, 2001: 22 - 23).

Deregulace nájemného

Stát se v 90. letech rozhodl zachovat nezacílenou regulaci nájemného a také rozsáhlou ochranu nájemníků, jak fungovaly před rokem 1990, a povoloval jen nízké a pozvolné zvyšování nájemného. Regulace nájemného se týkala všech tehdejších nájmu, bez ohledu na vlastníka bytu (tj. vztahovala se na nájemníky v obecních bytech stejně jako v soukromých bytech, jež se objevily díky restitucím) (Lux, 2012). Bydlení tak mělo fungovat jako jakýsi polštář tlumící dopady transformace ekonomiky na obyvatele.

Novela občanského zákoníku z roku 1993 zprostila regulace nájemného nově pronajímané uvolněné byty. Na nájemní byty byly aplikovány dva extrémně odlišné režimy (bez ohledu na typ vlastníka nebo sociální situaci nájemníka):

- striktní nezacílená kontrola nájmu se smlouvami na dobu neurčitou a silnou ochranou nájemníků v pronajatých bytech;
- extrémně liberální systém uzavírání pronájmu bez omezení týkajících se smlouvy a efektivní ochrany v nově pronajímaných bytech.

Trh s nájemními byty se tak stal velmi segmentovaným (Lux, 2012).

Byly to často paradoxně právě chudší domácnosti, kdo se ocital mimo regulovaný segment a platil tak za své bydlení více než mnohé domácnosti s vyššími příjmy.

Regulované a tržní nájemné se k sobě po nabytí účinnosti zákona o jednostranném zvyšování nájemného v roce 2007 postupně přibližovaly. K dovršení deregulace došlo v roce 2012. V roce 2013 bylo v České republice cca 4,3 mil. domácností. Jejich podíl nákladů na bydlení na čistých příjmech činil průměrně 18,6%. Domácností v nájemních bytech, jejichž podíl nákladů na bydlení na čistých příjmech přesahoval 40%, bylo ve sledovaném roce 273 tis., tj. 35,2% domácností bydlících v nájemních bytech. Mezi roky 2009 – 2013 vzrostl počet domácností bydlících v nájemních bytech s podílem nákladů na bydlení na příjmech přesahujících hranici 40% o 63 tis., tj. o 29,9%, a to zejména v souvislosti s deregulací nájemného (KPMG, 2011).

Zrod tzv. holobytů a ubytoven

Zhruba v polovině 90. let začala postupně vznikat síť tzv. holobytů. Holobyty postupně zřizovala mnohá města, která se od sebe navzájem inspirovala. Podle Baršové (2001) byl tento proces důsledkem tehdejší právní úpravy poskytování náhradního bydlení pro neplatiče nájemného, jež prakticky neumožňovala vystěhování nájemníka bez poskytnutí náhrady. Holobyty byly zřizovány převážně na periferii měst. Lidé do nich byli odsouváni „za trest“, namísto toho, aby se s nimi systematicky řešily jejich problémy.

V poslední dekádě došlo k prudkému nárůstu počtu lidí žijících v ubytovnách. Neexistuje sice úplná statistika, poměrně spolehlivým ukazatelem jsou nicméně údaje o počtu osob, kterým byl vyplácen doplatek na bydlení do tzv. jiné formy bydlení, mezi které patří mj. ubytovny. Zatímco v roce 2008 bydlelo v jiné formě

bydlení celkem více než 11 tisíc osob, které pobíraly doplatek na bydlení, koncem roku 2014 už to bylo celkem 47 500 osob (z toho 27 tisíc bydlelo v ubytovnách) (GAC, 2015: 9). Ačkoliv ubytovny byly původně určeny svobodným pracovníkům a nebo pro krátkodobé ubytování, sociálně vyloučení zde bydlí často dlouhodobě, byť zde mají nejisté krátkodobé smlouvy. Šance jednotlivců a rodin, že se dostanou do standardního nájemního bydlení jsou značně malé.

I když ubytovny v posledních několika letech byly ve středu zájmu politického a mediálního diskurzu, pozornost výzkumníků v takové míře bohužel nepřitáhly. Několik málo studií, z nichž si lze udělat základní obrázek o lokální dimenzi politické produkce tohoto segmentu (ne)bydlení a o podmínkách, jež ubytovací zařízení poskytují ubytovaným domácnostem, nechala zpracovat Agentura pro sociální začleňování (Dvořáková 2012; Ripka 2012a; Ripka, 2012b; Pelikánová, Šmoldas, 2012; Štěpánková, Lomozová, 2013; částečně Kocman, Klepal, 2015).

Existence sociálně vyloučených lokalit

Za vyloučené z bydlení lze považovat také nemalou část obyvatel žijících v tzv. sociálně vyloučených lokalitách. Podle nové Analýzy sociálně vyloučených lokalit z roku 2015 žije v těchto lokalitách mezi 95 a 115 tisíci obyvatel (GAC, 2015). Autoři analýzy identifikovali celkem 606 takových lokalit v celkem 297 městech a obcích. Vedle toho zaznamenali zhruba 700 ubytoven, jež byly alespoň z části obývány sociálně vyloučenými domácnostmi. Ze srovnání s daty z první analýzy (GAC, 2006) vyplývá, že se „sociálně vyloučení stěhují nebo jsou stěhováni do více odlehých obcí s málo funkční infrastrukturou, takže sociální vyloučení v České republice přestává mít svůj dominantně městský charakter“ (GAC, 2015: 8).

Sociálně vyloučené lokality jsou běžně vnímány jako „romské“ (obydlené převážně Romy). Analýza ale konstatuje, že přibývá sociálně vyloučených lokalit, kde Romové netvoří většinu jejich obyvatel. Přibývají zde totiž obecně chudí, velmi často nezaměstnaní lidé a také senioři. Bytový fond v sociálně vyloučených lokalitách se vyznačuje v průměru vysokým stářím a zanedbaností. Byty jsou často přeplněné, náklady na bydlení jsou zde vysoké (často z důvodu vysokých energetických úniků). Chudí Romové bez domova a vyloučení z bydlení jako specifická cílová skupina státních politik totiž nebyli historicky vnímáni jako lidé bez domova, ale právě především prostřednictvím diskurzu sociálního vyloučení či místem bydliště v sociálně vyloučené lokalitě. Jevy jako řízené sestěhování Romů, násilné vystěhování, či etnický profilovaná privatizace bytových fondů, byly dávány do souvislosti s různými, formami sociální patologie či ohrožením mezi-etnického soužití, ale ne jako problémy spojené s absencí domova.

Slabě vymezená role obcí v zajišťování (sociálního) bydlení

V roce 1991 byly zákonem státní byty převedeny do vlastnictví obcí. Stát převod bytů na obce nespojil s žádnými pravidly ani doporučeními, jak by obce s nově nabytým majetkem měly nakládat. Začátkem roku 1992 pak přestal platit zákon o hospodaření

s byty. S výjimkou regulace výše nájemného (viz výše) se obce od této chvíle při pronajímání komunálních bytů řídily občanským zákoníkem a vlastními vyhláškami. Obecní bydlení v současnosti tvoří zhruba 10 % z celého bytového fondu. Zatímco některé obce se potýkají s dlouhodobou neobsazeností bytů, ve většině případů převyšuje poptávka výrazně nabídku. V průběhu roku se uvolní jen malé množství bytů. Některé z nich jsou pronajímány za tržní ceny (nejvyšší nabídce – např. formou tzv. obálkové metody, kdy není výjimkou, že jsou obecní byty pronajaty za vyšší cenu, než za jakou se pronajímají na volném trhu), některé za regulované nájemné rodinám či jiným kategoriím žadatelů (samosprávy pro ten účel mnohdy zavedly vlastní bodovací systémy hodnocení bytové potřeby), kritéria jsou však většinou taková, že vylučují nemalou část domácností v bytové nouzi z možnosti získat do nájmu obecní byt (nejčastěji jde o vyloučení těch, kdo obci dluží, nebo dříve dlužili na nájemném nebo vůči ní mají jiný dluh). Není možné odhadnout, kolik bytů je přidělováno a jakým způsobem. Decentralizace moci v této oblasti je skutečně velká. ČR je jednou z nejvíce decentralizovaných zemí v Evropě. Rozsáhlá fragmentarizace znemožňuje jakékoliv generalizace (věci jsou příliš rozdílné a rychle se mění) (Lux, 2012).

Vysoká míra decentralizace je podle Luxe jedním z hlavních faktorů vysvětlujících dlouhodobou absenci jakékoliv ucelené centrální strategie sociálního bydlení. Počet malých a finančně slabých samospráv je velký. Poukazováním na nedostatek zdrojů kladou obce účinný odpor jakékoliv intervenci ústředních orgánů. Veškeré pokusy připravit strategii sociálního bydlení nebo legislativně posílit zodpovědnost obcí za poskytování bydlení svým chudým občanům byly neúspěšné (k tomu viz následující část kapitoly). Podle řady obcí jsou sociální transfery (včetně sociálního bydlení) zodpovědností státu a měly by tak být financovány ze státního rozpočtu. Lobbying obcí je účinný, protože mnozí poslanci jsou bývalí starostové (Lux, 2012).

2. Struktura populace lidí bez domova a vyloučených z bydlení v České republice

Vzhledem k tomu, že chudobu a vyloučení z bydlení považujeme za dvě spojené nádoby, a z důvodu pouze omezených kvantitativních údajů o samotném bezdomovectví a vyloučení z bydlení, jsme se rozhodli následující podkapitulu postavit také na dostupných datech o životní situaci lidí chudých či ohrožených chudobou v České republice. Jsou to (důsledkem absence koncepční bytové politiky pro chudé domácnosti a domácnosti ohrožené chudobou) v naší perspektivě velmi pravděpodobně lidé ohrožení vyloučením z bydlení.

Skupiny ohrožené vyloučením z bydlení

Jen velmi málo osob může říci, že jim chudoba nehrozí. Míra rizik ale není distribuována rovnoměrně, některé skupiny osob, domácností jsou ohroženy více, jiné méně. Eurostat uvádí, že v České republice je chudobou a sociálním vyloučením ohroženo 15,3%

osob celkově, přičemž ve věkové kategorii 0-17 let jde o 20%, u dospělých (18-64 let) o 15,1 % a u věkové kategorie 65 a více let jde o 10,7%. Nejhroženější skupinu osob tvoří děti, jedná se o každého pátého člověka ve věku 0-17 let (Eurostat, 2013).

Jedináková, Pischová (2013) například ve zprávě o ubytovnách na Ostravsku hovoří o „azylových dětech“ či „dětech ubytoven“, kdy děti svůj dosavadní život či jeho významnou část strávily právě v těchto ubytovacích zařízeních.

Mezi skupiny ohrožené bezdomovectvím a vyloučením z bydlení v České republice řadíme na základě dostupné literatury a dat: vícečlenné rodiny (Mareš, 1999; Chudoba napříč generacemi, online; Kostecký a kol., 2011; Jedináková, Pischová, 2013), nezaměstnané (Mikeszová a kol., 2011; Kostecký a kol., 2011), seniory (Keller, 2010; Zdařilová, Vavřejková, Kadlecová, 2011; Sýkorová, Nytra, Tichá, 2014); ženy v pozici osamělého rodiče (Křížková, 2002), Romy (Mareš, 1999; Sirovátka, 2003), lidi se zdravotním postižením, osoby opouštějící instituce (Schwarzová, 2010).

Osoby bez střechy

Po roce 1989 se v České republice znovu objevil fenomén zjevného bezdomovectví, ač ve své latentní podobě existoval i dříve. Příčiny a důsledky bezdomovectví nejsou v ČR v současnosti dostatečně objektivizovány, tj. neexistuje dostatek využitelných teoretických poznatků a poznatků empiricky ověřených, podle kterých by bylo možno určit významnost jednotlivých determinant na vznik a průběh bezdomovectví. Nedostatečné informace máme také o rozsahu bezdomovectví.

Některé výzkumy ukazují na to, že mezi skupinou v situaci skrytého bezdomovectví přibýlo mladých lidí do 25 let, osob se zdravotním postižením a žen, i celých rodin s dětmi. Například dle dat z výzkumu organizace Naděje provedeného mezi lety 2002 – 2004 třem z deseti klientů nebylo ani 30 let. Nad 60 let bylo necelým čtyřem procentům klientů. U seniorů byla situace často spojena s kombinací neschopnosti pokrýt nezbytné (mandatorní) životní náklady, protože na ně příjmy nestačí, s osaměním a často s nemožností vyměnit dosavadní byt za menší. Téměř polovina lidí bez domova byla svobodná, dalších 35 % osob rozvedených. Přes 57 % z nich nemělo žádné děti. Mezi lidmi bez domova výrazně přibýlo žen (Prudký, Šmídová, 2010).

Existující výzkumy potvrzují předpoklady o zhoršeném zdravotním stavu oproti bydlící populaci. Mezi lidmi bez domova zjišťujeme vyšší výskyt chronických onemocnění, vyšší prevalenci infekčních chorob i častější problémy s duševním zdravím (Barták, 2005).

V rámci posledního Sčítání lidu, bytů a domů 2011 (dále jen SLBD 2011) byli ve spolupráci se Sdružením azylových domů ČR a Asociací poskytovatelů sociálních služeb dotazovány osoby v situaci skrytého bezdomovectví (tj. osoby žijící v azylových domech apod.). Z pohledu vzdělání byla nejčetněji zastoupena skupina lidí bez domova s výučním listem nebo se středoškolským vzděláním bez maturity (47,2 %). Druhou nejpočetnější skupinu tvořili lidé se základním vzděláním (28,5 %). V této skupině bylo více než 80 % těch, kteří začali svou profesní dráhu ekonomickou aktivitou, jen

20% z nich nikdy nepracovalo. Zhruba 4700 (28, 5%) lidí bez domova uvedlo, že jsou ekonomicky aktivní a 14,2% byli nepracující senioři (ČSÚ, 2012a).

Co se týče národnostního původu lidí bez domova, vyšší počet cizinců bez domova je spíše specifikem větších měst¹⁷⁸ (MPSV, 2013b).

Dostupná data ukazují též na existující problém bezdomovectví LGBT mládeže¹⁷⁹. Jako primární důvod pro bezdomovectví příslušníků této skupiny, které s sebou nese další přidaná rizika, jako například rizika spojená s drogovou závislostí a sexuální zneužívání mladistvých osob, které se ocitají bez domova, byly rozeznány závažné rodinné konflikty. 94% sociálních služeb, které se účastnily průzkumu provedeného v lednu 2013, mělo zkušenosti s LGBT lidmi bez domova. 38% zařízení identifikovalo souvislost mezi sexuální orientací klientů a jejich bezdomovectvím. Podrobné informace o vztahu bezdomovectví a sexuální orientace v ČR dosud neexistují (MPSV, 2013b, s. 13).

Nejnovější a současně nejrobustnější data o rozsahu bezdomovectví v ČR nabídl výzkum provedený v roce 2015 Ministerstvem práce a sociálních věcí. Elektronický dotazník byl zaslán sociálním pracovníkům všech obcí s rozšířenou působností v ČR, návratnost byla 97,4%. Celkový počet osob v situaci nebydlení (bez střechy či bez bytu) byl 68 485, z toho 8 158 dětí do 18 let. Nejvíce lidí bez bydlení bylo v Moravskoslezském kraji (13 838), v Praze (9 531) a ve Středočeském kraji. V nevyhovujícím a nejistém bydlení bylo celkem 118 564 osob. 78% osob mimo bydlení mělo trvalý pobyt v obci s rozšířenou působností, kde se aktuálně nacházeli. Sociální pracovníci jako nejčastěji používané nástroje pro řešení bezdomovectví uváděli sociální práci obce a činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí, jako chybějící nástroje řešení bezdomovectví uváděli nový obecní bytový fond či nízkonákladové bydlení (MPSV, 2016).

Prioritní skupiny sociálního bydlení podle MPSV

V říjnu 2015 vláda schválila Koncept sociálního bydlení, v rámci které jsou vymezeny prioritní (nejvíce ohrožené) skupiny, mající nárok na formu tzv. dostupného a sociálního bydlení.

Pro získání formy dostupného bytu byly jako prioritní skupiny stanoveny:

- senioři, zdravotně postižení a rodiny s dětmi nacházející se v situacích definovaných v ETHOS nebo splňující příjmovou podmínku (více než 40% disponibilních příjmů vynakládaných na bydlení);
- oběti domácího násilí;
- osoby opouštějící instituce (např. děti odcházející z dětských domovů);
- ohrožené domácnosti s dětmi nebo tam, kde je nutné zajistit sloučení rodiny.

¹⁷⁸ Například podle statistik nízkoprahového denního centra Armády spásy v Praze využilo jeho poradenských služeb v období od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2012 celkem 2158 osob, z toho 67% osob bylo české státní příslušnosti, 16% slovenské, 5% jiné a 12% osob národnost neúvedlo. V Brně se jedná o cca 12% cizinců. V menších městech jsou to spíše jednotlivci (MPSV, 2013b, s. 12 - 13).

¹⁷⁹ LGBT je shrnující název pro lesby, gaye, bisexuální a trans osoby (MPSV, 2013b, s. 13).

Pro získání formy sociálního bytu byly jako prioritní skupiny stanoveny:

- rodiny s dětmi a osoby přežívající venku.

Pro získání krizového bydlení byly jako prioritní skupiny definovány:

- osoby, u kterých je výrazné riziko ohrožení na zdraví a životě.

Pro všechny prioritní cílové skupiny platí, že musí být naplněny podmínky disponibilních příjmů nebo bytové nouze vymezené typologií ETHOS. Součástí zařazení do prioritní cílové skupiny musí být provedení individuálního sociálního šetření, které zjistí konkrétní situaci dané osoby (MPSV, 2015).

3. Stávající způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení

3.1 Podpora dostupnosti nájemního bydlení

Česká republika dlouhodobě investovala cca 80% do podpory bydlení vlastnického a pouze 20% do bydlení nájemního, takže podporuje spíše příjmově silnější, než příjmově slabší domácnosti. Přitom právě objem finančně podporovaného nájemního bydlení má souvislost s prevalencí bezdomovectví. Do podpory vlastnického bydlení jsou započítány náklady jako odpočet úroků z úvěrů od základu daně z příjmu fyzických osob, zvýhodněné úvěry a dotace na pořízení bydlení pro mladé, státní prémie ke stavebnímu spoření, či například možnost vlastníků získat příspěvek na bydlení (Sunega a kol., 2011: 5). Vedle podpory „na hlavu“ ve formě příspěvku na bydlení a doplatku nabízí také vláda podporu „na cihlu“ (Sunega a kol., 2011).

Program výstavby podporovaných bytů funguje od roku 2003, podporuje tzv. pečovatelské byty pro seniory a lidi s handicapem a vstupní byty pro osoby, které samostatně nenalézají bydlení na volném trhu, mladé rodiny s dětmi, či absolventy dětských domovů. Příjem domácnosti je zastropován, není však velký zájem obcí tyto byty stavět. Zájem a kapacita obcí věnovat se výstavbě podporovaných bytů je řádově vyšší, co se týče bytů pro seniory: těch bylo v letech 2003 - 2012 postaveno za 2,4 mld. Kč, zatímco vstupních bytů pouze za 0,4 mld. Kč. Například v Pardubickém kraji byla státní podpora bytů pro seniory celkem 113 mil. Kč, zatímco vstupní byt nebyl financován žádný (MMR, 2013a,b). To ukazuje, že obce sice kapacitu administrovat projekt a stavět mají, ale vstupní byty pro nízkopříjmové domácnosti stavět nechťely. MMR využívání dotací nesledovalo, proto není známo, jak byla nastavena na různých místech kritéria pro nájemníky, například zda nebyly některé skupiny osob diskriminovány v přístupu k těmto bytům, zda nájemníci platili kauci, jak vysoké, zda se do bytů dostávali ti nejchudší, anebo byly rezervovány pouze pro mladé rodiny s dětmi, zda v některých z těchto bytů bydleli Romové. Špatnou správu dotací vytkl MMR i Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ, 2016). Nic nenasvědčuje tomu, že by tento program zlepšil přístup k bydlení nejohroženějším domácnostem.

Dalším státním programem pro podporu bydlení nízkopříjmových domácností byl program Státního fondu rozvoje bydlení. Neexistuje komplexní evaluace tohoto

programu, ale je k dispozici výzkum o používání programu na výstavbu nového obecního bydlení. Program využilo zhruba 5% měst a obcí v ČR, a to především malá města a obce, která nejsou centry pracovních příležitostí. Motivací měst pro vstup do programu nebylo řešení bytové situace chudých či vyloučených obyvatel, ale podpora rozvoje obce a přestavování opuštěných objektů, které nejsou využitelné pro komerční účely (Matoušek, 2012: 134). Paradoxně s výstavbou nového sociálního bydlení nedocházelo k segregaci sociálně vyloučených obyvatel obcí, protože ti se často do sociálního bydlení vůbec nedostávali:

„Při poskytování obecního a sociálního bydlení dochází ke strukturální diskriminaci. Ukazuje na existující bariéru, určitý minimální práh, který musí žadatelé o sociální bydlení překročit, aby bydlení získali. Bydlení vlastněné obcemi neplní vždy funkci sociálního bydlení, a dokonce i část bytového fondu deklarovaná jako sociální bydlení není využívána zcela v souladu s posláním sociálního bydlení. Aplikace výše uvedených kritérií dopadá nejvíce na stejné osoby nebo domácnosti, které pravděpodobně budou mít problémy zajistit si bydlení na bytovém trhu – osoby dlouhodobě nezaměstnané, s nízkými příjmy zadlužené a někdy i diskriminované z důvodu své etnicity“ (Matoušek, 2012: 123).

Státní politika podpory dostupnosti bydlení byla tedy na jedné straně velmi slabá oproti politice podpory vlastnického bydlení, vedle toho však podpora nájemního bydlení nebyla dostatečně adresná, aby řešila bezdomovectví a vyloučení z bydlení.

3.2 Tvorba veřejných politik

Zákon o sociálním bydlení jako součást programového prohlášení Topolánkovy vlády¹⁸⁰

Potřeba vytvoření sektoru sociálního bydlení v ČR je různými aktéry konstatována již řadu let. Např. Veřejný ochránce práv (ombudsman) na ni upozorňoval prakticky každoročně v souhrnných zprávách o své činnosti, jež předkládá poslanecké sněmovně, již od roku 2003. V jedné ze zpráv ombudsman upozornil, že Koncepce bytové politiky na léta 2005 – 2010, schválená vládou, neřeší adekvátně otázku bydlení sociálně ohrožených částí populace (VOP, 2007). Podle zmíněné koncepce měla být *„pro občany s nízkými příjmy a na okraji společnosti určena výstavba obecních bytů podporovaných ze zdrojů Ministerstva pro místní rozvoj a Státního fondu rozvoje bydlení se speciálním určením (dále jen SFRB) a dále stávající nájemní byty obce“* (VOP, 2007: 8).

Podle Veřejného ochránce práv byla takováto podpora bydlení cílové skupiny naprosto nedostatečná, protože použití těchto nástrojů a uplatňování bytové politiky v praxi zcela záviselo na aktivitě a přístupu obcí. Ombudsman proto vyjádřil názor, že je potřeba schválit *„zákon o sociálním bydlení, který by systematicky a zcela jasně v oblasti bytové politiky:*

¹⁸⁰ Koaliční vláda ODS, KDU-ČSL a Strany zelených vládla pod vedením Mirka Topolánka od ledna 2007 do března 2009, kdy jí byla vyslovena nedůvěra poslaneckou sněmovnou.

-
- vymezil postavení státu a obcí;
 - stanovil jejich povinnosti;
 - určil minimální standard bydlení;
 - vymezil cílovou skupinu osob pro sociální bydlení;
 - stanovil nutnost tvorby bytového fondu pro účely sociálního bydlení (...) a
 - vyřešil vazby na související právní předpisy“ (tamtéž: 109).¹⁸¹

Zákon o sociálním bydlení následně počátkem roku 2007 zařadila jako závazný legislativní úkol do Plánu legislativních prací vláda premiéra Topolánka. Jedním z programových cílů do roku 2010 se stal mj. cíl „Zpřesnit definici a vymezení podpory v oblasti SB a rozšíření finanční podpory obcí v oblasti SB s důrazem na odpovědnost obcí“ (Vláda ČR, 2007), podle kterého měl být návrh zákona připraven do února 2009. Práce na projektu probíhaly od září 2007. Ministerstvo pro místní rozvoj zpracovalo dokument, jenž obsahoval celkem šest variant možného postupu (MMR, 2008a):

Varianta 1

Poskytovat dotace obcím na výstavbu nájemních bytů v režimu „de minimis“ jako doposud.

Varianta 2

Rozšířit stávající podpory – tj. navrhnout a modifikovat dotační investiční podporu výstavby SB a zavést provozní podporu pronajímatele SB formou kompenzace uznatelných nákladů; definovat novou sociální službu.

Varianta 3

Rozšířit okruh sociálních služeb o „sociální bydlení“, přičemž sociální službou bude poskytnutí ubytování a popř. dalších souvisejících služeb v návaznosti na sociální vymezení cílové skupiny.

Varianta 4

Založit přenesenou působnost obce související s evidencí osob oprávněných ucházet se o SB; dále navrhnout a notifikovat investiční podporu výstavby SB a zavést provozní podporu pronajímatele SB formou kompenzace uznatelných nákladů; definovat novou sociální službu.

Varianta 5

Konkretizovat povinnost obcí v oblasti SB v samostatné působnosti, a to v přímé návaznosti na § 35 zákona o obcích; dále navrhnout a notifikovat investiční podporu výstavby SB a zavést provozní podporu pronajímatele SB formou kompenzace uznatelných nákladů; definovat novou sociální službu.

¹⁸¹ Zejména na zákon o obcích, občanský zákoník, zákon o pomoci v hmotné nouzi a zákon o existenčním a životním minimu.

Varianta 6

Závazky státu v oblasti bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením realizovat prostřednictvím přímé výstavby SB státem jako investorem. Definovat novou sociální službu.

Hned byly vyloučeny dvě varianty: 1. varianta (jež navrhovala udržení stávajícího stavu) a 6. varianta (jež navrhovala výstavbu SB státem jako investorem) (MMR, 2010).

Některé další varianty byly odmítnuty Svazem měst a obcí ČR a Civilně-správním úsekem Ministerstva vnitra, který je obcím v oblasti správy metodicky nadřazen. Oba subjekty odmítly představu, že by obce řešily problematiku sociálního bydlení v přenesené i v samostatné působnosti. A to i přesto, že by vynaložené náklady v přenesené působnosti byly obcím hrazeny státem.

Bylo zároveň odmítnuto řešení zadaného úkolu formou zákona o sociálním bydlení. Důvody pro to byly uváděny dva: za první skutečnost, že v nejbližších letech mělo dojít k deregulaci nájemného a nové úpravě občansko-právních vztahů, od nichž se očekávala zásadní změna podmínek v oblasti bydlení; za druhé proto, že právní regulace ve formě zákona v situaci „ještě částečně deformovaného sociálně-ekonomického prostředí“ nebyla považována za dostatečně pružnou. Bylo konstatováno, že po dokončení transformačních procesů by měla být provedena analýza „rozsahu potřeb osob z cílové skupiny v podmínkách funkčního trhu s byty a narovnaných vztahů mezi nájemci a pronajímateli“. Bylo doporučeno zrušit formu plnění programového cíle vlády, jímž byl návrh nového zákona, k čemuž došlo v květnu 2008, a nahradit ji opatřeními ve formě podzákoných předpisů nebo dílčích novel stávajících zákonů s tím, že navržený postup nebrání případné zákonné úpravě v budoucnosti.

Jako nejvhodnější varianta řešení sociálního bydlení byla vyhodnocena varianta č. 2, jež předpokládala:

- investiční podporu výstavby SB (ve formě dotací);
- provozní podporu pronajímatelů bytů pro osoby z cílové skupiny formou kompenzace ustatelných nákladů (státní vyrovnávací platba);
- zavedení nové sociální služby zaměřené na podporu dovedností spojených se samostatným bydlením a na oblast prevence ztráty bydlení (MMR, 2010).

První z bodů byl realizován prostřednictvím Nařízení vlády č. 333/2009 Sb., zbylé dva body nebyly nikdy realizovány¹⁸². Dotace SFRB na výstavbu tzv. sociálních nájemních bytů byly poskytovány necelé dva roky. Počínaje rokem 2011 nebyly na program z rozpočtu SFRB alokovány žádné prostředky.

¹⁸² V případě provozní podpory sociálního bydlení vláda konstatovala, že „platná právní úprava (zákon o státní sociální podpoře, zákon o sociálních službách a zákon o pomoci v hmotné nouzi) v dostatečné míře upravuje problematiku poskytování pomoci a podpory státu potřebným občanům v nepříznivých sociálních situacích (např. formou příspěvku na bydlení nebo formou doplatku na bydlení). Vláda je toho názoru, že pokud hodlají obce řešit problematiku bytové politiky pro nízkopříjmové skupiny obyvatel nad rámec platné právní úpravy, měly by případné finanční dopady z předmětných smluvních vztahů řešit z vlastních zdrojů...“ (Vláda ČR, 2009).

Tzv. „Čunkova koncepce“

Mezitím byl, na podzim roku 2008b, zveřejněn dokument „*Návrh koncepce přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst obývaných převážně občany romského etnika*“, který nechalo zpracovat Ministerstvo pro místní rozvoj pod vedením Jiřího Čunka¹⁸³. O zákonu o sociálním bydlení už v něm není ani zmínka. Návrh předpokládal kompenzaci části nákladů vlastníkům bytových domů, kteří nabídnou některé byty k využití pro sociální bydlení. Šlo zřejmě o první (porevoluční) vládní materiál, ve kterém se (znovu) objevila myšlenka kategorizace cílové skupiny podle „*sociální úrovně rodin*“, resp. podle toho, „*do jaké míry (jsou rodiny) závislé na odborné pomoci sociálních pracovníků*“ (tamtéž: 21).

Rozdělení rodin do skupin mělo být prováděno na základě sociodemografické analýzy doplněné o zkušenosti místních sociálních pracovníků. Cílem podpory poskytované rodinám ve třetí skupině, tedy těm, které „*vyžadují intenzivní pomoc*“, měla být „*výchova k odpovědnosti*“, „*změna názorů (a povahových rysů?)*“ (tamtéž: 25). „*Nejvhodnějším řešením v tomto případě (mělo být) umístění (sestěhování) (rodin) do zařízení „režimového bydlení“, tj. do vhodných ubytoven, kde by ve spolupráci s úřady a institucemi státní správy mohla probíhat intenzivní sociální práce na základě uzavřeného kontraktu s jednotlivými rodinami*“ (tamtéž). Bydlení s sebou mělo nést „*jisté – z hlediska cíle žádoucí – nepohodlí*“, které se mělo „*stát nástrojem motivace a snahy o změnu způsobu života*“. V případě nedodržování podmínek (pravidelné placení nájmu, zákaz požívání alkoholu a drog, zákaz rušení nočního klidu) mělo následovat vystěhování a nutné rozdělení rodiny na ženy s dětmi a muže v azylovém bydlení (MMR, 2008b: 26).

Na návrh koncepce MMR se snesla kritika především od romských organizací a lídrů, ale také ze širší lidskoprávní komunity. MMR odmítlo zveřejnit jména expertů, kteří na Konceptci pracovali a návrh koncepce MMR nebyl dále rozpracován a materiál byl, poté, co Jiří Čunek v lednu 2009 rezignoval na funkci ministra, odložen.

Další vládní koncepcí týkající se sociálního bydlení, byla Koncepce bydlení ČR do roku 2020. Ta uložila MMR připravit „*Návrh komplexního řešení sociálního bydlení s využitím institutu tzv. bytové nouze. Bytovou nouzi je nutno definovat prostřednictvím sociální situace, resp. událostí, ve které se oprávněné osoby nacházejí, a to ve spojení s neuspokojenou bytovou potřebou. Je rovněž třeba předložit návrh legislativní úpravy „osob v bytové nouzi“ a vytvořit nástroje pro prevenci a řešení sociálního a prostorového vyloučení*“ (KPMG, 2011).

Diskuse kolem podoby bydlení pro Romy pokračovaly a promítaly se do dalších dokumentů, například do „*Východisek strategie boje proti sociálnímu vyloučení*“ (Gabal, Víšek, 2010), anebo „*Strategii boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011 – 2015*“ (ASZ, 2011). O přípravě této strategie máme díky dokumentům, které u ostatních strategií většinou chybí, více informací a ukázaly se při ní některé klíčové postupy a pozice jednotlivých aktérů, a proto se jí budeme věnovat blíže v samostatné podkapitole.

¹⁸³ Většina autorů tzv. „Čunkovy koncepce“ nebyla nikdy zveřejněna, jedním ze známých členů týmu byl tehdejší poradce ministra Josef Baláž, a také Petr Víšek působící střídavě na MPSV a MMR.

3.3 Sociální bydlení ve „Strategii boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011 - 2015“

Na podzim roku 2010 se pod vedením MMR a Agentury pro sociální začleňování scházela pracovní skupina pro oblast bydlení, která čítala 20 členů z veřejné správy i neziskového sektoru a akademie¹⁸⁴. Obsazení této skupiny i způsob její práce předznamenal řešení politiky bydlení v následujících letech, proto se věnujeme přípravě tohoto dokumentu detailněji.

Pracovní skupina se sešla celkem pětkrát, definovala své výchozí materiály a celkem pět priorit, kterým se měly věnovat podskupiny, nakonec však reálně fungovala podskupina pouze jedna. Výchozí materiály byly doplněny zástupcem Svazu měst a obcí ČR (dále jen SMO ČR) o analýzu regulace nájemného a zástupkyně MMR, tehdejší ředitelka Sekce politiky bydlení, navrhla také do podkladových materiálů doplnit „Nedokončený návrh zákona o sociálním bydlení zpracováváný MMR a MPSV“, do podkladových materiálů se však dostal návrh zákona, který připravilo Sdružení majitelů domů a bytů a který už tehdy rozlišoval „zaviněnou“ a „nezaviněnou“ nouzi¹⁸⁵. Objevilo se zde několik právních analýz, analýza diskriminace, analýzy segregace a zprávy o stavu romské komunity.

Na popud SMO ČR byl seznam výchozích dokumentů doplněn o dokument „Regulace nájemného - politicky motivovaná nespravedlnost“, který vypracoval tým národohospodářské fakulty VŠE. Řešení sociálního bydlení je podle něj výhradně na straně poptávky. *„Sociální ochrana nájemníků by se měla soustředit zejména na poskytování cílených, dočasných a motivačních sociálních dávek ve formě přímých plateb nájemníkům. Pokud tyto dávky budou konstruovány jako příspěvek na standardní bydlení pro případ, že výše nájemného překročí 25 až 20% disponibilního příjmu domácnosti, pak celkové náklady se na tyto dávky budou pohybovat od 4 do 10 miliard Kč ročně. Prostředky na jejich vyplácení lze získat zrušením stávajícího nefunkčního Příspěvku na bydlení a zejména odstraněním neefektivních dotací na výstavbu sociálních bytů či na podporu tzv. stovebního spoření“* (Zajíček, Ševčík, Zeman, 2009: 8).

Skupinu připravující definici sociálního bydlení a základní vymezení klíčových aktérů vedl sociolog bydlení Martin Lux ze SOÚ AV ČR, její další členové byli z NNO, MPSV, Sdružení ochrany nájemníků a zástupce soukromého sektoru. Do podskupiny byly také jmenovány zástupkyně MMR, ale nebyly uvedeny jako spoluautorky výsledného dokumentu. V podskupině, ani v hlavní skupině nebyl přítomen žádný člověk se zkušeností bytové nouze či vyloučený z bydlení. Výsledkem práce skupiny byl

¹⁸⁴ Vedle zástupců MMR a ASZ zde byl člen z Hospodářské komory ČR, Ministerstva spravedlnosti, Rady vlády pro záležitosti romské komunity, Státního fondu rozvoje bydlení, Ministerstva práce a sociálních věcí krajského úřadu Zlínského kraje, a kanceláře VOP. Z neziskových organizací zde byli zástupci Armády spásy, Centromu, Sdružení nájemníků ČR, Česká společnost pro rozvoj bydlení, a vedle toho také zástupce Svazu měst a obcí a soukromé realitní kanceláře Central Europe Holding.

¹⁸⁵ Autoři návrhu – lobbyisté vlastníků bytových domů – vycházeli z moralistního předpokladu, že je možné rozdělit žadatele o sociální bydlení na ty, kteří si svoji bytovou nouzi způsobili vlastním přičiněním, a na ty, kteří se do ní dostali v důsledku vnějších okolností. Viz také např. Matoušek (2016).

dokument vymezující cíle sociálního bydlení, cílové domácnosti, definující sociální bydlení a stanovující další podpůrné nástroje (Lux a kol., 2011).

Podle zápisu členové skupiny hlasovali o tom, zda má být připravován Zákon o sociálním bydlení, a shodli se, že ano. Zákon měl uložit obcím povinnost zajistit takový počet bytů na svém území, jaký bude odpovídat potřebě v daném území. Obce mohly byty zajišťovat z vlastních zdrojů, anebo prostřednictvím NNO. Materiál počítal s rolí ubytoven v rámci systému sociálního bydlení a jako hlavní navrhoval nástroje pro snížení ekonomických rizik souvisejících s nájmem.

Cílem celého systému sociálního bydlení podle něj mělo být „*posílení individuálního přístupu, zvýšení odpovědnosti cílové domácnosti, ale také větší možnost výběru z alternativ bydlení pro cílovou domácnost*“ (Lux a kol., 2011: 3). Materiál také rozděloval dvě cílové skupiny: domácnosti, které mají dostatek kompetencí k udržení nájemního bydlení, a domácnosti, které tyto kompetence nemají. Toto rozdělení odpovídalo předešlému rozdělování domácností podle kompetencí k bydlení, obsaženém v návrhu systému dostupného bydlení (Lux a kol., 2010).

Na čem dále se skupina shodla?

„1) Zákon o sociálním bydlení by měl minimálně a) specifikovat formy bydlení, b) specifikovat technický standard, c) specifikovat zacílení (cílová skupina) sociálního bydlení.

2) Zákon by měl obsahovat povinnost obcím stanovit počet bytů pro účely sociálního bydlení. Nabízí se několik forem i poskytování ze strany neziskových organizací – obec nemusí (sociální bydlení) dělat sama, ale může to delegovat na NNO, atd. Obce nemusí mít vlastní bytový fond, ale je nutné, aby za toto opatření měl někdo odpovědnost = obec“ (Lux a kol., 2011: 3).

Hlavním úkolem vyplývajícím pro Ministerstvo pro místní rozvoj z této části byla příprava Zákona o sociálním bydlení. Jak se k tomuto úkolu MMR stavělo?

Na prvních dvou jednáních zastupovala MMR ředitelka sekce bydlení Milena Brožová, ta však byla během práce odvolána z funkce a její místo nahradila jiná zástupkyně MMR, která se následně stala hlavním diskutérem ve skupině. Na třetím zasedání vyžadovala, aby cílová skupina sociálního bydlení byla definována prostřednictvím vymezení bytové nouze. Také zmínila, že pro MMR není problémem přijetí zákona o sociálním bydlení. Na pátém jednání pracovní skupiny, která diskutovala výstupy podskupiny vedené M. Luxem, však zástupkyně MMR již prezentovala odlišné stanovisko: cílová skupina neměla být definována prostřednictvím bytové nouze, ale vymezení se mělo týkat pouze obyvatel sociálně vyloučených lokalit, protože, dle ní, celá strategie se týkala sociálně vyloučených lokalit. Kladením dalších připomínek trvala zástupkyně MMR na tom, že definice cílové skupiny vypracovaná kolektivem je nevyhovující. Následně došlo k důležité změně ohledně potřebnosti Zákona o sociálním bydlení, o kterém dříve zástupkyně MMR uvedla, že s ním MMR nemá problém.

Zápis z jednání pracovní skupiny konané dne 24. 11. 2010 uvádí, že zástupkyně MMR argumentovala, že pokud by byl přijat Zákon o sociálním bydlení, „zabetonovala“ by

se možnost, aby v obcích vznikaly bytové projekty dle jejich individuálních potřeb. Vedle toho podle ní MMR nepovažuje za nutné dále upravovat technický standard sociálního bydlení, protože zde postačí aplikace stavebního zákona. Reagoval vedoucí podskupiny Martin Lux, který uvedl, že každý zákon má obecnější povahu, tzn. definuje základní postupy v obecnější rovině, vedle toho uvedl, že v zákoně musí být aspoň naznačena povinnost určitého subjektu za jeho naplňování, jinak takový zákon nemá smysl (ASZ, 2010).

Přípravu zákona se sice podařilo prosadit do výsledného dokumentu, MMR však v připomínkovém řízení nedovolilo zahrnout tento úkol do Strategie. Ve výsledné strategii se tak neobjevil ani úkol přípravy zákona, ani vymezení kompetence obcí, ani řešení stavebně-technického stavu nevyhovujících ubytoven. Objevila se zde však další konkretizace zadání pro Komplexní řešení sociálního bydlení, které mělo zajistit:

- „- zahrnutí cílové skupiny mezi osoby řešené v rámci sociálního bydlení prostřednictvím institutu bytové nouze;*
- specifikaci okolností, za kterých mohou osoby v bytové nouzi požádat o zajištění jednotlivých forem sociálního bydlení;*
- návrh legislativních změn směřujících k vyššímu zapojení obcí do zajišťování bytových potřeb;*
- nástroje pro prevenci a řešení sociálního a prostorového vyloučení;*
- vázání podpůrných programů MMR, popř. SFRB zaměřených na sociální bydlení osob v bytové nouzi a nástrojů MPSV (sociální transfery, sociální služby);*
- cílenější směřování dotací z evropských strukturálních fondů;*
- podporu neziskovým organizacím, popř. dalším poskytovatelům, při realizaci sociálního bydlení“ (ASZ, 2011: 20).*

3.4 „Koncepce bydlení ČR do roku 2020“

V roce 2011 MMR předložilo „Koncepti bydlení ČR do roku 2020“. Tato koncepce obsahovala i několik úkolů týkajících se sociálního bydlení. Jedním z nich bylo vypracování legislativní analýzy (KPMG, 2011). MPSV tedy vypracovalo legislativní analýzu, která doporučila přijetí samostatného zákona o sociálním bydlení a „*definovat pojem bytové nouze, podmínky pro vydání osvědčení o bytové nouzi a jeho časovou platnost, a důsledky, které pro fyzickou osobu ze stavu bytové nouze plynou vč. případných veřejnoprávních nároků, a vůči komu může oprávněná osoba tyto nároky uplatnit*“ (MPSV, 2013a: 28).

Dalším úkolem bylo vypracování Návrhu na vymezení osob v tzv. „bytové nouzi“. Je s podivem, že MPSV nepoužilo pro návrh typologii ETHOS, ale namísto toho definovalo bytovou nouzi následovně: „*Domácnost, či osoba se nachází v bytové nouzi, pokud nemá možnost užívat žádné obydlí nebo užívá nevhodné obydlí nebo je ohrožena jeho ztrátou, a zároveň její celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí neumožňují překonat tuto nepříznivou situaci vlastními silami*“ (MPSV, 2012: 2).

Definice bytové nouze byla dále zužována dalšími kritérii, která s bytovou situací nesouvisela, například příjmovým kritériem. Vedle toho byla bytová nouze vymezena negativně, nezahrnovala lidi, kteří odmítli bez vážných důvodů sociální práci, přišli o předchozí bydlení „vlastním přičiněním“ (např. exekucí), nejsou v hmotné nouzi, či dokonce byli vyřazeni z evidence uchazečů o zaměstnání. Dokument také uváděl, že primárním řešením bytové nouze má být sociální práce, ne bydlení (MPSV, 2012).

Ještě v lednu 2013 zástupci MPSV a MMR oznámili na jednání Stálé komise pro rodinu a rovné příležitosti Poslanecké sněmovny, že samostatný zákon nebude připravován. Nejsou k dispozici argumenty pro tento postup, zástupci MPSV později uváděli, že na jednání s tímto požadavkem přišel náměstek MMR Miroslav Kalous.

Sociální ubytovny jako dlouhodobé řešení sociálního bydlení?

O měsíc později byla zveřejněna zpráva Sociální ubytovny jako dlouhodobé řešení pro sociálně slabé (ÚÚR, 2012)¹⁸⁶. Výzkumná otázka byla stanovena následovně: „zda za určitých podmínek může ubytovna sloužit k dlouhodobému bydlení tak, aby byly uspokojeny všechny tři domény podle FEANTSy (fyzická, právní a sociální) za předpokladu udržitelného provozu“ (ÚÚR, 2012: 5) a dále uvádí, že zjištění tohoto výzkumu budou „jedním z podkladů pro přípravu komplexního řešení sociálního bydlení, jehož přípravou je pověřeno MMR ve spolupráci s MPSV“ (tamtéž).

Výzkumná zpráva byla založena na šesti rozhovorech s majiteli a provozovateli ubytoven. V závěru práce je uvedeno několik doporučení pro „úspěšný a bezproblémový chod ubytovny sloužící k dlouhodobému sociálnímu bydlení“ (tamtéž: 22). „Bezproblémový chod“ je zde uvažován jako dodržování provozního a ubytovacího řádu ze strany ubytovaných. Na ubytovny má být ideálně kontrolován vstup, pokud je to možné, měl by zde být nepřetržitý dohled nad ubytovanými, kamerový systém „výrazně přispívá k dodržování ubytovacího řádu“, devastaci společenských prostor „ze strany ubytovaných a zejména jejich dětí“ se lze vyhnout zrušením společenských místností, anebo jejich používání pouze za přítomnosti zaměstnance provozovatele ubytovny, je vhodné kontrolovat a omezovat spotřebu energií a zapojovat ubytované do úklidu nebo údržby společných částí ubytovny, nebo jejího okolí (tamtéž).

Výzkumná zpráva měla celou řadu nedostatků – ať už ten základní, že nebyl zjišťován faktický stav, ani nebylo získáváno vyjádření od ubytovaných, ale pouze prohlášení majitelů. Dalším vážným nedostatkem byl fakt, že prezentovaná data se neslučovala se závěry analýzy. Hlavním problémem však byla jasná výzva, aby byla upravena legislativa, která by legalizovala a regularizovala dlouhodobost ubytování na krátkodobých ubytovnách. Vůči „závěrečné zprávě“ Ústavu územního rozvoje se zvedla doslova bouře odporu zejména v akademických a odborných kruzích.

Základní námitky shrnul Otevřený dopis akademických a výzkumných pracovišť, asociací a organizací ministrům MMR a MPSV z 29. března 2013. Hlavní výzva dopisu byla následující:

¹⁸⁶ Zpráva je datována rokem 2012, byla však zveřejněna až v roce 2013.

„Vaším cílem by mělo být zajistit kvalitní, cenově dostupné a nesegregované bydlení všem, kteří nejsou schopni zajistit si ho vlastními silami. Cesta pro splnění tohoto cíle byla již několikrát v minulosti odbornou veřejností jasně naznačena, naposledy v původním znění Strategie boje proti sociálnímu vyloučení pro roky 2011-2015, od kterého však bylo bohužel upuštěno. Cestou je urychlené přijetí zákona o sociálním bydlení, který bude definovat standard kvality tohoto bydlení a také legislativní zakotvení povinnosti obcí plánovat a garantovat pro své občany kapacity sociálního bydlení. Bydlet samostatně může s adekvátní podporou každý, jak ukazují výzkumy z oblasti deinstitutionalizace ústavní péče.“ (Ripka a kol., 2013)

Otevřeným dopisem se započala větší angažovanost zástupců akademické a vědecké obce, sociálních pracovníků a neziskových organizací a lidí bez domova do formulace politiky sociálního bydlení. Platforma pro sociální bydlení, sdružení organizací a expertů na problematiku bezdomovectví a vyloučení z bydlení, oznámila svoji existenci v Ostravě v květnu 2013. Ostrava hrála v politikách sociálního bydlení dlouhodobě velmi významnou roli, a tak bude vhodné se na místní situaci podívat blíže (v kapitole páté).

4. Sociální práce s lidmi bez domova a vyloučenými z bydlení v českém kontextu

V české literatuře jsou v obecné rovině popisovány dva stěžejní přístupy v práci s lidmi bez domova při reintegraci zpět do bydlení. Jedná se o přístupy podporovaného bydlení¹⁸⁷ „Bydlení až po přípravě“¹⁸⁸ a „Bydlení především“¹⁸⁹, které reagují na bytové potřeby jedinců, zároveň skrze sociální práci nabízejí podporu v dalších, pro znovuzískání či udržení bydlení, podstatných oblastech života.

4.1 „Bydlení až po přípravě“ neboli vícestupňové (prostupné) bydlení

V přístupu „Bydlení až po přípravě“ řešení sociálních, osobních či rodinných problémů předchází možnosti dlouhodobého bydlení. Přístup „Bydlení až po přípravě“ je zaměřen na domácnosti s tzv. „nedostatečnou kompetencí“ k udržení dlouhodobého nájemního bydlení. Specificky pro ČR se systém skládá ze tří stupňů. Na nejnižším stupni se nacházejí služby „azylových domů“, dalším stupněm je „tréninkové

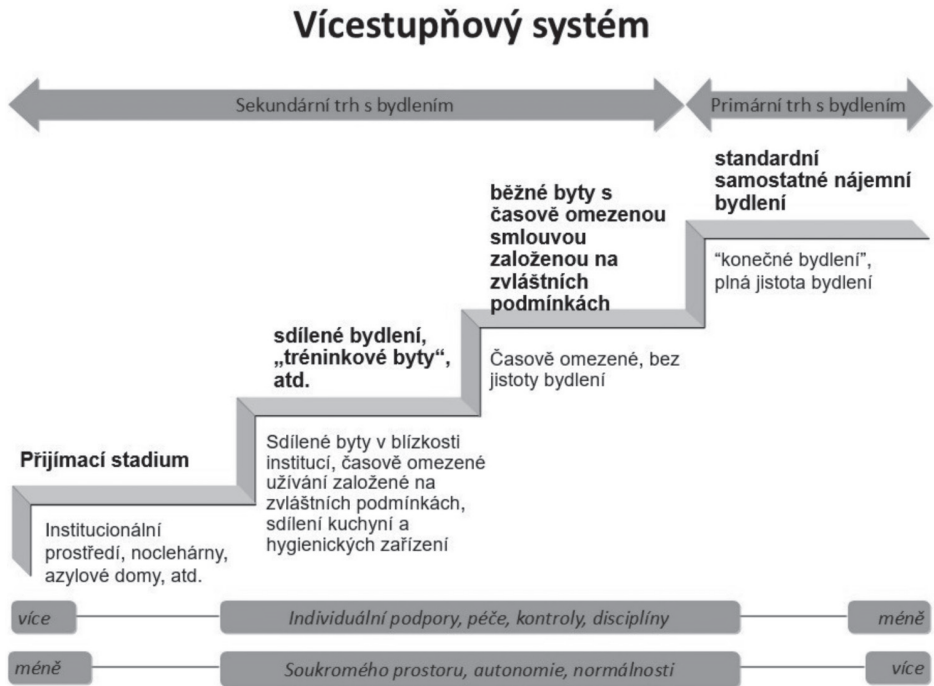
¹⁸⁷ Podporovaným bydlením rozumím podporu, která se vztahuje k bydlení a zahrnuje řadu aktivit, například hospodaření s rozpočtem, zvládání dluhů na nájmu, vycházení v sousedských vztazích, zvládání domácnosti a oprav v bytě a jiné. Důraz je kladen na zvládání jednotlivých aktivit samotným uživatelem. Tato podpora se může odehrávat v různých typech bydlení či ubytování (od azylových domů, pečovatelských domů až po samostatný dům či byt) (The Royal Borough of Kensington and Chelsea, 2015).

¹⁸⁸ Známy také jako „Housing ready“, „continuum of care“ či „vícestupňové bydlení“.

¹⁸⁹ Rozšířený pod názvem „Housing first“.

bydlení“, do kterého se dostávají uživatelé azylových domů po dosažení kompetence, posledním stupněm je dlouhodobé samostatné nájemní bydlení (Lux a kol., 2010).

Obrázek č. 2 Vizualizace vícestupňového systému bydlení



Zdroj: Busch-Geertsema (2015)

První stupeň: krizové (přechodné) ubytování

První stupeň představuje krátkodobé ubytování pro osoby v nepříznivé sociální situaci. Toto ubytování poskytují azylové domy formou celodenního ubytování. Souběžně je poskytována sociální práce v podobě odborného sociálního poradenství. Pobyť je dlouhodobější, klienti by měli naplňovat domovní řád azylových domů a aktivně řešit svou sociální situaci, tedy hledat si práci a bydlení. Celkovým cílem azylových domů je posun uživatele k soběstačnosti a sociální reintegraci (Průdková, Novotný, 2008; Mikeszová a kol., 2011; Marek a kol., 2012).

V praxi lidé v azylových domech setrvávají dlouhodobě (resp. kolují mezi nimi). Šanci posunout se do dlouhodobého nájemního bydlení mají minimální. Jediný posun, ke kterému dochází a který je pomáhajícími pracovníky interpretován jako úspěšný, je do komerčních ubytoven (Lindovská, 2016).

Azylové domy jsou členěny na azylové domy pro muže, azylové domy pro ženy a matky s dětmi, nověji vznikají také azylové domy pro rodiny, azylové domy pro

lidi bez domova - seniory, či domovy se zvláštním režimem (pro lidi bez domova se zdravotním postižením, závislých na drogách nebo alkoholu, s duševním onemocněním) (Průdková, Novotný, 2008; Marek a kol., 2012). Vzhledem k nedostatečnému počtu azylových domů pro rodiny s dětmi (a zvláště pro vícečetné rodiny) však může docházet k rozdělení rodin.

Druhý stupeň: tréninkové bydlení

Tréninkové bydlení by mělo být zaměřené na domácnosti v krizových (přechodných) formách ubytování po dosažení kompetencí k udržení nájemního bydlení. Tento stupeň slouží k ověření toho, zda domácnost disponuje kompetencemi k udržení dlouhodobého nájemního bydlení. Podmínkou získání tréninkového bydlení je aktivní spolupráce se sociálními pracovníky, aktivní hledání zaměstnání či absolvování rekvalifikačních kurzů, aktivní řešení dluhů (Mikeszová a kol., 2011; Agentura pro sociální začleňování, online).

Problematickým je vymezení kompetencí k bydlení – není definováno, co jsou, co zahrnují a není tedy jasně stanoveno, kdy domácnost již kompetence má a může se posunout do dalšího stupně. Busch-Geertsema (2015) také upozorňuje, že dovednosti naučené v prostředí kongregovaného bydlení často nejsou přenositelné do situace samostatného bydlení.

V zásadě existují tři typy tréninkového bydlení:

- tréninkové bydlení v bytech vlastněných neziskovou organizací. Klient je nájemníkem, pronajímatelem je nezisková organizace;
- tréninkové bydlení v bytech vlastněných obcí. Klient je nájemníkem, pronajímatelem je obec;
- tréninkové bydlení v bytech najímaných neziskovou organizací od jiných pronajímatelů. Klient je podnájemníkem, nájemníkem je nezisková organizace, pronajímatelem je obec nebo soukromý majitel.

(Lux a kol., 2010; Mikeszová a kol., 2011)

Třetí stupeň: dlouhodobé samostatné nájemní bydlení

Mikeszová a kol. (2011) sice uvádějí, že absolvování tréninkového bydlení by mělo být dostatečnou zárukou pro poskytnutí dlouhodobého samostatného nájemního bydlení ze strany obcí, soukromých pronajímatelů a neziskových organizací (s vlastním bytovým fondem), ne vždy tomu tak je.

Busch-Geertsema (2015) poukazuje na rizika vícestupňového bydlení, kdy stěhování mezi různými stupni představuje pro dané osoby značný stres – „úspěch“ v tomto systému tak představuje nutnost rozrušit kontakty s komunitou v domě a okolí.

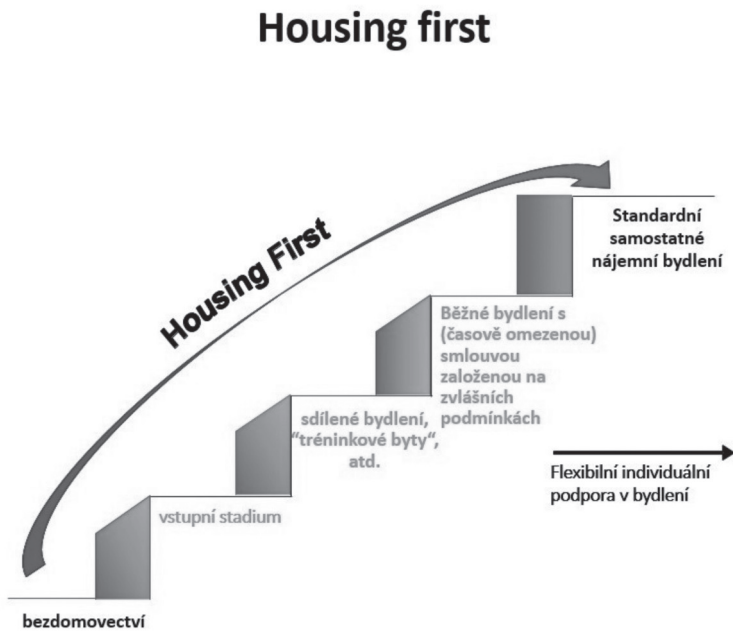
Rizikem je také tzv. „efekt zúženého hrdla“, kdy dochází k zacyklení se v jednotlivých stupních, protože nižší stupně mají větší kapacity. Finální stěhování tak může přijít až za mnoho let (nebo nikdy nenastane) a příliš mnoho osob ze systému „vypadne“ právě z těchto důvodů (Busch-Geertsema, Sahlin, 2007; Busch-Geertsema, 2013).

4.2 Bydlení především

Přístup „Bydlení především“ představuje alternativu k názoru, že člověka je třeba na bydlení dlouze připravovat. Busch-Geertsema (2015) říká, že hlavní myšlenkou tohoto přístupu je, že všechny nižší stupně přeskočíte a jdete z bezdomovectví rovnou k samostatnému bydlení, kde má daná domácnost podepsanou standardní nájemní smlouvu, s tím, že bydlení je doplněno o flexibilní podporu.

Nepracuje se tady skrze postupné nabývání neurčitých kompetencí k bydlení, ale to, co klienti potřebují, se učí v průběhu bydlení.

Obrázek č. 3 Vizualizace „Bydlení především“



Zdroj: Busch-Geertsema (2015)

Busch-Geertsema (2015) uvádí, že housing first odpovídá dlouhodobým trendům v sociálních službách – představuje deinstitucionalizaci a decentralizaci sociálních služeb, normalizaci životních podmínek lidí bez domova a vyloučených z bydlení, individualizaci podpory, od místně zaměřené podpory („podporovaného bydlení“) směruje k podpoře zaměřené na osoby („podpora v bydlení“).

Současný vývoj přístupů podporovaného bydlení v České republice

V roce 2014 byla realizována odborná konference *Přístup Romů k bydlení: Dilema konceptů „Housing first“ a „Housing ready“*, která si kladla za cíl „spojit akademickou diskusi o efektivních řešeních bezdomovectví s přípravou veřejných politik sociálního bydlení a představit účinné nástroje řešení bezdomovectví ze zahraničí i České republiky“ (Ripka, 2014 v audiozáznamu).

Zároveň v roce 2015 proběhly pracovní workshopy pro místní politiky, úředníky a sociální pracovníky s experty na „Bydlení především“ a „Rychlé zabydlování“, ve městě Brně. Tyto aktivity se snaží o bližší představení a následnou implementaci přístupu „Bydlení především“ a „Programu rychlého zabydlování“ do českého prostředí (Ripka, 2015).

5. Kazuistika řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení na příkladu města Ostravy

Statutární město Ostrava se nachází v severovýchodní části České republiky, tj. v blízkosti Polska (cca 10 km od hranice) a Slovenska (cca 50 km od hranice). Rozkládá se na 214, 23 km² a skládá se z 23 městských obvodů, na nichž žije 291 265 osob¹⁹⁰, jde o počet obyvatel ve správním obvodu SMO (SMO, 2016).

Hospodářský život na Ostravsku výrazně ovlivnilo a utvářelo objevení uhlí na území dnešní Slezské Ostravy. S tímto objevem souvisel růst aglomerace, rozvoj průmyslu a infrastruktury. Ostrava se stala „ocelovým srdcem republiky“, v souvislosti s industrializací a extenzivním růstem pracovních příležitostí docházelo rovněž k rozvoji bydlení – v dobovém kontextu šlo zejména o dělnické kolonie a po roce 1945 o bytové domy na nově vybudovaných sídlištích. Právě s poválečným obdobím je spojen největší rozvoj města a rozmach průmyslu, počet obyvatel města narůstal a bylo třeba pro ně vytvořit zázemí. Dnešní podoba města je výsledkem postupného připojování okolních obcí k Moravské Ostravě především v průběhu 20. století.

Postupně zde začaly působit veřejné univerzity, Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava a později nynější Ostravská univerzita.

Zásadní politické a hospodářské změny nastávají v období po roce 1989. Ostrava se stala statutárním městem, došlo k restrukturalizaci průmyslu a utlumení důlní činnosti. Následné strukturální změny jsou doprovázeny zvýšenou mírou nezaměstnanosti, privatizací obecního bytového fondu¹⁹¹ a vznikem rozsáhlých brownfields (nevyužívaná území, jednotlivé budovy či komplexy budov). Dochází k rozvoji nových ekonomických aktivit, posílil sektor služeb, terciér i kvartér.

Významným zásahem do života obyvatel byly povodně v roce 1997, během nichž došlo k výrazným škodám v mnoha lokalitách.

¹⁹⁰ Počet obyvatel na území SMO k 1. 1. 2016, ve městě také žije 9 845 cizinců, celkem tedy 301 485 osob (Počet obyvatel, online).

¹⁹¹ Detailněji rozvedeno dále v textu.

Ostrava dnešních dní je správním i kulturním centrem regionu, představuje metropoli Moravskoslezského kraje.

V Ostravě žije velké množství osob v bytové nouzi, resp. osob žijících v sociálně vyloučených lokalitách a v ubytovnách, v azylových domech, případně s problémy s udržением si stávajícího bydlení, např. z důvodu rostoucích nákladů. Funguje zde také řada neziskových organizací, které si kladou za cíl podpořit lidi v řešení jejich problémů s bydlením. Dalším aktivním aktérem jsou Magistrát a městské obvody, které by měly reflektovat potřebu systémových opatření pro zdárné a komplexní řešení situace.

5.1 Bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve statutárním městě Ostrava

Sociální vyloučení je závažným problémem nejen ve městě samém, ale i v celém Moravskoslezském kraji. Dle údajů z Analýzy sociálně vyloučených lokalit v ČR (GAC, 2015), se totiž mezi všemi kraji a Prahou nachází právě v MSK druhý nejvyšší počet sociálně vyloučených lokalit (dále jen SVL), a to 72 a žije v nich druhý nejvyšší počet obyvatel – 19 000 až 23 000, průměrný počet obyvatel na jednu lokalitu je tak 317. Při mapování v roce 2006 (GAC, 2006) bylo v rámci kraje vymezeno 28 sociálně vyloučených lokalit, v nichž žilo 10 000 - 10 500 osob. Jak v počtu lokalit, tak v počtu obyvatel v SVL žijících, byl zaznamenán značný nárůst.

Vývoj bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve městě Ostrava v číslech

K nástinu vývoje vyloučení z bydlení na území města využijeme čtyř analýz z let 2006, 2010, 2013 a 2015. Relevantní údaje mapující situaci celorepublikově pocházejí z výzkumu společnosti GAC (2006). V roce 2010 prováděl pro Agenturu pro sociální začleňování analýzu na úrovni kraje Kvasnička (2010). Analýza Hrušky (Hruška, 2013) se věnovala ubytovnám (na úrovni Ostravy). Aktuální údaje za rok 2015 pocházejí ze dvou zdrojů, a to z druhého celorepublikového mapování SVL (GAC, 2015) a přílohové části 1 Strategického plánu sociálního začleňování (ASZ, 2015a).

Pro snadnější orientaci předkládáme následující tabulku.

Tabulka č. 11 Vývoj počtu SVL a ubytoven v Ostravě

	Sociálně vyloučené lokality	Ubytovny a hotelové domy
2006	9	1
2010	14	4
2013	x ⁵	37
2015	15	43

Zdroj: Mikulec (2015)

Na základě uvedených čísel je přehledně viditelné, že počet lokalit se zvýšil z 9 na 15, dramatický nárůst nastal v počtu ubytoven, kdy došlo k navýšení z 1 až na současných 43.

Současná situace bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve městě Ostrava

V Ostravě bylo v roce 2015 identifikováno celkem 15¹⁹² vyloučených lokalit, v nichž žije cca 6 200 obyvatel. Bylo sečteno 43 ubytoven a hotelových domů s kapacitou překračující 8 000 lůžek a s obsazeností cca 5 500 – 6 000 osob (GAC, 2015; ASZ, 2015a viz tabulka výše).

Podoba SVL značně variuje. Jedním ze základních diferenciačních kritérií je velikost, resp. počet obyvatel. Ty nejmenší čítají méně než sto obyvatel, v těch největších žije několik set osob. Stav nemovitostí je od chátrajících objektů, do nichž se dlouhodobě neinvestuje (bývá s tím spojen postupný úbytek obyvatel - např. lokality Lipina či zadní Hrušov), až po lokality, v nichž došlo k rekonstrukci a opravám, obyvatelé tak mají k dispozici kvalitativně vyšší standard bydlení (například ulice Sirotcí). V některých lokalitách (například v Kuncičkách, ulice Lihovarská, Nadační, Pstruží, Výhradní), je výsledek oprav místními obyvateli kritizován.

Z hlediska prostorového vyloučení se v Ostravě nacházejí jak lokality, které jsou součástí bytové zástavby a jejich dostupnost je tak bezproblémová, tak místa, kde je v některých časech obtížné se městskou hromadnou dopravou dostat, nejsou zde obchody a za lékářem, do školy atd. je třeba dojíždět výrazné vzdálenosti. Lokality, v nichž je patrná a citelná nepřítomnost služeb a občanské vybavenosti, jsou například Zárubek, Bedřiška nebo zadní Hrušov (ulice Riegrova, Pod Haldami, Verdiho).

Velikost konkrétních ubytoven se značně liší, kapacita je od 15 lůžek až po více než tisíc (resp. 1 092 u jednoho objektu), vysokou kapacitou disponují hotelové domy, v rozmezí 500 - 700 lůžek. Taktéž prostorové umístění ubytoven variuje od umístění v běžné bytové zástavbě až po výraznou prostorovou vyloučenost a uzavřenost. Hranicemi mohou být koleje, komunikace či průmyslová zástavba. Mezi velké ubytovny (a hotelové domy), které jsou součástí obytné zástavby, je možno uvést např. ubytovnu Čujkovova či hotelové domy Areál, Hlubina a DMH. Uzavřenost lokality, fyzické bariéry a nedostupnost služeb jsou patrné u ubytoven např. Bedřiška (Ostrava - Mariánské hory a Hulváky), Františka a Anny Ryšových (Ostrava - Svinov) či Family (Ostrava – Kunčice).

Výraznou zákonnou změnou týkající se ubytoven se stala novela zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, po níž se obce začaly vyjadřovat k jednotlivým příjemcům doplatku na bydlení (který je vyplácen Úřadem práce), v důsledku čehož se stovky až tisíce osob v Ostravě dostaly do prekérní situace a přímého rizika ztráty dosavadního bydlení, které mohlo ústít až v život na ulici (Úřad práce ČR, 2015a). Klíčovým zde bylo stanovisko ministra vnitra, dle kterého je vyjádření obce pro příslušný Úřad práce nezávazné (Úřad práce ČR, 2015b). Stanovisko bylo poskytnuto až po vyvinutí výrazného tlaku neziskových organizací (v podobě sepsání petice a otevřeného dopisu) právě z Moravskoslezského kraje. V současné době

¹⁹² Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR (GAC, 2015) udává v Ostravě 13 sociálně vyloučených lokalit; ve Strategickém plánu sociálního začleňování pracujeme s číslem 15, jde o stejné lokality, dvě z nich však jsou detailněji členěny, jelikož mají svá specifika.

(březen 2016) se připravuje novela zákona o pomoci v hmotné nouzi a je otázkou, co nejohroženějším skupinám obyvatel přinese.

Problémy s bydlením však rámec a hranice SVL a ubytoven přesahují. Poukazuje na to například narůstající počet osob, které mají trvalý pobyt na ohlašovnách městských úřadů – k 24. září 2015 se jednalo o 14 773 osob (5, 1 % obyvatel statutárního města Ostravy). Od roku 2009 (do roku 2015) došlo k nárůstu o 54 %. Nejčastější příčiny přihlášení na ohlašovnu městského obvodu bývají zadluženost, nezaměstnanost či rozpad rodiny (Proces, 2015: 45).

Výrazným indikátorem poukazujícím na situaci bytové nouze jsou také údaje Úřadu práce ČR o počtu příjemců příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení. Nárůstá objem vyplacených prostředků, tedy narůstá počet osob, které se při zajištění bydlení neobejdou bez finanční pomoci a podpory. Jde o důsledky strukturálních problémů regionu, ale ve značné míře také o strategie vlastníků ubytoven, hotelových domů či velkých vlastníků soukromého bytového fondu na území města. Počet příjemců příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení se v jednotlivých městských obvodech liší, nejvyšších hodnot dosahovaly obvody Vítkovice, Moravská Ostrava a Přívoz, Mariánské Hory a Hulváky, Slezská Ostrava.

Zranitelnou skupinou osob jsou příjemci příspěvku na bydlení, kterých bylo v Ostravě v roce 2014 průměrně 16 163 měsíčně, jedná se o domácnosti o jednom či více členech. Mezi příjemce mohou patřit rodiny s dětmi, nezaměstnaní, rodiče samoživitelé, senioři, pracující s nízkými příjmy apod¹⁹³.

U dávek pomoci v hmotné nouzi představují největší finanční objemy příspěvky na živobytí a doplatky na bydlení. V meziročním porovnání let 2012 a 2014 docházelo k neustálému nárůstu objemu vyplacených dávek příspěvku na bydlení, v roce 2014 pobíralo doplatek na bydlení průměrně 7 811 příjemců (domácností) měsíčně¹⁹⁴.

Uvedené údaje a počty příjemců dávek na bydlení poukazují na to, že v Ostravě je značné množství osob žijících mimo SVL či ubytovny, avšak jejich životní situace a spektrum problémů, s nimiž se potýkají, mohou být velmi podobné. I „jen“ krátkodobé opoždění příjmů, nenadálý finanční výdaj, neexistence úspor, splácení půjček u bankovních i nebankovních institucí jsou faktory, které mohou velmi negativně ovlivnit fungování domácnosti a mohou mít fatální důsledky na její chod a stabilitu a vést k vystavení riziku ztráty bydlení.

Dále se na území města podle expertních odhadů nachází cca 500 osob bez střechy (Hruška a kol., 2012).

¹⁹³ U příspěvku na bydlení došlo v Ostravě v meziročním porovnání let 2012 a 2014 k nárůstu objemu této dávky o 245 mil. Kč. Zatímco v roce 2012 byl celkový objem vyplacených příspěvků na bydlení více než 419 mil. Kč., v roce 2014 už to bylo více než 664 mil. Kč. V průběhu let 2012 a 2015 se zvýšila také průměrná suma jedné vyplacené dávky. V roce 2015 činil objem jedné vyplacené dávky na bydlení 3 587 Kč. V porovnání s rokem 2012 došlo k nárůstu průměrné výše jedné vyplacené dávky o 400 Kč. V roce 2012 tato částka byla jen 3 187 Kč.

¹⁹⁴ V letech 2012 a 2014 došlo k nárůstu objemu vyplacených dávek na živobytí o 43 % (o 184 mil. Kč, na současných 612 mil. Kč) a doplatky na bydlení se dokonce zvýšily o 104 % (o 182 mil. Kč, na současných 356, 9 mil. Kč).

Diskriminace Romů v přístupu k bydlení

Skupinou osob, která je ohrožena vícero riziky a tvoří velkou část obyvatel SVL a ubytoven, jsou Romové. Podle odhadů tvoří Romové od cca 60% podílu v lokalitě či ubytovně až po téměř 100%. Celkem v Ostravě, dle kvalifikovaných odhadů, žije kolem 25 000 - 30 000 Romů. Z toho počtu právě až 10 000 v SVL a na ubytovnách. Romové čelí na trhu s bydlením často diskriminaci, pronajmutí bytu mimo SVL je z toho důvodu velice obtížné. Pokud se romské rodině podaří bydlení si pronajmout, nachází se spíše v lokalitách, které podle všeobecného úzu sice jako sociálně vyloučené neoznačujeme, avšak v důsledku úbytku obyvatel ve městě, neinvestování do bytového fondu, postupného stahování se služeb, dochází k pozvolnému chátrání a deprivaci těchto lokalit. Může jít o jednotlivé opuštěné a rozpadající se domy či místa, která mají prozatím obyvatel dostatek, ale dochází u nich ke kumulaci rizikových faktorů – dlouhodobá nezaměstnanost, zadluženost, obyvatelé jsou cíleně sestěhováváni, v lokalitě přibývá heren a zastaváren (SPSZ, online).

5.2 Bytový fond na území Ostravy

Než se budeme věnovat bytovému fondu na území města, je třeba vymezit statut a roli města v oblasti bydlení. Jak již bylo uvedeno, statutární město Ostrava je administrativně rozděleno na 23 městských obvodů, které disponují různým charakterem zástavby. Základním právním dokumentem, který upravuje vztah mezi magistrátem a jednotlivými městskými obvody je Obecně závazná vyhláška č. 11/2008, kterou se mění a doplňuje obecně závazná vyhláška města Ostravy č. 11/2000, Statut města Ostravy, ve znění pozdějších změn a doplňků. Tento dokument upravuje, kromě jiného i způsob a kompetence při správě bytového fondu a obecních pozemků, přičemž hlavní kompetence s nakládáním bytového fondu je na úrovni obvodů.

Celkem se na území statutárního města Ostravy, dle údajů ze Sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011 (ČSÚ, 2012b), nachází 138 630 obydlených bytů.

Cca 8% bytů je v Ostravě neobydlených (z celkového počtu bytů 150 042). Matoušek jako důvody neobydlenosti uvádí, že byt nemusí být zkolaudován, slouží majitelům k rekreaci, zrovna změnil majitele, není (momentálně) obyvatelný apod. (Mahdalová, 2015). Reálně je tak počet prázdných bytů nižší.

Na základě toho, že městské obvody disponují hlavními kompetencemi k nakládání s byty, měly možnost zvolit si strategii, jak s bytovým fondem nakládat, tedy zda rozsáhlý bytový fond ponechat ve svém vlastnictví, resp. nakolik jej zprivatizovat. Obecní bytový fond čítal k 1. lednu 1995 46 283 bytů, o 20 let později¹⁹⁵ byl počet obecních bytů už jen 13 095, což již představuje méně než 10%, resp. 9,5%, z celkového bytového fondu na území města. Z tohoto počtu je cca 900 obecních bytů neobydlených, což představuje 6,9%. Mezi důvody neobydlenosti patří probíhající nabídkové řízení na obsazení, či nezpůsobilost k užívání (špatný technický stav), vyklizení po rekonstrukci, soudní nebo notářském jednání.

¹⁹⁵ Údaje jsou k 31. 12. 2014, Magistrát města Ostravy, majetkový odbor.

Jednotlivé městské obvody volily rozdílné přístupy k tomu, kolik z obecního bytového fondu privatizovat. Některé obvody si ponechaly jeho značnou část, jiné jej prakticky rozprodaly. Největším podílem obecního bytového fondu z celkového počtu bytů na území obvodu disponují Mariánské Hory a Hulváky (34, 5 %), Vítkovice (22, 5 %), Slezská Ostrava (14, 4%) a největší obvod Ostrava Jih (10, 9 %). Z velkých obvodů disponuje nejméně byty Poruba, kde obecní byty představují pouze 2, 9 %¹⁹⁶.

Tyto procesy, kdy klesá počet obecních bytů, jsou ohrožující pro nejzranitelnější skupiny obyvatel v oblasti bydlení. Statutární město a městské obvody postupně přicházejí o možnost ovlivňovat bytovou politiku na svém území a v Ostravě již v celkovém součtu došlo k překročení hranice méně než 10% podílu obecního bytového fondu na celkovém množství bytů. V bytech v soukromém vlastnictví jsou podstatně vyšší nájemní za m² než v obecních bytech. Dle analýzy údajů realitních kanceláří se výše tržního nájemného u bytů v soukromém vlastnictví pohybuje okolo hodnoty 140 Kč/m², se stoupající kvalitou bytu a atraktivitou lokality ceny nájemného dosahují 190 Kč/m². Obecní byty poskytují levnější bydlení, proto klesající podíl těchto bytů není strategický. Nájemné v obecních bytech často bývá ve výši 50,02 Kč/m², např. ve Slezské Ostravě, Vítkovicích je to 50% bytů, v Ostravě Jihu, Porubě je to cca 60% bytů a v Mariánských Horách a Hulvákách jde dokonce o 70% bytů. Až 20% obecních bytů je ve výši měsíčních nájmů pod hranicí 40 Kč/m², jedná o tzv. nízkonákladové byty pro seniory, mladé rodiny s dětmi apod. (PROCES, 2015).

Přestože mají městské obvody vyhrazené množství bytů, kde bývá nízké nájemné, tak pro rozšiřující počty osob je získání (resp. uzavření nájemní smlouvy) bytu velmi obtížné až nedostupné. Výstupy Podkladové analýzy (PROCES, 2015) uvádějí, že jednotlivé městské obvody se k přidělování obecních bytů staví odlišně a také, že lidé v sociálně nepříznivé situaci mají menší šanci získat obecní byt. Přidělování bývá rozhodováno na základě výše nabídnuté smluvní částky za m²/měsíc, na základě nabídnuté výše přistoupení k dluhu nebo jeho části, který na daném bytě je nebo na základě nabídnuté výše investice do opravy bytu na náklady nájemníka. Všechny varianty tak předpokládají, že bude vybrán uchazeč, který podá pro městský obvod nejvýhodnější nabídku. Z této soutěže o nejlepší nabídku mají nejlimitovanější možnosti právě domácnosti nízkopříjmové či pobírající sociální dávky.

Od obecního bytového fondu se nyní přesuneme k tomu soukromému – jeho hlavním vlastníkem a představitelem je společnost RPG Byty, s.r.o., která na území statutárního města Ostravy vlastní celkem 14 573 bytů¹⁹⁷, v celém Moravskoslezském kraji pak 43 tisíc bytů.

Na území města tak disponuje více byty než všechny městské obvody dohromady, a to o cca 1 500 bytů. Bytový fond společnosti je v 9 městských obvodech:

- Poruba – 6 497 bytů
- Moravská Ostrava a Přívoz – 2 816 bytů
- Ostrava Jih – 2 052 bytů

¹⁹⁶ Údaje jsou k 31. 12. 2014, Magistrát města Ostravy, majetkový odbor.

¹⁹⁷ Údaj k 30. 9. 2015, RPG Byty, s.r.o. (Proces, 2015).

-
- Slezská Ostrava – 1 530 bytů
 - Mariánské Hory a Hulváky – 560 bytů
 - Michálkovice – 451 bytů
 - Vítkovice – 190 bytů
 - Petřkovice – 36 bytů.

Tyto počty umožňují svou politikou pronájmů ovlivňovat migrační trendy a utvářet tak podobu celých lokalit – formovat její rozvoj a rozkvět na straně jedné, ale i postupný úpadek, marginalizaci a segregaci na straně druhé.

Společnost přistupuje k zájemcům o pronájem kategorizujícím způsobem. Na výběr mají lidé, kteří doloží, že pracují, resp. mají stabilní příjem. Patří-li však zájemce do nízkopříjmové kategorie nebo je příjemcem sociálních dávek, je v rámci bytů společnosti odkázán na byty v SVL a s tím často také na podnájemní smlouvy. Společnost nepronajímá byty přímo zájemcům, ale skrze spolupracující neziskové organizace (např. Centrom, Armádu spásy) nebo např. spolek PORTAVITA, ti jsou nájemci a daným domácnostem byty podnajíají.

S touto společností je v Moravskoslezském kraji spojeno také mnoho emocí, které mají kořeny u okolností, za jakých společnost byty nabyla a v neuskutečnění prodeje bytů původním nájemníkům. Procesům, během nichž se desítky tisíc státních bytů staly majetkem soukromé společnosti, se detailně věnuje v sérii článků Saša Uhlová (2015a, b, c, d, e). Pro účely tohoto textu je však klíčový fakt, že společnost je dominantním soukromým vlastníkem bytového fondu v Moravskoslezském kraji, resp. v Ostravě.

Stejná autorka se věnuje i jedné konkrétní ostravské lokalitě, Kunčičkám, kde je společnost RPG Byty, s.r.o. dominantním vlastníkem a místní obyvatelé se právě s úpadkem lokality potýkají. Nově příchozí jsou prakticky výhradně Romové, což apriori problém znamenat nutně nemusí¹⁹⁸, ale jak uvádí v lokalitě žijící komunitní pracovnice: *„Problém ovšem není v tom, že sem přicházejí romské rodiny, nýbrž v tom, že přichází velký počet rodin, které dosud žily v sociální izolaci na ubytovně, kde panovala jiná pravidla. Což vadí romským rodinám, které jsou zde integrované. Než si nově příchozí stačí v novém prostředí uvynout, přicházejí další a další. Místo tak získává ještě horší pověst a střední vrstvy ztrácejí o bydlení v Kunčičkách zájem“* (Uhlová, 2015e). Místní občané se pokoušejí této politice soukromé společnosti vzdorovat komunitními aktivitami.

Změnou ze srpna 2015 je, že majitel RPG Byty, s.r.o., Bakala, společnost prodal, resp. prodal 43 083 bytů o celkové ploše cca 2,6 mil. m² nacházejících se v Moravskoslezském kraji. Jako nový vlastník se přihlásila investiční společnost Round Hill Capital. Z oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ale vyplývá, že většinovým nabyvatelem firem RPG Byty a RPG Služby je americká investiční a poradenská skupina Blackstone (echo24.cz, ČTK, online; Pergler, 2015). Jaké důsledky bude mít prodej na nájemníky lze jen obtížně odhadovat, něco mohou napovědět zkušenosti s daným investorem ze zahraničí, kdy ve Spojených státech či Španělsku využila společnost ekonomické krize a levně skupila desítky tisíc bytů, u nichž při minimálním zájmu

¹⁹⁸ Koncentrace osob, které jsou socioekonomicky znevýhodněné, však pozitivní efekt nemá žádný.

o údržbu zvyšovala nájem a následně vystěhovávala osoby, které si nemohly dovolit ho platit (Černý, 2016, Khazalová, 2016).

5.3 Sociální služby a bydlení

Ve statutárním městě Ostrava existuje několik sociálních služeb, jejichž prostřednictvím se realizuje podpora v oblasti bydlení.

V roce 2014 fungoval 1 terénní program zaměřený na osoby bez přístřeší¹⁹⁹, dále 4 sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi zaměřené na bydlení²⁰⁰. Pro cílovou skupinu osob v bytové nouzi jsou dále k dispozici ambulantní služby: 2 nízkoprahová denní centra s kapacitou 125 osob²⁰¹, 3 noclehárny – 2 pro muže s celkovou kapacitou 106 lůžek a 1 pro ženy a matky s dětmi s kapacitou 14 lůžek²⁰² a pobytové služby: 11 azylových domů – 4 pro muže s celkovou kapacitou 145 míst, 5 pro ženy/matky s dětmi s celkovou kapacitou 158 míst, 1 pro muže a ženy s kapacitou 25 míst a 1 pro rodiny s dětmi s kapacitou 52 míst. Velmi využívanou (a unikátní) službou jsou dva domy se zvláštním režimem pro osoby bez přístřeší, s celkovou kapacitou 76 lůžek. Ve čtyřech SVL probíhala komunitní práce, celkem se v roce 2014 zapojilo cca 550 osob (započítáni jsou i účastníci ad hoc akcí, jednorázových aktivit), počet osob trvale zapojených je nižší (KPSS, 2014; ASZ, 2015b).

Službou, která je k dispozici po čas zimních měsíců (resp. je-li přes noc 0 °C a méně a jsou-li naplněny stávající kapacity nocleháren), je tzv. „Zimní program“ fungující ve spolupráci Armády spásy, Charity Ostrava a odboru sociálních věcí a zdravotnictví Magistrátu města Ostravy. Program řeší krizové situace a má za cíl minimalizovat zdravotní i existenční rizika osob bez domova. Kapacita stávajících služeb se tak, v případě potřeby, může rozrůst o 54 lůžek a 120 tzv. volných židlí.

Byty s doprovodným sociálním programem

Nyní se již dostáváme k tzv. sociálním bytům, resp. bytům s doprovodným sociálním programem. Těch ve statutárním městě Ostrava funguje více než 370²⁰³ a jsou provozovány/ vlastněny/spravovány nestátními neziskovými organizacemi, městskými obvody či soukromými vlastníky. Jelikož není Zákon o sociálním bydlení, neziskové organizace mají nastavena vlastní pravidla pro využívání bytu a pro spolupráci s uživatelem, což zapříčiňuje nepřehlednost situace.

S neziskovými organizacemi spolupracuje největší vlastník soukromého bytového fondu na území města, společnost RPG Byty, která neziskovým organizacím pronajímá²⁰⁴ 214

¹⁹⁹ Terénní program v roce 2014 vykazoval celkem 287 uživatelů.

²⁰⁰ V roce 2014 vykazovaly celkem 1 176 uživatelů služeb.

²⁰¹ V roce 2014 služeb využilo celkem 1 197 uživatelů.

²⁰² V roce 2014 služeb využilo celkem 991 uživatelů.

²⁰³ Údaj je k 30. 9. 2015. Pokud se zaměříme úžeji na cílovou skupinu osoby sociálně vyloučené či sociálně vyloučením ohrožené, jedná se o 310 bytů. U 60 bytů představují cílovou skupinu osoby se zdravotním postižením (Proces, 2015).

²⁰⁴ Údaj k 30. 9. 2015 (Proces, 2015).

bytů, organizace je dále podnajímají uživatelům služeb, jedná se hlavně o CENTROM (109 bytů), PORTAVITA²⁰⁵ (40 bytů) a Armádu spásy (32 bytů). Byty jsou z velké části umístěny v SVL, jedná se zvláště o obvody Slezská Ostrava (zde se jedná o lokalitu Kunčičky – ul. Lihovarská, Vratimovská, Nadační, Pstruží, Výhradní), Radvanice a Bartovice (lokalita na ul. Trnkovecká, Pátova), Poruba (ul. Dělnická, Skautská), Moravská Ostrava a Přívoz. U městských obvodů mají neziskové organizace v nájmu 105 bytů, nejvíce z nich je v obvodu Moravská Ostrava a Přívoz.

Přestože je na území statutárního města hustá síť sociálních služeb a množství neziskových organizací, které se dané cílové skupině věnují, nedaří se situaci stabilizovat a snižovat počet osob žijících v SVL a v ubytovnách.

Ukázky z praxe

Inkluze Ostrava!!!

Statutární město Ostrava představilo v roce 2011 dlouhodobý komplexní (a velmi ambiciózní) program Sociální inkluze Ostrava!!! Jeho dlouhodobou vizí bylo „Lepší život s rodinou – lepší soužití s většinou“. Program měl být zaměřen zvláště na tři klíčové oblasti – zaměstnání, vzdělání a bydlení, jejichž rámec byl velmi široký a zaměřoval se od vzdělávání dětí, přes práci pro dospělé, volný čas, až po bydlení. Partnery projektu bylo velké množství aktérů – neziskové organizace, městské obvody, městská i republiková policie, soukromý sektor, státní zastupitelství i Úřad vlády ČR. Realizace byla plánována ve dvou etapách, první byla stanovena na roky 2012-2013 a druhá na období 2014-2020.

Rodiny do programu navrhovaly městské obvody a neziskové organizace, které se staly patrony rodin a zároveň garanty toho, že rodiny budou plnit své povinnosti, které jim ze zařazení do programu vyplynou (docházka dětí do školy, jejich očkování, aktivní zájem o zaměstnání atd.). Po vstupu rodiny do programu, byla mezi každou domácností a statutárním městem podepsána tzv. sociální smlouva. Ta uváděla povinnosti domácnosti:

- dodržování všech podmínek v podnájemní smlouvě (dodržování veřejného pořádku, neohrožování veřejného zdraví, péče o společné prostory v domě a veřejná prostranství v bezprostřední blízkosti bydliště);
- intenzivní spolupráce s neziskovými organizacemi, které působí v rámci programu a účast na všech aktivitách směřujících k integraci a zlepšení kvality života;
- participace na aktivitách směřujících ke zlepšení pozice klienta (i osob žijících s ním ve společné domácnosti) na trhu práce, aktivní hledání pracovního uplatnění a svědomité plnění pracovních povinností v případě získání zaměstnání;
- zajištění pravidelné školní docházky dětí, participace na procesu vzdělávání dětí (spolupráce rodičů se vzdělávacími institucemi, domácí příprava apod.);
- dodržování harmonogramu povinných očkování u svých nezletilých dětí.

²⁰⁵ Bývalý spolek Šumbarák.

Nedodržení výše uvedeného sloužilo jako podnět ke zrušení přidělení bytu a k zániku podnájmu (Sociální Inkluze Newsletter!!!, 3/2013, online).

Účastníci programu se tedy museli zavázat, že kromě seriózního hledání zaměstnání a péče o školní docházku dětí se budou aktivně účastnit na opravách a zvelebování bytu. Např. v jednom z bytů museli účastníci programu dodat vlastní kuchyňskou linku, dřezu, zasklít několik oken a vyměnit baterii v koupelně. Nutné opravy bylo třeba provést cca v rámci měsíce (Sociální inkluze Ostrava – startovací byty, online).

V první fázi (únor 2013) byly do programu zapojeny čtyři rodiny (8 dospělých a 6 dětí). Byty se nacházely v městských obvodech Moravská Ostrava a Přívoz, Vítkovice, Radvanice a Bartovice (Sociální Inkluze Newsletter!!!, 1/2013, online).

S jednou rodinou byla spolupráce během pár měsíců ukončena. Přestože s rodinami pracovaly neziskové organizace již před vstupem do programu, komplexnost a hloubka některých problémů dané domácnosti byla zjištěna až po nastěhování – jde zvláště o zadlužení rodin. Po těchto úvodních zkušenostech došlo ke změně mechanismu programu. Původně poskytované pilíře programu v pořadí 1. bydlení, 2. vzdělávání, 3. zaměstnávání byly přeskupeny do pořadí 1. vzdělávání, 2. zaměstnávání, 3. bydlení. Uživatel tak musel být nejdříve vzděláván, poté 2-3 měsíce docházet do zaměstnání a až následně přišlo na řadu i bydlení (Sociální Inkluze Newsletter!!!, 2/2013, 4/2013, online). Postupně programem prošlo 60 osob (15 rodin a 2 jednotlivci), 4 rodiny a 2 jednotlivci byli následně vyloučeni z důvodu nelegálního zaměstnávání, stěhování, na vlastní žádost). K začátku roku 2014 tak bylo zapojeno 11 rodin (41 osob) a 5 městských obvodů – Mariánské Hory a Hulváky, Moravská Ostrava a Přívoz, Radvanice a Bartovice, Slezská Ostrava, Vítkovice. Od ledna 2014 došlo k rozšíření na území celého statutárního města a návrhy na zařazení rodiny do programu mohou dávat neziskové organizace kdykoli.

S dalším vývoj programu Inkluze Ostrava!!! souvisí zahájení spolupráce²⁰⁶ statutárního města Ostravy a Agentury pro sociální začleňování (ASZ, online), která je odborem Úřadu vlády ČR.

V souvislosti s dalším programovým obdobím na roky 2014-2020 proběhla aktualizace možností financování programu, která byla zpracována k srpnu 2014; o měsíc později, v září, byly na zastupitelstvu města schváleny dva důležité materiály – Sociální inkluze Ostrava!!! – Aktualizovaný integrovaný program 2014+ a Komunitní plán sociálních služeb a souvisejících aktivit ve městě Ostrava na období 2015-2018. Tyto dva plány se spolu s Plánem prevence kriminality statutárního města Ostravy na léta 2015-2016 staly základními materiály, na jejichž základech začal vznikat Strategický plán sociálního začleňování.

Statutární město Ostrava a Agentura pro sociální začleňování

Město spoluprací navazuje na své dosavadní inkluzivní aktivity a pokračuje v aktivním působení v oblasti sociálního začleňování. Spolupráce města Ostrava a Agentury

²⁰⁶ 30. ledna 2014 bylo statutární město Ostrava vybráno Monitorovacím výborem ke spolupráci s Agenturou pro sociální začleňování; spolupráce byla zahájena 1. července 2014.

pro sociální začleňování probíhá od 1. července 2014²⁰⁷, jejím cílem je pomocí Koordinovaného přístupu k SVL (KPSVL, online) zajistit co nejadresnější a nejkompexnější využití prostředků ze tří operačních programů (OPZ²⁰⁸, OPVV²⁰⁹, IROP²¹⁰).

Vytvořený Strategický plán sociálního začleňování (SPSZ, online) je členěn do pěti oblastí – zaměstnanost, bydlení, vzdělávání, prevence rizikového chování, rodina a zdraví. Pro tento text je klíčová oblast bydlení, v ní jsou stanoveny 4 priority:

- 1) Rozšíření dostupnosti a udržitelnosti stabilního a důstojného bydlení pro lidi ohrožené nestabilitou v této oblasti.
- 2) Vznik a implementace koncepce sociálního bydlení.
- 3) Rozvoj komunitní práce a participativních metod v oblasti bydlení.
- 4) Podpora programů prevence bezdomovectví.

Do oblasti bydlení se tak připravuje několik zajímavých projektů. Tím klíčovým je projekt připravený statutárním městem Ostrava (ve spolupráci s ASZ) – Koncepce bydlení a její pilotní ověření. V rámci něj dojde k rozpracování a implementaci Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025 (MPSV, 2015) do podmínek statutárního města, které nabídne konkretizaci řady dílčích aspektů zavádění připravované legislativy a k pilotnímu ověření Koncepce. Do příprav projektu se vedle Magistrátu a ASZ aktivně zapojili také z Úřadu práce ČR – krajské pobočky Ostrava a Fakulty sociálních studií Ostravské univerzity.

Konstrukce projektu vychází z určitého stupně poznání potřeb osob v bytové nouzi, ale také z jistoty, že během realizace dojde k jejich dalšímu postupnému rozkrývání, které bude dále využito. Projekt má tři provázané komponenty, které se budou vzájemně ovlivňovat. Během realizace bude vznikat Koncepce sociálního bydlení statutárního města Ostravy, do které budou zapojeni i potenciální příjemci podpory, dojde k pilotáži principů sociálního bydlení a zároveň bude docházet k formativní evaluaci probíhajících procesů.

Koncepce sociálního bydlení statutárního města Ostravy bude vznikat činností dvou pracovních skupin složených ze širokého spektra relevantních aktérů – zástupců Magistrátu, městských obvodů (majetkových/bytových, sociálních), ASZ, neziskových organizací a dalších ostravských i mimoostravských odborníků. Jedna pracovní skupina se bude zabývat rozvojem a udržitelností bytového fondu a další krizovým, sociálním a dostupným bydlením a prací s cílovými skupinami těchto forem bydlení. Vznikne také fokusní skupina, která bude složena z příslušníků cílových skupin, čímž bude zajištěno, že se na tvorbě Koncepce budou podílet. Tento participativní rozměr má za cíl zaměřit se na perspektivu a představy cílových skupin – na překážky a potřeby v oblasti bydlení, na podobu koncepce, na formu spolupráce atd.

²⁰⁷ Vyjednávání o možnostech a formátu spolupráce začala již ke konci roku 2013.

²⁰⁸ Operační program Zaměstnanost.

²⁰⁹ Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání.

²¹⁰ Integrovaný regionální operační program.

Od ledna 2017 bude zahájeno pilotní ověření krizového, sociálního a dostupného bydlení, tedy systému, s nímž přichází Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025. Bude probíhat v 6 městských obvodech a v celkem 105 bytech.

Závěr

Text se zabýval oblastí bydlení, resp. bezdomovectvím a vyloučením z bydlení v České republice. Autoři si kladli za cíl shrnout dosavadní roztržštěné poznatky a konzistentním materiálem potvrdit potřebnost systémového řešení problematiky, tedy vzniku Zákona o sociálním bydlení.

První kapitola, s názvem Krize bydlení a její geneze, sumarizuje dostupná data o bezdomovectví a vyloučení z bydlení v ČR. Stručně se věnuje politice bydlení po roce 1948, jejím hlavním tématem je však období po roce 1989, tedy turbulentní procesy porevoluční ekonomické transformace a pro oblast bydlení velmi důležitá témata restitucí, privatizace obecního bytového fondu či deregulace nájemného. Do tohoto období je také zasazen zrod tzv. holobytů a ubytoven, nejsou opomenuty ani aktuální a alarmující údaje k nárůstu počtu sociálně vyloučených lokalit a osob v nich žijících z celorepublikové analýzy z roku 2015.

Druhá kapitola se zabývá strukturou populace lidí bez domova a vyloučených z bydlení. V textu jsou kvantifikovány počty osob bez střechy na základě relevantních zdrojů dat a vymezeny prioritní skupiny Koncepce sociálního bydlení podle MPSV.

Kapitola třetí popisuje stávající způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení. Text se tak zaměřuje na podporu dostupnosti nájemního bydlení, kde poukazuje na to, že většina prostředků směřuje na podporu vlastnického bydlení, tedy k příjmově silnějším. Následně je pozornost věnována tvorbě veřejných politik, resp. je popsáno, jak byla státní politika sociálního bydlení v ČR dlouhodobě zanedbávána, a neexistovala dostatečně silná zájmová skupina, která by zajistila udržení závazku přípravy univerzálního zákona o sociálním bydlení. Namísto toho se po neúspěšných pokusech objevovaly dílčí politiky k řešení bezdomovectví Romů, respektive řešení bytové krize v sociálně vyloučených lokalitách. V textu se také poukazuje na vyhubavý přístup MMR k budování systému sociálního bydlení, a to i v době, kdy mělo přípravu Zákona o sociálním bydlení nařizeno vládou v rámci programových prohlášení, plánů legislativních prací i vládních koncepcí.

Čtvrtá kapitola se věnuje sociální práci s lidmi bez domova a vyloučenými z bydlení, resp. dvěma stěžejním přístupům, a to „Bydlení až po přípravě“ neboli vícestupňovému (prostupnému bydlení) a „Bydlení především“.

Pátá kapitola představuje kazuistiku řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení na příkladu města Ostravy. Ostrava je třetím nejlidnatějším městem České republiky. Na straně jedné se zde problém sociálního vyloučení kumuluje, jeho nejmarkantnějším projevem jsou sociálně vyloučené lokality a ubytovny v různých částech města a množství osob, které jsou ohrožené ztrátou bydlení, resp. udržení

si bydlení je závislé na finanční pomoci ve formě dávek na bydlení. Na straně druhé vzniká ve spolupráci s neziskovými organizacemi, Magistrátem, Agenturou pro sociální začleňování a dalšími aktéry ostravská koncepce sociálního bydlení a dojde k pilotnímu ověření koncepce Sociálního bydlení MPSV, tedy krizového, sociálního a dostupného bydlení.



**KOMPARACE JEDNOTLIVÝCH
ZEMÍ A JEJÍ IMPLIKACE**

KOMPARACE FRANCIE, VELKÉ BRITÁNIE A ČESKÉ REPUBLIKY

Eliška Lindovská

V následujícím textu komparujeme životní situace bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve třech vybraných zemích. Porozumění těmto procesům považujeme za základ kritického uvědomování, že *osobní je politické* (Freire, 1970). Zároveň chceme užitím metody komparace poskytnout možnost náhledu na procesy globálního charakteru, které by při pohledu pouze dovnitř systémů jednotlivých zemí separátně zřejmě zůstaly skryty.

Komparaci realizujeme na základě čtyř kritérií:

- Způsob nastavení legislativního rámce a vymahatelnosti práva na bydlení.
- Vymezení kategorie obyvatel ohrožených z hlediska přístupu k bydlení.
- Fungování systému sociálního bydlení jako nástroje řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení.
- Užití přístupu „Bydlení především“ jako podpory v udržení bydlení.

1. Způsob nastavení legislativního rámce a vymahatelnosti práva na bydlení

Právo na bydlení plyne ve Francii z 10. a 11. bodu Preambule Ústavy z 27. října 1946. Zákon Quilliot z roku 1982 a zákon Mermaz z roku 1989 hovoří o právu na bydlení jako o základním právu, jehož nedodržení ale není nikterak sankcionováno. Právo na bydlení je rozvinuto v roce 1990 pomocí zákona Besson, který stanovuje, že *„garantovat právo na bydlení je solidární povinností celé společnosti“*. Vláda vytváří podmínky pro konkretizaci práva na bydlení pomocí dvou základních nástrojů: Oblastních akčních plánů pro bydlení znevýhodněných osob a Fondů solidarity pro bydlení. Tváří v tvář neustále přetrvávajícímu nevyhovujícímu stavu v oblasti bydlení se však ukazuje, že opatření přijatá zákonem „Besson“ nejsou dostatečná natolik, aby garantovala přístup k bydlení pro všechny (Lienard, kapitola druhá).

V roce 2003 je vytvořena „Platforma pro vymahatelné právo na bydlení“, jejímiž členy je několik humanitárních a charitativních neziskových organizací. Myšlenka však neměla jednoznačnou politickou podporu. V roce 2006 pak neziskové organizace zesilují svůj tlak na vládu a pomocí přímé akce ve formě zabránění veřejného prostoru v samotném centru Paříže (iniciované organizací „Děti Dona Quichota“) se daří problém práva na bydlení dostat do popředí politického zájmu. Celý proces urychluje volební prezidentská kampaň. Nicolas Sarkozy si téma bydlení bere jako hlavní téma svého volebního programu a celý problém se tak poprvé dostává mimo okruh expertů. V březnu 2007 je schválen Zákon DALO (zákon o vymahatelném právu na bydlení) (Lienard, kapitola druhá).

Ve Velké Británii byla povinnost obcí poskytnout dočasné ubytování osobám s naléhavými potřebami dána zákonem již v roce 1948. V roce 1977 byl přijat zákon „The Housing (Homeless Persons) Act 1977“, který změnil zastaralou koncepci pojetí bezdomovectví jako problému sociální práce jednoznačně na problém v oblasti bydlení. Zároveň bylo rozlišeno mezi bezdomovectvím „oficiálním“ a „neoficiálním“, byly tedy jasně definované skupiny obyvatelstva, které mají ze zákona právo na bydlení. Následně se rozvíjely jednotlivé legislativy samostatně pro Anglii, Skotsko, Wales i Severní Irsko. Za zemi s nejprogresivněji nastavenou bytovou politikou je považováno Skotsko. Poslední úpravy skotské legislativy (v roce 2012) přinesly povinnost skotským samosprávám ze zákona poskytovat „stabilní ubytování“ všem, kdo se ocitnou bez domova, ne vlastním zapříčiněním. Neziskové organizace a různá hnutí iniciují kampaně, které se zaměřují na specifické úpravy v oblasti politiky bydlení, jako je například kampaň proti „dani za pokoj“, či kampaň proti sekci 144, která kriminalizuje squatting (Lindovská, kapitola třetí).

V České republice absentuje koncepční bytová politika. Odpovědnost obcí za bydlení je definována vágně. Chybí instance, na kterou by se mohli sociálně potřební občané v nejvyšší bytové nouzi obracet. Zákon o sociálním bydlení se v České republice diskutuje v posledním desetiletí. V roce 2012 reagovala širší akademická obec v otevřeném dopise na publikovanou závěrečnou výzkumnou zprávu „*Sociální ubytovny jako dlouhodobé řešení pro sociálně slabé*“. Výzkumná zpráva měla totiž celou řadu nedostatků. Hlavním problémem však byla jasná výzva, aby byla upravena legislativa, která by legalizovala a regularizovala dlouhodobost ubytování na krátkodobých ubytovnách. Otevřeným dopisem se započala větší angažovanost zástupců akademické a vědecké obce, sociálních pracovníků a neziskových organizací a lidí bez domova do formulace politiky sociálního bydlení (Mikulec, Ripka, Snopek, kapitola čtvrtá).

V květnu 2013 vzniká Platforma pro sociální bydlení, složená z neziskových organizací a jednotlivců, usilujících o prosazení zákona o sociálním bydlení. Vlivem politického lobbingu Platformy, vláda v roce 2014 ve svém programovém prohlášení přijala tvorbu zákona o sociálním bydlení jako jednu ze svých resortních priorit (priorita Ministerstva pro místní rozvoj) (Mikulec, Ripka, Snopek, kapitola čtvrtá).

V roce 2015 se zvedá vlna nesouhlasu ze strany neziskových organizací s připravovanými škrtky v oblasti pomoci v hmotné nouzi, které by přímo ovlivnily situaci lidí v bytové nouzi žijících na ubytovnách (snížením doplatku na bydlení). Platforma pro sociální bydlení iniciuje happening před Ministerstvem práce a sociálních věcí v podobě přespání venku na ulici (Noc venku před sídlem MPSV)²¹¹, která si kladla za cíl chystanou novelu zákona o hmotné nouzi zastavit, zároveň podpořit přijetí zákona o sociálním bydlení. V říjnu 2015 je vládou schválena Koncepce sociálního bydlení (Mikulec, Ripka, Snopek, kapitola čtvrtá).

²¹¹ Více informací zde: <http://socialnibydeni.org/cs/novinky/dnes-noc-venku-shromazdeni-na-podporu-lidi-v-bytove-nouzi-29-09-2015>.

Výstup:

Způsob dosažení práva na bydlení a jeho vymahatelnosti zahrnoval ve Francii zapojení neziskového sektoru a politickou angažovanost občanů a občanských iniciativ. Svou roli zde sehrál uskutečněný „happening“ v podobě zabránění veřejného prostoru v centru Paříže. Ve Francii bylo zlomovým momentem prosazení vymahatelného práva na bydlení spojením tlaku ze zdola a shora (zapojení vysoce postaveného politika – prezidentského kandidáta). Stejně tak se ale jednalo o déle trvající, viditelnou (pro veřejnost uchopitelnou) kampaň, ne pouze o jednorázový happening.

Ve Velké Británii má aktivismus i komunitní organizování dlouhou historii. Proto se při přijetí zákonných opatření, která mají negativní dopady na životní situace lidí, neziskové organizace k takovým politickým opatřením vyjadřují, jsou realizovány výzkumy dopadů opatření (viz. například organizace Shelter nebo Crisis). Jsou realizovány kampaně a demonstrace.

V České republice se v prosazení Zákona o sociálním bydlení angažuje střešní platforma a občanské iniciativy zahrnující samotné lidi v bytové nouzi. Bylo realizováno několik Národních setkání lidí žijících v bytové nouzi, výstupy byly komunikovány skrze konsensuální konferenci (v listopadu 2014) Ministerstvu práce a sociálních věcí. Byl realizován „happening“ před MPSV. V České republice tedy stejně tak existují iniciativy vytvářející tlak ze zdola směrem k prosazování participativně pojatých politik v oblasti bydlení.

Přes všechny tyto snahy je z předkládaného textu patrné, že zatím nebylo dosaženo vytyčeného cíle, tedy důstojného stabilního bydlení pro ty, co jej potřebují, napříč třemi komparovanými zeměmi. Analýza příčin úspěšnosti/neúspěšnosti kolektivních přístupů ze zdola, stejně tak jako politického lobbingu by mohla být předmětem dalších analýz.

2. Vymezení kategorie obyvatel ohrožených z hlediska přístupu k bydlení

Ve Francii jsou kategorie obyvatel, které mohou vymáhat právo na bydlení na základě Zákona DALO, vymezeny následujícím způsobem:

- bez domova;
- ohrožené vystěhováním bez náhradního bydlení;
- ubytované nepřetržitě déle než 6 měsíců na ubytovně nebo azylovém domě, nebo bydlící déle než 18 měsíců v přechodném bydlení nebo chráněném bydlení;
- bydlící v prostorách, které nejsou určeny k bydlení nebo jsou zdravotně závadné nebo nebezpečné;
- bydlící v bytě, který nemá požadované vybavení nebo komfort (topení, pitná voda), za podmínky, že se osoby v domácnosti starají minimálně o jedno nezletilé dítě nebo osobu se zdravotním postižením nebo pokud oni sami mají nějaký zdravotní handicap;

- bydlící v bytě, jehož obyvatelná plocha není vyšší nebo rovna 16 m² pro domácnost bez dětí nebo pro 2 osoby, a zvyšující se o 9 m² pro každou další osobu s maximem 70 m² pro 8 osob a více, za podmínky, že se starají minimálně o jedno nezletilé dítě nebo osobu se zdravotním postižením nebo pokud oni sami mají nějaký zdravotní handicap;
- žadatelé o sociální bydlení s čekací dobou přesahující abnormálně dlouhou čekací dobu (ta se liší v závislosti na departmentu: většinou 6 měsíců, v Ile-de-France 1 rok) bez toho, aby obdrželi nabídku odpovídající jejich potřebám a schopnostem.

Žádosti o sociální bydlení posuzují „Mediační komise pro právo na bydlení“, sídlící v každém departmentu (Lienard, kapitola druhá).

Přesto, že Velká Británie vymezuje prioritní skupiny, zákon, který by umožňoval toto právo vymáhat, nemá. Jsou vymezeny kategorie osob s naléhavými potřebami, které mají nárok na bydlení. Toto vymezení se postupem času značně posunulo. V roce 1948 se jednalo pouze o osoby postižené nepředvídatelnou živelní katastrofou (požár, zemětřesení). Později byly skupiny zranitelné v přístupu k bydlení rozšířeny na:

- těhotné ženy;
- nezletilé děti;
- osoby zranitelné z důvodu vysokého věku, duševního onemocnění, fyzického handicapu nebo dalšího specifického důvodu;
- osoby bez domova či ohrožené bezdomovectvím z důvodu živelní pohromy.

V letech 2001 – 2003 dochází k dalšímu rozšíření prioritních skupin, zahrnutí jsou například mladiství ve věku 16 – 17 let; osoby ohrožené domácím násilím; osoby bez domova po výkonu trestu odnětí svobody; osoby opouštějící armádu. Poslední úpravu doznal skotský zákon v roce 2012, kterým bylo ve Skotsku zrušeno vymezení prioritních skupin. Každá osoba bez domova by měla být v tomto pojetí viděna jako priorita v přístupu k sociálnímu bydlení.

Přidělení sociálního bydlení předchází sociální šetření, které se snaží zodpovědět otázku, zda je člověk bez domova, zda se stal bez domova z vlastní vůle (byla to jeho volba) a nakolik má vztah/lokální vazbu k obci, ve které o sociální bydlení žádá (Lindovská, kapitola třetí).

V České republice byla v říjnu 2015 schválena Koncepce sociálního bydlení, která vymezuje skupiny obyvatelstva mající nárok na tři různé formy v koncepci definovaného bydlení.

Pro získání formy dostupného bytu byly jako prioritní skupiny stanoveny:

- senioři, zdravotně postižení a rodiny s dětmi nacházející se v situacích definovaných v ETHOS nebo splňující příjmovou podmínku (více než 40% disponibilních příjmů vynakládaných na bydlení);
- oběti domácího násilí;
- osoby opouštějící instituce (např. děti odcházející z dětských domovů);
- ohrožené domácnosti s dětmi nebo tam, kde je nutné zajistit sloučení rodiny.

Na sociální byt budou mít podle koncepce nárok rodiny s dětmi a osoby přežívající venku.

Pro získání krizového bydlení byly jako prioritní skupiny stanoveny osoby, u kterých je výrazné riziko ohrožení na zdraví a životě.

Přidělení sociálního bydlení by mělo taktéž předcházet sociální šetření domácnosti sociálními pracovníky (Mikulec, Ripka, Snopek, kapitola čtvrtá).

Výstup:

Velká Británie, stejně tak Česká republika vymezují skupiny ohrožené v přístupu k bydlení (a v tom případě prioritní) pomocí tzv. „cílových skupin“. Na rozdíl od Francie, která vymezuje nárok na sociální bydlení prostřednictvím situací či událostí, ve kterých se mohou jednotlivé domácnosti ocitát, bez ohledu na to, zda jsou to senioři, handicapovaní, matka s dítětem, či muž s potížemi v oblasti duševního zdraví. Francouzské legislativní zpracování nám připadá přiléhavější na nahlížení problematiky bezdomovectví a vyloučení z bydlení prostřednictvím definování životních situací, ve kterých se jakýkoliv člověk či lidé mohou ocitnout a které jsou proměnlivé v čase (v souladu s typologií ETHOS).

Můžeme také diskutovat o vymezení kategorií skupin ohrožených v přístupu k bydlení jako více politické zakázky, která může být ovlivňována ekonomickými zájmy jednotlivých vlád.

Za zneužitelné považujeme „testování domácností“ v nároku na sociální bydlení, zvláště pak testování bezdomovectví jako „vlastní volby“. Takový diskurz posiluje vnímání bezdomovectví jako volby a akcentuje spíše zásluhový diskurz poskytnutí sociálního bydlení. Rozhodovací pravomoc o tom, kdo přišel o domov z vlastní vůle, je dána sociálními pracovníky, kteří jsou ovšem primárně zodpovědní státu, zároveň obci, a jejichž zájmy se tak mohou rozcházet se zájmy lidí v bytové nouzi. Například organizace Shelter mluví o mnoha případech, kdy pomáhá s odvoláním proti rozhodnutí, že se člověk stal bez domova z vlastní vůle. Přesto, že je například ve Skotsku koncept vlastní vůle vysvětlen jako proces, kdy se člověk vědomě vzdá vlastního bydlení či vědomě podnikne kroky, které vedou k jeho ztrátě (přednáška Roberta Aldridge, 2014²¹²), při aplikaci morálního modelu vzniku různých potíží v životě člověka (například závislost, předlužení) dochází k tendenci tyto potíže individualizovat a daného člověka za ně „trestat“ odmítnutím přístupu k bydlení. Ve Velké Británii na tomto základě dochází také k rozlišení bezdomovectví „oficiálního“, tedy toho zasluhujícího si pozornost státu a „neoficiálního“ – s tím si mají primárně poradit neziskové organizace.

²¹² Mezinárodní workshop: *Zkušenosti s přípravou a implementací koncepce sociálního bydlení ze Skotska a Anglie – inspirace pro Českou republiku?* Pořádán Agenturou pro sociální začleňování, Armádou spásy a Platformou pro sociální bydlení v Praze v roce 2014.

3. Fungování systému sociálního bydlení jako nástroje řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení

Ve Francii existuje tradice vlastnictví nemovitostí, která je chápána a politicky podporována jako vrchol snahy řešení bytové problematiky (57% populace má status vlastníka nemovitosti, ve které zároveň bydlí, oproti 18% lidí žijících v sociálním bydlení).

Ve Francii existuje systém „Bydlení s mírným nájemným“ (dále jen HLM), který vymezuje osoby mající nárok na byty HLM jako *málo majetné fyzické osoby, zejména pracující, která žije hlavně ze svého platu*. Účelem sociálního bytového fondu bylo poskytovat bydlení nejchudším domácnostem, ale kvůli nedostatku bytů ve velkých aglomeracích se vytvořila „střední kategorie“ sociálního bydlení, ze které se stala žádoucí alternativa k nájemnímu bydlení v soukromém sektoru, se zaměřením spíše všeobecným.

Sociální byty jsou přidělovány pomocí mechanismu „réservataires“. Hlavními „réservataires“ jsou státní instituce. Stát je „réservataire“ pro 20 až 35% sociálního bydlení v závislosti na departmentech. Tento podíl slouží k poskytnutí bydlení domácnostem, které jsou uznané Mediačními komisemi jako prioritní (Lienard, kapitola druhá).

Několik typů daňových úlev podporuje výstavbu, údržbu a investice v oblasti nájemního bydlení. „Stavební podpora“ představuje hlavní stimulační nástroj státu pro zvýšení nabídky bydlení. Tento typ půjček slouží také k rozlišení různých typů sociálního bydlení, od „velmi sociálního“ (půjčka PLAI), po bydlení „střední kategorie“ pro osoby s vyššími příjmy (půjčka PLS). Půjčka PLUS nespecifikuje typ sociálního bydlení. Počet „velmi sociálních“ bytů je nedostačující pro uspokojení potřeby bydlení nejchudších domácností. Francie je Radou Evropy kritizována za zdlouhavost procedur při žádostech o sociální bydlení, nedostatečnou nabídku bydlení za přijatelné ceny a nedostatečnou výstavbu dalšího sociálního bydlení (Lienard, kapitola druhá).

Stejně tak ve Velké Británii je podpora vlastnického bydlení viditelná skrze aplikaci „Práva na koupi“ politiky, která vznikla za dob vlády Margaret Thatcherové a pokračuje pod taktovkou současného premiéra. Velká Británie disponuje sociálním bydlením, které pokrývá 18% z celkového bytového fondu. Sociální bydlení prošlo za posledních třicet let zásadními změnami. Vlastníky se postupně staly bytové asociace. Sociální bydlení je ve Velké Británii chápáno často jako poslední možná volba při hledání adekvátního bydlení. Některé nemovitosti sociálního bydlení jsou nahlženy jako kvalitou podprůměrné, dostupné pouze v deprivovaných čtvrtích.

Velká Británie je navíc v současnosti zmítána procesy gentrifikace, které ještě více prohlubují sociální vyloučení obyvatel sociálního bydlení. Část bytového fondu určeného k bydlení lidí v bytové nouzi je demolována a pozemky prodávány soukromým developerům.

Od roku 2011 se navíc změnila legislativa, ta umožňuje obcím umístit domácnost v bytové nouzi do bydlení soukromých pronajímatelů bez jejího souhlasu. Domácnosti tak čelí nedostatečné kvalitě bydlení a nejistotě v délce bydlení. Celkově je tak

podporován trend bydlení v soukromém bytovém sektoru, spíše než ve veřejném nájemním bydlení (Lindovská, kapitola třetí).

Také v České republice dochází po roce 1990 k privatizaci bytového fondu. Je ukončena masová výstavba státních nájemních bytů. Státní bytový fond je převeden do majetku obcí. Vzhledem k nedostatečnému posílení finančního rozpočtu obcí a absenci závazných pravidel pro hospodaření s byty je obecní bytový fond dále rozprodáván, převážně stávajícím nájemníkům. Vzhledem k nedostatečnému obecnímu bytovému fondu je velice obtížné nastavit sociální bydlení jako jeden z nástrojů řešení problémů s bydlením. Je patrná snaha o zapojení soukromého kapitálu i soukromého nájemního bydlení a posílení role neziskových organizací v oblasti bytové správy.

V České republice je vnímána jako zásadní spolupráce obcí s neziskovým sektorem. Obce, navzdory tomu, že zákonnou povinnost nemají, disponují bytovým fondem, který je pro nízkopříjmové a ztrátou či nezískáním bydlení ohrožené obyvatelé, dostupný. Činnosti vedoucí k prosazení zákona o sociálním bydlení vyvíjí Platforma pro sociální bydlení (Mikulec, Ripka, Snopek, kapitola čtvrtá).

Výstup:

Ve všech třech zemích dochází k privatizaci bytového fondu a upřednostnění vlastnictví jako preferovaného vztahu k nemovitosti. To vede ke stigmatizaci obyvatel s nízkými příjmy, kteří si vlastní bydlení dovolit nemohou, případně jejich zadlužení při pořízení si vlastního bydlení, které v souvislosti se stále více prekarizovanou prací může být pro domácnost likvidační a přímo ji ohrozit ztrátou domova.

Nabídka cenově dostupného bydlení nedostačuje poptávce. Postupně dochází ke zmenšování role státu při uplatňování tohoto nástroje řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení. Zodpovědnost je postupně přesouvána na obce a neziskový sektor. Ve Francii stát intervnuje v podobě poskytování finančních dotací a půjček při výstavbě sociálního bydlení. Ve Velké Británii dochází čím dál častěji k demolicí starší výstavby sociálního bydlení za účelem rozprodání parcel velkým nadnárodním investorům pod voleným diskurzem „regenerace sousedství“.

4. Užití přístupu „Bydlení především“ jako podpory v udržení bydlení

Ve Francii v letech 2008 a 2009 vzniká „Platforma sdružení za novou politiku bydlení pro lidi bez domova a bydlících v nevyhovujících podmínkách“, sjednocující kolem třiceti občanských sdružení. Pod státní koordinací byly vytvořeny pracovní skupiny (složené z uživatelů služeb, občanských sdružení a státních institucí). Činnost těchto pracovních skupin umožnila definovat cíle pro „Národní strategii pro změnu bytové politiky“ platnou v letech 2009 až 2012. Jedním ze závazků je uplatňovat přístup „Bydlení má prioritu“ (francouzská verze anglického „Housing first“) (Lienard, kapitola druhá).

Ve Velké Británii se postupně upouští od ubytování lidí ve velkých azylových domech ve prospěch komunitně orientovaných projektů. Stále více britských měst pilotuje

„Bydlení především“ a přechází tak na politiky orientované na bydlení. Glasgow se stalo jedním z prvních evropských měst, které projekt „Bydlení především“ realizovalo (od roku 2013 dosud). Vedle projektů „Bydlení především“ však fungují také další projekty podporovaného bydlení. „Bydlení především“ je čím dál více preferováno jako způsob podpory lidí bez domova při reintegraci zpět do bydlení (Lindovská, kapitola třetí).

V České republice se realizují dominantně projekty v rámci víceetapového systému podporovaného bydlení. Pilotování projektu Bydlení především je obsaženo v Konceptu prevence a řešení problematiky bezdomovectví do roku 2020, v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí. Příprava projektu se však zastavila. Ojedinelou snahu tak představuje iniciativa města Brna, které v současnosti realizuje program Rychlého zabydlování pro rodiny s dětmi z ubytoven (s podporou respektující všechny principy „Bydlení především“). Principy víceetapového systému bydlení můžeme pozorovat také ve všech programech bydlení s doprovodným sociálním programem. Jakou formu sociální práce v rámci pilotování Konceptu sociálního bydlení zvolí jednotlivá města (včetně Ostravy) zatím není známo (Mikulec, Ripka, Snopek, kapitola čtvrtá).

Výstup:

Uplatnění přístupu „Bydlení především“ staví do centra pozornosti přístup k bydlení ve všech třech zemích. „Bydlení především“ představuje nehodnotící diskurz práce s lidmi s nejrozličnějšími potřebami, kteří by v rámci víceetapového modelu podporovaného bydlení neměli šanci uspět. Vymezuje bydlení jako právo a jeho plošné (ne)užití tak indikuje připravenost jednotlivých zemí toto právo uzнат. Užití přístupu „Bydlení především“ či víceetapového bydlení implicitně ukazuje na rozličné chápání příčin bezdomovectví a vyloučení z bydlení. V rámci víceetapového přístupu podporovaného bydlení se klade důraz na získávání kompetencí k bydlení. Legitimizuje se tak diskurz individuálního selhání jedince v bydlení, které vede k jeho následné ztrátě a „neschopnosti“ si opětovně bydlení získat a udržet si jej (bez dostatečného tréninku dovedností a podpory/kontroly neziskových organizací spolupracujících s podnájemníkem). Přístup „Bydlení především“ naopak otevírá strukturální perspektivu rozumění bezdomovectví a vyloučení z bydlení a nabízí individualizovanou podporu zaměřenou na silné stránky nájemníků bydlení.

Pro přehlednost jsme vytvořili následující tabulku shrnující komparovaná kritéria:

Tabulka č. 12 Komparace Francie, Velké Británie a České republiky

	Francie	Velká Británie	Česká republika
Legislativní ukotvení práva na bydlení	ANO Zapojení NNO a občanských iniciativ	ANO Zapojení NNO a občanských iniciativ	NE Zapojení NNO a občanských iniciativ
Legislativní vymezení kategorie obyvatel ohrožených v přístupu k bydlení	ANO	ANO	NE (součástí Koncepce sociálního bydlení, zákon v přípravě)
Fungování systému sociálního bydlení jako nástroje řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ	NE
Užití přístupu Bydlení především jako podpory v udržení bydlení	ČÁSTEČNĚ	ČÁSTEČNĚ	NE (od 2016 první pilotování ve městě Brno)

Zdroj: Vlastní tvorba

Závěr

Všechny tři země byly komparovány ve čtyřech kritériích: 1. Způsob nastavení legislativního rámce a vymahatelnosti práva na bydlení.; 2. Vymezení kategorie obyvatel ohrožených z hlediska přístupu k bydlení.; 3. Fungování systému sociálního bydlení jako nástroje řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení.; 4. Užití přístupu „Bydlení především“ jako podpory v udržení bydlení.

První dvě komparované kategorie v podstatě reflektují vývoj bytové otázky, její postavení v rámci výkladu dalších sociálních problémů a stupeň její naléhavosti. Jasně deklarují, jak je daná problematika vnímána z pozice legislativního vymezení, jakou důležitost této oblasti stát přikládá a jak se chápání bytové otázky proměňovalo a vyvíjelo v průběhu let. Je pro stát oblast bydlení natolik stěžejní, že její ošetření v rámci legislativy považuje za nezbytnost? Jak je chápána bytová politika v návaznosti na další sociálně – politická opatření? Ve Francii i Velké Británii je právo na bydlení vymezeno zákonem. V České republice toto vymezení absentuje. Francie i Velká Británie dále zákonem upravuje, jaké kategorie obyvatelstva považuje za ohrožené v přístupu k bydlení. Česká republika zatím legislativně neupravuje kategorii osob v bytové nouzi (vymezuje ji však v Koncepti sociálního bydlení). Proto je možné sumarizovat, že zatímco ve Francii a Velké Británii je bytová otázka vnímána jako jedno z řešených témat již desetiletí, v České republice se toto téma dostává do popředí politického zájmu teprve v posledních pár letech.

Třetí komparovanou rovinou byla praktická opatření k řešení bytové otázky v rámci sociální politiky. Na této úrovni byly komparovány systémy sociálního bydlení. Francie i Velká Británie disponují národně ukotveným systémem sociálního bydlení, je tedy možné tvrdit, že takovéto opatření existuje. Nicméně mnohé studie poukazují na to, že i takto státem nastavený a obcemi či neziskovými organizacemi spravovaný systém má své limity v podobě nedostatečného bytového fondu, či segregovaného bydlení. Proto můžeme konstatovat, že sociální bydlení ve Francii i Velké Británii funguje jako praktické opatření vyloučení z bydlení částečně. Zcela specifická je situace v České republice, kde centrálně koordinovaný systém sociálního bydlení zatím zcela chybí. Je řešen velice sporadicky na úrovni jednotlivých obcí a neziskových organizací, které ovšem mnohdy nedisponují dostatečnými nástroji k jeho efektivnímu využívání. Proto autoři nepovažují stávající sociální bydlení v České republice za nástroj řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení. Tato situace se však může změnit s připravovaným Zákonem sociálního bydlení.

Nutno podotknout, že bez ohledu na rozvinutost systémů sociálního bydlení dochází k privatizaci bytového fondu ve všech třech zemích, která řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení ztěžuje a je výsledkem uplatňování neoliberalních politik a prosazování vlastnického vztahu k bydlení. Ve Velké Británii dochází k demolici sociálního bydlení a vystěhovávání původních obyvatel na okraje měst či do měst jiných (specificky v Londýně).

Právo na bydlení prostřednictvím uplatňování přístupu „Bydlení především“ je postupně uplatňováno ve Francii, rozšiřuje se také ve Velké Británii, v České republice je od roku 2016 realizován pilotní projekt na úrovni města.

IMPLIKACE PRO ČESKOU SOCIÁLNÍ PRÁCI

Eliška Lindovská

Pro formulování doporučení pro českou sociální práci na základě předložených analýz a komparace situace bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve třech zemích, považujeme za nezbytné uvědomění, ze kterého vycházíme, a to že sociální práce není realizována ve „vzduchoprázdnu“. Je to právě společenský kontext, který ji formuje a na který zpětně reaguje a působí v něm.

Proto i my opřeme implikace pro sociální práci v tomto kontextu.

Risy postindustriální společnosti

Chytil (2007) konstatuje, že moderní společnost prochází v současnosti druhou vlnou modernizace. Ta se odehrává v postindustriální společnosti. Postindustriální společnost se podle Baumana (2002), Kellera (2007), Becka (2011) vyznačuje určitými rysy. Jedněmi z nich jsou postupující individualizace a racionalizace.

Individualizace

Podle Becka (2011) dochází v postmoderní společnosti k subjektivizaci a individualizaci společensky a institucionálně produkováných rizik, která jsou však považována za osobní selhání jedince.

K procesu individualizace se vyjadřuje i Bauman (2002). Chápe individualizaci jako proměnu lidské identity z čehosi „daného“ v „úkol“ a v přenesení odpovědnosti za plnění tohoto úkolu a důsledky tohoto plnění na její aktéry. V postindustriální společnosti je individualizace osudem, nikoli volbou. V zemi osobní svobody volby rozhodně není možné uniknout individualizaci. Další z iluzí je samostatnost a soběstačnost jedince. I nadále existuje produkce sociálních rizik, individualizuje se však povinnost a nutnost se s nimi vyrovnat.

Keller (2007) chápe postupující individualizaci v sociální rovině jako tu, která vede člověka k závislosti na společenských systémech.

Postupující individualizaci jsme zachytili při analýze situací bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve všech třech zemích (problémy s uplatňováním práva na bydlení, přenášení zodpovědnosti za přístup k bydlení ze státu, současně obcí na neziskové organizace a jednotlivé domácnosti).

Racionalizace a ekonomizace

Dalším z rysů postindustriální společnosti je racionalizace, která se projevuje v ekonomizaci různých sfér života (taktéž sféry bydlení). Jednou ze stránek moderní racionality je vývoj k nadvládě instrumentálního rozumu, který se projevuje znehodnocením všech hodnot, které nelze vyjádřit penězi. Tento trend se šíří ze sektoru ekonomiky do všech ostatních sektorů, podřizuje je nutnosti financovatelnosti, přičemž zejména pro oblast sociální, ale také oblast vzdělání, či zdravotnictví se tímto

stává velmi problematickým (Keller, 2007). Sociální pomoc začíná být organizována na principech tržní ekonomiky (Chytil, 2007).

Jasným důkazem ekonomizace v oblasti bydlení je privatizace bytového fondu popisovaná ve všech třech zemích. Bydlení se stalo komoditou.

Pro nahlížení těchto procesů a porozumění pronikání individualizace a ekonomizace do oblasti bezdomovectví a vyloučení z bydlení považujeme za zásadní osvojení reflexivního přístupu k praxi sociální práce (tedy i sociální práce s lidmi bez domova a vyloučenými z bydlení) a strukturální analýzu problémů (vlastní kritické a radikální sociální práci).

Reflexivita a kritická praxe

Payne (2005: 37) definuje principy kritické praxe jako:

- identifikaci situací otevřenosti a nejistoty jako příležitostí pro kreativní praxi;
- nacházení příležitostí přetvoření osobního zplnomocnění směrem ke kolektivním vztahům a sociální změně;
- vnímavost vůči užití jazyka;
- uvědomování si moci těch, kteří rozhodují o různých agendách;
- zkoumání obsahu a metod rozhodování a posuzování životní situace;
- zkoumání ideologie, ze které různé služby vycházejí;
- vnímání různých perspektiv v životní situaci;
- kontextualizování zjištění prostřednictvím porozumění teoretickým a hodnotovým pozicím;
- rozvíjení přehledu procesů a událostí dostupného pro každého;
- ujišťování se, že všichni zúčastnění rozumí dané perspektivě a kontextu.

Reflexivní praxe v této perspektivě je definována jako dovednost sociálních pracovníků monitorovat svou praxi, ve které je profesní znalost a moc rozmístěna ve vztazích s jednotlivci, skupinami a komunitami a napříč metodami sociální práce. Implicitní v tomto přístupu je konfrontace se strukturální mocí sociálního pracovníka definovat zkušenosti uživatelů služeb a tím vytvářet znalosti o nich (D´Cruz a kol., 2007).

Z této definice je patrný a pro českou sociální práci podle nás relevantní:

- **důraz na posun od osobního zplnomocnění ke kolektivizaci tématu a sociální změně;**
- **za podmínek rozpoznání moci vycházející z primárně nerovného postavení sociálního pracovníka či těch, kteří rozhodují o různých agendách a člověka bez domova/vyloučeného z bydlení;**
- **rozpoznání různých ideologií, ze kterých vycházejí sociální služby poskytované lidem bez domova a vyloučeným z bydlení;**
- **používání jazyka a terminologie o bezdomovectví a vyloučení z bydlení s vědomím toho, že může sloužit jako nástroj utužení nerovného postavení a dehonestace nebo naopak respektovat komplexitu životní situace a osobitost každého člověka.**

Strukturální analýza problémů a radikální sociální práce

Analýza a komparace způsobů řešení situací bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve Francii, Velké Británii a v České republice odkryla jak individualizovaná řešení aplikovaná sociálními pracovníky (implementace přístupů podporovaného bydlení), tak kolektivnější uchopení dané problematiky (přímé akce podporující myšlenku bydlení jako práva).

Vzhledem k tomu, že individualizovaná opatření řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení jsou stále dominantní v „mainstreamové“ sociální práci v České republice, považujeme za důležité otevřeně pojmenovat nutná rizika. Hrozí přílišné zaměření na individualitu člověka a podcenění sociálních a politických aspektů (D’Cruz a kol., 2007). To se ukazuje jak u vícestupňového systému bydlení, tak přístupu „Bydlení především“. U vícestupňového systému bydlení je znám tzv. efekt „zúženého hrdla“, kdy mnoho lidí, kteří projdou azylovým ubytováním a startovacím bydlením, již nemá možnost postoupit dál, z důvodu nedostatku adekvátního bydlení (Lindovská, 2016). Popisovaným limitem „Bydlení především“ vycházejícím z evropské evaluace (Busch-Geertsema, 2013) je taktéž nedostatek dostupného bydlení.

Obě tyto konstrukce způsobů řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení jsou tedy omezeny strukturálním faktorem.

Implikací pro českou sociální práci by tak z našeho pohledu měla být **strukturální analýza situace bezdomovectví a vyloučení z bydlení v návaznosti na kolektivní postupy jejího řešení.**

Pro ilustraci strukturálního uchopení bezdomovectví a vyloučení z bydlení předkládáme následující podobenství.

Podobenství o individualizovaném nahlížení problému bezdomovectví a vyloučení z bydlení

Člověk stojící poblíž řeky slyší volání o pomoc a vidí tonoucího. Skočí do řeky, vytáhne topícího se plavce z vody a poskytne mu první pomoc.

V momentě, kdy dokončí resuscitaci prvního, uslyší volání druhého. Opět skočí do vody a s velkým úsilím vytáhne i druhého tonoucího na břeh.

Třetí osoba volá o pomoc, tak skočí do vody znovu a skoro sám utone, nicméně nakonec dokáže vytáhnout i třetího tonoucího z řeky.

Obdivující dav se srotil kolem řeky, když čtvrtý tonoucí zavolá o pomoc a náš zachránce se otočí a odchází.

„Kam jdeš? Co ten tonoucí?“ Zachránce se otočí a odpoví: „Už jsem unavený ze zachraňování lidí z řeky. Jdu nahoru po proudu zjistit, kdo je ten, který je do té vody hází!“ (McGourty, Chasnoff, 2003)

Zdroj: Ferguson, Woodward (2011: 138)

Zpráva tohoto podobenství je podle Fergusona, Woodward (2011: 138) jasná: **reagování na strukturální problémy v jejich jádru často sníží či odstraní potřebu individualizované, „léčebné“ sociální práce dále v řadě.**

Nezaměstnanost, substandardní bydlení, chudoba či příliš vysoce nastavená kritéria pro dosažení bydlení ovlivňují životy lidí, současně uživatelů sociálních služeb. Pokud sociální pracovníci zanedbají tyto aspekty, opomenou důležitou část reality života lidí, se kterými spolupracují a omezí rozsah a dopad jejich snah o změnu.

Strukturální nahlížení problémů (tedy i bezdomovectví a vyloučení z bydlení) je charakteristické pro kritickou a radikální perspektivu v sociální práci.

Příkladem může být radikální komunitní práce (Ledwith, 2005). Ferguson, Woodward (2011) vyzývají k **volbě kolektivní odpovědi na kolektivní (strukturální) problémy.**

SHRNUTÍ

Monografie *Způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení: analýza a komparace situací ve Francii, Velké Británii a v České republice* si klade za cíl popsat, analyzovat a srovnat způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve třech zemích. Kniha je přehledovou studií.

V úvodu rozkrýváme motivaci a důvody autorského týmu pro zpracování tohoto tématu. Popisujeme metodologii, na základě které celý text vznikl.

Monografie je rozdělena do tří hlavních částí a pěti kapitol.

První částí (a kapitolou) je teoretický rámec monografie. Jan Keller v něm teoretizuje sociální vyloučení a dává jej do souvislosti s vyloučením z bydlení.

Druhá část monografie je rozdělena do tří kapitol (kapitola druhá, třetí a čtvrtá) popisujících situace bezdomovectví a vyloučení z bydlení specificky ve třech zemích.

Laure Lienard se věnuje popisu situace ve Francii. V první kapitole francouzské části Lienard mapuje krizi bydlení ve Francii. Veřejné politiky (speciálně zákon Besson a DALO) a jejich vliv na prevenci bezdomovectví jsou rozkryty v kapitole druhé. Kapitola třetí analyzuje systém sociálního bydlení a jeho podoby ve Francii (od bydlení pro ty nejvíce potřebné a chudé „PLAI“ po sociální bydlení pro střední vrstvy „PLS“). Čtvrtá kapitola přibližuje sociální práci s lidmi bez domova a formy pomoci, včetně zaměření na přístup „Bydlení především“. V poslední kapitole Lienard přibližuje téma na kazuistice ve městě Lille.

Lindovská předkládá způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení ve Velké Británii. Věnuje se rozvoji a současnému stavu legislativy v oblasti bydlení a služeb pro lidi bez domova. V druhé kapitole poskytuje detailní informace o soukromém a sociálním sektoru bydlení, příspěvcích na bydlení a výzev do budoucnosti. Kapitola třetí zkoumá příčiny bezdomovectví v britském pojetí a jmenuje skupiny ohrožené v přístupu k bydlení. Konkrétní způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení jsou zpracovány v kapitole čtvrté. Pátá kapitola předkládá kazuistiku podpory domácnosti bez domova ve městě Glasgow.

Třetí vybranou zemí je Česká republika, téma je zpracováno Markem Mikulcem, Štěpánem Ripkou a Janem Snopkem. V první kapitole popisují rozvoj a krizi bydlení v České republice, specificky faktory krize bydlení. Druhá kapitola je věnována skupinám ohroženým v přístupu k bydlení a jejich definici v Konceptu sociálního bydlení. Třetí kapitola obsahuje způsoby řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení a popis procesu schvalování návazných strategických materiálů. Kapitola čtvrtá představuje sociální práci s lidmi bez domova a přístupy víceúrovňového bydlení a „Bydlení především“. V páté kapitole se autoři zaměřují na kazuistiku města Ostravy, současnou situaci bezdomovectví a vyloučení z bydlení, popis bytového fondu a zapojení aktérů na řešení problematiky bydlení.

Třetí část monografie obsahuje komparaci, která je realizována na základě čtyř kritérií:

1. Způsob nastavení legislativního rámce a vymahatelnosti práva na bydlení.
2. Vymezení kategorie obyvatel ohrožených z hlediska přístupu k bydlení.
3. Fungování systému sociálního bydlení jako nástroje řešení bezdomovectví a vyloučení z bydlení.
4. Užití přístupu „Bydlení především“ jako podpory v udržení bydlení.

Na komparaci navazuje diskuse implikací pro českou sociální práci.

SUMMARY

The monograph *Solutions of homelessness and housing exclusion: analyses and comparison of situations in France, Great Britain and in the Czech Republic* aims at description, analyses and comparison of solutions to homelessness and housing exclusion in three chosen countries. The book is an overview study.

There is an introduction uncovering motivation of the authors and reasons for writing the monograph. Methodology underpinning elaboration of the text is described afterwards.

The monograph is divided into three main parts and five chapters.

The first chapter written by Jan Keller provides theoretical framing and explores the topic of social exclusion in relation to housing exclusion.

The second part is dedicated to the description of three countries (three chapters).

Firstly, homelessness and housing exclusion in France is described by Laure Lienard. In the first chapter Lienard maps the crises in housing in France. Public policies applied to that (especially the Act Besson and DALO) and how these prevent homelessness are described within chapter two. Chapter three explores the system of social housing in France and its various form ranging from social housing (PLAI) for the most in need to social housing for the "middle class" PLS. Chapter four approximates social work with homeless people and types of help offered, including the focus on housing first approach. Last chapter is dedicated to case study of homelessness and housing exclusion in the city of Lille.

Lindovska puts in the topic of homelessness and housing exclusion solutions in Great Britain. She gives an account about the development and current state of housing legislation and services for homeless people. In chapter two provides with detailed information on private and social housing sector, housing benefits and challenges it brings for the future. Chapter three explores causes of homelessness as understood in Great Britain and submits the groups of vulnerable housing groups. Solutions to homelessness and housing exclusion specific for the country are encompassed in chapter four. Chapter five gives a practical case study of support provision for homeless household in the city of Glasgow.

The third country chosen is the Czech Republic, the topic elaborated by Marek Mikulec, Štěpán Ripka a Jan Snopek. Them in the first chapter writes about the development of housing and its crisis in the Czech Republic, specifically factors of that housing crisis. Second chapter is dedicated to vulnerable groups of people threatened with homelessness and housing exclusion, as narrated in the Czech literature and defined by Conception of social housing. In the third chapter authors specify solutions of homelessness and housing exclusion in the Czech Republic and related social policy strategical materials. Chapter four describes the role of social work in the

homelessness field and two approaches "Housing ready" and "Housing First". Fifth chapter focuses on case study of the city of Ostrava, describes current situation of homelessness and housing exclusion, housing stock and relevant agencies involved in the solution of the issue.

The third part of monograph compares the three countries in constructed criteria: 1. Ways of setting up the legislative framework and housing as a right enforcement. 2. Definition of vulnerable housing groups. 3. Functioning of social housing as a tool of homelessness and housing exclusion solution. 4. Using "Housing first" as a tool of support in housing.

The implications for Czech social work are discussed in the last chapter of the monograph.

SEZNAM LITERATURY

AGENTURA PRO SOCIÁLNÍ ZAČLEŇOVÁNÍ (ASZ). *Strategický plán Ostrava. Příloha 2 - Rozšiřující popis vstupních indikátorů* [online]. Ostrava: ASZ, 2015b. [cit. 2016-03-22]. Dostupné z: <https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/aktualne/kampane/program-socialni-inkluzie-ostrava-1/program-socialni-inkluzie-ostrava/Ploha2_roziujcipopisvstupnchindikator.pdf>.

AGENTURA PRO SOCIÁLNÍ ZAČLEŇOVÁNÍ (ASZ). *Strategický plán Ostrava. Přílohová část 1 – Popis sociálního vyloučení a soustava vstupních indikátorů* [online]. Ostrava: ASZ, 2015a. cit. 2016-03-13]. Dostupné z: https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/aktualne/kampane/program-socialni-inkluzie-ostrava-1/program-socialni-inkluzie-ostrava/Ploha1_popissocialnhovylouenasoustavavstupnchindikator.pdf

AGENTURA PRO SOCIÁLNÍ ZAČLEŇOVÁNÍ (ASZ). *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011 – 2015* [on-line]. Praha: Úřad vlády ČR, 2011. [cit. 11. 5. 2016]. Dostupné z: file:///C:/Users/old%C5%99ich/Downloads/Strategie_boje_proti_socialnimu_vyloucení_2011-2015.pdf>.

AGENTURA PRO SOCIÁLNÍ ZAČLEŇOVÁNÍ (ASZ). *Zápis č. 5 z jednání pracovní skupiny „problematika bydlení“ konaného dne 24. 11. 2010*. Nepublikovaný dokument vzniklý v rámci příprav Strategie boje proti sociálnímu vyloučení. Praha, 2010.

ANDERSON, I., CHRISTIAN, J. Cases of Homelessness in the UK: A Dynamic Analysis. *Journal of Community and Applied Social Psychology*. 13, 2003, s. 105 – 118. ISSN 1099-1298.

ANDERSON, I., TULLOCH, D. *Pathways through homelessness: A review of the research evidence*. Homelessness Task Force Series. Edinburgh: Scottish Homes, 2000.

AUBERT, N.; DE GAULEJAC, V. *Le coût de l'excellence*. Paris: Seuil. 1991.

AUTÈS, M. *Trois figures de la déliasion*. In: KARSZ, S.: *L'exclusion, définir pour en finir*. Paris: Dunod. 2000.

AVENEL, C. *Sociologie des „quartiers sensibles“*. 2. vyd. Paris: Armand Colin. 2005.

BALLET, J. *L'Exclusion: Définitions et mécanismes*. Paris: L'Harmattan. 2001.

BARŠOVÁ, A. *Problémy bydlení etnických menšin a trendy k rezidenční segregaci v České republice*. Praha: Open Society Institute, 2001.

BARTÁK, M. *Zdravotní stav populace bezdomovců v ČR a jeho determinanty*. II. vyd. Kostelec nad Černými lesy: IZPE, 2005.

BAUD, S., PIALOUX, M. *Violences urbaines, violence sociale. Genèse des nouvelles classes dangereuses*. Paris: Fayard. 2003.

-
- BAUMAN, Z. *Tekutá modernita*. Vyd. 1. Praha: Mladá Fronta, 2002.
- BECK, U. *Riziková společnost*. Vyd. 2. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011.
- BIHR, A., PFEFFERKORN, R. *Déchiffrer les inégalités*. 2. vyd. Paris: Syros. 1999.
- BORGETO, M., LAFORE, R. *Droit de l'aide et de l'action sociale*, éd Montchrestient (8è édition), 2012.
- BOURDIEU, P. *La Misère du monde*. Paris: Seuil. 1993.
- BREHERTON, J., PLEACE, N. A Difficult Mix: Issues in Achieving Socioeconomic Diversity in Deprived UK Neighbourhoods. *Urban Studies*. 2011, 48 (16), 3433 – 3447. ISSN 1360-063X.
- BRIGGS, B. Housing First: the „counterintuitive“ method for solving urban homelessness. In: *The Guardian* [online] 20. 10. 2014 [cit. 14. 9. 2015]. Dostupné z: <<http://www.theguardian.com/cities/2014/oct/20/housing-first-the-counterintuitive-method-for-solving-urban-homelessness>>.
- BURGI, N. *La machine à exclure*. Paris. La Découverte. 2006.
- BUSCH-GEERTSEMA, V. *Housing First Europe: Final Report* [on-line]. [30. 6. 2013] 2013. Dostupné z: <http://www.servicestyrelsen.dk/housingfirsteurope>
- BUSCH-GEERTSEMA, V. The Potential of Housing First from a European Perspective. *European Journal of Homelessness* [on-line]. 6 (2), 2012, s. 209-216. [cit. 18. 1. 2013]. ISSN 2030-3106. Dostupné z: http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/ejh6_2_resp_housingfirst6.pdf
- BUSCH-GEERTSEMA, V. *Ukončování bezdomovectví jednotlivců bez domova*. Přednáška a prezentace, Brno, 8. 6. 2015.
- BUSCH-GEERTSEMA, V., SAHLIN, I. *The Role of Hostels and Temporary Accommodation*. *European Journal of Homelessness* [on-line]. 1, 2007, s. 67 – 93. ISSN 2030-3106. [cit. 8. 8. 2011]. Dostupné z: http://www.feantsaresearch.all2all.org/IMG/pdf/ejh_vol1_article3.pdf
- CASTEL, R. *Cadrer l'exclusion*. In: SAUL KARSZ, S. *L'exclusion, définir pour en finir*. Paris: Dunod. 2000.
- CASTEL, R. *De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle*. In: DONZELOT, J. (dir.): *Face à l'exclusion, le modèle français*. Paris: Éditions Esprit. 1991.
- CASTEL, R. *La discrimination négative*. Paris: Seuil. 2007.
- CASTEL, R. *La montée des incertitudes*. Paris: Seuil. 2009.
- CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard. 1995b.

CASTEL, R. Les pièges de l'exclusion. *Lien social et politiques*, 1995a, no. 34, automne 1995, p. 13-21. Dossier Y a-t-il vraiment des exclus ? L'exclusion en question.

COMITÉ DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE. Droit au logement : rappel à la loi [online]. 6^e rapport, Novembre, 2012. [cit. 3. 4. 2016]. Dostupné z: https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/6e_rapport_Dalo_def-1.pdf

CONSEIL D'ETAT. "Droit au logement, droit du logement". *Rapport public 2009*. La Documentation française, 2010.

COPLEY, T. *From Right to Buy to Buy to Let* [on-line]. London: Greater London Authority. [cit. 18. 1. 2016]. 2014. Dostupné z: <http://tomcooley.com/wp-content/uploads/2014/01/From-Right-to-Buy-to-Buy-to-Let-Jan-2014.pdf>

COUR DES COMPTES. La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile [online]. *Rapport d'évaluation*, 2011. [cit. 29. 4. 2016]. Dostupné z: http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/cec-pdf/rapport_cc_hebergement_urgence.pdf

COUR DES COMPTES. *Ville et logement* [online]. 2013. [cit. 21. 4. 2016]. Dostupné z: https://www.ccomptes.fr/content/download/56051/1448247/version/2/file/Ville_logement.pdf

CRANE, M., WARNES, A. M. Responding to the Needs of Older Homeless People: The effectiveness and limitations of British services. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 18 (2), 2005, s. 137 – 152. ISSN 1469-8412.

CRISIS, SHELTER. *A Roof Over My Head: The final report of the Sustain project*. Shelter and Crisis, 2014. Dostupné na: http://england.shelter.org.uk/professional_resources/policy_and_research/sustain/downloads/6424_Sustain_Final_Report_for_web_opt.pdf

ČERNÝ, J. Vytěžit [Ex]horníky. *Nový prostor*, 2016.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (ČSÚ). *Výsledky sčítání bezdomovců* [on-line]. 2012a. [cit. 25. 5. 2016]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/sldb/vysledky_scitani_bezdomovcu

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (ČSÚ). *Tab. 34 Vybrané základní ukazatele podle krajů a okresů České republiky* [on-line]. 2012b. [cit. 25. 5. 2016]. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=ZVCR034&pvokc=&katalog=30628&vyhltext=&z=T>

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (ČSÚ). *Kde a jak bydlí české domácnosti* [on-line]. 2014 [cit. 3. 5. 2016]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/kde-a-jak-bydli-ceske-domacnosti-p2eqbgkkl>.

ČTK, IDNES. *Bývalé byty OKD patří lucemburské firmě, rozhodl úřad. Majitele neřekl* [on-line]. 27. 10. 2015, 10:28 [cit. 11. 5. 2016]. Dostupné z: <http://ekonomika.>

idnes.cz/uohs-povolil-zmenu-vlastnika-spolecnosti-rpg-byty-fxn/ekoakcie.aspx?c=A151027_102304_ekoakcie_rts

ČTK. Práce na zákonu o sociálním bydlení začne, koncepce schválena. In: *České noviny* [on-line]. 12. 10. 2015, 1 pm. [cit. 13. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/prace-na-zakonu-o-socialnim-bydleni-zacne-koncepce-schvalena/1268765>

DAMON J. *L'Exclusion*. Paris: PUF. 2008.

DAMON, J. "Zéro SDF, est-ce possible?", *Population et Avenir* N° 165, Novembre-décembre 2009b, s. 4 - 8.

DAMON, J. *Les Politiques de prise en charge des sans-abri dans l'union européenne* [online]. Rapport au Ministère du Logement, 2009a. [cit. 28. 4. 2016]. Dostupné z: http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_sans_abri_damon_cle0db3db.pdf

DAMON, J. *Questions sociales et questions urbaines*, PUF, 2010.

D'CRUZ, H., GILLINGHAM, P., MELENDEZ, S. Reflexivity: A concept and its meanings for practitioners working with children and families. *Critical Social Work*. 8 (1), 2007, s. 1 – 17.

DECLERCK, P. *Le sang nouveau est arrivé : l'horreur SDF*. Edition Gallimard, 2005.

DECLERCK, P. *Les naufragés. Avec les clochards de Paris*. Paris: Plon. 2001.

DETR. *Quality and Choice: A Decent Home For All: The Housing Green Paper*. London: DETR, 2000. ISBN 185112 378 4. Dostupné z: <http://www.gm1housing.co.uk/documents/DETR%20Quality%20and%20Choice%20-%20A%20Decent%20Home%20for%20All%202000.pdf>

DONZELOT, J.; ESTÈBE, P. *L'État animateur*. Paris: Esprit. 1994.

DRIANT, J. - C. *les Politiques du Logement en France*, éd. Les études de la Documentation française, 2010.

DUBET, F. *La galère: jeunes en survie*. Paris: Fayard. 1987.

DVOŘÁKOVÁ, T. *Analýza fungování existujících „sociálních ubytoven“ a návrhy řešení bytových potřeb nízkopříjmových skupin obyvatel s využitím těchto zařízení jako součásti systému sociálního bydlení: Lokalita Jirkov*. Praha: Agentura pro sociální začleňování, 2012.

ECHO24. Antimonopolní úřad schválil prodej Bakalových bytů [online]. *ECHO24*. CZ, 27. 10. 2015. [cit. 2015-10-28]. Dostupné z: <http://echo24.cz/a/wMaB3/antimonopolni-urad-schvalil-prodej-bakalovych-bytu>.

EDGAR, B., DOHERTY, J., MEERT, H. *Access to housing: Homelessness and vulnerability in Europe*. Bristol: Policy Press, 2002.

EDGAR, B., MEERT, H. *Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe. The ETHOS Definition of Homelessness*. Brussels: FEANTSA, 2005.

EMMANUELLI, X. *L'action du Samu social*. *Laennec*, 4/2007, s. 37-47.

ESPING – ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

EUROPEAN COMMISSION. *Housing Exclusion: Welfare Policies Housing Provision and Labour Markets*, 2010. Dostupné z: http://www.sbe.hw.ac.uk/documents/Fitzpatrick_et_al_2010_Study_on_Housing_Exclusion_Welfare_policies_Labour_Market_and_Housing_Provision.pdf

EUROSTAT. *People at risk of poverty and social exclusion* [online]. Posl. úpravy 2013 [cit. 2013-11-10]. Dostupné z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/7/76/At-risk-of_poverty_or_social_exclusion_rate_by_age_group%2C_2011_%28%25_of_specified_population%29.png.

FERGUSON, I., WOODWARD, R. *Radical social work in practice: Making a difference*. 2. vyd. Bristol: The Policy Press, 2011.

FITZPATRICK, S. Explaining Homelessness: a Critical Realist Perspective. *Housing, Theory and Society*. 22 (1), 2005, s. 1-17. ISSN 1403-6096.

FITZPATRICK, S., JOHNSEN, S., WHITE, M. Multiple Exclusion Homelessness in the UK: Key Patterns and Intersections. *Social Policy and Society*. 10, 2011, s. 501 – 512. ISSN 1475-3073.

FITZPATRICK, S., PLEACE, N. The Statutory Homelessness System in England: A Fair and Effective Rights – Based model? *Housing Studies*. 27 (2), 2012, s. 232 – 251. ISSN 1466-1810.

FNARS. *Baromètre 115: Synthèse hivernale 2013- 2014* [online]. 2014. [cit. 2. 5. 2016]. Dostupné z: <https://api-site.paris.fr/images/148352.pdf>

FONDATION ABBÉ PIERRE. *“L'état du mal-logement en France”, 19è rapport annuel*, 2014.

FREIRE, P. *Pedagogy of the Opressed*. New York, London: The Continuum International Publishing Group Inc., 1970.

GABAL, I., VÍŠEK, P. *Východiska strategie boje proti sociálnímu vyloučení: Strategii boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011 – 2015*. Praha: Gabal Analysis & Consulting a Socioklub, 2010.

GAC. *Analýza sociálně vyloučených a sociálním vyloučením ohrožených lokalit* [online]. Praha: MPSV, 2006. [cit. 2015-08-06]. Dostupné z: http://www.gac.cz/userfiles/File/nase_prace_vystupy/GAC_MAPA_analyza_SVL_aAK_CJ.pdf?langSEO=documents&parentSEO=nase_prace_vystupy&midSEO=GAC_MAPA_analyza_SVL_aAK_CJ.pdf.

GAC. *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR* [online]. Praha: MPSV, 2015. [cit. 2016-01-26]. Dostupné z: <http://www.gac.cz/userfiles/File/nase_prace_vystupy/Analyza_socialne_vyloucenych_lokalit_GAC.pdf>

GARDELLA, E., CEFAL, D. La Morale de l'urgence sociale : une enquête au SAMU social de Paris, *Empan*, 4(84), 2011, s. 18 - 24.

GAUBATZ, K. T. Family homelessness in Britain: More than just a housing issue. *Journal of Children and Poverty*. 7 (1), 2001, s. 3 – 22. ISSN 1469-9389.

GAULEJAC, V., TABOADA-LÉONETTI, I. *La Lutte des places*. Paris: Desclée de Brouwer. 1994.

GENTLEMAN, A. Number of homeless families with children in B&Bs highest in a decade. In: *The Guardian* [online]. UK: Guardian News and Media Limited. 4. 11. 2013. [cit. 2015-09-14]. Dostupné z: <<http://www.theguardian.com/society/2013/nov/04/homeless-families-b-and-b-highest-decade>>.

GLYNN, S. *Blowing Up The Past, Destroying The Future*. 2012. Dostupné z: <http://www.newleftproject.org/index.php/site/article_comments/blowing_up_the_past_destroying_the_future>.

GODEFROY, T. *Nouvelle donne sur le marché du travail, nouvelle économie répressive?* In: PAUGAM, S.: *L'Exclusion, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte. 1996.

GOJOVÁ, A., GOJOVÁ, V., LINDOVSKÁ, E., ŠPILÁČKOVÁ, M., VONDROUŠOVÁ, K. Způsoby zvládání chudoby a ohrožení chudobou rodinami s nezletilými dětmi. *Sociální práce/Sociálna práca*. 14 (2), 2014, s. 44-60. ISSN 1213 – 6204.

GRUEL, L. Conjurer l'exclusion: rhétorique et identité revendiquée dans des habitats socialement disqualifiés. *Revue française de Sociologie*. 1985, XXVI, 3, str. 431-453.

GRYGAR, J., STÖCKELOVÁ, T. Příčiny a souvislosti stěhování vsetínských Romů z pavlačového domu č.p. 1336 v říjnu 2006: Zpráva z šetření. Praha: Úřad vlády ČR, 2008.

HAUT COMITÉ POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES (HCLPD), "Hébergement des personnes en difficulté : sortir de la gestion de crise", 15^e rapport, juin 2009.

HOCH, Ch., SLAYTON, R. A. *New Homeless and Old: Community and the Skid Row Hotel*. Philadelphia: Temple University Press. 1989.

HOUARD, N. "Construction et mise à l'agenda du droit au logement opposable (DALO): le rôle des associations". *Informations sociales*, 4 (172), 2012, s. 64-73.

HRUŠKA, L. a kol. *Bytová politika SMO na úrovni města a jednotlivých městských obvodů včetně rozboru financování*. PROCES: Ostrava, 2012 (úprava č. 4 k 30. 4. 2014).

HRUŠKA, L. a kol. *Analýza a řešení problematiky ubytoven na území SMO v krátkodobém a dlouhodobém horizontu* [online]. PROCES, ACCENDO, 2013. [cit. 2015-11-12]. Dostupné z: <https://www.ostrava.cz/cs/omeste/aktualne/kampane/kampane/2013_10_31_Ostrava_ubytovny_studie_FINAL.pdf>.

HUTSON, S., LIDDIARD, M. *Youth Homelessness: The Construction of a Social Issue*. London: Houndmills: Macmillan. 1994.

CHÂTEL, V., SOULET, M.-H. *L'exclusion, la vitalité d'une thématique usée*. In: *Sociologie et société*, vol. 33, no. 2, 2001, str. 175-202. 2001.

CHYTL, O. Důsledky modernizace pro sociální práci. *Sociální práce/ Sociálna práca*. 4, 2007, s. 64 – 71. ISSN 1213-6204.

IMBAUD, D., JEANTET, M. *Bilan de la mise en oeuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)* [online]. INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS), 2012. [cit. 2. 5. 2016]. Dostupné z: https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/IGAS_SIAO.pdf

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES (INSEE). *L'hébergement des sans-domiciles en 2012*. *INSEE première*, numéro 1455, juillet 2013.

JEDINÁKOVÁ, H., PISCHOVÁ, J. *Zpráva o ubytovnách na Ostravsku aneb Jsou ubytovny opravdu vhodným řešením pro bydlení rodin s dětmi a lidí bez domova?* Ostrava: Vzájemné soužití, 2013.

KARLAS, J. Komparativní případová studie. in: Drulák, P. a kol. *Jak zkoumat politiku. Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál, 2008.

KELLER, J. *Teorie modernizace*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007.

KELLER, J. *Tři sociální světy*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2010.

KENNEDY, C., FITZPATRICK, S. Begging, Rough Sleeping and Social Exclusion: Implications for Social Policy. *Urban Studies*. 38 (11), 2001, s. 2001 – 2016. ISSN 1360-063X.

KHAZALOVÁ, G. 2016. Rozhovor se španělským aktivistou: Blackstone posílá lidi na ulici. Neví, čeho jsme schopni. *Deník Referendum* [online]. [cit. 2015-05-16]. Dostupné z: <<http://denikreferendum.cz/clanek/tisk/22951-rozhovor-se-spanelskym-aktivistou-blackstone-posila-lidi-na-ulici-nevi-ceho-jsme-schopni>>.

KLANKER, J. *L'exclusion sociale, étude de la marginalité dans les sociétés occidentales*. Paris: Éditions Sciences et Service. 1965.

KOCMAN, D., KLEPAL, J. *Bydlení a sociální začleňování: Kvalitativní analýza trajektorií uživatelů prostupného bydlení*. Praha: Úřad vlády ČR, 2015.

KOMUNITNÍ PLÁN SOCIÁLNÍCH SLUŽEB A SOUVISEJÍCÍCH AKTIVIT VE MĚSTĚ NA OBDOBÍ 2015-2018 (KPSS) [online]. 2014. [cit. 2016-04-23]. Dostupné z: <https://www.ostrava.cz/cs/urad/magistrat/odbory-magistratu/odbor-socialnich-veci-zdravotnictvi-a-vzdelanosti/oddeleni-socialnich-sluzeb/soubory/neuverejnovat/Komunitniplan2014_web.pdf>.

KOSTELECKÝ, T., KUDA, F., SUNEGA, P., ČESELSKÝ, J. Nástroje bytové politiky v krizi. S. 152-178. In LUX, M., KOSTELECKÝ, T. (eds.) *Bytová politika. Teorie a inovace pro praxi*. Praha: SLON / Sociologický ústav AV ČR, 2011.

KPMG. *Koncepce bydlení ČR do roku 2020*. Praha: MMR a SFRB, 2011.

KŘÍŽKOVÁ, A. Ženy v řídicích pozicích na trhu práce I. *Sociální politika* 28 (9), s. 9-10, 2002. ISSN 0049-0962.

KUCHAŘOVÁ, V. A KOL. *Vyhodnocení dostupných výzkumů a dat o bezdomovectví v ČR a návrhy postupů průběžného získávání klíčových dat*. Praha: VÚPSV, 2015.

KVASNIČKA, R. *Popis sociálně vyloučených romských lokalit v regionu Ostravska. Agentura pro sociální začleňování*, 2010.

LENOIR, R. *Les exclus. Un Français sur dix*. Paris: Seuil. 1974.

LINDOVSKÁ, E. *Situační analýzy výkladů reality bezdomovectví a vyloučení z bydlení v přístupech podporovaného bydlení a jejich implikace pro sociální práci*. Disertační práce, Ostrava: FSS OU, 2016.

LOCHEN, V. *Comprendre les politiques sociales*, 4è édition. Editions DUNOD, 2013.

LUND, B. *Understanding Housing Policy*, Bristol: Policy Press, 2011.

LUX, M. Social Housing in the Czech Republic. S. 165 – 180 in SCANLON, K., WHITEHEAD, Ch., ARRIGOITIA, M. F. (eds.) *Social Housing in Europe*. Vyd. 1. Chichester: Wiley Blackwell, 2014.

LUX, M. The Czech Republic: locked between municipal and social housing. S. 146 – 162 in HEGEDÜS, J., LUX, M., TELLER, N. (eds.) *Social housing in transition countries*. Vyd. 1. New York, London: Routledge, 2013.

LUX, M., MIKESZOVÁ, M., SUNEGA, P. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR* [on-line]. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2010. [cit. 18. 11. 2015]. Dostupné z: http://www.disparity.cz/data/usr_048_default/nastroje_vyloucení.pdf

LUX, M. A KOL. *Priorita č. 1: Sociální bydlení*. Nepublikovaný podklad pro formulaci Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011 – 2015 (ASZ, 2011).

LUX, M. The Czech Republic: Locked between Municipal and Social Housing. S. 146 – 162. In: J. Hegedüs, M. Lux, N. Teller (eds.) *Social Housing in Transition Countries*. New York: Routledge, 2012.

LUX, M., MIKESZOVÁ, M. The role of a credit trap on paths to homelessness in the Czech Republic. *Journal of European Social Policy*. 23 (2), 2013, s. 210 -223. ISSN 09589287.

MAHDALOVÁ, K. Kdo si může za to, že nemá střechu nad hlavou. In: *Datová žurnalistika* [online]. 11. 3. 2015 [cit. 04. 06. 2016]. Dostupné z: < <http://www.datovazurnalistika.cz/kdo-si-muze-za-to-ze-nema-strechu-nad-hlavou/>>.

MAISONDIEU, J. *La fabrique des exclus*. Paris, Editions Bayard. 1997.

MALPASS, P. *Housing and the Welfare State: The Development of Housing Policy in Britain*. Basingstoke: PALGRAVE MACMILLAN, 2005.

MANLEY, D., VAN HAM, M. Choice-based Letting, Ethnicity and Segregation in England. *Urban Studies*. 48 (14), 2011, s. 3125 – 3143. ISSN 1360-063X.

MAREK, J., STRNAD, A., HOTOVCOVÁ, L. *Bezdomovectví v kontextu ambulantních sociálních služeb*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2012.

MAREŠ, P. *Sociologie nerovnosti a chudoby*. Praha: SLON, 1999.

MARSH, A., COWAN, D., CAMERON, A. A KOL. *Piloting Choice Based Letting: An evaluation*. London: Office of the Deputy Prime Minister, 2004. ISBN 1 85112 709 7

MASSÉ, P. *Les Dividendes du progrès*. Paris: Seuil. 1969.

MATOUŠEK, R. *Bytová politika, sociální a prostorová spravedlnost: Nová výstavba obecního bydlení v Česku*. Nepublikovaná dizertační práce. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2012.

MATOUŠEK, R. Sociální bydlení musí hledat řešení, ne vinu. In: *Lidové Noviny* [online]. 25. 4. 2016 [cit. 15. 8. 2016]. Dostupné z: <http://www.pressreader.com/czech-republic/lidove-noviny/20160425/281711203833559>

MAURIN, É. *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*. Paris: Seuil. 2004.

MAY, J. Housing Histories and Homeless Careers: A Biographical Approach. *Housing Studies*. 15 (4), 2000, s. 613 – 638. ISSN 1466 – 1810.

MAYOCK, P., CORR, M., O'SULLIVAN, E. *Young People's Homeless Pathways*. Dublin: The Homeless Agency [online]. 2008. [cit. 16.8.2013]. Dostupné z: http://www.tcd.ie/childrensresearchcentre/assets/pdf/Publications/Homeless_Pathways.pdf

McCULLOUGH, A. Young runaways and adulthood: a difficult transition. *Housing, Care and Support*. 13 (3), 2010, s. 36 – 39. ISSN 1460-8790.

MEERT, H., EDGAR, B., DOHERTY, J. *Towards an operational definition of homelessness and housing exclusion*. Příspěvek prezentovaný na ENHR International Housing Conference v Cambridge, 2004.

METRONews PARIS, z úterý 25. března 2014.

MIKESZOVÁ, M., LUX, M., POLEDNIK, M., SUNEGA, P. Inovace v české bytové politice číslo jedna: sociální a garantované bydlení. In LUX, M., KOSTELECKÝ, T. (eds.) *Bytová politika. Teorie a inovace pro praxi*. Praha: SLON / Sociologický ústav AV ČR, 2011.

MIKESZOVÁ, M., LUX, M. Faktory úspěšné reintegrace bezdomovců a nástroje bytové politiky pro řešení bezdomovství v ČR. *Sociologický časopis*. 49 (1), 2013, s. 29 – 52. ISSN 0038-0288.

MIKULEC, M. Chybí zákonné ukotvení sociálního bydlení. *Sociální začleňování Newsletter!!!* 3/2015. [online]. 2015. [cit. 2016-04-25]. Dostupné z: <<https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/aktualne/kampane/program-socialni-inkluzo-ostrava-1/newsletter/3-2015/#marek--mikulec--chyb--z-konn--ukotven--soci-ln-ho-bydlen->>>.

MILANO, S. *La pauvreté absolue*. Paris: Hachette. 1988.

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (MPSV). *Návrh na vymezení osob v tzv. „bytové nouzi“ (součást úkolu stanoveného Konceptcí bydlení ČR do roku 2020)*. Praha: MPSV, 2012.

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (MPSV). *Analýza stávajícího legislativního prostředí v oblasti péče o sociálně ohrožené skupiny obyvatel s vyšším prahem dostupnosti kvalitního bydlení a návrh jeho úpravy*. Praha: MPSV, 2013a.

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (MPSV). *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020*. Praha: MPSV, 2013b.

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. 2015. *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025* [on-line]. Praha: MPSV. [cit. 15. 1. 2016]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/22514/Koncepce_soc_bydleni_2015.pdf

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (MPSV). *Vyhodnocení průzkumu bezdomovectví v obcích s rozšířenou působností*. Praha: MPSV, 2016.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (MMR). *Sociální bydlení – „malá RIA“: Identifikace problému a varianty řešení podle obecných zásad hodnocení dopadů regulace podle metodiky schválené vládou*, Praha: MMR, 2008a.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (MMR). *Návrh koncepce přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst obývaných převážně občany romského etnika*. Praha: MMR, 2008b.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (MMR). *Sociální bydlení – shrnutí: Východisko pro přípravu věcného záměru nového zákona obsahujícího definici „sociálního bydlení“*. Nepublikovaný dokument, Praha: MMR, 2010.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (MMR). *Dotace 2012 poskytnuté na PČB (pečovatelské byty) do okresů ku počtu obyvatel* 2013a. [cit. 11. 3. 2016]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/948b020a-6f9d-43c3-ba6b-3a9329c7dac7/2013-PCB-pomer-dotaci-ku-poctu-obyvatel.xls>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (MMR). *Dotace 2012 poskytnuté na VB (vstupní byty) do okresů ku počtu obyvatel* [online]. 2013b. [cit. 11. 3. 2016]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/66e4771b-251f-44db-ab5e-5445db6ddd03/2013-VB-pomer-dotaci-ku-poctu-obyvatel.xls>

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. *Du Droit au Logement à la Lutte Contre les Exclusions* [online]. Rapport, 1999a. [cit. 12. 4. 2016]. Dostupné z: <http://urbamet.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Urbamet/0226/Urbamet-0226210/EQUATEXA0000593.pdf>

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. *Charte de Prévention des Expulsions: Aide à l'Élaboration* [online]. 1999b. [cit. 21. 4. 2016]. Dostupné z: <http://crdaln.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Crdaln/0083/Cdu-0083382/EQUATEX00004657.pdf>

MIOVSKÝ, Michal. *Kvalitativní přístup a metody v psychologickém výzkumu*. Vyd. 1. Praha: Grada. 2006.

MORBEY, H., PANNELL, J., MEANS, R. Surviving at the margins: Older homeless people accessing housing, care and support. *Housing, care and support*. Pavilion Publishing (Brighton) Ltd., 6 (1), 2003, s. 8 – 14. ISSN 1460-8790.

MORRIS, N. David Cameron under pressure from Tory MPs to review controversial "bedroom tax". In: *The Independent* [online]. 24. 6. 2015 [cit. 14. 9. 2015]. Dostupné z: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/david-cameron-under-pressure-from-tory-mps-to-review-controversial-bedroom-tax-10343320.html>

MULLINS, D. *Housing associations*. Working paper 16. TSRC: Third Sector Research Centre, 2010.

NKÚ. *Kontrolní závěr z kontrolní akce 15/18: Peněžní prostředky určené na podporu bydlení*. Praha, 2016.

O'SULLIVAN, E. *Ending Homelessness – A Housing-Led Approach* [online]. Trinity College, Dublin: School of Social Work and Social Policy, 2012. [cit. 11. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.environ.ie/en/Publications/DevelopmentandHousing/Housing/FileDownload,32437,en.pdf>

OBSERVATOIRE DU LOGEMENT SOCIAL EN ILE-DE-FRANCE (OLS). *Données Repères: Le Parc locatif social et son occupation en Ile-de-France* [online]. Ile de France: OLS, 2014. [cit. 25. 4. 2016]. Dostupné z: http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/OLS_DonneesReperes_Edition2014_cle7fa6da.pdf

PAUGAM, S. *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris: PUF. 1991.

PAUGAM, S. *Le salarié de la précarité*. Paris: PUF. 2000.

PAUGAM, S. *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris: PUF. 2005.

PAUGAM, S. *L'Exclusion, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte. 1996.

PAWSON, H. Local Authority Homelessness Prevention in England: Empowering Consumers or Denying Rights? *Housing Studies*. 22 (6), 2007, s. 867 – 883. ISSN 1466 – 1810.

PAWSON, H., MUNRO, M. Explaining Tenancy Sustainment Rates in British Social Rented Housing: The Roles of Management, Vulnerability and Choice. *Urban Studies*. 47 (1), 2010, s. 145 – 168. ISSN 1360-063X.

PAYNE, M. *Modern Social Work Theory*. Vyd. 3. Basingstoke: Palgrave MacMillian, 2005.

PELIKÁNOVÁ, A., ŠMOLDAS, M. *Zmapování kapacit bydlení využívaného k ubytování sociálně znevýhodněných v obci Větrní s důrazem na soukromé ubytovny*. Praha: Agentura pro sociální začleňování, 2012.

PELÈGE, P. *Hébergement et réinsertion sociale: Les CHR*. Paris: Dunod. 2004.

PENAUD, P. et. al. *les Politiques sociales 2013*. Presses de Sciences Po et Dalloz, 2013.

PERGLER, T. Kdo skutečně koupil od Bakaly hornické byty? [online]. Echo24.cz, 4. 9. 2015. [cit. 2015-09-05]. Dostupné z: <<http://echo24.cz/a/wx7vT/kdo-skutecne-koupil-od-bakaly-hornicke-byty>>.

PERROUX, F. *Masse et classe*. Paris: Casterman. 1972.

PINTE, E. *Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées*. 20 juin 2008.

PITROU, A. *La vie précaire*. Paris: Editions PUF. 1978.

PLEACE, N. The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective. *European Journal of Homelessness*. 5 (2), 2011, s. 113 - 127. ISSN 2030 – 2762.

PLEACE, N., TELLER, N., QUILGARS, D. *Social Housing Allocation and Homelessness*. [online]. Brusel: European Observatory on Homelessness, 2011. [cit. 11. 10. 2013]. ISBN 9789075529715 Dostupné z: <https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2012/socialhousingallocation&homelessness.pdf>

PLIEZ, E. Les personnes à la rue et le logement d'urgence. *Esprit*, 10, 2012, s. 109-121.

PÔLE AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DIRECTION DE L'HABITAT. *Evolution du parc de logements sociaux dans les Hauts-de-Seine 2002-2012* [online]. Hauts de Seine: Conseil Général. 2013. [cit. 20. 4. 2016]. Dostupné z: <http://www.hauts-de-seine.net/fileadmin/PDF/Cadredevie/Logement/PAT-DHAnalyseSRU2013.pdf>

PROCES. *Podkladová analýza ke koncepci bydlení statutárního města Ostravy* [online]. 2015. [cit. 2016-03-27]. Dostupné z:

<https://www.ostrava.cz/cs/urad/hledam-informace/aktualni-informace/pocet-obyvatele-ve-spravnim-obvodu-statutarniho-mesta-ostavy/copy3_of_obvody.pdf>.

PRŮDKOVÁ, T., NOVOTNÝ, P. *Bezdomovectví*. Vyd. 1. Praha: Triton, 2008.

PRUDKÝ, L., ŠMÍDOVÁ, M. *Kudy ke dnu, Analýza charakteristik klientů Naděje, o. s., středisko Praha, Bolzanova, Praha: Socioklub, 2010.*

PRUDKÝ, L. A KOL. *Souhrnný materiál pro tvorbu Koncepce práce s bezdomovci v ČR na období do roku 2020*. Praha: MPSV, 2012.

QUILGARS, D., JOHNSEN, S., PLEACE, N. *Youth homelessness in the UK: A decade of progress?* York: Joseph Rowntree Foundation, 2008. ISBN 978 1 85935 651 7.

RAVENHILL, M. *The Culture of Homelessness*. Aldershot: Ashgate, 2008. ISBN 978-0-7546-7190-9

RAYSSIGUET, Y., JEGU, J., LAFORCADE, M. *Politiques Sociales et de Santé*, Presses de l'EHESP, 2012.

RÉSEAU EUROPÉEN DES MIGRATIONS (REM). *l'Organisation des Structures d'Accueil pour demandeurs d'Asile en France* [online]. Paris: REM, 2013. [cit. 20. 4. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/09b.spain_national_report_receptionfacilities_fr_version_dec2013_final.pdf

REYNAUD, J. – D.; GRAFMEYER, Y. *Français, qui êtes-vous?* Paris: La Documentation Française. 1981.

RIFKIN, J. *The Age of Access: The New Culture of Hypercapitalism, Where all of Life is a Paid-For Experience*. New York: Penguin Putnam Inc., 2000.

RIPKA, Š. Lokalita Břeclav. In: KAŠPAROVÁ, I., RIPKA, Š., SIDIROPOLU JANKŮ, K. (eds.) *Dlouhodobý monitoring situace sociálně vyloučených romských komunit. Moravské lokality*. Praha: Úřad vlády ČR, 2008.

RIPKA, Š. *Analýza fungování existujících „sociálních ubytoven“ a návrhy řešení bytových potřeb nízkopříjmových skupin obyvatel s využitím těchto zařízení jako součásti systému sociálního bydlení: Lokalita Bílina*. Praha: Agentura pro sociální začleňování, 2012a.

RIPKA, Š. *Zmapování situace domácností v městských bytových domech v Duchcově, na něž byl na podzim roku 2011 vyhlášen záměr prodeje, s ohledem na možné dopady prodeje na stávající nájemníky*. Praha: Agentura pro sociální začleňování, 2012b.

RIPKA, Š. A KOL. *Otevřený dopis akademických a výzkumných pracovišť, asociací a organizací ministrům MMR a MPSV* [online]. Praha, 2013. [cit. 11. 12. 2014]. Dostupné z: [http://www.azylovedomy.cz/soubory/472_Otevřený dopis k analýze Sociální ubytovny jako dlouhodobé bydlení pro sociálně slabé.pdf](http://www.azylovedomy.cz/soubory/472_Otevřený_dopis_k_analýze_Sociální_ubytovny_jako_dlouhodobé_bydlení_pro_sociálně_slabé.pdf)

RIPKA, Š. *Přístup Romů k bydlení: Dilema konceptů „Housing first“ a „Housing ready“* [on-line]. 2014, videozáznam. [cit. 25. 3. 2016]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLqFtB07Zce3R9jbSDh81pkN4MJgdqkPYI>

RIPKA, Š. *Ukončování bezdomovectví rodin s dětmi – soubor článků při příležitosti konference Sociální bydlení, Ostrava, 11. 5. 2015* [on-line]. [cit. 29. 12. 2015]. Dostupné z: http://socialnibydeni.org/sites/default/files/publicFiles/SOUBORY/2015/05/14/13-37-25/ripka_ukoncovani_bezdomovectvi_rodin_s_detmi.pdf

ROMANO HANGOS. *Kumar Vishwanathan se svým sdružením musel opustit Vesničku soužití v Ostravě* [online]. (7) 9, 2007. [cit. 2016-01-20]. Dostupné z: http://www.romanohangos.cekit.cz/clanek.php?id_clanek=1076.

ROSANVALLON, P. *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*. Paris: Seuil. 1995.

ROUQUETTE, M.-L. *L'exclusion, fabrique et moteurs*. Paris, PUF. 1997.

ROYAL BOROUGH OF KENSINGTON AND CHELSEA. *Discharge of statutory homeless duty within the private rented sector policy*. 2014. Dostupné z: <https://www.rbkc.gov.uk/pdf/Discharge%20of%20duty%20into%20the%20private%20rented%20sector%20policy%20Sept%202014.pdf>

S147474641100025X

SÉLIM, M. *Rapports sociaux dans un quartier anciennement industriel. Un isolat social*. *L'Homme*, 1982, XXII, 4, str. 77-86.

SCHWARTZ, O. *Le monde privé des ouvriers*. Paris: PUF. 1990.

SCHWARZOVÁ, G. *Sociální práce s bezdomovci*. S. 315 - 330. In MATOUŠEK, O., KOLÁČOVÁ, J., KODYMOVÁ, P. (eds.). *Sociální práce v praxi*. 2. vyd. Praha: Portál, 2010.

SIROVÁTKA, T. *Exkluze Romů na trhu práce a šance na jejich inkluzi*. *Sociální studia*. Brno: FSS MU, (10)3, 2003, s. 11-34. ISSN 1212-365X.

SOCIÁLNÍ INKLUZE NEWSLETTER!!! 1/2013 [online]. [cit. 8. 1. 2016]. Dostupné z: <https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/aktualne/kampane/program-socialni-inkluzi-ostrava-1/newsletter/1-2013>.

SOCIÁLNÍ INKLUZE NEWSLETTER!!! 2/2013 [online]. [cit. 8. 1. 2016]. Dostupné z: <<https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/aktualne/kampane/program-socialni-inkluze-ostrava-1/newsletter/2-2013>>.

SOCIÁLNÍ INKLUZE NEWSLETTER!!! 3/2013. [online]. [cit. 8. 1. 2016]. Dostupné z: <<https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/aktualne/kampane/program-socialni-inkluze-ostrava-1/newsletter/3-2013>>.

SOCIÁLNÍ INKLUZE NEWSLETTER!!! 4/2013 [online]. [cit. 8. 1. 2016]. Dostupné z: <<https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/aktualne/kampane/program-socialni-inkluze-ostrava-1/newsletter/4-2013>>.

SOMERVILLE, P. Understanding Homelessness. *Housing, Theory and Society*. 2013, s. 1 – 31. ISSN 1403-6096.

SOMERVILLE, P., BROWN, P., MORRIS, G., SCULLION, L. Young People Living in the YMCA. *Social Policy and Society*. 10, 2011, s. 559 – 570. ISSN 1475-3073.

SPOT. *Situační analýza – Kraslice*. Praha: Agentura pro sociální začleňování, 2013a.

SPOT. *Situační analýza – Žlutice a okolí*. Praha: Agentura pro sociální začleňování. 2013b.

SQUASH: Squatters' Action for Secure Homes. *The Case Against Section 144*. [online]. 2013. [cit. 14. 8. 2015]. Dostupné z: <http://www.squashcampaign.org/repeal-law/the-case-against-section-144-2/>.

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA (SMO). *Počet obyvatel ve správním obvodu SMO k 1. 4. 2016* [online]. 2016. [cit. 2016-05-06]. Dostupné z:

<https://www.ostrava.cz/cs/urad/hledam-informace/aktualni-informace/pocet-obyvatel-ve-spravnim-obvodu-statutarniho-mesta-ostavy/copy3_of-obvody.pdf>.

STRATEGICKÝ PLÁN SOCIÁLNÍHO ZAČLEŇOVÁNÍ OSTRAVA 2015-2018 (SPSZ) [online]. Posl. úpravy 2015. [cit. 2016-03-03]. Dostupné z: <http://www.ostrava.cz/cs/o-meste/aktualne/kampane/program-socialni-inkluze-ostrava-1/program-socialni-inkluze-ostrava/Strategickplnsocialnhozaleovn_Ostrava_final_new.pdf>.

SUNEGA, P. A KOL. *Reforma bytové politiky v ČR: Návrh a výsledky simulací*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2011.

SÝKOROVÁ, D., NYTRA, G., TICHÁ, I. *Bydlení v kontextu chudoby a stáří*. Ostrava: OU, 2014.

ŠIMÍKOVÁ, I. A KOL. *Analýza problému rizika ztráty bydlení a vyhodnocení existujících mechanismů v České republice*. Praha: VÚPSV, 2014.

ŠTĚPÁNKOVÁ, H., LOMOZOVÁ, P. *Analýza bytové problematiky v Předlicích*. Praha: Agentura pro sociální začleňování, 2013.

THE ROYAL BOROUGH OF KENSINGTON AND CHELSEA. 2015. Strategy for Supported Housing 2015 – 2025 [online]. London: RBKC [cit. 19. 1. 2016]. Dostupné z: <https://www.rbkc.gov.uk/pdf/Strategy%20for%20supported%20housing%202015%20to%202020.pdf>

THOMAS, H. *La production des exclus*. Paris: PUF. 1997.

TOURAINÉ, A. Inégalités de la société industrielle, exclusion du marché. In: AFFICHARD, J.; DE FOUCAULT, J. B.: *Justice sociale et inégalités*. Paris: Esprit, 1992.

TSEMBERIS, S. *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*. Vyd. 1. Minnesota: Hazelden, 2010. 244 s.

UHLOVÁ, S. Bakala se obohatil nejen na úkor státu, ale také desetitisíců lidí. Deník referendum. [online]. 26. 6. 2015a [cit. 2015a-06-27]. Dostupné z: <<http://denikreferendum.cz/clanek/20689-bakala-se-obohatil-nejen-na-ukor-statu-ale-take-desetitisicu-lidi>>.

UHLOVÁ, S. Dosud nepublikované posudky k privatizaci OKD: byl to zločin. Deník referendum. [online] 22. 6. 2015b [cit. 2015b-06-22]. Dostupné z: <<http://denikreferendum.cz/clanek/20653-dosud-nepublikovane-posudky-k-privatizaci-okd-byl-to-zlocin>>.

UHLOVÁ, S. Zdeněk Bakala – portrét miliardáře jako sponzora mediálního ticha. Deník referendum. [online] 16. 7. 2015c [cit. 2015c-07-16]. Dostupné z: <<http://denikreferendum.cz/clanek/20782-zdenek-bakala-portret-miliardare-jako-sponzora-medialniho-ticha>>.

UHLOVÁ, S. Zbohatnutí Zdenka Bakaly: příběh oloupení státu, který by neměl zapadnout. Deník referendum. [online] 16. 6. 2015d [cit. 2015-06-21]. Dostupné z: <<http://denikreferendum.cz/clanek/20614-zbohatnuti-zdenka-bakaly-pribeh-oloupeni-statu-ktery-by-nemel-zapadnout>>.

UHLOVÁ, S. Zdeněk Bakala – portrét miliardáře jako pěstitele štěnic. Deník referendum. [online] 9. 7. 2015e [cit. 2015d-07-09]. Dostupné z: <<http://denikreferendum.cz/clanek/20773-zdenek-bakala-portret-miliardare-jako-pestitele-stenic>>.

ÚŘAD PRÁCE ČR. *K poskytnutí doplatku na bydlení lidem žijícím v dlouhodobých ubytovných bude nutný souhlas obcí* [online]. Tisková zpráva z 21. dubna 2015. Praha: MPSV, Úřad práce ČR, 2015a. [cit. 11. 5. 2016]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/20905/TZ_K_poskytnuti_doplatku_na_bydleni_bude_nutny_souhlas_obci.pdf

ÚŘAD PRÁCE ČR. *Úřad práce a obce musí v otázce výplaty doplatku na bydlení úzce spolupracovat* [online]. Tisková zpráva z 24. června 2015. Praha: MPSV, Úřad práce ČR, 2015b. [cit. 11. 5. 2016]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/21392/TZ_230615a.pdf

ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE (ÚÚR). *Sociální ubytovny jako dlouhodobé řešení pro sociálně slabé*. Brno: Ústav územního rozvoje. Úkol B.10/BP, MMR, 2012.

VALENTOVÁ, B. Vývoj sociálního bydlení s důrazem na jeho zacílení na určité sociální vrstvy obyvatelstva. *Sociologický časopis/ Czech Sociological Review*. 41 (2), 2005, s. 301 – 315. ISSN 0038 – 0288.

VERDÈS-LEROUX, J. „Les exclus“ *Actes de la recherche en science sociales*, 1978a, no. 19, str. 61-65.

VESELÝ, A., NEKOLA, M. (Eds). *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha: SLON, 2007.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Programové prohlášení vlády* [online]. 17. 1. 2007. [cit. 11. 6. 2016]. Dostupné na: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780>

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Příloha k usnesení vlády ze dne 8. června 2009 č. 722* [online]. 2009. [cit. 28. 6. 2016]. Dostupné z: [https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web_file/w090608a.0722.doc/\\$File/w090608a.0722.doc](https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web_file/w090608a.0722.doc/$File/w090608a.0722.doc)

VOMASTKOVÁ, K. *Vystěhování Romů ze Vsetína na Jesenicko a Prostějovsko: Popis a analýza dopadů vystěhování na romské rodiny, práci obecních úřadů, krajské samosprávy a NNO působících v regionu*. Praha: Agentura pro sociální začleňování, 2011.

VOP. *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2006*. Brno, 2007.

WACQUANT, L., SLATER, T. PEREIRA, V. B. Territorial stigmatization in action. *Environment and Planning A*, 46, 2014, s. 1270-1280.

WARNES, A. M., CRANE, M. The Causes of Homelessness Among Older People in England. *Housing Studies*. 2006, 21 (3), 401 – 421. ISSN 1466 – 1810.

WARNES, A. M., CRANE, M., COWARD, S. E. Factors that Influence the Outcomes of Single Homeless People's Rehousing, *Housing Studies*. 28 (5), 2013, s. 782-798. ISSN 1466 – 1810.

WATKINS, L. *Silting Up? A Survey of London Hostels about Move-on Accomodation and Support* [online]. London: Resource Information Service, 2003. [cit. 12. 8. 2013]. Dostupné z: http://legacy.london.gov.uk/mayor/housing/future_provision/moveon_report.pdf

WILES, C. Affordable Housing Does Not Mean What You Think It Means. In: *The Guardian* [on-line]. 3. 2. 2014, 11am [cit. 15. 8. 2015]. Dostupné z: <http://www.theguardian.com/housing-network/2014/feb/03/affordable-housing-meaning-rent-social-housing>

WUHL, S. *Du chômage à l'exclusion*. Paris: Syros. 1991.

WUHL, S. *Les Exclus face à l'emploi*. Paris: Syros/Alternatives. 1992.

XIBERRAS, M. *Les théories de l'exclusion*. Paris: Armand Colin. 1996.

XIBERRAS, M. *Théories classiques de l'exclusion*. Paris: Klincksieck. 1994.

ZAJÍČEK, M., ŠEVČÍK, M., ZEMAN, K. *Regulace nájemného – politicky motivovaná nespravedlnost*. Praha: VŠE, 2009.

ZDAŘILOVÁ, R., VAVŘEJKOVÁ, H., KADLECOVÁ, M. Inovace v české bytové politice číslo dvě: celoživotní bydlení a variabilita bytového fondu. S. 128-151. In LUX, M., KOSTELECKÝ, T. (eds.) *Bytová politika. Teorie a inovace pro praxi*. Praha: SLON/Sociologický ústav AV ČR, 2011.

Internetové portály

<<http://armadaspasy.cz/pobocky/ostrava/>>.

AGENTURA PRO SOCIÁLNÍ ZAČLEŇOVÁNÍ (ASZ) [online]. Posl. úpravy 2016. [cit. 2016-02-06]. Dostupné z: <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/>>.

AGENTURA PRO SOCIÁLNÍ ZAČLEŇOVÁNÍ. Vytvoření systému prostupného bydlení [online]. Posl. úpravy 2016. [cit. 8. 11. 2013]. Dostupné z: <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/vytvoreni-systemu-prostupneho-bydleni/>>.

ARMÁDA SPÁSY, pobočka Prevence bezdomovectví Ostrava. 2016. [online]. [cit. 23. 3. 2016]. Dostupné z: <http://armadaspasy.cz/pobocky/ostrava/ostava-prevence-bezdomovectvi/>

CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (Úřad pro výplatu sociálních dávek) [online]. Posl. úpravy 2016. [cit. 30. 3. 2014]. Dostupné z: <https://www.caf.fr/>.

CENTROM, občanské sdružení. Jak to vlastně funguje. [online]. [cit. 20. 8. 2015]. Dostupné z: <<http://socialni-bydleni-centrom.webnode.cz/jak-to-vlastne-funguje/>>.

CRISIS [online]. Londýn: Crisis. Posl. úpravy 2013. [cit. 28. 11. 2013]. Dostupné z: <<http://www.crisis.org.uk/pages/priority-need-definitions.html>>.

Eviction Resistance: Collective Action Against Eviction. [online]. [cit. 4. 6. 2014]. Dostupné z: <<http://evictionresistance.org.uk/>>.

HOUSING RIGHTS [online]. NI Housing Executive. Posl. Úpravy 2015 [cit. 9. 9. 2015]. Dostupné z: <<http://www.housingadviceni.org>>.

CHUDOBA NAPŘÍČ GENERACEMI. Materiál vydaný v souvislosti s Evropským rokem boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení [online]. Posl. úpravy 2010. [cit. 2013-11-18]. Dostupné z:

<http://www.2010againstopoverty.eu/export/sites/default/downloads/Topic_of_the_month/CS_Thematic_Article_Poverty_Across_Generations.pdf>.

INTEGROVANÝ PORTÁL MPSV. Doplatek na bydlení. [online]. [cit. 25. 10. 2015]
Dostupné z: <<http://portal.mpsv.cz/soc/hn/obcane/bydleni>>.

KOORDINOVANÝ PŘÍSTUP K SOCIÁLNĚ VYLOUČENÝM LOKALITÁM (KPSVL)
[online]. Posl. úpravy 2016. [cit. 2016-05-11]. Dostupné z: <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/koordinovany-pristup>>.

LACOTEIMMO [online]. Posl. úpravy 2016. [cit. 21. 6. 2014]. Dostupné z: <<http://www.lacoteimmo.com/prix-de-l-immo/location/ile-de-france/paris.htm>>.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE
[online]. Posl. úpravy 2016. [cit. 4. 5. 2014]. Dostupné z: <<http://www.developpement-durable.gouv.fr/>>.

OBSERVATOIRE DES LOYERS DE L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE (L'OLAP) [online].
Posl. úpravy 2016. [cit. 20. 2. 2014]. Dostupné z: <<http://www.observatoire-des-loyers.fr/>>

PORTAVITA [online]. [cit. 23. 3. 2016]. Dostupné z: <http://portavita.cz/sumbarak/>

SHELTER [online]. Londýn: Shelter. Posl. úpravy 2013 [cit. 18. 11. 2013]. Dostupné
z: <http://england.shelter.org.uk/about_us/how_we_make_a_difference/housing_advice_and_information>.

SHELTER [online]. Londýn: Shelter. Posl. úpravy 2015 [cit. 14. 9. 2015]. Dostupné
z: <http://england.shelter.org.uk/get_advice/housing_benefit_and_local_housing_allowance/changes_to_housing_benefit/bedroom_tax>.

SOCIÁLNÍ INKLUZE OSTRAVA – STARTOVACÍ BYTY [online]. [cit. 15. 3. 2016].
Dostupné z: <<https://www.youtube.com/watch?v=Kqb3lU8lEM8>>.

THE VICTORIAN WEB: LITERATURE, HISTORY AND CULTURE IN THE AGE OF VICTORIA [online]. *The 1601 Elizabethan Poor Law*. Posl. úpravy 2002. [cit. 3. 5. 2016]. Dostupné z: <<http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/elizpl.html>>.

UCLU: UNIVERSITY COLLEGE LONDON UNION [online]. *Focus E 15 Mothers*.
London. Posl. úpravy 2013. [cit. 2. 10. 2015]. Dostupné z: <<http://uclu.org/policy/up1321/focus-e15-mothers>>.

UNIVERSITY OF THE WEST OF ENGLAND [on-line]. Bristol: UWE. Posl. úpravy 2008.
[cit. 14. 1. 2016]. Dostupné z: http://fet.uwe.ac.uk/conweb/house_ages/council_housing/print.htm

Rozhovory:

Téma: *Fungování statutárního systému žádostí domácností o sociální bydlení v rámci komunitních případových týmů*

Informace poskytl Martin FRANK, komunitní případový pracovník. Glasgow 19. 8. 2013.

Téma: *Fungování statutárního systému žádostí domácností o sociální bydlení z pohledu neziskového sektoru pracujících s lidmi bez domova*

Informace poskytla Angela MACLENNAN, odborná poradkyně z neziskové organizace Shelter. Glasgow 26. 8. 2013

Téma: *Fungování „Bytové asociace Glasgow“*

Informace poskytl David DENHOLM, zaměstnanec Bytové asociace Glasgow. Glasgow 3. 9. 2013

Texty zákonů (<http://www.legifrance.gouv.fr/>)

Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite Loi Besson) : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006075926>

Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000206894>

Oběžník premiéra M. Lionela Jospina ze dne 31. prosince 1998.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU) : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005630252>

Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite Loi DALO) : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT00000607592>

SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ

- Tabulka č. 1 Shrnutí pravomocí státu, departmentů a obcí a jejich nástrojů pomoci v oblasti bydlení
- Tabulka č. 2 Horní hranice a typ finanční pomoci z fondu FSL ve dvou departmentech: Nord a Paris
- Tabulka č. 3 Realizace vymahatelného práva na bydlení a na ubytování (žádosti)
- Tabulka č. 4 Podíl PLS ve financování sociálních bytů od roku 2000
- Tabulka č. 5 Typ pomoci lidem bez přístřeší
- Tabulka č. 6 Hlavní typy ubytování a jejich charakteristiky
- Tabulka č. 7 Vybrané příspěvky a státní podpora vlastníkům a nájemníkům bydlení
- Tabulka č. 8 Příklad procesu ztráty a znovu získání bydlení u rodiny
- Tabulka č. 9 Příklad procesu ztráty a znovu získání bydlení u jednotlivce
- Tabulka č. 10 Povinnosti obce vzhledem k rozhodnutí o (ne)registraci domácnosti bez domova
- Tabulka č. 11 Vývoj počtu SVL a ubytoven v Ostravě
- Tabulka č. 12 Komparace Francie, Velké Británie a České republiky
- Obrázek č. 1 Žádost domácnosti bez domova o registraci
- Obrázek č. 2 Vizualizace víceúrovňového systému bydlení
- Obrázek č. 3 Vizualizace „Bydlení především“



O NÁS

prof. PhDr. Jan Keller, CSc.

Jan Keller vystudoval historii a sociologii na Filozofické fakultě v Brně. Poté krátce působil na Filozofickém ústavu ČSAV v Praze, odkud odešel posilovat do pivovaru Nošovice (Radegast) jako závozník. Učil také na střední škole v Havířově. V roce 1983 pak přešel učit zpět na filozofickou fakultu do Brna na novou katedru sociálních studií, kde se jako odborný asistent věnoval problematice sociologických teorií a otázkám byrokratizace velkých organizací. Zde vyučoval od listopadu 1982 do roku 1999. V roce 1992 obhájil docentskou práci na téma byrokratizace státní správy v předrevoluční Francii. Roku 1999 byl jmenován profesorem. Mimo vyučování sociologie se významně angažoval v problematice trvale udržitelného rozvoje a oblasti souvislostí ekologie a sociologie. Na ekologická a sociologická témata napsal několik knih a od roku 1998 také mnoho článků, pravidelně uveřejňovaných v deníku Právo, Lidové noviny, časopise Poslední generace aj. Od roku 2000 pracoval čtrnáct let jako profesor Katedry sociální práce Zdravotně sociální fakulty Ostravské univerzity. V roce 2013 byl za vědeckou činnost oceněn Medailí za zásluhy. V roce 2014 byl zvolen poslancem Evropského parlamentu.

Laure Lienard, MSW

Laure Lienard působí jako odborná asistentka na Katolické univerzitě v Lille. Ve své diplomové práci se věnovala komparativní studii pravidel a vnitřních směrnic azylových domů ve Francii a Velké Británii.

Mgr. Eliška Lindovská, Ph.D.

Eliška Lindovská vystudovala sociální práci s poradenským zaměřením na Filozofické fakultě v Ostravě. Několik let pracovala v neziskových organizacích v České republice a v Anglii. Od roku 2008 se věnuje tématu bezdomovectví a vyloučení z bydlení. Iniciovala vznik a rozvoj informační kampaně o pouličním bezdomovectví Noc venku. V roce 2014 spoluzakládala a je členkou Aslida - Akční skupiny s lidmi bez domova, kde se podílí na facilitaci sebepodpůrných skupin. S Platformou pro sociální bydlení rozvíjí participaci osob v bytové nouzi při nastavování systému sociálního bydlení v českém prostředí. Zároveň působí jako odborná asistentka a výzkumná pracovnice Fakulty sociálních studií v Ostravě. V roce 2016 na této fakultě ukončila doktorské studium sociální práce. Zajímá se o kritickou sociální práci a divadlo utlačovaných.

Mgr. Marek Mikulec

Marek Mikulec vystudoval sociální práci na Fakultě sociálních studií v Ostravě, kde v roce 2011 nastoupil doktorské studium. Ve svém výzkumu i odborné praxi se věnuje tématu sociálního vyloučení. V současnosti pracuje jako lokální konzultant v oblasti bydlení v Agentuře pro sociální začleňování v Ostravě.

Mgr. Štěpán Ripka, Ph.D.

Štěpán Ripka vystudoval sociologii na Fakultě sociálních věd UK a dále pokračoval doktorským programem antropologie na Fakultě humanitních studií UK a sociologie na Univerzitě v Bayreuth.

Pracoval jako koordinátor romského programu Nadace Open Society Fund Praha, posléze začal působit jako samostatný výzkumný pracovník a hodnotitel. Působí také jako výzkumný pracovník na Ostravské univerzitě.

Po celou svou profesní kariéru se věnuje zlepšování přístupu Romů k bydlení. V roce 2013 spolu s několika neziskovými organizacemi založil Platformu pro sociální bydlení, jejímž hlavním posláním je prosadit systém sociálního bydlení, který bude ukončovat bezdomovectví. Platforma se stala hlavním hybatelem hnutí za prosazení zákona o sociálním bydlení, v současnosti má přes 60 členů.

Mgr. Jan Snopek

Jan Snopek vystudoval sociální antropologii. Zabýval se výzkumem lokálních bytových politik a jejich vlivu na re/produkci socioprostorových nerovností. Pracoval několik let jako analytik pro oblast bydlení v Agentuře pro sociální začleňování. Je členem Platformy pro sociální bydlení. Aktuálně pomáhá vytvořit a uvést do praxe koncepci sociálního bydlení na magistrátu města Brna.

POZNÁMKY

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

ZPŮSOBY ŘEŠENÍ BEZDOMOVECTVÍ A VYLOUČENÍ Z BYDLENÍ

Analýza a komparace situací ve Francii, Velké Británii a v České republice

Autoři:

Jan Keller, Laure Lienard, Eliška Lindovská, Marek Mikulec,
Štěpán Ripka, Jan Snopek

Editorka:

Eliška Lindovská

Recenzenti:

doc. PhDr. Alice Gojová, Ph.D., Prof. JUDr. Igor Tomeš, CSc.

Jazyková korektura:

Mgr. Věra Nováková

Fotografie:

Barbora Ksandrová

Název a adresa nakladatele:

Ostravská univerzita, Dvořákova 7, 701 03, Ostrava

Název a adresa tiskárny:

X-Media servis s.r.o., U cementárny 1171/11
703 00 Ostrava – Vítkovice

Rok prvního vydání: 2017

Počet stran: 192

Výše nákladu: 200ks

© **Ostravská univerzita 2017**

ISBN: 978-80-7464-852-6 (brož. vaz.)

ISBN: 978-80-7464-894-6 (online: pdf)

