

Shrnutí závěrů z právních analýz případových studií z oblasti práva na rovný přístup k přiměřenému bydlení (shromážděných v období září až listopad 2008).

Základní parametry přetrvávající negativní praxe a doporučení k nápravě.

Případovými studiiemi za období září – listopad 2008 byla podrobná pozornost věnována respondentům, kteří pociťují jako jeden ze svých základních životních problémů sociálně-právní problémy spojené s bydlením a kteří obývají oblasti, v nichž převážnou většinu obyvatel tvoří romští obyvatelé. Kazuistiky, jejichž podrobný právní komentář spolu s komentářem z pohledu relevantních sociálních věd je obsažen v případových studiích za jednotlivé měsíce a na něž pro detailní seznámení s materií odkazují, byly sesbírány podrobnými osobními pohovory s respondenty a v případě možnosti byly doplněny pohovory s terénními sociálními pracovníky lokálních neziskových organizací obeznámenými se situací v předmětné lokalitě.

Jednalo se o sociálně vyloučené lokality v několika regionech České republiky (Středočeský, Pardubický, Moravskoslezský a Jihomoravský kraj), v nichž se potvrdilo, že **negativní vzorce** protiprávního nakládání s nájemci¹ se **replikují** ve všech těchto regionech **téměř shodně** a bohužel beze stop znatelného pozitivního vývoje v čase.

Respondenti pro osobní pohovory nebyli vybíráni podle předem definovaného klíče, při pobytu v lokalitách docházelo ke spontánním rozhovorům s osobami, které byly k jejich realizaci ochotny. Přesto lze jednoznačně konstatovat, že sesbírané kazuistiky nereprezentovaly nikdy ojedinělý případ, když **detekované problémy v oblasti bydlení se opakovaly v různých skutkových obměnách u velkého počtu respondentů**, což umožnilo zformulovat **modely typických protiprávních postupů, jimž jsou Romové v oblasti bydlení vystavováni**. Jak se ukázalo, v drtivé většině případů se jedná o **protiprávní postupy subjektů veřejné správy**, což je nutné považovat za ještě nebezpečnější fenomén, než nerespektování práva ze strany soukromoprávních, komerčních subjektů (samozřejmě přistoupíme-li za cenu značného zjednodušení na premisu, že vůbec lze v této oblasti poměřovat různou úroveň nebezpečnosti protiprávního jednání).

Za vysoce znepokojující lze označit poznatek, že ačkoli se všechny sledované lokality nacházejí v akčním rádiu lokálních neziskových organizací s terénními sociálními programy a rovněž v dosahu zaměstnanců státní správy odpovědných za řešení problémů v sociální

¹ Resp. dle konkrétní situace s uchazeči o bydlení, ubytovanými, dlužníky na nájemném atd.

oblasti a v oblasti bydlení, nedostalo se respondentům adekvátní odborné porady k řešení jejich životní situace, naopak jejich situace byla v mnoha případech za účasti výše uvedených subjektů udržována v neřešeném stavu, případně dokonce došlo k jejímu postupnému zhoršení (a to i ve smyslu zhoršení pozice klienta z hlediska právního). Jako jeden ze zásadních problémů tak lze označit **nedostatečnou kapacitu lokálních nevládních neziskových organizací a místních orgánů veřejné správy, a to jak ve smyslu kapacity personální, tak (a to především) kapacity odborné.**

V rámci terénního sběru informací pro případové studie **nebyly prováděny pohovory s představiteli veřejné správy** (bytových odborů, odborů sociálních věcí, orgánů sociálně-právní ochrany dětí), ovšem do budoucna považuji takovou možnost za **velmi žádoucí**. Minimálně je nutná pro zodpovězení základní otázky, co je příčinou nekvalitní a neprofesionální práce veřejné správy v oblasti bydlení, zda se jedná o neznalost či nedbalost (a chyba je pak v systému výběru, edukace a hodnocení zaměstnanců veřejné správy) či o úmyslné protiprávní jednání vedené kupříkladu osobními názory, předsudečností či osobními komerčními zájmy zaměstnanců správních orgánů či dalších zástupců orgánů samosprávy.

Považuji za nutné zdůraznit, že **k subjektům státní správy a samosprávy nelze v oblasti bydlení přistupovat výlučně jako k partnerům odborné diskuse, projektových záměrů či objektů edukace, ale je nutné zahájit proces jejich systematické kontroly a postihu v případech nerespektování právních mantinelů při výkonu veřejné správy.** Je nutné oprostit se od postoje, že důsledné vyžadování bezvýjimečného dodržování práva v činnosti veřejné správy lze vnímat jako svého druhu represi či šikanu vůči zaměstnancům a dalším představitelům příslušných orgánů a že lze užívat pouze „měkkí“ a „vstřícnější“ nástroje než jsou nástroje právní (jimiž lze rozumět především dozor a kontrolu spojenou s nápravnými opatřeními a postihem v případě detekovaných pochybení). Veřejná správa jako služba veřejnosti je svého druhu veřejným statkem, u něhož mají všichni občané spadající do kompetence příslušných orgánů nárok na legalitu a profesionalitu. Jak bude opakovaně zdůrazněno níže, **vysoké nároky je nutné na subjekty veřejné správy klást i v případech, že se nacházejí v právní pozici soukromoprávní povahy²** a nevykonávají tak svou veřejnosprávní pravomoc v užším slova smyslu (jako je tomu například při rozhodování o právech a povinnostech účastníků správního řízení). I o vstupu do těchto právních vztahů a

² Kupříkladu v pozici pronajímatele, ubytovatele či věřitele v právním vztahu v občanskoprávním či obchodněprávním režimu.

o jednání v nich rozhoduje subjekt veřejné správy ze své pozice veřejnoprávního subjektu nesoucího odpovědnost za své občany a za veřejný zájem a od této dvojediné role se nemůže oprostít odvoláváním se na „ryze soukromoprávní“ povahu právních vztahů regulujících bydlení.

Jako doplněk klientských případových studií byla za absence přímých pohovorů se zaměstnanci městských/obecních úřadů v předmětných lokalitách zvolena analýza koncepčních materiálů, které jistým způsobem shrnují pohled státní správy a samosprávy na řešení problému adekvátního bydlení sociálně slabých rodin. Na právní komentář materiálu „Návrh opatření pro oblast bydlení Komplexního programu řešení integrace sociálně vyloučených komunit, jehož přípravu ukládá Programové prohlášení Rady města Brna na období 2007 –2010“ si v tomto bodě dovoluji odkázat, neboť dle mého názoru ztělesňuje mnohé typické nedostatky materiálů, které v současné době s ambicí koncepčního řešení problematiky bydlení sociálně vyloučených vznikají. Zhodnocení tohoto typu materiálu se zamýšlenou celostátní působností (Návrh koncepce přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst obývaných převážně občany romského etnika v pracovní verzi ze září 2008) je součástí tohoto shrnujícího materiálu.

Základní zásady pro postup obcí jako pronajímatelů (resp. šířeji jako subjektů zajišťujícího potřebu bydlení):

Dle mého názoru, který byl sesbíranými informacemi přímo z terénu beze zbytku potvrzen, by citelná část problémů v oblasti bydlení sociálně slabých nevznikala, případně by byla řešena rychlým a efektivním způsobem, pokud by bylo v praxi respektováno několik základních zásad, které si dovoluji níže uvést.³ Jakkoli formulované zásady mohou znít banálně, praxe ukazuje, že **respektovány nejsou, a to v překvapivě vysoké míře**. Následně shrnuté mechanismy negativní praxe, na které jsme v sociálně vyloučených lokalitách narazili, to dostatečně ilustrují.

Jelikož se téměř ve všech sledovaných případech jednalo na straně pronajímatele (resp. ubytovatele) o subjekt veřejné správy v podobě obce či města, bude pro uživatelsky příznivé

³ Aniž by se samozřejmě nutně jednalo o výčet uzavřený.

zjednodušení tohoto shrnujícího resumé pozornost soustředěna na tuto množinu subjektů s tím, že pro subjekty soukromoprávní povahy platí uvedené obdobně.

a) Zásada legality ⁴

Orgány veřejné moci, k nimž patří správní orgány jako orgány státní správy a samosprávy, mohou uplatňovat svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž jim byla zákonem svěřena, a v rozsahu, v jakém jim byla svěřena. Na ústavněprávní úrovni podle čl. 2 odst. 3 Ústavy platí, že **státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.**⁵ Na úrovni zákonné stanoví a dále rozvádí tuto zásadu kupříkladu ustanovení § 2 správního řádu.⁶ Správní orgány jsou při výkonu svých pravomocí **vázány jak jejich zákonem stanoveným rozsahem, tak i jejich účelem (smyslem, cílem)**. Správní orgány si tedy především nemohou výkladem právních předpisů rozšiřovat své kompetence a jednat a rozhodovat ve věcech, které jim podle zákona nepřísluší. Rovněž jsou povinny dbát všech právních povinností ve vztahu k adresátům výkonu veřejné správy a všech právních povinností, nacházejí-li se v právním vztahu soukromoprávní povahy (např. vztah nájemce – pronajímatel). Samozřejmostí by proto měla být absence jednání, které se zákonu přičí, obchází jej nebo se jedná o výkon práva v rozporu s právním institutem dobrých mravů.

Právo v rukou orgánů veřejné moci se nemůže stávat svévolným prostředkem nadřazenosti v situacích, kdy samotné právo povinnost podřízení se autoritě státního či samosprávného orgánu nepředvídá. V praxi zřetelně dochází k vytváření a stabilizaci jistých kvazipraxí⁷, které adresáti veřejné správy (chybně) nevnímají jako protizákonné, protože tyto již zaběhaně fungují několik let, aniž by se kdo proti nim fundovaně bránil a ubránil. Jedná se o vysoce nebezpečné protiprávní jednání subjektů veřejné správy, které při své činnosti zcela vybočují ze zákonných a ústavněprávních mantinelů. Romové jsou postupem státní správy a

⁴ Zákon jako zjednodušující zastřešující pojem pro platné právo ve všech jeho v úvahu přicházejících formách norem obecně závazné povahy (od ústavního pořádku po obecně závazné normy podzákonné úrovně, relevantní mezinárodněprávní instrumenty, jimiž je ČR vázána).

⁵ Stejná zásada je obsažena rovněž v Listině základních práv a svobod.

⁶ § 2 SŘ: (1) Správní orgán postupuje **v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami**, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.; (2) Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze **k těm účelům**, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a **v rozsahu**, v jakém mu byla svěřena.; (3) Správní orgán **šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob**, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může **zasahovat** do těchto práv **jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu**.; (4) Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

⁷ Konkrétní příklady dále v textu.

samosprávy mnohdy vysloveně tlačeni do situací, které jim způsobují četné navazující problémy sociálně-právní povahy, jejich situaci petrifikují a výrazně zhoršují.

Obce jako pronajímatelé využívají absence právního povědomí nájemců a v praxi tak kupříkladu velmi často (své)volně mění právní režim smluvního vztahu k bytu. Dochází tím dle mého názoru k porušování několika základních zásad stanovených správním řádem, který správní orgány mimo jiné zavazuje k tomu, aby v souvislosti se svými úkony poskytly dotčeným osobám přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné, a umožnily dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Nelze dle mého názoru úspěšně argumentovat tím, že se v případě uzavírání nájemních smluv k bytům nejedná o správní řízení ani jiný úkon správního orgánu.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád totiž ve své hlavě druhé upravuje základní zásady jakéhokoli postupu správního orgánu, pokud tento vykonává působnost v oblasti veřejné správy (viz § 1 odst. 1 správního řádu). Jakkoli jsou z působnosti správního řádu v jeho § 1 odst. 3 vyňaty občanskoprávní úkony prováděné správními orgány, toto ustanovení nemůže dopadat na takové typy úkonů, které jsou sice formálně občanskoprávní, ale kterými je vykonávána působnost obce v oblasti veřejné správy.

Neustále je nutné respektovat systematiku a logickou soudržnost celého právního řádu a mít přitom na zřeteli, že v nájemním vztahu mezi subjektem veřejné správy disponujícím profesionálně disponovanými zaměstnanci (včetně těch právně vzdělaných) a disponujícím mnoha dalšími nástroji autoritativní nadřazenosti nad druhým subjektem smluvního vztahu a občanem-laikem, žijícím navíc v prostředí sociálního a informačního vyloučení, **fakticky existuje výrazná nerovnost, kterou silnější a fundovanější subjekt právního vztahu nesmí zneužívat**, má-li výkon jeho práv požívat soudní ochrany. V praxi velmi časté upozorňování na nedostatečné kompetence a schopnosti sociálně slabých nájemců dostát svým povinnostem plynoucím z právních vztahů regulujících bydlení je absurdní, pokud v řadě oblastí naprosto systémově absentuje poučování občanů o jejich právech ze strany správních orgánů, ba dochází často i k nepravdivému informování nájemců o právně relevantních skutečnostech, a v kontextu hojného výskytu protiprávních postupů obcí, které jimi minimálně zpochybňují vlastní kompetentnost dostát povinnostem pronajímatelů a poskytovatelů ubytování.

Dle mého názoru je nutno více a **systematicky aplikovat dozorovou a kontrolní činnost v systému státní správy a samosprávy ve smyslu Hlavy VI. a VII. zákona o obcích.** Jako vhodné se mi rovněž jeví v případech nejflagrantnějších porušení práva více pracovat s trestněprávně relevantními pojmy „obstarávání věcí obecného zájmu“ a „veřejný činitel“ a s dalšími relevantními skutkovými podstatami trestných činů, jakkoli vnímám trestněprávní regulaci jako nejzazší prostředek ingerence do společenských vztahů a jakkoli není pochopitelně smyslem razantnějších postupů dosáhnout druhého extrému, tedy šikanozním způsobem deplat představitele veřejné správy.

Při komplexním řešení problému sociálně vyloučených lokalit je nutné diferencovat, jak se do nich jednotlivé osoby dostaly a jak se na jejich nelegálním vytěsnění podílely samotné obce, za případné asistence státních orgánů. Je absurdní, pokud samosprávné celky zakládají speciální odborné komise k formulaci strategických řešení problému, který by byl minimalizován, pokud by samy obce respektovaly při své činnosti platné právo a využívaly ho efektivním způsobem. Při formulaci povinností příslušné obce např. v oblasti komunitního plánování a sociální péče by proto měl být kladen důraz na dodržování práva a na vyrovnaní proběhlých pochybení. Při hledání řešení v oblasti práva na rovný přístup k přiměřenému bydlení je nutné vnímat tuto otázku nikoli izolovaně, ale spolu s její ústavněprávní a lidskoprávní dimenzí a v organickém provázání s dalšími významnými právy každého občana (právo na soukromý a rodinný život a jeho nerušený rozvoj, právo na osobnostní integritu ve všech jejích složkách, právo na nedotknutelnost osoby a nedotknutelnost obydlí, právo na rovné zacházení).

b) Zásada plnění povinností veřejnoprávní korporace.

Jako sub-zásadu výše uvedené zásady legality lze vnímat, že **obec jako subjekt územní samosprávy a veřejnoprávní korporace je zatížena povinnostmi, které její pozici oproti postavení ryze soukromoprávního pronajímatele výrazně modifikují.** Dle ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Dle ustanovení § 2 odst. 2 téhož zákona obec pečuje o všestranný rozvoj svého

území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Četné relevantní povinnosti nese obec ve sféře přenesené působnosti, tedy při plnění povinností státní správy kupříkladu na úseku stavebnětechnického a požárního dozoru a sociálně-právní ochrany dětí. Dle ustanovení § 6 odst. 8 zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin obecni úřad obce s rozšířenou působností ve svém správním obvodu plní úkoly napomáhající výkonu práv příslušníků romské komunity a integraci příslušníků romské komunity do společnosti.

Zmíněná ustanovení zákonů veřejnoprávní povahy je vždy nutno mít na zřeteli při právním posuzování jednání obcí a měst, neboť se jedná o zákonná ustanovení zcela rovnocenná jiným a nelze s nimi nakládat jako s nezávaznými či deklaratorními doporučeními. Pokud obec jedná ve vztahu k některé skupině svých občanů, které identifikuje například na základě odlišné etnicity, tak, že o ně rovnocenně **nepečuje** (v samostatné působnosti), případně zjevně **neplní úkoly** napomáhající výkonu práv příslušníků romské komunity a integraci příslušníků romské komunity do společnosti (v působnosti přenesené), dostává se do rozporu se zákonem.

Z analyzovaných případových studií zřetelně vystupoval základní zájem měst a obcí jako pronajímatelů, aby se sociálně slabých nájemců, u nichž existuje riziko vzniku dluhů (ať již reálné nebo obcí pouze presumované), mohly „v případě potřeby zbavit“ co nejsnazším postupem. Subjekty veřejné správy si ovšem musí být vědomy toho – a musí jim to být zjevně systematicky připomínáno – že svých občanů se nemohou „zbavovat“, ale jejich povinností je poskytovat jim dle místních podmínek **rovnocennou péči a podporu** a zajišťovat prevenci jejich sociálního propadu, který ve svém důsledku destruktivně dopadá na všechny občany obce.

Je-li obec povinna **v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi věnovat náležitou péči vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů**, mezi nimi především mimo jiné uspokojování potřeby bydlení a ochrany a rozvoje zdraví, **nelze akceptovat výklad, že odlišná (v praxi vždy výrazně nižší) úroveň péče věnované bytovému fondu obývanému sociálně nejslabšími skupinami obyvatel je dána a limitována právě „místními předpoklady a místními zvyklostmi“.** Pokud lze v obci vysledovat, že existují nemovitosti, do jejichž údržby obec finanční prostředky investuje, předpoklady k rozvoji bytového fondu na úrovni obce tedy nepochybně jsou; pokud by snad mělo být místní zvyklostí, že existují různé kategorie perspektivnosti nemovitostí dle kategorií jejich nájemců a podle nich je s nemovitostmi nakládáno, jedná se o místní zvyklosti

ústavně nekonformní a nepřijatelné. Ze zásady formulované ustanovením § 35 odst. 2 zákona o obcích dle mého názoru vyplývá povinnost obce přijmout veškerá efektivní opatření, která jsou v jejích možnostech a která mohou situaci občanů obce výrazně vylepšit, aniž by komukoli jinému vznikla újma a aniž by takový postup znamenal neúnosný nárok na rozpočet obce. Ze závazku náležité péče lze dle mého názoru rovněž odvodit povinnost preventivního bránění vzniku sociálně-právních problémů v oblasti bydlení a povinnost zajištění transparentnosti veškerých postupů obce.

c) Zásada prevence.

Z výše uvedených zásad ad a) a ad b) lze dle mého názoru organicky vyvodit a pro její význam explicitně zdůraznit princip **prevenčního působení ve vztahu ke vzniku a eskalaci problémů občanů obce na úseku bydlení**. Při aplikování a interpretaci práva, při péči o potřeby svých občanů a při integračních snahách musí být každá obec jako veřejnoprávní subjekt (stejně jako veškeré orgány státní správy) vedena snahou **eliminovat vznik škod jakékoli povahy** (škoda na zdraví, životě, majetková škoda, nemajetková újma, újma na právech a právem chráněných zájmech). **Veškeré právní instrumenty je proto veřejná správa povinna užívat včas, efektivně a ve vzájemné ústrojně kombinaci, která zajistí synergický efekt jejich působení**. Nejsou-li právní prostředky aplikovány adekvátním způsobem, nelze toto omlouvat personálními, finančními či materiálními nedostatky na straně orgánu veřejné moci.

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

d) Zásada transparentnosti.

Veškeré postupy obcí a měst by měly být důsledně a v maximální možné míře transparentní, a to i jednání ve vztahu k partnerům v jejich právních vztazích. Tito by měli mít z iniciativy obce přehled o všech svých právech a povinnostech ve vztahu k obci, přehled o důvodech a výši svých případných závazků ve vztahu k obci a o podmínkách jejich plnění. Jednání s orgány veřejné správy by mělo být co nejjednodušší a srozumitelné. Při uzavírání jakýchkoli

kontraktů by měla být věnována důkladná pozornost tomu, zda jsou kontrahenti s obsahem smluvního instrumentu seznámeni a rozumí mu. Automatickou by mělo být ponechávání právně relevantních dokumentů či jejich kopií v dispozici kontrahentů a zajištění jejich přehledu o struktuře právních vztahů.

Všechny výše zformulované zásady spolu samozřejmě bezprostředně souvisejí a prolínají se, proto naznačenou strukturu lze vnímat jako jednu z možných pracovních struktur umožňujících jisté roztrídění typizovaných protiprávních postupů, jimž jsou obyvatelé sociálně vyloučených lokalit vystaveni (viz dále).

Typické příklady negativní praxe v postupech měst a obcí, které jsou rozporu s výše formulovanými zásadami

Ad a) Rozpor s principem legality.

- Obec v rozporu s právem tvrdí nájemcům, že nemají právo setrvat ve stávajícím nájemním bytě a tímto protiprávním postupem vytěsni osoby, které žily integrovány v běžné, etnicky a sociálně heterogenní bytové zástavbě, do sociálně vyloučených oblastí a tím zahájí jejich propad na sociální dno.

Typicky:

- „sesbírání“ původních „dekretů“ k bytu od nájemců bez náhrady nebo s náhradou za méně výhodný smluvní typ;
- svévolné změny smluvních podmínek jdoucí výlučně k tíži nájemce (zvýšení nájemného, změna trvání nájemního vztahu z doby neurčité na dobu určitou);
- nepravdivé informování o důvodech „dočasného“ přestěhování do jiného bytu (rekonstrukce, hygienická sanace, nutnost demolice).

- Obec namísto plnění svých zákonných povinností se zvýšenou péčí rezignuje na plnění byt' i bazálních povinností plynoucích z právní pozice pronajímatele bytu.

Typicky:

- neplnění povinnosti pronajímatele předat nájemci byt ve stavu způsobilém k řádnému užívání a zajistit nájemci plný a nerušený výkon práv spojených s užíváním bytu⁸;

⁸ Ze smluvní pozice pronajímatele vyplývá povinnost udržovat byt ve stavu způsobilém k řádnému užívání a zajistit plný a nerušený výkon práv spojených s užíváním bytu a jak konstatovaly české soudy, tyto povinnosti má pronajímatel **bez ohledu na to, jaká je jeho finanční situace nebo jaké jsou jeho možnosti zajistit**

- neplnění povinnosti odstranění závad, které podstatně nebo po delší dobu zhoršují užívání bytu nebo domu;
 - snaha o smluvní přenesení povinnosti hradit veškeré opravy a výměny zařízení bytu na nájemce.⁹
 - snaha o smluvní přenášení dalších povinností pronajímatele na jiné subjekty.¹⁰
- Obec aplikuje pro regulaci trvalého bydlení neadekvátní smluvní režim, výrazně devalvující právní jistotu druhé smluvní strany.
- Typicky: byt' se jedná o nemovitosti a bytové jednotky určené k trvalému bydlení, obec používá smlouvy o ubytování¹¹.
- Obce nerespektují zákonné podmínky pro institut přistoupení k dluhu, přičemž převzetím finančního závazku často podmiňují možnost získání nájemní smlouvy k bytu.¹²

náhradní bydlení, neboť občanský zákoník nestanoví, že by pronajímatel byl v případě objektivních obtíží těchto povinností v jakékoli míře zproštěn. Případný zásah vyšší moci by byl způsobilý zprostit pronajímatele odpovědnosti pouze po nezbytně nutné období, v němž by nebyl objektivně schopen plnit své povinnosti pro samotné následky zásahu vyšší moci (např. po dobu trvání povodně). Ve světle právní úpravy a soudní judikatury tak neobstojí nejčastější obranný argument obcí, že udržování nemovitostí jim znemožňuje nedostatek disponibilních finančních prostředků.

⁹ Jedná se mimo jiné i o zařízení, za něž dle evidenčního listu platí nájemci každoměsíčně nájemné. Obzvláště nepochopitelná je volba takové smluvní konstrukce v bytech, které dle plného vědomí města obývají ekonomicky velmi slabé rodiny.

¹⁰ Např. obcí kontrahovaný domovník má sjednávat pořádek u nájemců a kontrolovat počty osob v bytech, kontrolovat vstup cizích osob do objektu a zamezovat vstupu osob do společných prostor.

¹¹ Právní režim smlouvy o ubytování je naprosto nevhodný pro aplikaci v situacích, kdy se nejedná o dočasné a účelově vázané bydlení a naprosto nevhodný je pro řešení bytové situace sociálně slabých a nemajetných rodin. Úroveň právní jistoty ubytovaného je v tomto smluvním vztahu velmi nízká a je vyloučena možnost získat náhradní ubytování (byt' zde rodiny bydlí nepřetržitě několik let a své povinnosti v režimu bydlení bezchybně plní). Znemožňuje rovněž ubytovaným získat dávku státní sociální podpory v podobě příspěvku na bydlení, jejíž výplata je zákonem vázána na institut nájemní smlouvy. Díky účelové právní konstrukci smluv o ubytování nenaplnují ubytování zákonné podmínky pro poskytnutí dávky státní sociální podpory v podobě příspěvku na bydlení, byt' by tomu jejich příjmová úroveň odpovídala a byt' jsou v situaci, kdy by dávka fakticky pokrývala náklady, na něž je určena, tedy náklady trvalého bydlení příjemce a členů jeho rodiny - zjevné, že obcházením zákona ze strany majitele objektu konstruováním neadekvátních smluv regulujících bydlení dochází k citelnému zásahu do ekonomické situace ubytovaných rodin.

¹² Tzv. převzetí dluhu je v praxi i obcemi jako pronajímateli hojně a svérázně využíváné. Obec klade nájemci jako podmínku, že převezme dluh původního dlužníka (a to aniž by o tom tento dlužník vůbec věděl a na tomto procesu participoval). Obce v praxi nijak nezohledňují fakt, že se jedná svou podstatou o přistoupení k finančnímu závazku (dluhu), a oba dlužníci zůstávají zavázáni vedle sebe, solidárně. Byt' smlouva o převzetí dluhu musí mít dle občanského zákoníku ve všech případech povinně písemnou formu, je dodržení této obligatorní formy v praxi výjimkou.

- Obec v pozici ubytovatele reguluje chování ubytovaných ubytovacími a návštěvními řády způsobem, který je v rozporu s právy ubytovaných, zasahuje do jejich soukromého a rodinného života a porušuje ústavněprávní princip nedotknutelnosti obydlí.¹³
- Obec poskytuje bydlení v nemovitostech nesplňujících hygienické normy a obecné technické požadavky na výstavbu, mimo jiné na bezpečnost a užitné vlastnosti staveb (např. požární bezpečnost či požadavky na zajištění úniku osob).
- Obec aplikuje protiústavní a protizákonná kritéria tzv. bytových pořadníků.¹⁴
- V obci funguje protiprávní praxe kvazi-síťování orgánů veřejné správy, které si za porušení zákonem uložené povinnosti mlčenlivosti vzájemně předávají informace o nájemcích/potencionálních nájemcích obecních bytů¹⁵.

¹³ Pokud je v pozici ubytovatele město, je v praxi zjevná jeho tendence nakládat s ubytovacími a návštěvními řády tak, jako kdyby se jednalo o právní předpisy obce, tedy normy obecně závazné povahy bez ohledu na vůli jejich adresátů. Je nutné zdůraznit, že byt je vlastníkem objektu a ubytovatelem obec, **pravidla pro ubytované nejsou právně relevantní formou podzákonného předpisu** (vyhláška či nařízení obce) a mohou se stát závaznými pouze na základě smluvního ujednání. Ubytovna není a nemůže být jakýmsi výchovným zařízením, kde správce objektu a/nebo ubytovatel disponuje oprávněními libovolně zasahovat do soukromého a rodinného života ubytovaných a do jejich práva na nedotknutelnost obydlí. Např. v případě stanovení povinnosti prakticky kdykoliv bez uvedení jakéhokoli důvodu umožnit „kontrolu ubytovací jednotky“ pracovníkům ubytovatele, městské policie, policie ČR i městského úřadu se jedná o překračování pravomocí vypočtených orgánů a o neoprávněné zásahy do práva k domu nebo bytu. V případě podmiňování návštěv zaplacením vratné finanční zálohy se jedná o neodůvodněné zasahování do práva na rozvoj soukromého a rodinného života. Mezi představiteli obecních samospráv a správci ubytoven rozšířena mylná představa, že domovní svoboda se vztahuje pouze na nájem bytu, a že dočasné ubytování požívá v tomto směru slabší právní ochrany Existence práva na nedotknutelnost obydlí ovšem není podmíněna výlučně uzavřením nájemní smlouvy či trvalým charakterem bydlení. Obydlí je i objektem trestněprávní ochrany a je třeba pod ním rozumět **stavby sloužící k trvalému bydlení, dočasnému ubytování nebo individuální rekreaci**.

¹⁴ Stanoví-li obec kritéria pro posuzování žádosti o přidělení obecního bytu do nájmu (ať již formou vyhlášky, či formou jiného opatření obce), musí se jednat o kritéria jednoznačná, transparentní, nediskriminační a kritéria, která mají věcnou a logickou souvislost s uspokojováním bytové potřeby žadatelů. Jedná-li se o kritéria materiální povahy – je zohledněno, zda pomoc s řešením bytové situace odůvodňuje sociální potřebnost žadatele a zda zároveň lze důvodně předpokládat, že celkové příjmy rodiny postačí na úhradu plateb spojených s bydlením v žádaném bytě – jedná se nepochybně o kritéria opodstatněná, zajišťující rovnováhu mezi sledovanými zájmy. Místo naopak nemají kritéria, která žádným způsobem nesouvisejí s otázkou bytové potřeby žadatele a jeho schopností plnit zákonné povinnosti nájemce (např. trestní bezúhonnost) či která jsou dokonce ryze subjektivistická a představují nepřijatelný prostor pro uvážení posuzujících úředních osob (dobrá pověst rodiny, slušné chování). Kritéria, která se netýkají přímo žadatele (resp. v odůvodněných případech členů jeho rodiny žijících s ním ve společné domácnosti) a která pracují zcela libovolně s principem jakéhosi „dědičného hříchu“, jsou nepřípustná.

¹⁵ Takto funguje například předávání informací o existujících dlužích, pokutách či jiných postizích za právně relevantní „prohřešky“ mezi finančním úřadem, městskou či obecní policií a obecním úřadem. Tato praxe by měla být systematicky monitorována a excesy důsledně postihovány, neboť princip mlčenlivosti patří k základním zásadám garantujícím profesionalitu veřejné správy.

- Příslušné orgány obce protiprávně nakládají s institutem zvláštního příjemce, který není aplikován v situacích, kdy jsou naplněny zákonné předpoklady, a je tak eliminováno významné preventivní působení tohoto právního instrumentu.¹⁶
- Obec protiprávně nakládá s institutem trvalého pobytu ve snaze ovlivňovat skladbu obyvatel obce (resp. města či městské části) - protizákonné odmítání přihlášení adresy místa trvalého pobytu, uplatňování dodatečných kritérií a subjektivního hodnocení nad rámec podmínek dle platné právní úpravy.
- Obec vytváří paralegální systém sankcí (systém výtek, výstrah a napomenutí), který nemá žádnou oporu v právním řádu, neboť jakékoli svépomocné potrestání ze strany smluvního partnera je vyloučeno a ze strany veřejné moci je možnost postihu vždy podmíněna předchozí existencí jednoznačné právní úpravy¹⁷.
- Obec nenaplňuje režim právní ochrany osobních údajů, zejména při instalaci a provozu kamerových systémů a při regulaci návštěv na ubytovnách, čímž se dostává do rozporu s principem nedotknutelnosti osoby a jejího práva na soukromí a práva na soukromý a rodinný život.¹⁸
- Obec zneužívá spolupráce s jinými státními orgány a orgány obce k zásahům do života nájemců/ubytovaných osob, když excesivně rozšiřují zákonem stanovené podmínky, za nichž mohou do bytu (či jakéhokoli jiného obydlí vstoupit), aniž by k tomu byli osobou tento prostor obývajícím vyzváni.¹⁹

¹⁶ Obec tímto způsobem výrazně porušují princip prevence, který je naopak ve všech koncepčních materiálech formálně adorován a kladen na špici strategických řešení. Skutečnost, že na úřadech existují věcné problémy při uplatňování institutu zvláštního příjemce (nepřítomnost příslušného softwarového vybavení, komplikovanost vedení agendy), nemůže být omezením, které by ospravedlňovalo nenaplnění účelu a cíle platné právní úpravy.

¹⁷ Nelze akceptovat, aby vedle právní regulace přestupků a jiných správních deliktů a vedle trestněprávní regulace existoval systém kvazi-sankcí a kvazi-postihovatelů. Výčet institucí, které mohou regulovat jednání svých chovanců závaznými pravidly, je v právním řádu ČR uzavřený.

¹⁸ Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je dle čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zaručena a omezena může být jen v případech stanovených zákonem. Kamerový systém je prostředek, který do práva na soukromí a práva na soukromý a rodinný život výrazně zasahuje. Tato práva jsou přitom chráněna článkem 10 Listiny základních práv a svobod a článkem 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod - uvažovat lze o kamerovém systému a s ním souvisejícím zásahem do soukromí jen tehdy, kdy proti němu stojí vyšší ochrana jiného základního lidského práva nebo svobody a kdy by tedy v dané situaci byla ochrana jiného základního práva nebo svobody natolik závažná (důvodná) a toto právo natolik ohroženo, že by bylo nutné akceptovat zásah do soukromí a částečně tak derogovat základní lidské právo na soukromý a rodinný život.

¹⁹ Příslušníci Policie ČR (stejně jako strážníci městské/obecní policie) jsou jako vykonavatelé státní moci vázání ústavněprávní zásadou, že mohou svou pravomoc uplatňovat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Podmínky vstupu příslušníků Policie ČR do bytu závazně stanoví zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky a zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Jsou-li neopodstatněné „kontroly“ bytů příslušníky Policie ČR používány jako jakási metoda výchovy a prevence v lokalitě, jedná se

- Odpovědní zástupci obcí postupují při jednání s občany, které obec vytěsňuje do sociálně vyloučených lokalit, takovým způsobem, že nelze vyloučit naplnění skutkové podstaty trestného činu útisku, poškozování cizích práv nebo trestného činu podvodu.
- Obec nedodrží jako smluvní partner základní náležitosti kontraktačního procesu, přičemž vědomě zneužívá neznalosti práva na straně nájemců a absence bezplatné právní pomoci v lokalitě.²⁰

Ad b) Rozpor s plněním povinností veřejnoprávní korporace.

- Obec neposkytuje péči občanům v situacích, kdy je jako subjekt veřejného práva se specifickým okruhem odpovědnosti povinna postupovat s jinou pečlivostí ve vztahu ke svým občanům, než by byl subjekt soukromoprávní povahy.
- Obec nerespektuje, že má povinnost dbát na všestranný rozvoj péče o své občany a eliminovat neodůvodněné rozdíly v možnostech různých skupin občanů stratifikovaných dle sociálního statusu či etnické příslušnosti. Výrazná místní izolovanost sociálně vyloučených lokalit přitom zasahuje do všech sfér soukromého a rodinného života nájemců.²¹
- Obec nedisponuje ubytovacími kapacitami, které by odpovídaly konceptu sociálního bydlení (nízkonákladovost, trvalost, adekvátnost životních podmínek pro důstojný rodinný a soukromý život rodin s nezletilými dětmi) a jako odpovídající řešení prezentuje azylové domy a soukromé ubytovny provozované jinými subjekty.

Ad c) Rozpor s principem prevence.

- Obec nevyužívá mechanismy, jimiž by mohla v rámci platného práva zvyšovat právní jistotu nájemců bez ohrožení vlastních zájmů pronajímatele.

o překračování pravomocí Policie ČR a pravomocí obecních/městských strážníků.

²⁰ Za vysoce znepokojivé lze označit, že u všech respondentů byly zřetelné obavy z šikany ze strany obce, pokud by uplatňovali svá práva. Pokud zástupci obce vzbuzují v obyvatelích sociálně vyloučených lokalit pocit, že by se jim jakékoli pokusy o hájení své pozice právní cestou „mohlo nevyplatit“, jedná se o bránění ve výkonu práva na spravedlivý proces.

²¹ Má-li obec dle ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích pečovat především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku, nelze než konstatovat, že nucené bydlení v sociálně exkludované lokalitě sanování všech těchto potřeb výrazně zhoršuje, ne-li v četných případech zcela znemožňuje.

Typicky:

- absence doložky o obligatorním prodloužení nájmu bytu v případě, že bude nájemce plnit všechny své zákonné i smluvní povinnosti²²;
 - ve sjednáváných smlouvách o nájmu bytu v rámci jednoho objektu existují neodůvodnitelné rozdíly co do podstatných náležitostí smlouvy²³;
 - obec vymáhá právní cestou dlužné nájemné (případně dlužné úhrady za služby spojené s užíváním bytu) nikoli včas a pouze selektivně po nájemcích, kteří mají příjmy;
 - obec jako pronajímatel investuje do oprav a renovace nemovitostí s bytovými jednotkami pouze tam, kde jsou uzavřeny s nájemci (resp. ubytovanými osobami) smlouvy s nižším standardem právní jistoty a ochrany.
- Obec neplní ani základní prevenční povinnost ve smyslu občanského zákoníku, kdy každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí.
 - Obec nastavuje v nemovitostech, v nichž poskytuje nájemní byty sociálně nejslabším nájemcům, vysoce neekonomické a ve svém důsledku likvidační podmínky²⁴.

Typicky:

- v nemovitosti existuje pouze jeden společný vodoměr a platby se rozpočítávají podle počtu osob v jednotlivých bytech bez ohledu na reálnou spotřebu a žádostem o instalaci samostatného vodoměru není vyhověno;
- vytápění, ohřev vody a vaření je konstruováno na elektřinu, což je finančně nejnáročnější možný způsob;
- jsou nastaveny neúměrně vysoké každoměsíční zálohy za služby úklidu a osvětlení společných prostor bez adekvátních protiplnění;

²² Nanejvýš vhodným postupem (obzvláště je –li pronajímatelem obec/město jako subjekt veřejného práva) je, aby byl nárok nájemce na prodloužení nájemní smlouvy v případě, že včas a řádně plní své povinnosti plynoucí mu z nájemní smlouvy, výslovně zakotven přímo do jejího textu. Zvyšuje se tak právní jistota nájemců, kteří dostávají svým povinnostem, a snižuje se riziko, že budou vystaveni nepředvídatelnému a svévolnému jednání ze strany pronajímatele.

²³ Například smlouva o nájmu bytu je sjednávána s různými nájemci na dobu určitou 3, 6 nebo 12 měsíců, přičemž jako nejkratší je sjednána doba nájmu paradoxně u nájemce s největšími příjmy, bez dluhů a s nejdelší historií bydlení v předmětné nemovitosti. V jiné lokalitě jsou v nemovitostech stejného pronajímatele s nájemníky uzavírány nájemní smlouvy na dobu určitou i nájemní smlouvy na dobu neurčitou, přičemž není jasné, jaká jsou kritéria výběru při tomto rozlišení.

²⁴ Vznikající obrovské nedoplatky mají likvidační potenciál pro rodiny, které byly doposud schopné žít bez dluhů, a bývají startovacím momentem destruktivního zadlužení.

- společné prostory nemovitostí jsou v dezolátním stavu a potenciálně přístupné lidem, kteří v objektu nebydlí.

Ad d) Rozpor s principem transparentnosti.

- Obec neinformuje nájemce o důvodech, výši a struktuře jejich dluhů, což je základní podmínka jejich včasného a bezvadného sanování²⁵. Z obavy ze ztráty bydlení hradí nájemci dluhy, které by s vysokou pravděpodobností v mnoha případech při detailním věcném a právním rozboru nebyly opodstatněné (byly by nedoložitelné nebo ve výrazně nižší výši)²⁶.
- Obec neposkytuje součinnost při žádosti u prominutí penále při uhrazení jistiny dlužné částky.²⁷
- Obec vyžaduje po nájemcích odevzdávání nájemních smluv při každém prodlužování nájmu, což ztěžuje pozici nájemce při prokazování historie nájemního vztahu.
- Obec nastavuje vztahy se správcovskými firmami zmatečným způsobem, kdy ze smluvních dokumentů není nájemcům jasné, jaké je rozložení práv a povinností mezi pronajímatele a jím kontrahovaného správce bytového fondu²⁸.

²⁵ Panující dezorientace v dlužích způsobená pronajímateli je v praxi velmi častý a svým rozsahem překvapující fenomén. U nájemců ve všech navštívených lokalitách trvá nejistota v tom, co jsou povinni platit (jaké jsou starší dluhy na nájemném a kdy vznikly, zda narůstají penále, zda jsou tvrzené nároky správcovské firmy na vyúčtované nedoplatky za služby spojené s užíváním bytu oprávněné či nikoli – při reklamaci nikdy nejsou předkládány faktury k doložení výše nedoplatků). Jedná se o neplnění povinnosti správce, stejně tak města jako pronajímatele, které tvrdí nájemcům, že nemají možnost podklady obstarat.

²⁶ Tento problém se opakuje téměř ve všech sociálně vyloučených lokalitách a na detailní analýzu problému nezbývá lokálním terénním sociálním pracovníkům kapacita - bylo by navýsost žádoucí provést v několika vytipovaných lokalitách (u dodavatelů služeb s nejvyššími nároky nedoplatků a pronajímatelů/správců nemovitostí s absencí ochoty pomoci nájemcům problém řešit) detailnější sondu a při prokázání bezdůvodného obohacování na straně dodavatelů služeb podniknout příslušné právní kroky; resp. zároveň vypracovat manuál pro řešení těchto situací.

²⁷ Ze strany bytového či sociálního odboru není poskytována porada a součinnost pro konečně vyřešení stávajících dluhů (žádost o snížení/prominutí penále) – vyřešení tohoto problému je přitom základní podmínkou pro možnost ucházet se o bydlení v nájemních bytech obce (podmínka nulových dluhů vůči městu). Město jako věřitel a ubytovatel by mělo mít enormní zájem na tom, aby dlužníci byli naprosto „zorientovaní“ ve svých dlužích, povinnostech a možnostech jejich nejrychlejšího a nejefektivnějšího sanování; patří to ostatně k základním principům dobré správy a povinnosti všestranné péče o potřeby občanů obce - naopak ponechávání v nejistotě co do právního důvodu a opodstatněnosti placení jednotlivých částek.

²⁸ Město se v právní pozici pronajímatele nemůže zprostit svých zákonných povinností a pokud pro plnění některých servisních a běžných úkolů uzavírá zprostředkovatelskou smlouvu se správcovskou firmou, nijak se své odpovědnosti nezbavuje.

- Obec v celém procesu využívá neinformovanosti osob, jejichž volba bydlení je fakticky minimalizována a jsou odkázány na pro ně finančně náročné bydlení spojené s nejistotou v právních vztazích a protiprávním jednáním ze strany pronajímatele.

Shrnující komentář k projektům dobré praxe z právního hlediska:

Hodnocení adekvátnosti, efektivity a kvality projektů dobré praxe v bydlení spadá především do oblasti mimoprávní. Z právního hlediska považují po seznámení se s několika strukturami projektů bydlení aspirujících na model přenositelný jako kvalitní řešení tzv. sociálního bydlení za podstatné shrnout několik doporučení:

- Mají-li projekty dobré praxe být dlouhodobě efektivní a mají-li naplnit strategický cíl vymanění rodin ze sociální exkluze, musí být důsledně bezvadné i po právní stránce. Ve smlouvách s nájemci je nutné ošetřit všechny podmínky, nespoléhat se na jejich pouhé ústní informování. Pouze takto je garantována právní jistota osob do projektů vstupujících. Pokud jsou stanovena pro vstup do programu kritéria, je výsostně vhodné jejich písemné formulování a zveřejnění – zájemci o bydlení by měli předem vědět, kdo a dle jakých kritérií bude o jejich žádosti rozhodovat.
- Byť lze v rámci nájemní smlouvy k bytu zapojenému do projektu sociálního bydlení dohodnout doplňující podmínky, nejsou-li tyto v rozporu se zákonem, dobrými mravy, nebo zákona neobcházejí, je nutné vždy dbát na to, aby tato dohoda byla výsledkem skutečně informovaného konsensu obou smluvních stran a účastníci obdobných projektů byli předem podrobně seznámeni se všemi podmínkami a kritérii, které se k bydlení v režimu takového projektu váží.
- Jakékoli nedůslednosti v dodržování práva v projektech sociálního bydlení jsou krajně nežádoucí a v praxi by měly být eliminovány, např. dozorem ze strany donorů. Kupříkladu zdůvodnění nemožnosti přihlásit adresu místa trvalého pobytu v bytě sociální/startovací povahy, které nemá oporu v právní úpravě, nebo vyplácení sociálních dávek skrze obcházení zákona jsou elementy, které ve kvalitních projektech financovaných navíc z veřejných rozpočtů nemají místo.

Právní komentář k materiálu Návrh koncepce přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst obývaných převážně občany romského etnika (pracovní verze materiálu ze září 2008) – dále v textu jako „Koncepce“

Koncepce je materiálem, který trpí několika zásadními problémy, které jej činí ve stávající verzi neaplikovatelným, přičemž obsahuje i několik zásadních problémů povahy právní. Jako východisko vnitřní nekonzistence a nedostatečné odborné úrovně materiálu lze konstatovat, že není zcela zjevné, jaký problém má Koncepce ambici řešit. Jasné vymezení objektu koncepčního řešení považuji za esenciální, neboť určuje, které odborné pohledy a metody mají být užity. Koncepce působí dojmem, že se měla stát jakýmsi všeobjímajícím a všeřešícím materiálem, který prochází problematikou urbanistickou (kde objektem zájmu je především stavebně technické řešení, infrastruktura, vybavení a kvalita životního prostředí), základy sociálních věd (opětovné resumé aspektů sociálního vyloučení), exkursy do problematiky právní, politologické, demografické a základů ekonomie, až po akcenty ambicí resocializačních. Výsledkem je nesourodý konglomerát tvrzení a návrhů opatření, mezi nimiž lze identifikovat minimum těch, jež by bylo lze považovat za trefné a s potenciálem pozitivního působení.

Koncepce ve svém úvodu konstatuje, že „*politika státu v oblasti sociálního začleňování byla a je málo efektivní a nepřináší očekávané výsledky*“, přičemž „*kromě nedostatků v souběhu a koordinaci aktivit jednotlivých resortů je podstatnou příčinou této neefektivity skutečnost, že stát nemá k dispozici účinné nástroje zajišťující implementaci vládních koncepcí do politiky samospráv*“. Toto již obvyklé žehráni na nemožnost státu efektivně ovlivňovat jednání územních samosprávných celků je doprovázeno dalším obvyklým zaklínadlem, že „*zákon o obcích nezavazuje obec, aby v rámci samostatné působnosti politicky nepopulární problém sociálního vyloučení včas a s potřebným nasazením řešila*“. Z pohledu právního mi nezbývá než opakovaně zdůraznit fakt, že byť stát neoplývá kaleidoskopem jednoduchých nástrojů, jimiž by mohl zasahovat do činnosti samospráv (a je tomu tak po právu, neboť územní samospráva jako entita oddělená od státu požívá ústavněprávního zakotvení a ochrany), nemůže žádný z jeho představitelů odpovědně prohlásit – a to i s ohledem na četné mezinárodněprávní závazky českého státu – že stát nemá prostředky, jak jednání samosprávných orgánů ovlivňovat. Stát k tomuto může a je povinen využívat prostředky právní, což doposud systematicky nijak nečinil a obtížně pak může konstatovat jejich

neefektivitu. Jestliže zákon č. 128/2000 Sb. , o obcích upravuje ve své Hlavě VI dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí²⁹ a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti a v Hlavě VII kontrolu výkonu samostatné a přenesené působnosti obcí, bylo by nanejvýš vhodné tyto právní instrumenty systematicky využívat a rozsah a výsledky jejich aplikace pro účely koncepčního materiálu této povahy statisticky dokladovat. Rovněž nelze přitakat neustále recyklovanému výkladu, že zákon o obcích neposkytuje žádnou právní oporu pro vyžadování toho, aby obce působily vůči svým občanům integračně a řešily na svém území problém sociálního vyloučení. Jakkoli není stávající znění relevantních ustanovení zákona o obcích ideální pro svou vysokou míru obecnosti, z formulace, že obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu **pečuje** v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, přičemž jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku, lze jednoznačně dovozovat, že se jedná o povinnost obce, která ačkoli kazuisticky nerozvedená do konkrétně definovaných metod této péče (právě s ohledem na nutnost zohlednit místní podmínky každé obce) zavazuje každou obec k tomu, aby věnovala **stejnou péči všem svým občanům s vyloučením neodůvodněných rozdílů**. I při povrchní znalosti reality sociálního vyloučení v českých městech a obcích je zjevné, že tuto premisu obce nerespektují, když část svých občanů z péče fakticky vylučují.

Rovněž nelze zapomínat na hierarchicky uspořádané orgány státní správy, které mají na vývoj fenoménu sociálního vyloučení rovněž podstatný vliv (sociální odbor, bytový odbor, orgán sociálně-právní ochrany dětí). Pokud by tyto orgány fungovaly profesionálně a zasahovaly by pro nápravu protiprávních situací navozených orgány samosprávy, fungovalo by to jako další přirozený prostředek řešení (kupříkladu orgán sociálně-právní ochrany dětí by v zájmu ochrany zdravého psychosomatického vývoje nezletilých dětí měl monitorovat postupy obce jako pronajímatele bytu a v případě ohrožení zájmu dítěte pomoci s právním řešením situace). Nelze tedy přijmout konstatování, že prostředky regulace jednání samospráv neexistují, naopak je nutné zodpovědět otázku, proč se ty stávající prostředky využívají v naprosto minimálním rozsahu.

²⁹ Stejně tak měst a městských částí.

Předložená Koncepce ovšem stejně jako ostatní dosud formulované materiály této povahy rezignuje na řešení za využití práva jako instrumentu, který by měl být v demokratickém právním státě tím nejsamozřejmějším, ale pokouší se obce ku řešení problému sociálního vyloučení motivovat propojením politik sociálního začleňování s potřebou samospráv odstranit nebo rekultivovat deprivované části obcí a měst. Jakkoli takovému utilitaristickému přístupu samotnému nelze apriori nic vytknout, finanční a koncepční podpora obcí/měst by měla být jen jedním z dílčích kroků a měla by být podmíněna právě aktivitou obcí/měst ve vztahu k obyvatelům sociálně vyloučených lokalit v podobě respektování práva při jakémkoli jednání s nimi. Tuto dimenzi Koncepce naprosto postrádá, když se jako na základní východiska odvolává výlučně na článek 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (právo každého získávat prostředky pro své životní potřeby prací a právo na přiměřené hmotné zajištění ze strany státu těm, kteří toto právo bez své viny vykonávat nemohou) a na tzv. Lipskou chartu o udržitelných evropských městech, která prosazuje integrované přístupy k politice rozvoje měst. Ani zběžná pozornost není věnována skupině mezinárodněprávních a ústavněprávních instrumentů, které regulují základní sociální práva občanů (mezi něž patří právo na rovný přístup k přiměřenému bydlení) a práva s problematikou bydlení úzce související (právo na nedotknutelnost obydlí a na nedotknutelnost osoby, právo na soukromí a rozvoj soukromého a rodinného života).

Jak ukazuje stručný exkurz do obsahu Lipské charty učiněný v rámci Koncepce, jedná se o materiál stipulující řešení povahy urbanistické, technické a investiční, který bez dalších souvisejících opatření z pohledu práva a relevantních sociálních věd posun v řešení problému sociálního vyloučení Romů v české společnosti nepřinese. Obce a města systematicky vytlačují romské obyvatele z rekonstruovaných a lukrativněji využitelných částí svého území a z celé Koncepce není zjevné, jakými opatřeními jim v tom má ambici v navrhovaných procesech urbanistické revitalizace zanedbaných městských částí zabránit. Že jsou české obce a města ochotná používat i metody vysídlení romských občanů i mimo vlastní území, je z praxe posledních několika let již zjevné.

V popisu deprivovaných území, kde žijí převážně Romové, lze sledovat zjevnou nekonzistenci v úvahách, kdy na jedné straně je popírána etnická podstata sociálního vyloučení a na druhé straně je jí v českých poměrech přitakáno. Ve světle Koncepcí předestřených úvah, které vzbuzují dojem, že sestěhovávání bohatých k bohatým a chudých k chudým je přirozeným společenským procesem, konstatuji na základě právní analýzy všech

shromážděných kazuistik a na základě dalších svých profesních zkušeností v této oblasti, že se lze naprosto ojediněle setkat s romskou rodinou žijící v sociálně vyloučené lokalitě na základě své svobodné volby a že se nikdy nejedná o dobrovolný přesun do lokality z důvodu nižších nákladů na bydlení. V drtivé většině případů je jejich bydlení v tomto prostředí výsledkem protiprávních postupů obcí, které je vytlačily z původního etnicky smíšeného bydlení do prostředí, které je obcí vnímáno jako typicky romské. Životní náklady související s bydlením v deprivovaných sociálně vyloučených lokalitách byly ve všech námi provedených případových studiích vyšší, než by byly náklady rodin, pokud by bydlely integrovány v majoritním prostředí (a to v mnoha případech výrazně vyšší, rozuměno v řádů tisíců korun českých měsíčně).

Uvítat lze jednoznačné konstatování v rámci Koncepce, že je nutný intenzivní boj proti jakékoli formě diskriminace. Znepokojivé je ovšem vztazení tohoto instrumentu k „potírání tzv. velkorodinné solidarity“, nikoli fundované vyhodnocení role diskriminace v samotném procesu utváření a udržování sociálního vyloučení především ve sféře bydlení, vzdělání a zaměstnání. Ambice zasahovat do soukromého a rodinného života je relevantní i z právního hlediska, neboť ochrana práva na soukromí a rodinný život a svobodný rozvoj těchto základních hodnot patří k základním objektům chráněným ústavním pořádkem i mezinárodněprávními smluvními instrumenty, kupříkladu Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, přičemž stát může do výkonu tohoto práva ingerovat pouze v případě, že mu to umožňuje zákon a jde o opatření nezbytné v demokratické společnosti (např. v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, ochrany zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných)³⁰.

Kapitola „Podíl obcí na vzniku sociálně deprivovaných území“ opět vykazuje formulační ambivalentnost, když označuje proces vytěšňování Romů z majoritní společnosti za proces ve své podstatě samovolný, aby posléze připustila aktivní roli obcí v tomto procesu. V případových studiích shromážděných v období září – listopad 2008 se jednalo v drtivé většině případů o situace, kdy obec svou vlastní aktivitou vytěšnila romské nájemce z původního bydlení, a nejednalo se o proces, kdy by sociálně slabá rodina přirozeně tendovala či byla pouze ekonomickými úvahami přiměna k tomu, aby si našla (údajně)

³⁰K významu ochrany soukromého a rodinného života z právního hlediska viz i úvodní část tohoto materiálu a materiál Kazuistiky za září – listopad 2008.

levnější bydlení v sociálně vyloučené lokalitě.³¹ V kapitole se opět objevuje obligátní úvaha, že přístup obcí k vytěšňování sociálně slabých ovlivňuje mj. především skutečnost, že má zákonem stanovenou povinnost řádně se starat o majetek obce a zacházet s ním s péčí „řádného hospodáře“ (a proto se snaží zhodnotit bytový fond, rekonstruují byty a vyměňují jejich „problémové obyvatele za spořádanější“ a tím mění i sociální složení obyvatelstva čtvrti nebo části obce). V tomto ohledu konstatuji, že obec je především základním územním samosprávným společenstvím občanů a pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých **občanů**; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem (viz ustanovení § 1 a § 2 odst. 2 zákona o obcích). Byť je obec samozřejmě současně veřejnoprávní korporací s vlastním majetkem, která vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající, je nesporné, že tento majetek slouží k zajišťování naplnění základního smyslu existence územního samosprávného celku – péči o rozvoj území a potřeby občanů obce – a nestojí nad ním. Pokud obec rezignuje na péči o sociálně nejslabší a většinovou společností marginalizované skupiny občanů a fakticky řešení jejich situace přenechává státu, což mu přináší značné finanční náklady (jen příkladmo náklady na sociální dávky, náklady na péči o nezletilé děti umístěné do institucionalizované ústavní péče), popírá tak základní smysl ústavněprávní garance územní samosprávy – možnost pečovat bez ingerence státu o záležitosti a plný rozvoj svých občanů. Jako druhou významnou skutečnost, ovlivňující nezdár při bránění vytěšňovacím postupům obcí, uvádí Koncepce právní neukotvenost a nekoordinovanost postupu státních orgánů, které by sociálnímu vylučování měly bránit (jako příklad je uveden sociální odbor). V této souvislosti s odkazem právní rozbor případových studií upozorňuji, že relevantní státní orgány v přenesené působnosti nevyužívají právní instrumenty nikoli proto, že by tyto nebyly „pevně vymezeny“. Zákonné podmínky např. pro aplikaci institutu zvláštního příjemce jsou stanoveny právní úpravou jednoznačně a orgány státní správy jsou povinny si s jeho aplikací fundovaně poradit.

Z právního hlediska nejasný se jeví návrh zavedení právní úpravy specifického institutu občanství obce. Koncepce konstatuje, že „*aktivnímu přístupu samospráv k řešení problému sociálního vyloučení brání kromě důvodů uvedených v předchozí kapitole také příliš volná vazba mezi občanem a příslušnou obcí*“, aniž by tento závěr jakkoli blíže specifikovala či ozřejmila konkrétními příklady z praxe. Vymezuje-li podmínky stanovené zákonem

³¹ Jak ostatně ukázaly veškeré analyzované kazuistiky v měsících září – listopad 2008, náklady na bydlení v sociálně vyloučeném prostředí nejsou nižší než v běžné, etnicky heterogenní obecní a městské zástavbě, naopak se jedná o bydlení s náklady mnohdy výrazně převyšujícími běžné bydlení (konkrétní případy a příčiny tohoto faktu viz Kazuistiky). Teorie o tendování chudých k bydlení v levnějších lokalitách tak zcela pozbývá relevanci.

o evidenci obyvatel a rodných číslech pro přihlášení adresy místa trvalého pobytu v obci, nečiní tak Koncepce přesným způsobem, což by bylo v případě materiálu aspirujícího na to být pojímán jako expertní samozřejmě na místě³². Konstatuje-li koncepce, že „splněním kterékoli z uvedených podmínek vzniká evidenčnímu orgánu povinnost žádosti vyhovět a že žadatel se tak bez jakýchkoliv dalších podmínek neodvolatelně stává občanem obce“, je zjevné, že autoři nedisponují aktuálními poznatky z praxe samotné, kdy nakládání obcí s institutem trvalého pobytu rozhodně není takto jednoznačné a obce se dopouštějí v této oblasti značných prohřešků proti právní úpravě. Pokud se Koncepce pouští po úvodu věnovaném problematice ryze mimoprávní do rozkladů právní povahy, měla by tak činit na jisté odborné úrovni a v jasném kontextu s ostatními částmi Koncepce.

V komentáři k ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích³³ Koncepce konstatuje, že „Nikde není stanoveno, že je obec povinna tyto činnosti vykonávat. Stát může na obce pouze apelovat, může je přesvědčovat nebo motivovat příslibem protislужby či nabídkou dotace.“ Jak již bylo zmíněno výše, přijetí tohoto poměrně absurdního výkladu by se rovnalo uznání toho, že zákon o obcích pouze narativně informuje o tom, co obce ve své samostatné působnosti obvykle činí nebo činit může, aniž by tomuto konstatování byla přiznána jakákoli normativní hodnota. Konstatování zákona, že obec pečuje, je nutno interpretačně stavět na roveň formulaci „je povinna pečovat“ a dovozovat, že pokud obec nepečuje o uspokojování potřeb všech svých občanů nediskriminačním způsobem, porušuje zákon o obcích. Postoj státu, že v případě porušování zákona samosprávnými celky může pouze apelovat, přesvědčovat a materiálně motivovat obce k tomu, aby tak nečinily, se jeví být tragikomickým.

³² Srovnej znění Koncepce a znění příslušné právní úpravy – ustanovení § 10 odst. 6 zákona č. 133/2000 Sb.: Při ohlášení změny místa trvalého pobytu podle odstavce 5 je občan povinen a) vyplnit a podepsat přihlašovací ístek k trvalému pobytu (dále jen "přihlašovací tiskopis"), který obsahuje údaje o 1. jménu, popřípadě jménech, příjmení a rodném čísle, předchozí a nové adrese místa trvalého pobytu občana, 2. vlastníku objektu, kterým se rozumí jméno, příjmení a adresa místa trvalého pobytu u fyzické osoby nebo název a sídlo u právnické osoby; b) předložit občanský průkaz, u něhož není oddělena jeho vyznačená část v důsledku změny místa trvalého pobytu (...); c) doložit vlastnictví bytu nebo domu, nebo doložit oprávněnost užívání bytu, anebo předložit úředně ověřené písemné potvrzení oprávněné osoby o souhlasu s ohlášením změny místa trvalého pobytu. Takové potvrzení se nevyžaduje v případě, že oprávněná osoba potvrdí souhlas na přihlašovacím tiskopisu k trvalému pobytu před zaměstnancem ohlašovny. Za oprávněnou osobu se považuje osoba starší 18 let, způsobilá k právním úkonům, která je oprávněna užívat objekt uvedený v odstavci 1 nebo jeho vymezenou část (např. byt nebo obytnou místnost), anebo je provozovatelem ubytovacího zařízení, kde se občan hlásí k trvalému pobytu. (...)

³³ Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále **pečuje** v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Tento nepřijatelný postoj ústí v závěr, že „všechny tyto skutečnosti ukazují, že je nezbytné, aby vláda jednala o novém přístupu k politice prevence sociálního vyloučení i k politice sociálního začleňování. Tento přístup musí zvýšit zájem obcí o odstraňování a kultivaci deprivovaných a sociálně vyloučených lokalit, zajistit implementaci vládní koncepce do práce samospráv a nabídnout jim nejen metodickou, ale zejména ekonomickou pomoc při její realizaci.“. Koncepce tedy zjevně stále setrvává na postoji, který nevychází z ideje vlády práva a nemá ambici řešit protiprávní postupy obcí právní cestou, ale místo toho motivací v podobě podpory zájmu o kultivaci vlastních území a podpory finanční v těchto procesech. Obce zajisté budou mít zájem o příliv peněz a metodickou pomoc, budou-li mít možnost rekultivovat a sanovat své zanedbané části. Nebudou však mít žádný zájem na tom, aby v těchto lokalitách posléze bydleli Romové a proces sociálního vytěšňování bude i nadále pokračovat.

Je-li mezi podmínkami zvýšení efektivity koncepcí sociální inkluze na prvním místě uváděna podmínka, že se zastupitelstva měst a obcí ujmou iniciační a rozhodující role v přípravě a realizaci projektů sociální inkluze v příslušné lokalitě, jedná se o vizi naprosto utopickou (a ostatně v rozporu se samotnými konstatováními Koncepce v části věnované politickému rozměru procesů sociálního vyloučení). Mezi následně uváděnými konkrétními doporučeními právní povahy je uveden ne zcela jasný a nepropracovaný návrh na zavedení institutu občanství obce, stanovení a dodržování závazných hygienických norem v oblasti bydlení (které již právně řešeny jsou a nejsou dodržovány stejně jako mnoho dalších právních norem v oblasti bydlení) a „převod řešení problematiky sociálního vyloučení do přenesené působnosti obcí“. Vzhledem k tomu, že samotná Koncepce upozorňuje na mnohodimenzionálnost problému sociálního vyloučení, samotným autorům musí být jasné, že návrh na „převod řešení problematiky sociální exkluze“ do přenesené působnosti obcí je naprosto neurčitý a v podstatě nemožný. Pokud by se mělo jednat o stipulování odpovědnosti obcí v přenesené působnosti za regulaci a řešení problematiky bydlení, chybí alespoň stručný rozbor, jaké by byly výhody a dopady tohoto řešení a jaké by byly výchozí podmínky volby tohoto řešení.

Mezi nástroji, které musí mít stát dle Koncepce „k prosazení efektivního řešení problémů, za něž přímo odpovídá“, opět absentuje jakákoli zmínka o využívání právních mechanismů a zajištění vymahatelnosti především těch částí stávající právní úpravy, které mají integrační potenciál.

V úseku věnovaném otázce nástrojů pro motivaci a stimulaci poptávky po programech sociálního začleňování považuji za nepřijatelnou konstrukci vzájemného podmiňování „*řádné péče o děti*“ a nabídky dostupného bydlení mimo sociálně vyloučenou lokalitu. Možnost přístupu k přiměřenému bydlení je možno podmiňovat kritérii, která s potřebou bydlení souvisejí, nikoli posuzováním „vhodnosti“ uchazečů z hledisek s touto potřebou nesouvisejících a potenciálně subjektivisticky posuzovaných. I pokud by posuzování „řádné výchovy“ měl být dodán dle záměru autorů Koncepce punc objektivitu, takže posuzování výchovy a péče rodiny o nezletilé děti by posuzoval orgán sociálně-právní ochrany dětí, naprosto postrádám logiku v tom, že rodiny s detekovanými problémy v péči o své děti by měly být ponechány v sociálně vyloučené lokalitě, zatímco rodiny posouzené optikou majority jako „lepší“ či „neproblémové“ by měly „dostat šanci“ na lepší bydlení. Takovýto myšlenkový konstrukt považuji za naprosto nepřijatelný.

Nejasný se jeví záměr, že „*individuální pomoc sociálně vyloučeným může být poskytována jen na základě smlouvy o právech a povinnostech s touto pomocí spojených*“ – není zcela jasné, jací by měli být kontrahenti této smlouvy (je hovořeno o pomoci poskytované státní správou, samosprávou či neziskovou organizací), postrádám aspoň rámcový nástin vzájemných práv a povinností, které by měla smlouva upravovat. S nadhozeným kontraktačním a ve své podstatě tedy dobrovolným základem sociální pomoci je v příkrém rozporu záměr Koncepce, že „*dětem nezodpovědných rodičů musí být zajištěna řádná péče, včetně jejich pobytu a stravování v denních stacionářích, v nezbytných případech i ve vhodných režimových zařízeních*“. V materiálech expertní povahy zaštitěných navíc státní autoritou nemají místa vágní a subjektivisticky naplnitelné pojmy jako je termín „nezodpovědný rodič“³⁴, když se jedná o pojem právnímu řádu naprosto neznámý, není jasné, dle jakých kritérií a jaký subjekt by měl tuto „zodpovědnost“ či „nezodpovědnost“ konkrétních příjemců sociální pomoci posuzovat. Stejně platí o nedefinovaném pojmu

³⁴Lze zde vidět jistou paralelu s nadužívaným pojmem „sociálně nepřizpůsobivý“, který jsem blíže právně komentovala v materiálu Kazuistiky za listopad 2008. - Za naprosto nepřijatelné považuji, aby se v dokumentech státní správy a samosprávy používalo pojmu „sociálně nepřizpůsobivý občan“, který odpovídá běžné laické rétorice při úvahách o osobách žijících v prostředí sociálního vyloučení. Platná právní úprava obsahuje pouze pojem „společensky nepřizpůsobený“ (pojem vyjadřující momentální stav, nikoli hodnocení vlastností či dispozic osoby), a to například v zákoně o zaměstnanosti (který tuto kategorii explicitně odděluje od kategorie osob ze sociokulturně znevýhodněného prostředí), v zákoně o Probační a mediační službě či v zákoně, kterou se vydává řád výkonu vazby (z předmětu úpravy těchto zákonů lze usoudit, že osoby společensky nepřizpůsobené jsou – zjednodušeně řečeno - osoby, jež se dostaly do kolize se zákonem v trestněprávním slova smyslu). Kladení rovnítka mezi osobami v krizové bytové situaci a/či s nižšími kompetencemi pro řešení své aktuální bytové situace a osobami s jistým sociálním problémem (nepřizpůsobeností/nepřizpůsobivostí) je nepřijatelné. Neoprostí-li se strategické záměry stereotypních a nepromyšlených klišé, lze dle mého profesního názoru v progres v problému sociálního vyloučení očekávat velmi obtížně.

„nezbytného případu“ a „vhodného režimového zařízení“. Není jasné, zda mají autoři Koncepce skutečně ambici vytvářet další složku v systému státní institucionalizované péče o nezletilé děti, které jsou rozhodnutím soudu odebrány z péče svých rodičů, a vytvářet specifický systém „režimových zařízení“, do nichž by měly být nezletilé děti umisťovány. Spojování „kvality“ péče o děti s možností ucházet se o bydlení mimo sociálně vyloučenou lokalitu se jeví být obzvláště absurdní ve světle provedených případových studií z terénu, z nichž je naprosto zjevné, že všechny rodiny opakovaně usilují vlastní aktivitou o to, aby se z dané lokality dostaly, a to zejména kvůli svým dětem, neboť vnímají, že na ně má dané prostředí negativní vliv a podstatně snižuje, ne-li eliminuje jejich šanci na plnohodnotný život v budoucnu.

Jestliže by měla dle autorů Koncepce Agentura pro sociální začleňování měla být *„servisní organizací poskytující odborné služby obcím při přípravě projektů pro integrované rozvojové programy zaměřené na řešení problémů sociálního vyloučení v deprivovaných lokalitách“*, odkazují v tomto na již výše uvedené, a totiž že pouhé poskytování podpory a servisu obcím nemá v žádném případě strategický potenciál situaci změnit, nebude-li Agentura rovněž plnit výraznou roli při importu práva do sociálně vyloučených lokalit a při zajišťování jeho vymahatelnosti.

Jako vysoce problematický hodnotím záměr rozdělování obyvatel sociálně vyloučených lokalit do tří skupin, přičemž základem mechanismu je opět úvaha, že šanci na odchod ze sociálně vyloučené lokality mají dostat „ti nejlepší“. Poněkud úsměvné se jeví konstatování, které subjekty mají být schopné přispět k objektivnímu posouzení sociální úrovně rodin, když samotné definice jednotlivých skupin obsahují tak naprosto subjektivistické kategorie jako „schopnost žít dobře i v prostředí většinové společnosti, „občasné výkyvy v morálce“ či „výchova k odpovědnosti“. Samozřejmě by bylo lze rozdělit klienty terénních sociálních programů dle počtu návštěv, které u nich příslušný terénní sociální pracovník vykoná, na rodiny s méně a více početnou asistencí. Dle mých poznatků z terénu toto ovšem fakticky nic nevyovídá o schopnosti rodiny fungovat samostatně v prostředí mimo sociálně vyloučenou lokalitu, neboť v drtivé většině případů asistují terénní sociální pracovníci klientům při řešení problémů, které vznikají právě díky tomu, že žijí v sociálně vyloučené lokalitě, a zároveň nelze při řešení realizace práva na přístup k přiměřenému bydlení a s tím související rozvoj soukromého a rodinného života podmiňovat přístup k adekvátnímu bydlení mimo prostředí sociální exkluze naprostou nezávislostí na

pomoci sociálních pracovníků. Předpokládám, že všichni tito pracovníci mohou beze změny své pracovní náplně fungovat ku pomoci rodinám i po jejich přestěhování mimo sociálně vyloučenou lokalitu. Pokusy o jakousi kategorizaci občanů představují nebezpečí intenzivního zásahu do práva na soukromý a rodinný život a práva na ochranu osobnosti. Není jasné, kdo by měl takové posuzování provádět, zda by byla tato informace ukládána v nějakém systému, zda by se mohli posuzovaní proti svému „ohodnocení“ bránit (což by bylo na místě vzhledem k tomu, jaký výrazný dopad by mělo mít jejich zařazení na jejich život). Kromě problematičnosti kategorizace občanů na různé skupiny z hlediska osobnostních práv je nutné mít na zřeteli nutnost respektovat ústavně chráněný princip rovného zacházení, který je porušen, pokud je zacházeno se subjekty práva rozdílně, aniž by pro to existoval oprávněný účel a bylo jej dosahováno přiměřenými prostředky.

Konstatuje-li Koncepce návazně, že *„Každý občan se může dostat do krizové situace a skončit ve vyloučené lokalitě, nebo se stát bezdomovcem. Tato situace však pro něho nesmí být doživotním trestem. Pokud prokáže schopnost vrátit se ke způsobu standardního bydlení, musí takovou možnost reálně mít.“*, provádí další nelogický odklon od hlavního problému – romští obyvatelé sociálně vyloučených lokalit zde „neskončili“ v drtivé většině případů v důsledku krizové životní situace, ale důsledkem aktivního postupu obce či soukromoprávních subjektů, přičemž tyto postupy byly ve většině případů protiprávní. Požadovat prokazování „schopnosti vrátit se ke způsobu standardního bydlení“ je dalším z gumově formulovaných požadavků, který je mnohými materiály nepochopitelně opakován (obvykle zahrnován neurčitým pojmem „kompetence nájemců“)³⁵.

Kvitovat lze konstatování Koncepce, že *„Obec, která stanoví, že dluh vůči obci je překážkou přidělení bytu, mu takový návrat znemožní.“*, škoda jen, že není vedena paralela a konstatováno, že stejnou překážkou návratu je stanovení překážky v podobě potřeby pomoci ze strany sociálních pracovníků (jedná se o stejně nevhodně nastavené kritérium, které svou podstatou nesouvisí s realizací potřeby bydlení). Konstatováním, že v mnoha případech by stačilo nabídnout rodinám levnější nájemné, než to, které nebyly dříve schopny platit, vzbuzuje Koncepce zavádějícím způsobem dojem, že romští nájemci byli obcemi vystěhováváni do sociálně vyloučených lokalit výlučně v případech, kdy se stali dlužníky na

³⁵ Blíže k tomuto aspektu viz komentář k materiálu „Návrh opatření pro oblast bydlení Komplexního programu řešení integrace sociálně vyloučených komunit, jehož přípravu ukládá Programové prohlášení Rady města Brna na období 2007–2010“ předložený Úřadu vlády v listopadu 2008.

nájmu. Není tomu tak, v mnoha případech byly romské rodiny vystěhovávány zcela bez právního důvodu.

Celý systém tzv. dostupného bydlení, jak jej Koncepce předkládá, je založen na myšlence asistence, dohledu a režimových pravidel. Je naprosto nepřijatelné, že pouze u první skupiny osob je cílem umožnění bydlení v etnicky smíšeném prostředí mimo sociálně vyloučené lokality. Možnost přiměřeného bydlení mimo sociálně vyloučenou lokalitu by měla být zásadně poskytnuta všem rodinám, které o to projeví zájem a budou toho schopné z hlediska materiálního. Poskytnutí možnosti nájemní smlouvy na dobu určitou s explicitním zakotvením práva nájemce na její prodloužení v případě plnění všech zákonných a smluvních povinností je vhodným řešením, směřovat by ovšem mělo k poskytnutí nájemní smlouvy na dobu neurčitou (nikoli nutně většího bytu). Po změně občanskoprávní úpravy regulující ukončení nájmu výpovědí pronajímatele, která k 1.4. 2006 výpověď pronajímatele značně zjednodušila, nevidím důvod, proč by nájemci nemohli požívat většího komfortu smlouvy na dobu neurčitou. Popis 3. skupiny rodin je z právního hlediska výsostně zajímavým a nepřijatelným pokusem vytvořit zcela nový systém kárných zařízení, jejichž smyslem by měla být převýchova a změna názorů a povahových rysů (sic!) jejich členů.

Z celé kapitoly, která svými návrhy na „oslabování velkorodinných vazeb“ zavání autoritativně řízeným sociálním inženýrstvím a sama sebe deklasuje naprosto demotivačním nastavením celého systému (princip „čím hůře na tom jsi, o to více se musíš snažit“), tak lze podpořit pouze konstatování, že *„důležitou prevencí proti vzniku dluhů nesplácením nákladů na bydlení je důsledná instalace měřičů spotřeby energií ke každé bytové jednotce. I když je to záležitost finančně poměrně náročná, ve svém důsledku je vysoce efektivní. Určí skutečného spotřebitele odebrané energie...“*.

...

Lze shrnout, že Koncepce svým obsahem naráží v mnoha případech na mantinely platného práva. Vzhledem k tomu, že se jedná o materiál pracovní povahy, o jehož využívání v praxi ve stávající podobě není doufejme uvažováno, nevěnovala jsem se komentáři jednotlivých problémů detailněji. Mým záměrem bylo průřezovým pohledem na materiál upozornit na to, že státní orgán veřejně prezentoval materiál, který by při své aplikaci byl právně napadnutelný, a ukázat, v čem jeho hlavní problémy z hlediska právního spočívají.

