

# SOCIÁLNÍ VYLOUČENÍ, SEGREGACE A SOCIÁLNÍ BYDLENÍ V ČESKU

Město dobré pro život je spravedlivé město. Takové město podle Nové lipské charty (2020) „poskytuje rovné příležitosti a environmentální spravedlnost pro všechny bez ohledu na pohlaví, socioekonomické postavení, věk a původ – nikoho nenechává stranou. Spravedlivé město poskytuje každému příležitost začlenit se do společnosti“. Tvář českých měst, jež se před 30 lety vyznačovala značnou homogenitou populace z hlediska socioekonomického postavení, začaly doplňovat a měnit nové sociálně-prostorové formace [Sýkora 2009], z nichž mnohá kritéria spravedlivého města nenaplnují. Naopak, jsou příklady separace a segregace vybraných sociálních skupin v prostoru měst. Jde zejména o uzavřené a strážené rezidenční komplexy, takzvané „gated“ komunity, koncentrace až enklávy migrantů a v neposlední řadě sociálně vyloučené lokality.

Právě posledně jmenované, tj. sociálně vyloučené lokality (SVL), nejméně odpovídají představě města dobrého pro život, a to ať již z pohledu obyvatel těchto lokalit, nebo z perspektivy obyvatel, podnikajících a politických reprezentantů měst s výskytem SVL. Širokou odbornou i laickou veřejnost upozornila na existenci takových míst „Analýza sociálně vyloučených romských lokalit v České republice“ [GAV 2006], která v Česku identifikovala 310 SVL. Opakování analýzy v roce 2015 pak poukázalo na narůstající počet SVL, jichž bylo sečteno 606 [GAV 2015]. Název „Analýza sociálně vyloučených lokalit v České republice“ již neobsahoval označení „romských“. Přesto byla vnímaná přítomnost Romů klíčovým definujícím znakem sociálně vyloučených lokalit identifikovaných oběma analýzami. Etnizace sociálního vyloučení, pramenící z předpojatosti vůči Romům, nicméně přinášela, a v českém kontextu stále přináší, jisté myšlenkové omezení, respektive slepotu ve vnímání sociálního vyloučení a sociálně-prostorové rezidenční segregace. To potažmo omezuje využívání komplexnějších postupů a nástrojů podporujících utváření spravedlivých měst dobrých pro život, tj. měst, v nichž sociální vyloučení a segregace nemají místo.

Sociálním vyloučením a segregací jsou ohrožené rozmanité sociální skupiny. Patří mezi ně rodiče samoživitelé, zdravotně hendikepovaní, senioři s nízkými důchody nebo rodiny s dětmi a nízkými příjmy. Mnohé z domácností jednotlivců i rodin přitom trpí nejen chudobou, ale rovněž bytovou nouzí, kdy bydlí na ubytovnách, v azylových domech nebo jsou bez domova. Na obyvatele znevýhodněné v přístupu k bydlení, žijící v nevyhovujícím bydlení nebo v situaci sociálního vyloučení cílí Konceptce sociálního bydlení České republiky 2015–2025 [MPSV 2015] schválená vládou v roce 2015. Tento akcent byl v souladu s Konceptcí bydlení České republiky do roku 2020 schválené vládou ČR v roce 2011, která identifikovala mezi sociálními problémy v oblasti bydlení nedostatečný důraz na rostoucí nebezpečí sociální a prostorové segregace a absenci preventivních nástrojů bránících vzniku sociální a prostorové segregace [Vobořilová 2012]. Aktualizovaná Konceptce bydlení České republiky do roku 2020 z roku 2016 identifikovala prohlubování

prostorové a sociální segregace jako jedno z významných ohrožení [MMR 2016, s. 33]. V posledních letech mnoho měst v Česku formuluje a využívá lokální, respektive městské koncepce, a také akční plány sociálního a dostupného bydlení. Poskytnutí sociálního bydlení je dnes považováno za důležitý způsob pomoci v plnohodnotnějším zapojení znevýhodněných obyvatel do společnosti.

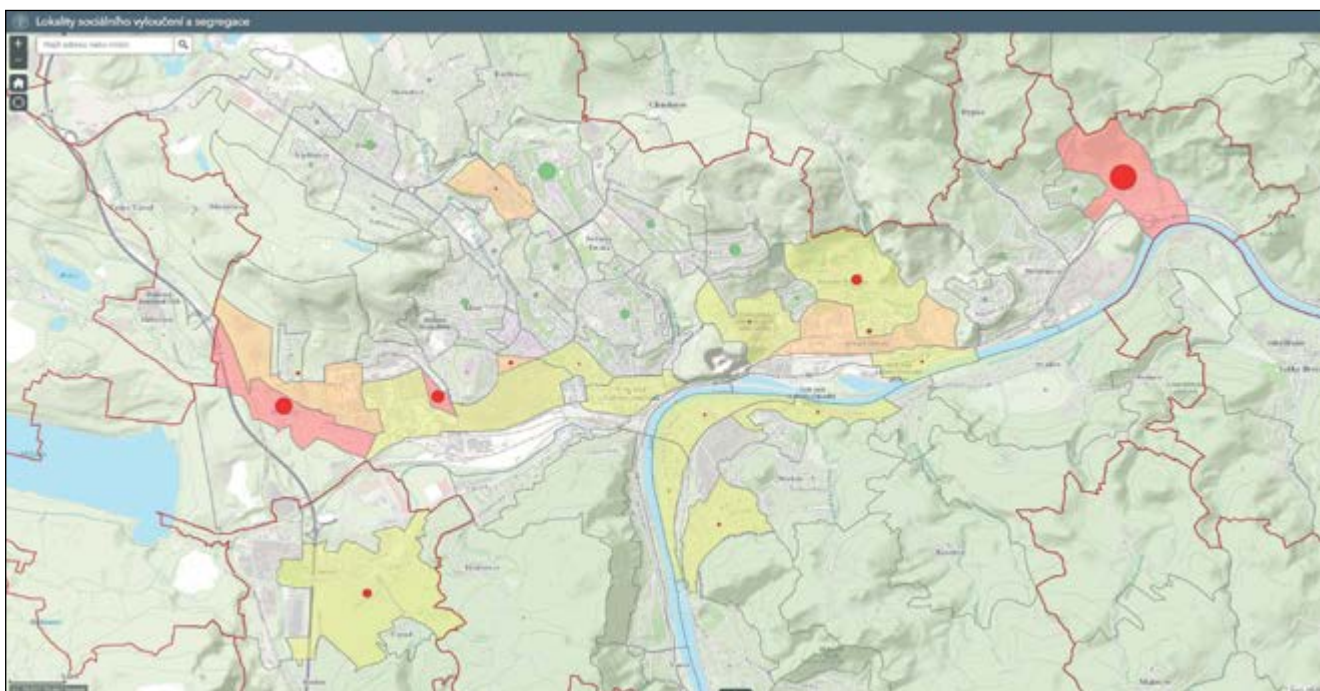
Na koncepci navázal návrh zákona o sociálním bydlení, který ale v roce 2017 nezískal podporu v Poslanecké sněmovně. Návrh zákona si uvědomoval rizika spojená s rozšířenou praxí směřovat sociální bydlení do lokalit, které jsou fyzicky, funkčně a sociálně separované od běžných městských struktur a počítal s uplatněním principu desegregace při plánování a pořizování sociálního bydlení. Princip je dnes běžnou součástí městských strategií sociálního bydlení. Cílem desegregace je prevence utváření a zmírnění existující segregace. Zjednodušeně řešeno, nepořizujeme sociální bydlení v lokalitách, které se vyznačují sociálním vyloučením a segregací, a ani v místech, kde k segregaci může dojít. Naopak, nabízejme sociální bydlení v místech, kde může docházet k inkluzivní sociální interakci a nabízejme ho především obyvatelům, kteří dnes žijí v nevhodných podmínkách, včetně lokalit se znaky a riziky segregace.

Uplatnění principu desegregace předpokládá identifikaci lokalit existující a potenciální segregace, tj. míst, kde by bylo rizikem navyšovat koncentraci obyvatel ohrožených sociálním vyloučením [mj. European Commission 2015, s. 7]. Na druhou stranu aplikace principu desegregace vyžaduje také doporučení takových městských lokalit a čtvrtí, které mají dostatečnou absorpční kapacitu pro sociální bydlení a sociální prostředí vstřícné pro sociální interakce obyvatel, jimž sociální bydlení pomáhá při plnějším začleňování do společenského života. Využívané výstupy „Analýzy sociálně vyloučených lokalit v České republice“ nicméně trpěly omezeními danými etnizací sociálního vyloučení, používanou metodikou terénních šetření a obtížností opakovat náročnou analýzu s vyšší frekvencí, aby bylo možné sledovat mimořádnou dynamiku změn sociálního vyloučení v území.

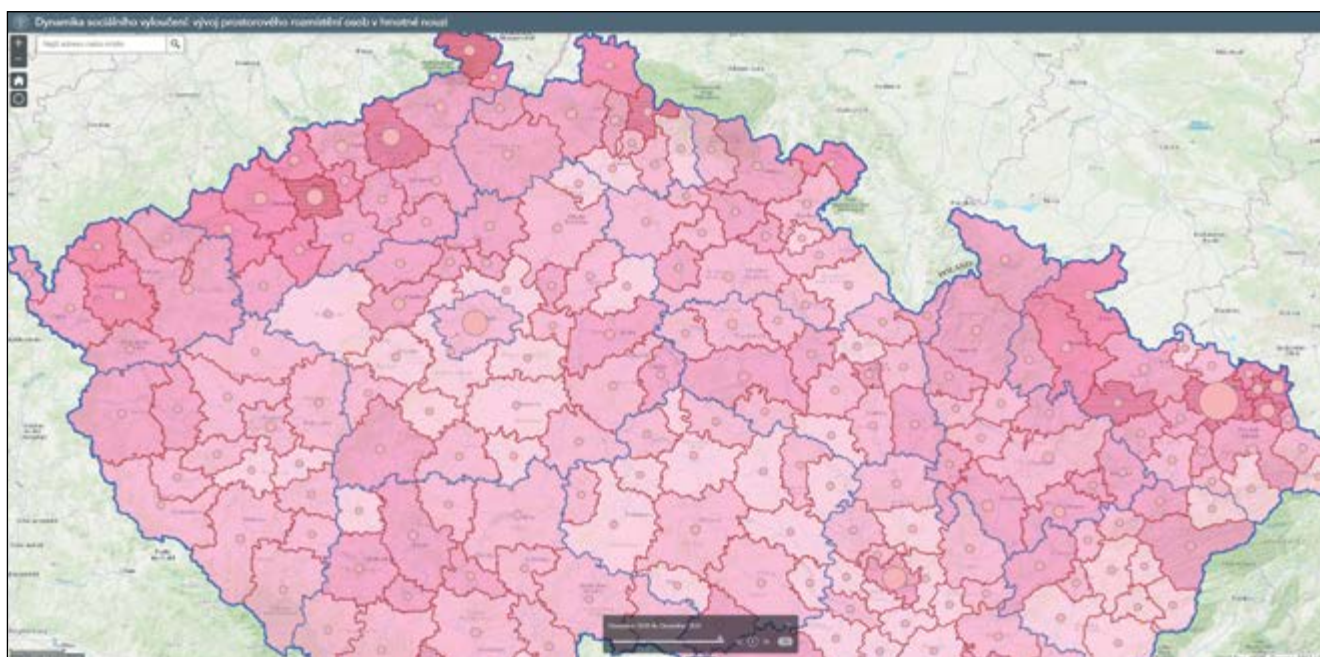
MPSV ČR se svými partnery hledalo alternativní postup. V roce 2017 bylo pilotně otestováno využití „Metodiky identifikace lokalit rezidenční segregace“ [Sýkora a kol. 2015] v deseti městech Česka, a navíc uplatněno ve městech Plzeň a Brno [Sýkora, Ignatyeva, Brabec 2017, 2018a, 218b]. Testování metodiky vedlo k rozhodnutí využívat jednoduchý, a přitom pro potřebu identifikace chudoby, sociálního vyloučení a segregace komplexní indikátor, kterým je základní dávka pomoci v hmotné nouzi pro osoby a rodiny s nedostatečnými příjmy, kterou je příspěvek na živobytí. Pro poskytnutí příspěvku se posuzuje celá společně hospodařící domácnost. Na základě jednání s MPSV ČR bylo testováno využití údajů o počtu společně posuzovaných osob (v domácnosti) pro poskytnutí příspěvku na živobytí (SPO PNZ) a to ve velkém územním detailu za základní sídelní jednotky (ZSJ) k 30. červnu a 31. prosinci let 2015–2016.

Testování potvrdilo vhodnost ukazatele, který je jednoduchý, a přitom integrálně zachycuje široké spektrum obyvatel v nerovném sociálním postavení. Přitom umožňuje sledovat aktuální situaci, a to v dostatečně územně detailním pohledu, kdy byly individuální údaje za SPO PNZ geolokalizovány a územně agregovány do ZSJ. Na testování navázal projekt podpořený Technologickou agenturou České republiky (TA ČR) „Vývojová dynamika segregace a sociálního vyloučení v území“ (TL02000479). Projektem byl připraven systém identifikace a hodnocení lokalit segregace, který umožňuje hodnocení a srovnání za celé Česko (22,5 tisíce lokalit – ZSJ) a postižení vývojových trendů od roku 2015. Výstupy ve formě analýzy vstupních dat a identifikovaných a vyhodnocených lokalit segregace jsou zprostředkovány webovou on-line dostupnou mapovou a datovou aplikací, respektive aplikacemi.

Jednoduchá aplikace „Lokality sociálního vyloučení a segregace“ zachycující aktuální stav (Obrázek 1) je v současnosti využívána v rámci výzev Operačního programu zaměstnanost – Podpora sociálního bydlení a Integrovaného regionálního operačního programu ([https://lokality.page.link/segregace\\_op](https://lokality.page.link/segregace_op)). Informační stránka aplikace odkazuje na jinou aplikaci „Dynamika sociálního vyloučení a segregace“ (Obrázek 2), která zobrazuje analýzy a všechna data, na nichž je identifikace a hodnocení lokalit založené, a to pro geografické úrovně od krajů, přes obvody ORP, obce a městské části až po ZSJ. Vedle zoomování, jež umožňuje prostorově měřítkovou dynamiku, aplikace umožňuje i časovou dynamiku prostřednictvím animace vývoje v čase pro roky 2015–2020 (aplikace, která je zatím v testovacím režimu, je tímto velmi náročná na rychlé internetové spojení).



Obrázek 1: On-line webová mapová aplikace „Lokality sociálního vyloučení a segregace“



Obrázek 2: On-line webová mapová aplikace „Dynamika sociálního vyloučení“

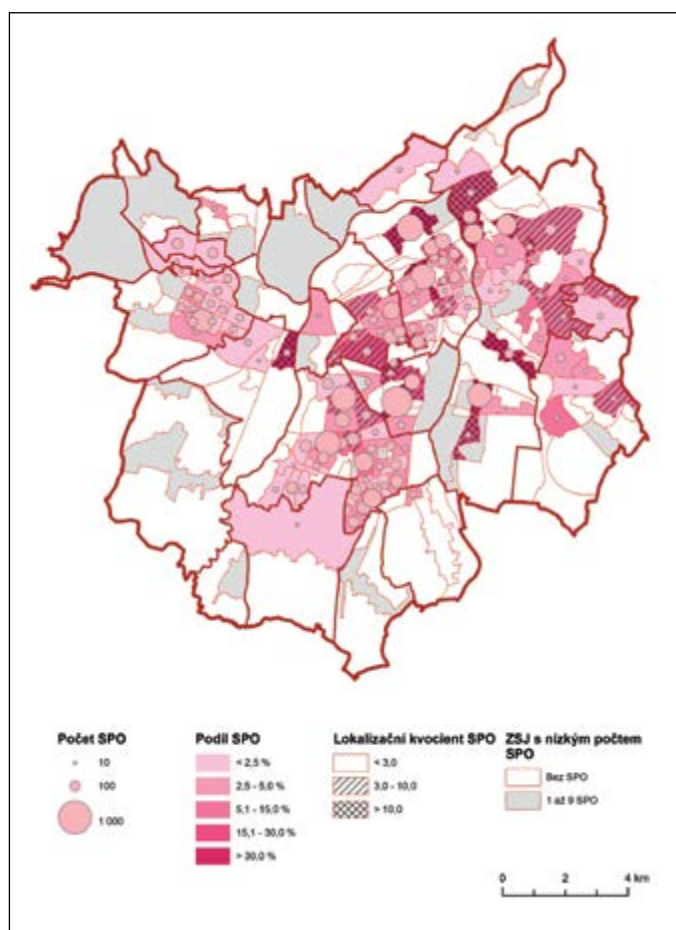
Postup identifikace lokalit segregace, respektive lokalit koncentrace osob ohrožených sociálním vyloučením, kombinuje tři základní formy územních koncentrací: velikost populace, zastoupení (podíl) populace a nadprůměrný výskyt populace. Velikostí populace rozumí počet SPO PNZ, pro které je vyplácen příspěvek na živobytí, a mají skutečný pobyt v dané základní sídelní jednotce. Zastoupením populace v sociálně nerovném postavení rozumí podíl SPO PNZ na celkovém počtu obyvatel ZSJ. Nadprůměrný výskyt populace v sociálně nerovném postavení je zjištěn při použití lokalizačního kvocientu (LQ), který měří poměr mezi podílem obyvatel sociální skupiny na populaci v lokalitě vůči podílu obyvatel sociální skupiny na celkové populaci ve vyšší územní jednotce. Metodikou používaný výpočet LQ zohledňuje postavení lokality (ZSJ) v Česku a zároveň místně specifickou situaci v příslušném obvodu ORP. Na základě kombinace tří ukazatelů (Obrázek 3) jsou územní jednotky (ZSJ) rozděleny na lokality s extrémní, vysokou, střední a nízkou koncentrací (Obrázek 4). Hodnocení je provedeno za průměr posledních dvou let a zároveň poslední známý stav, přičemž každé lokalitě je přiřazena vyšší dosažená hodnota. V mapové aplikaci se lokality liší barvou zobrazení – červená, oranžová a žlutá barva ukazují (jako semafor) míru segregace a z ní vyplývajících rizik.

K červnu 2015 bylo v celém Česku identifikováno 515 lokalit koncentrace osob ohrožených sociálním vyloučením, přičemž tento počet k prosinci 2020 klesl na 408 lokalit. Počet lokalit s extrémní úrovní koncentrace ale narostl z 35

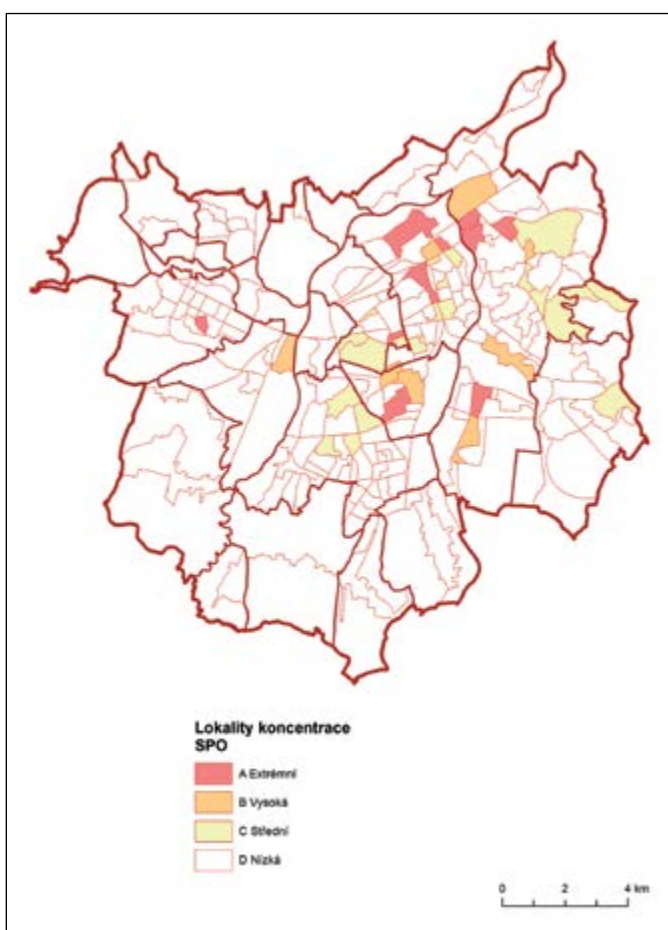
na 41, přičemž populace SPO PNZ v těchto extrémních lokalitách narostla z ca 9 na 14,6 tisíce. Nutno podotknout, že v celém Česku ve stejném období klesl počet SPO PNZ o 55,5 % z 300 111 na 133 574. Zatímco se v Česku snižoval počet obyvatel ohrožených sociálním vyloučením (SPO PNZ), počet lokalit extrémní koncentrace se nesnižoval a počet SPO PNZ v těchto lokalitách rostl. Zároveň se zvýšil podíl SPO PNZ žijících v lokalitách extrémní koncentrace z 3 % v červnu 2015 na 11 % v prosinci 2020. Takové poznatky naznačují, že život v sociálně vyloučené lokalitě dramaticky snižuje schopnost vymanit se ze stavu sociálního ohrožení a vyloučení.

Česko se vyznačuje mimořádnou regionální polarizací mezi kraji Ústeckým a Moravskoslezským a ostatními regiony Česka. Ve jmenovaných dvou krajích se totiž koncentruje 64 % všech SPO PNZ soustředěných v lokalitách koncentrace v celém Česku. Oba kraje jsou navíc mimořádně vnitřně polarizované, jelikož se v nich navíc soustředí značná část SPO PNZ v lokalitách koncentrace (56 % v Ústeckém a 48 % v Moravskoslezském kraji) a tento podíl v letech 2015–2020 výrazně narůstal.

Absence vládního úsilí zásadním způsobem podporovat poskytování sociálního bydlení jakožto významného prostředku boje se sociálním vyloučením bohužel vytvořila prostor pro rozvinutí segregace nejohroženějších skupin obyvatel. Sociální bydlení v současnosti nabízí a využívají některá města, přičemž aplikování principu desegregace



Obrázek 3: Ostrava: Počet, podíl a lokalizační kvocient SPO PNZ prosinec 2019



Obrázek 4: Ostrava: Lokality koncentrace SPO PNZ 2019

je zatím spíše výjimkou. Častější jsou praktiky zaměřené na pomoc jednotlivcům a rodinám v bytové nouzi, přičemž nabízené bydlení se zpravidla nachází v lokalitách s vysokými riziky segregace. Upřednostněna je tak okamžitá sociální pomoc lidem v nouzi před dlouhodobým procesem segregace, který ve městech utváří uzavřené a paralelní světy chudoby a sociálního vyloučení.

V tomto celkově spíše nepříznivém kontextu se nicméně objevují příklady komplexnějšího přístupu k sociálnímu vyloučení s důrazem na komplexní uchopení poskytování sociálního a dostupného bydlení při respektování prevence segregace a zakomponování možností desegregace. Jako takové pozitivní příklady lze uvést v roce 2022 dokončený a v Česku největší obecní projekt nového sociálního a dostupného bydlení v Plzni, v lokalitě Zátíší, který nabízí ca 200 bytů, a navíc prostory pro obchod a sociální služby, nebo připravovaný projekt regenerace (sociálně vyloučené) lokality Bedříška v Ostravě.

Poděkování: Prezentované výstupy jsou výsledkem projektu „Vývojová dynamika segregace a sociálního vyloučení v území“ (TL02000479) podpořeného Technologickou agenturou České republiky.

#### Použité zdroje:

European Commission (2015) *Guidance for Member States on the use of European Structural and Investment Funds in tackling educational and spatial segregation*. European Structural and Investment Funds, EGESIF\_15-0024-01 11/11/2015, 24 s.

European Union (2020) *The New Leipzig Charter: The transformative power of cities for the common good* [Nová lipská charta – Využití transformativní schopnosti měst pro obecné blaho]. Adopted at the Informal Ministerial Meeting on Urban Matters on 30 November 2020. Přijato na neformálním zasedání ministrů pro městské záležitosti dne 30. listopadu 2020. Dostupné on-line: <https://mmr.cz/cs/microsites/sc/aktuality/nova-lipska-charta>.

GAC (2006) *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti*. GAC, Praha, 117 pp.

GAC (2015) *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR*. GAC, Praha, 116 s.

MPSV (2015) *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015–2025*. Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. 155 s.

MMR (2016) *Koncepce bydlení České republiky do roku 2020 (revidovaná)*. Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. 56 s.

SÝKORA, L. (2009) New socio-spatial formations: places of residential segregation and separation in Czechia. *TESG Tijdschrift voor economische en sociale geografie (Journal of Economic & Social Geography)* 100 (4), s. 417–435.

SÝKORA, L., MATOUŠEK, R., BRABCOVÁ, Š., ČANĚK, M., FIEDLEROVÁ, K., PROCHÁZKOVÁ, A., TRLIFAJOVÁ, L. (2015) *Metodika identifikace lokalit rezidenční segregace*. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Centrum pro výzkum měst a regionů a Multikulturní centrum Praha, 52 s. ISBN 978-80-7444-041-0 (UK PřF), 978-80-87615-53-9 (MKC). Dostupné on-line: [http://migraceonline.cz/doc/metodika\\_identifikace\\_lokalit\\_segregace\\_dvoustrany.pdf](http://migraceonline.cz/doc/metodika_identifikace_lokalit_segregace_dvoustrany.pdf) [certifikovaná metodika, Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR, 2016].

SÝKORA, L., IGNATYEVA, E., BRABEC, T. (2017) *Analýza prostorové segregace na území města Plzně*. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Centrum pro výzkum měst a regionů, 80 s.

SÝKORA, L., IGNATYEVA, E., BRABEC, T. (2018) *Pilotní ověření Metodiky identifikace lokalit rezidenční segregace v obcích ČR*. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Centrum pro výzkum měst a regionů, 168 s.

SÝKORA, L., IGNATYEVA, E., BRABEC, T. (2018) *Analýza prostorové segregace v Brně (na základě certifikované metodiky MPSV)*. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Centrum pro výzkum měst a regionů, 84 s. (krácená verze 65 s.).

VOBOŘILOVÁ, A. (2012) Koncepce bydlení České republiky do roku 2020. In: *Urbanismus a územní rozvoj XV*, č 1, s. 3–6.

prof. RNDr. Luděk Sýkora, Ph.D.  
Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje  
Přírodovědecká fakulta UK

# Město dobré pro život

Sborník z konference AUÚP ČR, Poděbrady 15.–16. září 2022

Mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 5/2022

# OBSAH

Slovo úvodem   Petr Durdík .....	5
Středočeský kraj – největší kraj ČR   Lenka Holendová, Helena Krejčíková .....	6
Poděbrady – město dobré pro život   Jaroslav Červinka .....	11
Baukultur – výsada a odpovědnost za tvorbu prostředí   Natalie Hipp .....	13
Sociální vyloučení, segregace a sociální bydlení v Česku   Luděk Sýkora .....	16
Hodnocení rozvojového potenciálu mikroregionů a obcí   Karel Maier .....	20
Podrobná koordinace rozvoje lokalit. Zkušenost územních studií v Praze   Filip Tittl .....	24
Město dobré pro život – panelová diskuse   Martina Miklendová .....	29
Urbanistický projekt roku 2022 a nominace na titul Stavba roku 2022   Jan Fibiger .....	32
Proměna Jiráskova náměstí v Kolíně   David Mateáško .....	36
Tvorba měst pohledem lidského pilíře trvale udržitelného rozvoje   Ivan Rynda .....	41
Problémy s bydlením v ČR a nové nástroje a reformy plánované MMR ČR   Vít Lesák .....	45
Krajina ve městě   Simona Vondráčková .....	48
Jiřího náměstí. Křižovatka, nebo prostor pro setkávání?   Milan Košář .....	53
Deset let zkušeností Kanceláře veřejného prostoru IPR Praha   Kristina Ullmannová .....	55
Manuál tvorby veřejných priestranstiev mesta Prešova   Dušan Burák, Oto Nováček .....	58
Manuály Odboru památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy k restauračním zahrádkám a reklamním zařízením v památkově chráněném území   Petr Šusta .....	62
Aktuální informace z Ministerstva pro místní rozvoj ČR   Roman Vodný .....	64

Akreditovaná konference „Město dobré pro život“ 15. a 16. září 2022  
Divadlo Na Kovárně, Jiřího náměstí 1/I, 290 01 Poděbrady

Konference AUÚP ČR ve spolupráci s městem Poděbrady se konala pod záštitou  
místopředsedy vlády pro digitalizaci a ministra pro místní rozvoj PhDr. Ivana Bartoše, Ph.D.,  
hejtmanky Středočeského kraje Mgr. Petry Peckové, starosty města Poděbrady Jaroslava Červinky,  
České komory architektů a Svazu měst a obcí ČR.

Konference byla zařazena do programu celoživotního vzdělávání architektů při ČKA.  
Konference byla akreditována podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků  
jako vzdělávací program pro průběžné vzdělávání úředníků  
„Město dobré pro život“ pod č. AK/PV-587/2022.  
Mediálním partnerem konference byl časopis Urbanismus a územní rozvoj.



MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR



Poděbrady  
město



SVAZ MĚST A OBČÍ ČESKÉ REPUBLIKY



U&UR  
Urbanismus  
a územní rozvoj  
Vydavatel: Oloveské náměstí 100/1, 290 01 Poděbrady

Středočeský kraj

ČESKÁ KOMORA ARCHITEKTŮ