



Analýza politik nulové tolerance v Litvínově a Duchcově

Lucie Trlifajová, Filip Pospíšil, Petr Kučera,
Bára Matysová, Blanka Kissová

2015

**SPOT - Centrum pro společenské
otázky, z.s.**

Na zpracování analýzy spolupracovali:
Lucie Trlifajová – hlavní autorka
Petr Kučera – metodologie, terénní fáze výzkumu
a interpretace dat, zpracování textu a doporučení
Filip Pospíšil – metodologie, interpretace dat,
zpracování textu a doporučení
Bára Matysová – terénní fáze výzkumu a
interpretace dat
Blanka Kissová – terénní fáze výzkumu a
interpretace dat, zpracování textu

Zprávu zpracoval SPOT – Centrum pro
společenské otázky, z .s.. na základě zakázky
pro Agenturu pro sociální začleňování.

www.centrumspot.cz

Tento text je součástí projektu Specifického
vysokoškolského výzkumu SVV 2016 č. 260339

OBSAH

ÚVOD	5
Struktura textu	5
1 METODOLOGIE	7
1.1 Cíle výzkumu	7
1.2 Východiska výzkumu a jejich metodologické implikace	7
1.2.1 Mezinárodní kontext - nulová tolerance jako bezpečnostní politika	9
1.2.2 Nulová tolerance v české kontextu	10
1.3 Metody	11
1.3.1 Časový harmonogram	11
1.3.2 Zdroje dat a jejich využití	11
1.4 Některá omezení výzkumu	12
2 KONTEXT VZNIKU	13
2.1 Dvojitá marginalizace – chudí ve strukturálně znevýhodněném regionu	13
2.2 Privatizace bytového fondu a segregace	16
2.3 Růst napětí	18
2.4 Kontinuita represivní politiky a rétorika vůči „nepřizpůsobivým“ a „zneužívání“	21
2.5 ZÁVĚR KAPITOLY – PODMÍNKY VZNIKU POLITIKY NULOVÉ TOLERANCE	24
3 CÍLE A VÝCHODISKA POLITIK NULOVÉ TOLERANCE	25
3.1 Litvínov - Janov	25
3.1.1 Vyhlášení nulové tolerance	25
3.1.2 Nulová tolerance jako komplexní systém opatření	27
3.1.3 Nejasnosti v definici litvínovské nulové tolerance	29
3.2 Duchcov	31
3.2.1 Vyhlášení nulové tolerance v Duchcově	31
3.2.2 Specifika Duchcova	33
3.3 ZÁVĚR KAPITOLY – MECHANISMY NASTOLENÍ NULOVÉ TOLERANCE	34
4 OPATŘENÍ NULOVÉ TOLERANCE	37
4.1 Mapování	38
4.1.1 Sběr a sdílení dat	38
4.1.2 Limity mapování – narušení práv a důvěry	41
4.2 Kontrola veřejného prostoru a kriminality	45
4.2.1 Nástroje	47
4.2.2 Reakce veřejnosti	52

4.2.3	Vliv nulové tolerance na proměnu veřejného prostoru	55
4.3	Sociální kontrola	58
4.3.1	Situace, na které je kontrola zaměřena	58
4.3.2	Podřízení sociální politiky politickým prioritám?	69
4.4	ZÁVĚR KAPITOLY – POLARIZUJÍCÍ POLITIKA KONTROLY	74
5	DOPADY POLITIK NULOVÉ TOLERANCE	78
5.1	Oblast bezpečnosti	78
5.1.1	Vývoj kriminality	79
5.1.2	Vývoj přestupků	81
5.2	Dopady v sociální oblasti	84
5.2.1	Duchcov – nedostupnost dat	84
5.2.2	Pokračující procesy degradace sídliště Janov	84
5.3	Vztahy a soužití	88
5.3.1	(Etnická) kategorizace a polarizace	88
5.3.2	Omezené nástroje k řešení konfliktů	91
6	ZÁVĚR	92
7	LITERATURA	95

ÚVOD

Nulové tolerance představuje koncept, se kterým se v posledních letech setkáváme v mnoha místech České republiky ve vztahu k hledání odpovědi na problémy v sociální oblasti, otázky bezpečnosti a zajišťování veřejného pořádku. Konkrétní opatření aplikovaná pod pojmem nulová tolerance nicméně nabývají různé významy a formy. Jde na jedné straně o politické proklamace s minimem reálných dopadů, na straně druhé pod tímto pojmem najdeme soubor komplexních opatření, která zahrnují široké spektrum aktérů. Častým společným znakem těchto politik je zaměření na tzv. „nepřízpůsobivé“ občany.

Kromě prezentace politik nulové tolerance jako odpovědi na sociální problémy na lokální úrovni se v debatě o sociálních otázkách na úrovni státu setkáváme s rozšiřování jednotlivých prvků, které z nulové tolerance vychází - jako je např. kontrola výkupu šrotu, snaha prosadit vyšší pravomoci obcí nad kontrolou pohybu obyvatel aj. Politiky nulové tolerance tedy představují přístup, který v posledních letech ovlivňuje debaty a tvorbu sociálních a bezpečnostních politik v Česku. Zároveň ale v posledních letech vyvolaly také řadu kontroverzí a kritických reakcí a to zejména ve vztahu k ochraně práv a důstojnosti těch, na které cílí.

V tomto textu se podrobně zabýváme podobou politik nulové tolerance ve městě Litvínově a Duchcově. Litvínov není jediným ani prvním českým městem, kde byla politika nulové tolerance aplikována. Jedinečnost litvínovského přístupu spočívá v rozpracování politiky nulové tolerance do souboru opatření, který je dále prezentován jako svého druhu manuál celkového řešení zhoršující se sociální situace a problémů v soužití, a jako takový je dále šířen. Nastolení politiky nulové tolerance v Duchcově pak přímo odkazuje na litvínovské zkušenosti, ačkoli reálně zde je implementována v podstatně omezenější podobě.

Text přináší základní popis a zhodnocení politik nulové tolerance v Litvínově a Duchcově - sledujeme východiska zavedení politiky nulové tolerance v celkovém kontextu města, její konkrétní podoby včetně deklarovaných cílů a zaváděných nástrojů a opatření. Hlavní otázka, kterou si v tomto textu klademe, je, nakolik litvínovská podoba nulové tolerance představuje skutečně funkční manuál pro řešení dlouhodobě se zhoršující sociální a bezpečnostní situaci a vzniklých problémů v soužití místních obyvatel.

Struktura textu

V úvodní kapitole je popsána **metodologie výzkumu** – cíle (1.1), metody (1.3) a jejich limity (1.4). V rámci kapitoly jsou shrnuty i výstupy předcházející vstupní analýzy realizované v první polovině roku 2014, na které výstup navazuje (1.2).

V druhé kapitole podrobněji zkoumáme **dlouhodobější sociální a politický vývoj a strukturální podmíněnosti vzniku politik nulové tolerance**. Zaměřujeme se na základní charakteristiku lokalit, na něž se politiky nulové tolerance zaměřují (2.1), dále na procesy privatizace bytového fondu a jejich dopady (2.3), zhoršování vzájemných vztahů a konflikty (2.3) a politickou kontinuitu v přístup vůči sociálně slabším skupinám obyvatel (2.4). Jak ukazujeme v závěru (2.5) dlouhodobá kumulace neřešených problémů násobena městskou politikou, respektive její absencí, vytváří prostor pro politiky nulové tolerance.

Třetí kapitola se zaměřuje na **formulaci politik nulové tolerance**. Cílem této kapitoly je popsat **premisu, ze které nulová tolerance vychází a cíle, jichž se snaží dosáhnout**. Zvlášť sledujeme jejich vznik a vývoj v Litvínově po roce 2008 (3.1) a následný přenos do Duchcova

v roce 2013 (3.2). V obou městech pozorujeme podobný vývoj - v rámci vnímané krizové situace vyvolávající poptávku po viditelné intervenci, dochází přijetí definice problémů lokality jako důsledku chování tzv. nepřizpůsobivých. V závěru kapitoly popisujeme jakými mechanismy se toto promítá do podoby politiky nulové tolerance.

Čtvrtá kapitola je věnována **popisu konkrétních opatření s nimiž se v rámci nulové tolerance setkáváme**. V první fázi nulové tolerance jde o sběr dat v rámci mapování (4.1), které vytváří systém dohledu nad lokalitou. Následně se zaměřujeme na opatření, která cílí na kontrolu veřejného prostoru (4.2) a jednotlivých skupin obyvatel (4.3). Závěr kapitoly (4.4) se pak zaměřuje na zhodnocení změn v nastavení sociální a bezpečnostní politiky, shrnuje přínosy a problematické aspekty pro kvalitu fungování institucí, které s sebou nulová tolerance přináší.

V rámci páté kapitoly se věnujeme **dopadům politik nulové tolerance**. Vracíme se zde k úvodní otázce, nakolik nulová tolerance nabízí řešení pro zhoršující se sociální situaci – důraz je kladen na oblast bezpečnosti (5.1), sociální oblast (5.2) a vztahy a soužití (5.3).

Analýza je zakončena **závěrečným shrnutím** v šesté kapitole.

1 METODOLOGIE

Předkládaný výzkum byl realizován jako zakázka pro Agenturu pro sociální začleňování, text vychází z terénního výzkumu realizovaného v létě 2015 v Duchcově a Litvínově.

1.1 Cíle výzkumu

Základní cílem výzkumu je analýza a zhodnocení politiky nulové tolerance v Litvínově a Duchcově jako manuálu pro řešení dlouhodobě se zhoršující sociální a bezpečnostní situaci a problémů v soužití místních obyvatel.

Naplnění vytyčeného cíle zahrnuje

- (a) popis politik nulové tolerance a jejích jednotlivých opatření
- (b) základní zhodnocení nastavení těchto opatření
- (c) základní zhodnocení dopadů politiky nulové tolerance

Výzkum navazuje na neveřejnou vstupní analýzu zpracovanou pro potřeby Agentury pro sociální začleňování v první polovině roku 2014. Analýza shrnovala vývoj původního využití konceptu nulové tolerance ve Spojených státech a dále nabízela základní přehled využití termínu v českém kontextu na základě mediální analýzy.

1.2 Východiska výzkumu a jejich metodologické implikace

Pojem nulové tolerance je spojován s tzv. „newyorským zázrakem“, přístupem bezpečnostních složek, který je spojován s poklesem kriminality za vlády starosty Giulianiho v New Yorku v 90. letech. V českém kontextu se nicméně stává označením, které má vysokou symbolickou váhu, nicméně jsou pod ním shrnuta velmi různorodá opatření, která nezahrnují jen oblast bezpečnosti - původní obsah politik nulové tolerance včetně různých podob jejich aplikace v českém kontextu byl zpracován v předchozí analýze a je shrnut níže v části 1.2.1 a 1.2.2.

V rámci zpracování předkládaného výzkumu jsme proto vycházeli z předpokladu, že politiky nulové tolerance představují do velké míry „prázdnou nádobu“, která může zahrnovat různorodá opatření a je tedy podstatné sledovat vztah mezi jejich proklamovanými cíli, podobami opatření a způsoby jejich implementace. Politiky nulové tolerance tak, jak jsou uplatňovány v Litvínově a Duchcově, nicméně nemají stanovené konkrétní cíle, kterých chtějí dosáhnout, ani přesně nedefinují problémy, na které reagují (jak je podrobněji ilustrováno dále v textu). Předkládaná analýza proto věnuje stejnou pozornost analýze vzniku a popisu podob politiky nulové tolerance jako jejímu zhodnocení - jak je vidět i ve výše popsanych cílech výzkumu.

Od toho se odvíjel i postup analýzy:

- I. V první části výzkumu je kladen důraz na širší kontext utváření politik nulové tolerance a strukturální podmíněnosti, v rámci kterých politiky nulové tolerance vznikají. Specifická

pozornost je věnována kontinuitě institucionálního uvažování o utváření politik v sociální oblasti, ve vztahu k bezpečnosti a zajišťování veřejného pořádku.

- II. Na první část navazovala analýza proklamovaných cílů politik nulové tolerance, způsobu definice problému, na nějž reaguje a jeho zarámování. V návaznosti na tuto analýzu bylo možné mluvit o politice nulové tolerance jako o politice, jejímž cílem je kontrola a disciplinace určité skupiny.
- III. V rámci navazujícího zpracování přehledu opatření politik nulové tolerance tedy nešlo jen o jejich deskripci, ale analýzu mechanismů a forem, které převádějí do praxe východiska nulové tolerance.
- IV. Poslední dimenze analýzy se zaměřuje na vyhodnocení dopadů politiky nulové tolerance na celkovou situaci sociální a bezpečnostní situaci a kvalitu soužití obyvatel v lokalitách, na které politiky nulové tolerance cílily.

V rámci analýzy jsme vycházeli z přístupů, které jsou blízké teoriím sociální konstrukce cílových skupin (Schneider, Ingram, deLeon 2014). Klademe důraz na způsob, jakým se vnímání skupin a jejich mocenské postavení promítá do přístupů k sociálnímu problému a následné tvorby politiky, tedy jakým způsobem jsou jednotlivé skupiny v rámci politik konstruovány a jak zpětně politiky vnímání jednotlivých skupin – a tedy i další tvorbu politik - ovlivňují.

Kontrola, represe, disciplinace

U politik nulové tolerance je zdůrazňován jejich kontrolní charakter (viz i rámečky níže), v textu v tomto ohledu rozlišujeme tři základní pojmy

- **Kontrolou** zde rozumíme taková opatření, která se snaží zavést dohled či dozor státní či samosprávné instituce prostřednictvím systematické a dlouhodobé činnosti prováděné na daném území a nad větší skupinou osob.
- **Represe** je pak trestní opatření ukládané určitou samosprávnou či státní institucí – jde o opatření kterou mohou být v souladu, ale také v rozporu se zákonem.
- **Disciplinací** je v tomto smyslu chápán soubor technik či opatření určité instituce, které jsou cíleny na jednotlivce nebo skupinu osob. Tyto techniky jedince označují, cvičí, střeží, nutí pracovat, „*podřizují ho různým ceremoniím, vyžadují od něj, aby se vykazoval jistými znaky.*“ (Foucault 2000, str. 60).

Kontrola a represe nemusí vždy sloužit jako nástroj zaměřený na disciplinaci. Naopak disciplinace se bez dohledu a trestání neobejde.

1.2.1 MEZINÁRODNÍ KONTEXT - NULOVÁ TOLERANCE JAKO BEZPEČNOSTNÍ POLITIKA

Původní definice nulové tolerance jako bezpečnostní politiky aplikované v New Yorku vychází z **teorie rozbitých oken**. Podle této teorie¹ se **nepostihování drobných přestupků** na veřejném prostranství, jako je odhazování odpadků a jiné podoby znečišťování (popíjení alkoholu či užívání drog, hlasitá či vulgární komunikace, rychlá jízda v automobilech, žebrání, prostituce, poflakování se aj.) přelévá do nárůstu páchaní závažné trestné činnosti. Nepostihováním drobné kriminality je podle tohoto konceptu **oslabována neformální společenská kontrola** a případným pachatelům je tak dáváno najevo, že se o místní prostředí se nikdo nezajímá, tedy **vzniká pocit „beztrestnosti“**.

Nulová tolerance byla poprvé využita v kontextu americké „války proti drogám“, kde signalizovala odhodlání soustavně a razantně postihovat obchod s ilegálními drogami. Následně byla využita v rámci kampaní vůči násilí páchanému na ženách, kde rovněž měla dát najevo naprostou nepřijatelnost násilí bez ohledu na jeho míru. **Nejznámější je nicméně použití nulové tolerance k označení policejní strategie ve městě New Yorku poté, co se starostou stal Rudolpho Giuliani s programem slibujícím zlepšit kvalitu života ve městě. Za jeho vlády skutečně došlo k dramatickému poklesu kriminality, což Giuliani a jeho policejní komisař Williama J. Bratton jednoznačně přičítali změnám v organizaci NYPD.** Mezitím se stal takzvaný „Newyorský zázrak“ legendou v oblasti kontroly kriminality, jež se brzy začala šířit na ostatní kontinenty. Zásadní význam měla v tomto ohledu nejen marketingová práce newyorských činitelů, ale také sympatizujících novinářů a konzervativních myšlenkových trustů.

V literatuře bylo nejvíce pozornosti věnováno experimentování s nulovou tolerancí ve Velké Británii. Tato zkušenost je zajímavá ve dvou ohledech. Zaprvé zde byla nulová tolerance podpořena představiteli levicové Labour Party, zatímco v New Yorku byla doménou pravicových republikánů. Dále zde navzdory rétorice nedošlo k zásadním změnám v trestní politice, což nás upozorňuje na skutečnost, že přejímání politických opatření ze zahraničí se vždy řídí domácí dynamikou. **Od doby vzniku termínu je nulová tolerance spíše než přesně vymezenou praxí určitým symbolem, jež je využíván v různorodém kontextu.**

Kritika

Nulová tolerance byla ve své newyorské podobě **kritizována pro nezákonné postupy policie při postihování přestupků**, které byly nadto zaměřeny na obyvatele chudinských čtvrtí a příslušníky etnických minorit obecně. Ve výsledku tak měla nulová tolerance dvojí efekt. Na jedné straně byla podporována bělošským obyvatelstvem, na straně druhé prohloubila u černochů a hispánců strach z policie a odcizení z americké společnosti. Zůstává otázkou, zdali se jednalo o selhání lidského faktoru v jednom případě, anebo je tato logika zapsána v konceptuálních základech teorie rozbitých oken. Část kritiků se vyslovila pro to druhé, neboť již samotný jazyk nulové tolerance přetváří určité sociální kategorie na zločinecké, a tudíž vyžadující především kontrolu a dohled policie a dalších zainteresovaných bezpečnostních orgánů.

Kritici dále upozornili na obtíže spojené s rozdělováním lidí na „slušné“ a „nespořádané“ (či „nepřízrůsobilé“), respektive na rozlišování „pořádku“ a „přestupků vůči pořádku“. Svým výkonem napomáhají **produkovat a reprodukovat představu určitých sociálních skupin jakožto nebezpečných**, čímž dochází k posilování přesvědčení o nutnosti držet nad těmito skupinami dozor. Druhou stranou mince zvýšeného zájmu policie o určité skupiny je, **že jejich příslušníci se mohou se svým kriminálním obrazem ztotožnit a začít takto skutečně jednat, jak to předpokládá etiketizační teorie.**

Podle textu Václava Walacha, kráceno (In: Korábová, Tošovský, Trlifajová, Walach 2014)

¹ Teorii rozbitých oken můžeme charakterizovat jako sled čtyř fází: 1) nepostihování narušování veřejného pořádku, 2) rostoucí strach občanů ze zločinu, 3) oslabování neformálních mechanismů sociální kontroly a posilování názoru zločinců, že se o sousedství nikdo nezajímá, 4) případy narušování pořádku se množí a zapříčiňují růst závažné trestné činnosti.

1.2.2 NULOVÁ TOLERANCE V ČESKÉ KONTEXTU

Poprvé se nulová tolerance v souvislosti s bezpečnostní a sociální situací v ČR objevuje v roce 2002 v Ústí nad Labem². Primátor Petr Gandalovič ji zavádí na základě zkušeností z New Yorku, kde předtím působil jako generální konzul. Ústecká nulová tolerance má za cíl zvýšení bezpečnosti ve městě zejména zvýšením aktivity Městské policie.

Mediální kontroverzi nulová tolerance poprvé vyvolává v roce 2003, kdy ji zavádí město Slaný pod vedením starosty Iva Rubíka. Slánský program nulové tolerance zahrnuje kromě důslednějšího trestání přestupků i tvrdý přístup k neplatičům nájemného a přísnější kontrolu vyplácení sociálních dávek. Vystěhování rodin z ubytovny Mexiko, které v rámci nulové tolerance probíhá, veřejně kritizují aktivisté a ombudsman Otakar Motejl, starosta je obviňován z rasismu, protože vystěhování jsou převážně Romové, čemuž se starosta brání tvrzením, že principem nulové tolerance jsou naopak stejné pravidla pro všechny.

V následujících letech (2004-2007) další obce a města operují s pojmem nulová tolerance k označení aktivit podobných přístupu Slaného a Ústí. V některých případech jde o více či méně komplexní "program nulové tolerance" (Vsetín, Bohumín). V dalších případech se nulová tolerance používá na označení řešení jednotlivých problémů dané lokality - např. "nulová tolerance neplatičů za odpad" (Nové Strašecí, 2004). Zřejmě nejkompaktnější a mediálně nejvíce skloňovaný program nulové tolerance zavádí v roce 2008 Litvínov. Později se litvínovským programem inspirovaly další obce; jako reakce na probíhající nepokoje byla snaha zavést tyto politiky například na Šluknovsku (2011) a v Duchcově (2013).

Opatření zahrnovaná pod nulovou toleranci

Pojmem politiky nulové tolerance je v českém kontextu označované velmi široké spektrum opatření, pohybujících se od politických proklamací s minimálním dopadem na každodenní praxi, po velmi komplexní přístupy³. Pokud se zaměříme jen na oblast sociální a bezpečnostní politiky, setkáváme se s tímto pojmem ve dvou základních významech:

- Přístup zaměřený zejména na **potlačování drobné pouliční kriminality** - zvyšování činnosti městské policie v ulicích, důsledné trestání menších přestupků, zavádění nebo zlepšování kamerových systémů, kontrola pití mladistvých v barech. Tento přístup má blíže k původní Giulianiho strategii nulové tolerance v New Yorku.
- Na druhé straně stojí politiky, které vycházejí z přístupu založeného na "**nulové toleranci vůči neslušnosti**", s kterou poprvé přišlo město Slaný a která je zaměřená na sociálně slabé nájemníky. Pod nulovou toleranci zde spadá široká **škála opatření od dopravní bezpečnosti, trestání dlužníků a po kontrolu uživatelů sociálních dávek**, aj.

Pro český kontext je podstatná druhá definice. Město Slaný přichází s **kategorií „problémových“ lidí** (pro které je posléze používáno označení „nepřízpůsobiví“), vůči kterým je nulová tolerance namířená. Na druhé straně stojí "slušní" lidé, pro které má být nulová tolerance signálem, že jejich chování je oceňováno a jejich problémy budou řešeny. Tuto formu nulové tolerance později (od roku 2004 až po současnost) přebírá většina českých měst a obcí, které nulovou toleranci zavádějí.

Klíčovým aktérem tedy už není jenom městská policie, ale i další instituce, hlavně ty z oblasti bydlení a sociálních služeb. **Postupně tak vzniká model nulové tolerance, který zapojuje široké spektrum aktérů na vyřešení problémů určité lokality.** Nejvýznamnějším příkladem tohoto přístupu je program nulové tolerance v Litvínově.

(Korábová, Tošovský, Trlifajová, Walach 2014, kráceno)

² Termín "nulová tolerance" se v českých médiích začíná sporadicky vyskytovat ke konci 90. let (od 1997), kdy byl převzat ze zahraničních médií. V roce 2000 je pojem aplikovaný v průběhu zasedání MMF v Praze, kdy se za nulovou toleranci označuje nekompromisní přístup policie vůči demonstrantům. V roce 2001 se začínají vyskytovat pojmy nulová tolerance alkoholu za volantem a nulová tolerance drog v českém prostředí.

³ Pojem začíná být běžně používán v dalších specifických významech: "nulová tolerance podávání alkoholu mladistvým", "nulová tolerance alkoholu za volantem", "nulová tolerance hazardu", "nulová tolerance dopingu", "nulová tolerance násilí na dětech", "nulová tolerance vůči ČSSD" apod.

1.3 Metody

Výzkum, z něhož vychází tento text, zahrnoval tři fáze – I. vstupní analýzu existující literatury (deskresearch), II. terénní výzkumu v Duchcově a Litvínově (hloubkové rozhovory a zúčastněné pozorování) a III. sekundární analýzy statistických dat a dalších zdrojů.

1.3.1 Časový harmonogram

Podoba výzkumu byla značně ovlivněna časovým harmonogramem určeným zadavatelem- Vstupní fáze, deskresearch a zpracování metodologie terénního výzkumu, proběhla na začátku léta 2015, terénní fáze výzkumu probíhala během července a srpna 2015 (s doplňujícím výjezdem v září), paralelně byla zpracovávána i analýza sekundárních dat. Výstupy byly zpracovány v následujících měsících.

1.3.2 Zdroje dat a jejich využití

I. Deskresearch: Přehled využití literatury je zpracován v závěru textu.

II. Terénní výzkum - Rozhovory: V rámci výzkumu bylo provedeno celkem 28 hloubkových polo-strukturovaných rozhovorů se zástupci institucí (z nichž někteří byli zároveň obyvateli zkoumaných lokalit), 23 krátkých rozhovorů (Litvínov, Duchcov, Bílina) v rámci lokalit a 3 informační telefonické rozhovory.

Z hloubkových **rozhovorů se zástupci institucí** jich bylo 12 realizováno s aktéry působícími v Litvínově, 10 v Duchcově (z toho dvě se sídlem v Teplicích), 9 doplňkových rozhovorů bylo vedeno s aktéry, kteří působili na více místech. Výběr respondentů byl zejména v Duchcově ovlivněn omezenou možností komunikace se zaměstnanci místní samosprávy (viz kap 1.4). Rozhovory se zaměřovaly na zhodnocení dlouhodobého vývoje v lokalitách a na popis a zhodnocení politik nulové tolerance z perspektivy dané instituce či jednotlivce. S některými respondenty (6) jsme se setkali opakovaně.

- Mezi komunikačními partnery byli současní nebo bývalí zástupci politického vedení města (2), sociálního odboru (2), OSPOD (Orgán sociálně právní ochrany dětí) (2), Městské policie (1), asistenti prevence kriminality (3), sociální pracovníci města (2), osoby ve vedení nevládních organizací (4), sociální pracovníci nevládních organizací (2), zástupci úřadu práce (2) a zástupci majitelů nemovitostí (2). Část respondentů byla zároveň současnými nebo bývalými obyvateli lokalit (8), na které byla zaměřená pozornost, část respondentů tvořili Romové⁴ (8), přičemž nešlo o stejné skupiny.
- Jako doplňkové byly realizovány rozhovory s současnými nebo bývalými zástupci Agentury pro sociální začleňování (ASZ), kteří ve městech dříve působili (4), se zástupci kraje (1) a Policie ČR Teplice (1). 3 informační telefonické rozhovory byly realizovány s bývalými pracovníky cizinecké policie, dluhové poradny a analytiky pro oblast bezpečnosti ASZ.

S **místními obyvateli** bylo rámci Janova bylo dále v rámci čtyř návštěv realizováno přibližně 15 krátkých rozhovorů (každého z rozhovorů se účastnila obvykle větší skupina lidí), s obyvateli Duchova bylo realizováno pět podobných rozhovorů v rámci tří návštěv. Tyto rozhovory se zaměřovaly především na praktickou zkušenost s politikami nulové tolerance. Přibližně polovina z nich byla realizována za přítomnosti gatekeepera. Rozhovory probíhali jak s těmi obyvateli, kteří, v době realizace výzkumu bydleli v domech označovaných za součást sociálně vyloučených lokalit, tak i s obyvateli domů jinde ve městě, zahrnovali jak romské respondenty, tak etnické Čechy. Dále byly realizovány tři krátké rozhovory s lidmi (skupinami lidí) v Bílině, kteří měli nedávnou zkušenost se stěhováním z Duchcova.

⁴Vycházíme z vlastní sebeidentifikace respondentů.

Rozhovory nebyly ve většině případů nahrávány. Citace jsou zpracovány na základě podrobných poznámek z rozhovorů.

Zúčastněné pozorování: Pozorování v terénu (Janov, Litvínov, Duchcov) se zaměřovalo na způsob využití veřejných prostor a komunikaci v rámci něj a napomohlo tak odkrývat některé specifické, avšak méně zřetelné praktiky obyvatel. Při pozorování se výzkumníci snažili reflektovat i svou roli a to, jaký vliv takto vnímaná role mohla mít na výpovědi informátorů. Ve snaze oslabit vliv stereotypního vnímání výzkumníků bylo pozorování doplněné opakovaně během vícero návštěv v terénu. Výstupem pobytu v terénu jsou i fotografie použité v textu.

III. Sekundární zdroje - statistická data: V rámci výzkumu bylo pracováno s veřejně dostupnými daty od státních a místních institucí, další data byla vyžádána od příslušných institucí. Není-li uvedeno jinak, jsou grafy, mapy a schémata použita v textu zpracovány autory studie.

Další zdroje: média s lokální, regionální a národní působností, webové stránky měst, oficiální dokumenty města Duchcov, Litvínov a Ústeckého kraje. Tyto zdroje jsou vždy uvedeny v odkazu přímo v textu.

1.4 Některá omezení výzkumu

V Duchcově odmítlo vedení města komunikaci pro účely výzkumu. V návaznosti na tuto skutečnost pak **odmítli rozhovor zástupci městských institucí**, od sociálního odboru a odboru životního prostředí přes technické služby po Městskou policii. Odmítnutí bylo zdůvodněné předchozím působení Agentury pro sociální začleňování (ASZ) v Duchcově, které skončilo rozchodem obou stran (viz dále v textu). Zástupci města nebyli ochotni komunikovat s někým, kdo realizuje výzkum, jehož zadavatelem je ASZ. Tento fakt samozřejmě do určité míry ovlivnil podobu výzkumu – v Duchcově chybí k řadě oblastí vyjádření místních institucí.

Další problematickou oblastí byl **přístup k datům**. Jak bude ukázáno v textu, v rámci nulové tolerance je kladen důraz především na sběr dat o jednotlivých intervencích, nikoliv již o jejich dopadech. Řada institucí podle vlastního vyjádření nedisponuje daty za delší časové období, eventuálně nejsou dostupná data za užší sídelní jednotky. Toto platí například u dat o sociální situaci, u dat OSPODu ohledně počtu dětí svěřených do ústavní péče aj. Velmi omezená jsou i data ohledně vyplacení sociálních dávek, což souvisí především se změnami IT systému úřadů práce v roce 2012. Některá data se přesto podařilo zpětně dohledat z jiných veřejných zdrojů. Na základě tohoto se domníváme, že v některých případech souvisí obtížná dostupnost dat s nízkým zájmem institucí o jejich zveřejnění.

Posledním limitem výzkumu bylo jeho **časové a finanční omezení** – podle zadání musela být terénní část výzkumu realizována v průběhu dvou měsíců (červenec a srpen 2015), jeho výstupy pak zpracovány v následujících dvou měsících. Omezené časové a finanční možnosti výzkumu bohužel neumožnily longitudinální pobyt ve sledovaných lokalitách a podrobnější rozpracování některých témat, která by si zasloužila hlubší pozornost.

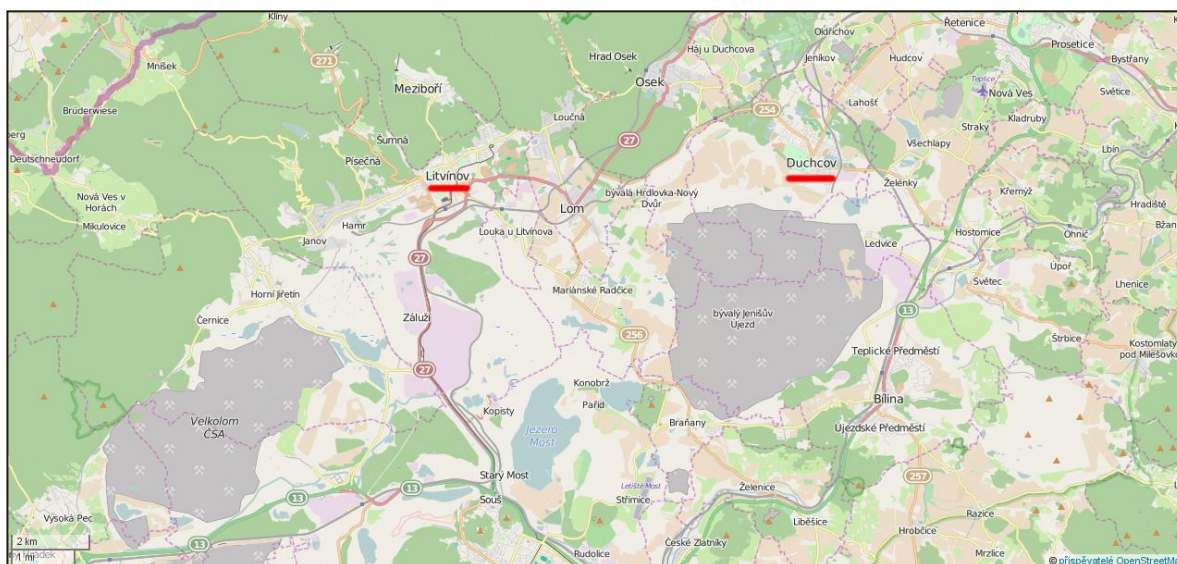
Výzkum proto přináší základní deskripci jednotlivých opatření a celkové zhodnocení dopadů nulové tolerance. Časové a finanční limity výzkumu nicméně **neposkytoval čas se podrobněji věnovat jednotlivým strategiím těch, kteří politiky implementují.** V důsledku tak mohou být ve výzkumu podhodnoceny některé vnitřní kontradikce a pnutí.

2 KONTEXT VZNIKU

Zavedení nulové tolerance je v Litvínově i Duchcově spojováno s konkrétními lokálními konflikty. Politiky nulové tolerance nicméně nevznikají na základě jednorázové změny, ale odrážejí dlouhodobější trendy utváření sociálních vztahů v regionu, jejich zavádění také nelze vnímat odděleně od širší historické úlohy města v tvorbě místních politik. V následujícím textu se proto podrobněji věnujeme popisu dlouhodobějšího vývoje situace v obou městech.

2.1 Dvojí marginalizace – chudí ve strukturálně znevýhodněném regionu

Litvínov a Duchcov, se nacházejí v Ústeckém kraji, spadají tak nejen pod stejný krajský úřad, ale i pod některé další instituce státní správy. Krajskou působnost mají i některé nevládní organizace, které v městech působily nebo působí – což vytváří prostor pro užší komunikaci a přenos přístupů v rámci státní správy, samosprávy i dalších institucí. Prostorově od sebe obě města nejsou příliš vzdálena, vzhledem k poloze v tzv. Podkrušnohorské oblasti je nicméně dopravní spojení omezeno povrchovými hnědouhelnými doly a průmyslovými areály (Mapa 1).



Mapa 1: Mapa regionu, vyznačen Litvínov a Duchcov.

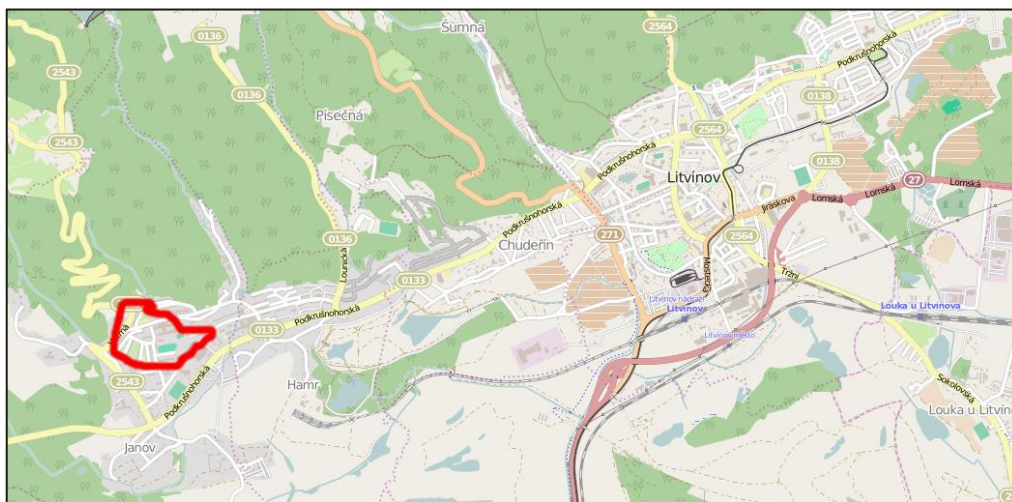
Zdroj: Podklad OpenStreetMap, Zpracování vlastní.

Obě města jsou významně zatížena nejen ekologickými dopady těžby, ale i sociálními pohyby, které souvisí nejen s těžbou, ale i dramatickými historickými událostmi 20. století, ve kterém proběhly dva velké přesuny obyvatel v důsledku vystěhování německých obyvatel a pozdější likvidace některých obcí kvůli těžbě⁵. Tyto velké přesuny obyvatel a proměny krajiny zanechaly stopy v povědomí místních lidí a v celkovém společenském ovzduší. Jak ukazuje Jančák (2010), obce, které si prošly významnými procesy kompletní výměny obyvatel (odsun a doosidlování), mají v Česku v porovnání s obcemi s dlouhou historickou kontinuitou obyvatelstva tendenci k chudšímu společenskému životu. Obnova spolkového, komunitního a

⁵ K první velké výměně obyvatel došlo po té, co byli vyhnáni původní obyvatelé německé národnosti po 2. světové válce. Města pak byla doosidlována nejen lidmi z českého vnitrozemí, ale i z dalších míst Československa. Další velký pohyb obyvatel nastal v souvislosti s rozšiřováním povrchových dolů. Likvidace obcí pak vedla k nucenému přesunu venkovských obyvatel do měst, zejména do panelových sídlišť. Takto vzniká v 70. letech sídliště Janov. Historická centra měst pak byla zcela zbourána, jako v případě Mostu, nebo jejich likvidace hrozila jako v Duchcově. Situace v oblasti těžby není dosud stabilizována a hrozí likvidace dalších obcí.

občanského života, který přirozeně provazuje společenství občanů v obci, je náročný proces, který trvá i několik generací. Duchcov a Litvínov se navíc nacházejí v regionu, který byl v průběhu 90. let minulého století stejně jako i po roce 2000 silně ovlivněn ekonomickými změnami post-socialistické transformace. Mezi ty nejvýznamnější patřil útlum těžby, omezování počtu zaměstnanců v chemickém a dalším průmyslu. **Po roce 2008 byl region silně zasažen ekonomickou krizí** a v obou městech vzrostla nezaměstnanost (Šťastná 2011, SocioFactor 2011). **Realizaci politik** nulové tolerance v Litvínově a Duchcově tak předcházela **nadprůměrná a dlouhodobá nezaměstnanost⁶, na níž měly nejvýznamnější podíl dlouhodobě nezaměstnané osoby s nižším stupněm vzdělání**, pro něž se stalo ještě obtížnější nalézt na trhu práce vhodné zaměstnání (Šťastná 2011).

Paralelně s celkovým zhoršováním socio-ekonomické situace v regionu dochází v obou městech ke vzniku lokalit, v nichž se postupně koncentrují osoby v horším socio-ekonomické postavení, zejména Romové – **v Litvínově jde o sídliště Janov, v Duchcově zejména o tzv. „jižní část města“**, obě lokality jsou zobrazeny na mapách níže (Mapa 2 a 3). Právě tyto části obou měst stojí v centru pozornosti tzv. politik nulové tolerance.



Mapa 2: Umístění sídliště Janov v rámci Litvínova.

Zdroj: Podklad OpenStreetMap, Zpracování vlastní.



Mapa 3: Mapa sociálně vyloučených lokalit v Duchcově podle situační analýzy. Lokality Viktorina a Stará Gisela jsou početně podstatně méně významné, jde o několik domácností.

Zdroj: Šťastná 2011

⁶ Např. v prosinci 2011 dosáhla míra nezaměstnanosti v celém Litvínově 16,2% (2305 osob, 50 volných míst), v Duchcově 14,5% (641 osob, 6 volných pracovních míst) oproti celostátnímu průměru 8,6%. Viz. Statistika nezaměstnanosti z územního hlediska. *Integrovaný portál MPSV*. Dostupné online: <https://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/uzem>

I přestože osoby v nepříznivé sociální situaci nejsou koncentrovány jen v těchto lokalitách (například v Litvínově byla podle vyjádření úřadu práce do Janova vyplácena pouze asi třetina dávek v hmotné nouzi), **pokračující stigmatizace urychluje postupný odliv osob v lepším socio-ekonomickém postavení a nárůst podílu osob s nižším vzděláním a obtížným uplatněním na trhu práce.** Tento jev spolu s rostoucí **prostorovou odděleností**, která je u Janova ovlivněna periferním umístěním na kraji města a u Duchcova pokračujícím vylidňováním městského centra.

Vzhledem k marginalizovanému postavení na pracovním trhu byli obyvatelé těchto lokalit také silněji dotčeni ekonomickou krizí. Dlouhodobá vysoká míra nezaměstnanosti a její struktura (velký podíl dlouhodobě nezaměstnaných) měla negativní dopad nejen na ekonomickou situaci dotčených domácností, ale **oslabovala v lokalitách i místní drobné podnikání a služby.** Odliv osob v lepším socio-ekonomickém postavení se postupně promítá i do celkové **fyzické degradace prostor, nízké míře městských investic** (Tožička 2013) a zejména v Janově **v nárůstu socio-patologických jevů** (kriminálnost, zneužívání drog, lichva). Dlouhodobě nízké příjmy nezaměstnaných rodin také ovlivnily vysokou míru **zadluženosti.** Podle dotazníkového šetření provedeného v roce 2008 Etnologickým ústavem Akademie věd mezi „sociálně vyloučenými“ obyvateli sídliště Janov, přiznalo zadluženost celkem 45% procent z celkového reprezentativního vzorku dotázaných obyvatel Janova.⁷ S vysokou mírou zadluženosti dochází nejen ke zhoršování ekonomické situace domácnosti, ale i k **snížení možnosti jejího zapojení na formálním pracovním trhu a celkově se tak prohlubují procesy sociální exkluze.**

Pro obě lokality je dále typická **velmi nízká volební účast.** Zvláště výrazné je to v Janově, kde je volební účast dlouhodobě téměř poloviční oproti zbytku města – v roce 2002 se zde účast v obecních volbách pohybovala okolo 15% oproti litvínovskému průměru 31,5%, v roce 2014 mezi 15% a 20% oproti litvínovskému průměru 35%⁸. Poněkud vyšší volební účast v roce 2014 byla v médiích spojována s podezřením o prodeji hlasů.⁹ V jižní části Duchcova se před 15 lety volební účast blížila zbytku města (35% oproti průměru 41,5% v obecních volbách roce 2002), zhoršující se situace v lokalitě se promítla nicméně do jejího postupného poklesu, v roce 2014 již byla o třetinu nižší než je celoměstský průměr (25% oproti průměru 38%)¹⁰. Nízká míra volební účasti se odráží i do tvorby lokálních politik. **Obyvatelé lokalit v nich nejsou vnímáni jako potenciální voliči. Obě lokality se naopak stávají prostorem, do kterého se promítají politiky cílené na jiné skupiny voličů. Toto je velmi podstatný aspekt pro utváření politik nulové tolerance.**

Vznik lokalit a postupné zhoršování situace je odrazem **vnitřní polarizace obou měst.** V poměru k velikosti města nejde o malé lokality – **v Janově žila v době před zavedením nulové tolerance (2008) více jak pětina obyvatel Litvínova, v jižním Duchcově okolo osminy celkového počtu obyvatel** (Šťastná 2011, SocioFactor 2011).

⁷ Z toho 12% osob mělo být zadluženo u lichvářů a 60% u nebankovních firem a 5% respondentů jak u lichvářů, tak u zmíněného typu firem. Z celkového počtu zadlužených osob pak 34% přiznalo dluh rovný nebo větší než 50.000,- a u 17% z celkového počtu dluh rovný nebo větší než 100.000,-. Nejvyšší přiznanou dlužnou částkou mezi respondenty tohoto výzkumu pak byla částka 300.000,- Kč. Údaje vycházejí z výzkumného projektu Světové banky a Úřadu vlády České republiky s názvem „Česká republika: Šance na zlepšení zaměstnanosti Romů“

⁸ Zdroj: Výsledky voleb a referend - Zastupitelstva obcí. ČSÚ. Dostupné online: <http://www.volby.cz>

⁹ Podle serveru Romea na litvínovském sídlišti Janov dostala ČSSD 58,28% hlasů v okrsku 4, v okrsku 3 pro ni hlasovalo 47,62% hlasů všech zúčastněných voličů. V celém Litvínově nicméně získala ČSSD 13,66% hlasů. Podle České televize měli obyvatelé litvínovského sídliště Janov dostat až 500 korun za vhozený hlas. Viz: Komunální volby: Romské strany neuspěly, fenomén Trmice, DSSS uspěla v Duchcově. Romea.cz 13. 10. 2014 Dostupné online: <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/komunalni-volby-romske-strany-neuspely-fenomem-trmice-dsss-uspela-v-duchcove>, Policie na Ústecku prověřuje možné kupčení s hlasy. Česká televize. 16. 10. 2014 Dostupné online: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1013391-police-na-ustecku-proveruje-mozne-kupceni-s-hlasy>

¹⁰ Zdroj: Výsledky voleb a referend - Zastupitelstva obcí. ČSÚ. Dostupné online: <http://www.volby.cz>



Obr. 1-3: Zavřené obchody Duchcov (nahore), bývalé obchodní centrum Janov, v současnosti potraviny.
Zdroj: archiv autorů

2.2 Privatizace bytového fondu a segregace

Možnosti města provádět sociální politiku výrazně ovlivňuje míra, v níž disponuje vlastním bytovým fondem. Role města, které v určitém období rezignovalo na dostupné nástroje a politiky a stáhlo se z vybraných lokalit a jejich řešení přeneslo na soukromé aktéry je v kontextu pozdějšího zavádění politik nulové tolerance velmi důležitá.

Situaci na **sídlišti Janov** zásadně ovlivnila privatizace bytového fondu nejen v samotném Janově, ale i ve městě Litvínově jako celku a potažmo v celém regionu (Socioklub 2009).¹¹ Již po zahájení privatizace v Litvínově byly v průběhu 90. let stěhovány na sídliště spíše chudší a romské domácnosti, které do té doby obývaly rodinné domy blíže centra města (především část Chudeřín), které město začalo odprodávat majetnějším zájemcům. Postupně se město Litvínov rozhodlo všechny bytové domy na sídlišti Janov rozprodat¹², čímž je nastartován **proces obchodování s janovskými byty, který je spojený se sestěhováním sociálně slabých do Janova** z různých, povětšinou lukrativních částí měst ČR. Kromě města a jednotlivých soukromých aktérů byla do tohoto procesu již před rokem 2005 zapojena i

¹¹Ve veřejné dražbě byty odkoupila společnost se sídlem v Praze za zhruba 50 miliónů korun. Následovala série přeprodávání majetku a předávání správy bytů mezi různými firmami. (Socioklub 2009)

¹²Zčásti již v devadesátých letech za funkčního období starosty Vlastimila Doležala, zčásti po roce 2002 za starostování Karla Zdražila se město Litvínov rozhodlo postupně celé sídliště Janov rozprodat. Koncem roku 2005 litvínovská radnice, vedená tehdy starostou Zdražilem, vypsal největší soutěž na prodej bytů v Litvínově. Zájemce mohl koupit cca 2000 bytů v atraktivních částech Litvínova, k tomu ale musel přikoupit také zanedbané domy s celkem 612 byty na sídlišti v Janově. Šlo o byty, jejichž nájemníci si byty do té doby nekoupili v privatizaci.

společnost spojená s místním průmyslovým gigantom a významným zaměstnavatelem, firmou Chemopetro I (Socioklub 2009). Se vzrůstajícím počtem nově příchozích, převážně sociálně slabých a romských rodin se mnoho původních obyvatel z janovského sídliště rozhodlo k odprodeji svého bytu či družstevního podílu nebo výměně za byt jinde. Většina k těmto transakcím využila asistenci realitních subjektů, včetně těch, které do sídliště už dříve stěhovaly sociálně slabé (Socioklub 2009). Situační analýza z roku 2009 (Socioklub 2009) dochází k závěru, že **příčinou postupné deprivace sídliště Janov je krátkozraký proces privatizace - nikoliv pochybení obyvatel:**

„[...] skutečnou původní příčinou postupné deprivace sídliště Janov tak, jak ji pozorujeme dnes, byla privatizace zdejšího bytového fondu, resp. masivní transakce a spekulace s byty a domy na sídlišti Janov, uskutečňované zde během posledních zhruba patnácti let. Fakt, že se do sídliště soustředili sociálně slabí, často nevzdělaní, a tedy snadno manipulovatelní (v některých případech i negramotní) obyvatelé, je pomýlené vykládat jako pochybení či záměr těchto lidí. Za koncentrací těchto osob na sídlišti je přinejmenším morálně zodpovědná tehdejší vedení litvínovské radnice s krátkozrakou sérií rozhodnutí o privatizaci sídlištního bytového fondu.“ (zvýraznění doplněno)

Kromě privatizace bytového fondu, která probíhala nejen v Litvínově, ale ve velkém rozsahu také na regionální a celostátní úrovni, uvolnilo spekulacím s bytovým fondem cestu také postupné snižování ochrany nájemníků a deregulace nájmu.¹³ Spekulace s nemovitostmi (přeprodávání bytů, krátkodobé pronájmy, pronájmy bez smluv) a neochota či neschopnost řady firem investovat do oprav či údržby pak v Janově vedla k nejen k zásadnímu zhoršení technického stavu řady budov, ale podněcovala také pocit bezzákonnosti, který vedl obyvatele řady jednotek k nehrazení nájmu, příspěvků do fondu oprav, či plateb za energie a služby.¹⁴ Vznikající dluhy dále komplikovaly údržbu i dodávky služeb a také vztahy na sídlišti. Zhoršování vztahů na sídlišti, zvyšování podílu romských obyvatel, pokles cen nemovitostí a zhoršování kvality života vedlo k jevu nazývanému ve Spojených státech a některých evropských zemích „white flight“ (odchod bílých obyvatel).¹⁵

Rovněž město **Duchcov** provedlo rozsáhlou privatizaci bytového fondu. Podrobněji je její průběh zpracován ve studiích realizovaných pro Agenturu pro sociální začleňování (Šťastná 2011, Ribka 2012). Ze zjištění těchto studií vyplývá, že již v průběhu devadesátých let docházelo k privatizaci obecních bytů a jejich počet poklesl z původních 4 tisíc bytů na 1 700 v roce 2011. Soukromým vlastníkům, ať už jednotlivým obyvatelům v počátcích, nebo po celých domech později, byly prodávány i budovy v jižní části města, často ve velmi špatném stavu. Studie Šťastné (2011) konstatuje, že

„Zhoršování stavu nemovitostí v lokalitě je úzce spojováno s privatizací těchto objektů v průběhu 90. let a jejich následným dalším prodejem. Řada soukromých vlastníků v nejhůře hodnocených ulicích (Riegrova, Bratří Čapků, Nádražní, Svatopluka Čecha a Bílinská) se o nemovitosti evidentně nestará, vlastníci často nebydlí ani přímo v Duchcově. Mezi těmito vlastníky jsou často Romové.“ (zvýraznění doplněno)

V Duchcově tedy **po privatizaci sledujeme obdobný jev jako v Janově – přeprdeje a další spekulace s nemovitostmi, nedostatečný zájem či schopnost vlastníků zajistit údržbu a rekonstrukce**. Privatizace byla pozastavena od roku 2004 a obnovena až v září 2009.

¹³ Realizovány především zákonem č. 509/1991 Sb., zákonem č. 107/2006 Sb., novelou občanského zákoníku 132/2011 Sb. a novým občanským zákoníkem č. 89/2012 Sb. (Socioklub 2009)

¹⁴ Podle studie Tošner a kol. (2010a) pohledávky dosahovaly údajně v roce 2009 jen u družstva Krušnohor, který je největším správcem a vlastníkem bytů výše 20 mil. Kč. V roce 2014 pak bytové družstvo udávalo, že dluhy na nájemném/příspěvku vlastníka bydlících přesahovaly 52 milionů Kč. Tyto údaje družstva však nebylo možné ověřit.

¹⁵ White flight (možné přeložit jako Úprk bílých). Termín původně popisoval jev zaznamenaný v USA v druhé polovině 20. století, při němž bílí obyvatelé masově odcházeli ze čtvrtí, které byly rasově smíšené, především do rasově homogenních předměstí (Schaefer 2008)

K zásadní změně dochází v září 2011, kdy se duchcovské zastupitelstvo se rozhodlo pominout předkupní právo nájemníků a vyhovět skupině místních podnikatelů k hromadnému prodeji, a to i přes kritiku ze strany Agentury pro sociální začleňování¹⁶, s níž mělo město tehdy uzavřenou spolupráci. Uvedené rozhodnutí zastupitelstva bylo jedním z důvodů pro ukončení spolupráce Agentury (únor 2012). Po odchodu Agentury město v privatizaci bytů a domů v jižní části města dále pokračovalo.

Obdobně jako v Janově, i v Duchcově **rozhodnutí o privatizaci významně omezila možnost samosprávy nakládat s bytovým fondem**. Soubor specifických privatizačních politik města vůči jižnímu Duchcovu vedl ke kumulaci vlastnictví nemovitostí v rukou místního podnikatele Stanislava Spurného, který dle vlastních slov převzal starost o vymáhání pořádku ze strany svých nájemníků. Výsledkem této soukromé iniciativy při správě majetku obyvatel je sice částečná rekonstrukce objektů v lokalitě, zároveň ale dochází k vytlačování některých obyvatel, kteří jsou podnikatelem vnímáni jako problémoví (K východiskům S. Spurného podrobněji viz Šimová 2015).

Vedle privatizace a neochoty soukromých vlastníků pronajímat byty Romům v severní části města přispívala k segregaci ve městě také **omezená možnost pro Romy a sociálně slabší získat nájemní bydlení ve zbývajících obecních bytech**. Tato možnost byla limitována pravidly pro uzavření nájemní smlouvy, která stanovila především podmínku délky trvalého pobytu v Duchcově déle než 5 let a bezdlužnosti žadatele vůči městu a jím zřízeným organizacím. Z výběru byli předem vyloučeni občané bez záruky platební schopnosti, občané, kteří neplnili řádně své povinnosti vůči městu nebo ti, kteří neprokázali schopnost řádně užívat byt (nezaplatili řádně nájemné, porušili pravidla občanského soužití, porušili domovní řád apod.), přičemž tyto podmínky se vztahovaly i na osoby žijící s žadatelem ve společné domácnosti (Podrobněji viz Šťastná 2011).

2.3 Růst napětí

Podobně jako v jiných českých městech s sebou nárůst počtu nezaměstnaných a sestěhovávání sociálně slabších nese i zhoršování vzájemných vztahů. Nedostatek pracovních příležitostí dále prohluboval frustraci nejen dotčených domácností, ale i jejich sousedů, kteří vnímali dopady snížené kvality života a na symbolické rovině pociťovali odlišný denní režim nezaměstnaných. V obou městech je zavádění nulové tolerance vázáno na společenské nepokoje a protiromské demonstrace organizované Dělnickou stranou. K zhoršování kvality soužití a vydělování části obyvatel obce jako „nepřizpůsobivých“ ve zkoumaných městech nicméně docházelo již v době, která předcházela násilným incidentům.

Na sídlišti Janov se nárůst etnického napětí, respektive problémů v soužití a obav z nově přistěhovaných (převážně Romů) promítl na konci roku 2007 do vzniku tzv. Osadního výboru¹⁷, který inicioval sepsání protestní petice, kterou podepsalo více než dva a půl tisíce obyvatel Litvínova. Petenti požadovali na vedení města, aby zabránilo všemi možnými dostupnými

¹⁶ V reakci na zastupitelstvem projednávaný záměr místních podnikatelů o odkoupení 16 domů v Jižním Duchcově vydalo dne 19. 10. 2011 Lokální partnerství Duchcov doporučení zastupitelstvu „Neprivatizovat městský bytový fond v jižním Duchcově“. Viz též článek *Agentura upozorňuje na rizika spojená s privatizací městských domů v Duchcově*. Dostupné online: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/agentura-upozorňuje-na-rizika-spojena-s-privatizaci-mestských-domu-v-duchcove>, podrobněji viz výsledky výzkumu Š. Ripky (2012).

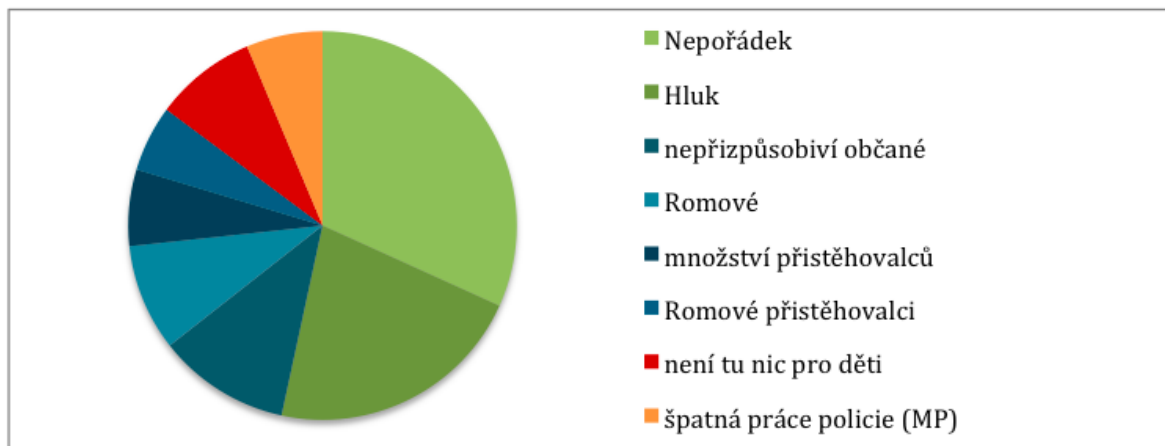
¹⁷ Osadní výbor byl zřízen Zastupitelstvem města Litvínova v souladu s ustanovením § 120 Zákona o obcích (obecním zřízení) č. 128/2000 Sb.:

(1) V částech obce může zřídit zastupitelstvo obce osadní nebo místní výbory (dále jen "osadní výbor"). Osadní výbor má minimálně 3 členy. Počet členů osadního výboru určí zastupitelstvo obce.

(2) Členy osadního výboru jsou občané obce, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu v té části obce, pro kterou je osadní výbor zřízen, a jsou určeni zastupitelstvem obce.

(3) Předsedu osadního výboru zvolí zastupitelstvo obce z řad členů osadního výboru

prostředky masovému přílivu tzv. sociálně nepřizpůsobivých občanů, kteří jsou nežádoucí a nevyhovující v jiných lokalitách. Žádali vedení města, aby účinně zabránilo všem spekulantům a realitním agenturám nadále uměle tvořit z Janova „odpadiště ČR“, a znehodnocovat tak kvalitu života obyvatel a jejich nemovitostí.¹⁸ Podobné vnímání situace ukazuje i dotazníkové šetření z července 2008 (Graf 1 níže).



Graf 1. Problémy související s bydlením v Janově (Šetření pracovalo se vzorkem 215 osob).

Zdroj: Zpracováno dle Integrovaný plán rozvoje sídliště Janov, kategorie vycházejí z původního šetření.

V šetření je mezi hlavními problémovými oblastmi souvisejícími s bydlením na sídlišti definován na jednu stranu nepořádek, hluk, odpady a hygienické problémy, na stranu druhou ale i explicitně některé skupiny obyvatel - především nově přistěhovalé, Romy a tzv. „nepřizpůsobivé“. Jde o způsob popisu příčin problému, který dobře **ilustruje vnímané dělicí linie na sídlišti a vnímání některých skupin a priori jako problému - rozdělování na přizpůsobivé a nepřizpůsobivé, starousedlíky a nově příchozí**. Jak ukazují některé starší studie, negativní nálepka „špatného“ chování všech „přistěhovalých“ může způsobit i příchod pouze jedné problémové rodiny¹⁹. (U sídliště velikosti Janova být jako nově příchozí označování i lidé, kteří se přestěhovali jen z jiné části sídliště.) Zhoršování vztahů také souviselo s **měnění se generační skladbou sídliště, která je zpětně etnizována**²⁰.

Napětí v Janově eskalovalo v rámci demonstrací organizovaných Dělnickou stranou a dalšími nacionalistickými uskupeními na podzim 2008. Nejvýznamnější demonstrace byly pořádány pod názvem „Proti pozitivní diskriminaci a policejnímu násilí“ 17. listopadu 2008. Shromáždění se konalo na litvínovské náměstí Míru a poté se vydalo na pochod na sídliště Janov. V rétorice vystupujících řečníků jsou problémy sídliště připisovány přítomnosti Romů a nedostatečné aktivitě města:

(vláda) „nutí Čechy žít s cikány místo toho, aby učila žít cikány s Čechy. Litvínovské radnici vytkli, že necikánští obyvatelé Janova u ní nemají zastání a že v souvislosti se sídlištěm selhala.“²¹

¹⁸Viz: *Vznik a působení Osadního výboru*. Dostupné online:

http://www.litvinovjanov.websnadno.cz/Osadni_vybor_pro_Janov.html

¹⁹ Autoři se s tímto rozlišováním setkali v předchozích studiích v Kolíně, Žluticích, na Frýdlantsku. Téma je pak více rozpracované zejména ve studii o Žluticích a okolí (Hurrle, Kučera, Trlifajová 2013), podobně i Kafková, Sokačová, Szénássy (2012).

²⁰ Velký podíl starších obyvatel, často již důchodového věku se na sídliště přistěhoval v době jeho stavby ze zničených vesnic. Jejich děti v Janově částečně již nežijí. Naopak mezi nově přistěhovalými roste podíl rodin s dětmi, které mají odlišné nároky na využití veřejných prostor.

²¹ Zdroj: *Dělnická strana*. Dostupné online: http://www.delnicka-strana.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=117&Itemid=151

Pochodu se účastnilo několik set osob, pro jeho zastavení byla nutná intervence speciálních policejních jednotek. Události z listopadu byly později označovány jako „Válka o Janov“ a vnímány jako zásadní mezník v soužití. Zatímco nynější situace byla respondenty žijícími v Janově popisována jako špatná, před neonacistickým útokem „byly nějaké konflikty, ale celkově to šlo“. To ukazuje na výrazný symbolický význam nepokojů v čase, dokonce je zde konstruován čas „před“ a „po“, prosazuje se pocit až jakéhosi (zpětně zřejmě idealizovaného) „zlatého věku“ před nepokoji, který prudce kontrastuje s pozdějším (a současným) stavem.

I přestože byly částečně vyvolány zvenčí, lze nepokoje z listopadu 2008 vnímat jako určitý katalyzátor, který zdůraznil rozdělení společnosti v Janově i celkově v Litvínově. Události byly spouštěčem i pro intervenci státních institucí, čímž bylo soužití v lokalitě oficiálně potvrzeno jako „problém“. Pocit ohrožení vnímaný místními romskými obyvateli, který přetrvává dodnes, se však relevantním tématem pro představitele města nestal. Naopak, představitelé města posléze při zavedení nulové tolerance přebírají argumentaci, kterou rozvinuli sympatizanti a členové Dělnické strany při demonstracích (viz kap 3).

Vývoj situace v **Duchcově** byl v některých ohledech podobný. V roce 2011 je v Situační analýze Duchcova (Šťastná 2011) popsáno:

„Uvnitř jižní části města je možné pozorovat časté rozlišování na „starousedlíky“, tedy obyvatele, kteří v Duchcově žijí dlouho, někteří z nich od narození (bez ohledu na to, zda se jedná o Romy nebo příslušníky majoritní populace), a nově příchozí. Toto rozlišení používají jak obyvatelé jiných částí města, tak obyvatelé jižní části. Lidé z lokality, kteří bydlí v Duchcově mnoho let, hodnotí vztahy s těmi, které dlouhodobě znají, jako bezproblémové, dobré a přátelské. Kritičtější vztah mají k lidem, kteří se přistěhovali v posledních letech. Patrná je výrazná tendence připisovat jim zhoršení situace v lokalitě v poslední době (...) vztahy jsou aktéry hodnoceny jako vypjaté, jižní část je kritizována ze strany obyvatel bydlících v horní části města jako lokalita, která je špatná a problémová, kde je kriminalita a nepořádek.“

K eskalaci napětí došlo v Duchcově roce 2013, kdy byl bílý pár napaden třemi mladíky-Romy a k následnému úniku kamerového záznamu o této události. Násilí ze strany romských útočníků vůči ženě s bílou pletí má potenciál vyvolat velké emoce, a to se také stalo, když se případ stal tématem pro celostátní média. Tématu se chopili lidé z Dělnické strany sociální spravedlnosti, kteří začali organizovat veřejné protiromské protesty, v nichž spojili místní problémy s přítomností Romů:

„Když jsem to tady dnes viděla, tak musím říci, že lituji lidí, kteří zde musí mezi cikány bydlet. Musí být hrozné žít v neustálém strachu o sebe a své blízké s nejistotou, že vás někdo bezdůvodně napadne na ulici jen proto, že jste bílí. Doufám, že (22.6.2013 - pozn. redakce) přijde co nejvíce lidí a že společně ukážeme, že si nenecháme všechno líbit.“

Následný postup vedení města místo zklidňování situace podpořil její další eskalaci. Starostka Bártová se na demonstraci pořádané Dělnickou stranou sociální spravedlnosti (DSSS) a jejími sympatizanty postavila na tribunu spolu se zástupci DSSS. I přes určitou snahu komunikovat i s Romy, proti kterým tato a další demonstrace cílily, se přiklonila k interpretaci událostí, s níž přišli sympatizanti DSSS, tedy definice problému skrze chování tzv. „nepřízrůsobilých“:

„Po onom mediálně známém napadení manželského páru a po sérii dalších trestných činů jsem i já sdílela naštvanost lidí a chápala jsem, že chtěli nějak dát najevo svou nespokojenost...Vím, že mi zase někteří budou vyčítat, že opatření jsou zaměřená

*především na represí a nikoliv na prevenci, ale jsem přesvědčená, že pokud již nějaké problémy existují, je nezbytné přistoupit nejprve k určité represí.*²²

Demonstrace DSSS, k níž se přidala řada místních občanů, byla nejen odrazem vyhrocené situace, ale i významně zasáhla do sousedských vztahů. **Podobně jako v Janově, i v Duchcově místní Romové zmiňují, jak mezi protestujícími pochodujícími proti nim rozeznávali své sousedy a známé, se kterými měli do té doby normální vztah. Vztahy v soužití v Duchcově tak byly významně narušeny,** místní romští informátoři popisují nárůst rasistických slovních napadání ze strany místních etnických Čechů, která trvají dosud. Napadení a následná demonstrace zafungovala jako katalyzátor, který zdůraznil bariéry v soužití a který je silně vnímán na symbolické rovině.

Podobně jako v Janově se i v Duchcově konflikt stal důležitým symbolickým milníkem v čase, hovoří se o době „před“ a „po“ demonstracích. Ve městě nicméně byla v regionálním kontextu poměrně nízká kriminalita (viz kap 5.1), zhoršující se vztahy spíše odrážely rostoucí prostorovou polarizaci města, kdy jeho jižní (stará) část přestávala být vnímána ostatními obyvateli jako součást města. Tento proces byl urychlen otevřením nových obchodních domů v severní části a zavíráním obchodů a pošty na historickém náměstí, které propojovalo staré město s ostatními částmi Duchcova.

2.4 Kontinuita represivní politiky a rétorika vůči „nepřízpusobivým“ a „zneužívání“

Díváme-li se podrobněji na historii městských politik, je pro období před vyhlášením politik nulové tolerance pro městské politiky typické, že se problematickým lokalitám věnovala jen velmi omezená pozornost. Na sídlišti Janov zmiňují starší studie rezignaci města (i Policie ČR) na zajišťování bezpečnosti kapacity města pro sociální práci v Janově byly též shledávány jako nedostatečné (Socioklub 2009). Podobně nebylo podle analýzy z roku 2011 v jižním Duchcově poskytování sociálních služeb pro město prioritou a sociální služby zde byly podfinancované, kapacitně nedostačující a neprobíhala vzájemná koordinace jednotlivých poskytovatelů (Šťastná 2011). Na dlouhodobě nedostatečné investice do preventivních nástrojů poukazuje i analýza serveru Aktuálně.cz²³ z července 2013.

Ve vztahu k vybraným lokalitám či jejím obyvatelům můžeme sledovat trendy příklonu k politikám stigmatizujícím určitou skupinu obyvatel již před zavedením politik nulové tolerance. **V Litvínově** byl jejich nejviditelnějším projevem „**Projekt minimalizace zneužívání sociálních dávek v Litvínově**“, který byl oficiálně zahájen 1. března 2008. Iniciovalo jej město ve spolupráci s Krajským úřadem Ústeckého kraje a úřadem práce v Mostě. Část dávek v hmotné nouzi a příspěvku na živobytí byla vyplácena v potravinových lístcích. MěÚ Litvínov začal vyplácet občanům evidovaným na úřadu práce déle než šest měsíců dávky hmotné nouze tzv. kombinovanou formou. Pro všechny pobíratele dávky hmotné nouze byl stanoven poměr kombinovaného příjmu - 70 % formou poukázek versus 30 % peněžní formou. Sociální odbor MěÚ při zavádění této politiky argumentoval masivním zneužíváním dávek ze strany klientů a jejich utrácením za alkohol, drogy a podobně (viz níže).

²² Po roce je v Duchcově klid, ale lidé jsou citlivější, říká starostka, Idnes.cz, 13. září 2014, http://usti.idnes.cz/starostka-duchcova-o-situaci-ve-meste-d8r-/usti-zpravy.aspx?c=A140910_2098213_usti-zpravy_alh

²³ Podle ní realizovalo město Duchcov v letech 2003 až 2013 celkem sedm preventivních projektů ze státních dotací ve výši 1 736 000 korun, přičemž 85 % těchto výdajů představují investice do kamerových systémů stávajícího se postupně z celkem čtrnácti kamer. Zdroj: Duchcov zažije další represe a kontroly, řešení už méně. *Aktuálně.cz*. 21. 7. 2013 Dostupné online: <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/duchcov-zazije-dalsi-represe-a-kontroly-reseni-uz-mene/r~i:article:785486/>

Postup byl na podnět místních aktivistů prošetřován Úřadem Veřejného ochránce, následně se kauze dostalo medializace. Po ukončení šetření ombudsman konstatoval, že se MěÚ v Litvínově při zavedení a realizaci tohoto opatření dopustil mnoha pochybení, počínaje nezadáním výběrového řízení na dodavatele poukázek až po samotný a klíčový fakt, že jednal diskriminačně vůči celé skupině obyvatel pobírající konkrétní dávky:

„Dávka pomoci v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí) se podle zákona může poskytovat ve věcné formě tehdy, pokud je zjevné, že by příjemce dávku nevyužil k účelu, ke kterému je určena. Jiné kritérium není možné, stejně jako použití změny ve výplatě dávek jako formu sankce.“²⁴

Městský úřad argumentoval úspěšností aktivity, kterou ilustroval tím, že došlo ke snížení počtu pobíratelů dávek a snížením celkové sumy, která byla vyplácena - od března do října 2008 se tato částka snížila ze 4,5 milionu korun na 3,9 milion korun, přičemž počet příjemců v celém Litvínově klesl z 1 518 v březnu na 1 231 v říjnu 2008 (Socioklub 2009). Postup vyplácení nicméně následně upravil tak, aby byl v souladu se zákonem. Možnost města rozhodnout na základě individuálního posouzení o způsobu výplaty dávky posléze nově definovala novela zákona o pomoci v hmotné nouzi platná od 1. ledna 2009. Města podle ní mohla dát příjemcům dávek v poukázkách minimálně 35% a maximálně 65 % dávek.

V Litvínově se tak setkáváme s určitými postupy, které jsou později aplikovány i v rámci politik nulové tolerance - MěÚ ve svém postupu vůči skupině obyvatel **uplatnil presumpci viny**, předpoklad zneužívání dávek fakticky **upustil od zákonem vyžadovaného individuálního posuzování** situace každého klienta. Tím vlastně ochromil funkci této dávky tak, jak je ze zákona koncipována: jako příspěvek na živobytí sociálně potřebným. Tento přístup navíc přispěl k podněcování podezřívavosti vůči skupině obyvatel a obecnému stereotypnímu diskurzu o „zneužívání dávek“ a „nepřízpůsobivých“.

V Duchcově již v roce 2008 zavedlo město vyhlášku která zakázala konzumaci alkoholu a nerovnoměrně postihovala obyvatele jižní části města²⁵. **V roce 2009 pak město zahájilo „boj proti nepřízpůsobivým“**. Začátkem roku vyhlásil místostarosta Šimbera v článku v Duchcovských novinách nazvaném „Skončilo zastávání se nepřízpůsobivých a neplatičů“ poslední možnost splatit si své dluhy a pohrozil exekucemi.²⁶ Na podzim téhož roku bytový odbor města oznámil jednostranné zvýšení cen nájemného v městských bytech pro roky 2010 – 2012. V článku jsou pro tento krok uvedeny tři argumenty: 1) zvýšení je možné a v souladu se zákonem, 2) nájemné v Ústeckém kraji je stále velmi nízké s ohledem na zbytek ČR a 3) navýšení slouží k omezení migrace tzv. „nepřízpůsobivých“:

„Navýšením nájemného se též zamezí přílivu nepřízpůsobivých a sociálně vyloučených občanů, kteří migrují po republice a hledají levné bydlení. Nenavýšení by zbrzdilo současné probírající kroky Města Duchcova v oblasti exekucí proti neplatičům.“²⁷

²⁴ Zdroj: Výplata dávek formou poukázek v Litvínově vykazuje řadu vážných pochybení. *Veřejný ochránce práv*. 26. 11. 2008. Dostupné online: <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/vyplata-davek-formou-poukazek-v-litvinove-vykazuje-radu-vaznych-pochybeni>

²⁵ Nebyl tedy uplatněn přístup obvyklejší v jiných městech, který zakazuje konzumaci alkoholu plošně např. v určité vzdálenosti od škol nebo ve veřejných parcích. Areály zákazu tak pokrývají část rezidenčních ulic jižní části města, střed města kolem kina a budovy gymnázia, dále pak vybrané parky včetně parku v centrální části sídliště v severní části města. Tím je zřetelně stanoveno, že konzumace alkoholu je kriminalizována jen u části obyvatel – těch, kteří pijí alkoholické nápoje v parcích (mládež, chudí lidé) a těch, kteří bydlí v jižní části města. Viz: *Vyhláška OZV č. 7/2008 o zákazu požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství*, Dostupné online:

http://www.duchcov.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=3371&id_dokumenty=6685

²⁶ Šimbera, Zbyněk. Skončilo zastávání se nepřízpůsobivých a neplatičů. *Duchcovské noviny*. Duben 2009.

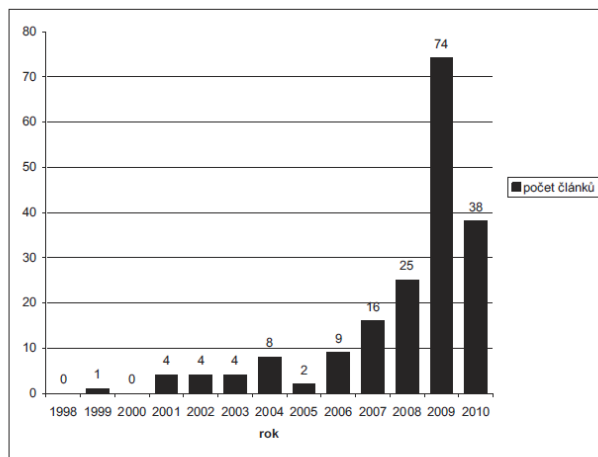
²⁷ Moszová, Bohuslava. Navýšení nájmu pro období 2010 – 2012. *Duchcovské noviny*. Září 2009.

Město tímto způsobem legitimizace zvyšování nájemného dále prohlubovalo propast mezi různými kategoriemi svých obyvatel: tzv. „přízpůsobivými“ a tzv. „nepřízpůsobivými“. Obyvatelé města museli být po přečtení článku – právem - rozhořčeni na ty „nepřízpůsobivé“, protože právě kvůli nim město zvýšilo nájem všem.²⁸

Souběžně s rétorikou „nepřízpůsobivosti“ určenou veřejnosti a praktickými politikami směřujícími k segregaci převážně Romů v jižní části města (viz výše) deklarovali představitelé samosprávy ve vztahu k ústředním orgánům (Úřadu vlády) pravý opak – tedy zájem na integračních politikách a řešení sociálních problémů. Město schválilo a podalo přihlášku ke spolupráci s Agenturou pro sociální začleňování a po jejím schválení Monitorovacím výborem Agentury bylo v srpnu 2011 ustaveno Lokální partnerství Duchcov zahrnující široké spektrum institucí včetně orgánů města. Brzy po zahájení spolupráce však došlo k neshodám ohledně zamýšleného záměru vedení města privatizovat domy (viz výše). Monitorovací výbor Agentury posléze rozhodl o ukončení spolupráce s městem na konci ledna roku 2012²⁹, poté, co vedení města odmítlo všechny návrhy integračních opatření připravené Lokálním partnerstvím Duchcov. Nevládní organizace, která se postavila za navrhovaná opatření, následně čelila zvýšenému tlaku ze strany místní samosprávy, který vzrostl se zavedením politik nulové tolerance a následně vedl k jejímu odchodu z lokality.

TERMÍN NEPŘÍZPŮSOBIVÝ

Odborníci na sociální práci využívali v průběhu 80. i 90. let minulého století termínu: „osoby společensky nepřízpůsobené“. Šlo o rozsáhlou kategorii osob, kterým měla být poskytována pomoc na regionální a lokální úrovni pracovníky odboru sociální péče. Konkrétně byly tyto „osoby“ vymezeny v § 52 vyhlášky MPSV č. 182/1991 Sb.³⁰: Občané propuštění z výkonu trestu odnětí svobody; Občané, proti nimž je vedeno trestní řízení (popř. odložení výkonu trestu); Občané závislí na alkoholu a jiných toxikomaniích; Občané žijící nedůstojným způsobem života; Občané propuštění ze školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy po dosažení zletilosti. Na pejorativnost a nevhodnost tohoto označení poukazovala řada odborníků, naposledy pak kolegium sociálních kurátorů při ministerstvu práce a sociálních věcí v roce 2001. To navrhlo nahradit jej termínem „člověk ohrožený sociálním vyloučením“, který odkazuje na marginalizaci chudých i na její strukturální příčiny.



Termín nepřízpůsobivý pak začal dominovat v českém veřejném prostoru po roce 2006. Dokládá to například četnost výskytu tohoto termínu ve zpravodajství rozšířeného internetového portálu idnes.cz (Malík 2011). Významně bylo rozšíření tohoto termínu spojeno s předvolební kampaní vsetínského starosty a později senátora Jiřího Čunka v roce 2006, v rámci které nechal starosta vystěhovat a zbourat pavlačový dům se třemi sty převážně romskými obyvateli. Starostovu rétoriku nejprve převzala regionální a těsně před senátorskými volbami i celostátní média. (Křížková 2007)

Graf 2: Články s tematikou "sociální nepřízpůsobivosti". Zdroj: Malík 2011

²⁸ Zmapování sociální situace domácností v městských bytových domech v Duchcově, na něž byl na podzim roku 2011 vyhlášen záměr prodeje, s ohledem na možné dopady prodeje na stávající nájemníky (Ripka2012).

²⁹ tisková zpráva Agentura pro sociální začleňování ukončí spolupráci s městem Duchcov. *Agentura pro sociální začleňování*. 30. 1. 2012. Dostupné online: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/tiskova-zprava-agentura-pro-socialni-zaclenovani-ukonci-spolupraci-s-mestem-duchcov>

³⁰ Prováděla Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení a Zákon ČNR č. 500/1990 Sb., o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení. Dostupná online: http://i.info.cz/urs-att/p_182-91-114816949052473.htm

2.5 ZÁVĚR KAPITOLY – PODMÍNKY VZNIKU POLITIKY NULOVÉ TOLERANCE

Obě města dlouhodobě čelí rozsáhlým a do značné míry strukturálně podmíněným problémům, pro které je velmi obtížné hledat řešení na obecní úrovni. Od konce 90. let dochází v obou městech ke koncentraci chudých a zejména Romů do periferních, respektive degradujících částí města – v Litvínově je takovou lokalitou Janov, v Duchcově jižní část města. Tyto lokality jsou stigmatizované jako problematické a dochází tak k dalšímu odlivu obyvatel v lepším socio-ekonomickém postavení a se stěhování sociálně slabších obyvatel. Nejchudší obyvatelé, kteří zde žijí, byli nejhůře zasaženi restrukturalizací průmyslu v regionu a pozdějším nárůstem nezaměstnanosti po roce 2008.

V Duchcově a Janově samospráva nepředcházela koncentraci chudých lidí a Romů v jedné čtvrti, naopak spíše vytvářela podmínky, které proces koncentrace usnadnily a uspišily. V případě jižního Duchcova i sídliště Janov se města po roce 2000 zbavovala vlastnictví bytů v těchto lokalitách. V politickém klimatu tehdejší doby panovalo přesvědčení, že „odprodejem domů a bytů město přenesne odpovědnost za řešení problému na nové majitele“ (Socioklub 2009), popřípadě se odprodejem vyřeší „nedostatek financí na údržbu všech objektů v majetku města“ (Šťastná 2011). **Privatizaci bytového fondu lze tak vidět jako snahu města zbavit se starosti s poskytováním bydlení nejchudším obyvatelům.** Soukromí vlastníci bytů se následně stali těmi, na které je přesunuto praktické jednání s obyvateli.

Zřejmé zhoršování socio-ekonomické situace v obou lokalitách s sebou ovšem neneslo zvýšenou intervenci ze strany města – naopak ústup samospráv z lokalit vnímaných jako problémové je v období před zaváděním politik nulové tolerance patrný i v jiných oblastech, než je bytová politika. V obou lokalitách je v období před zavedením nulové tolerance silně podhodnocena sociální práce. Paralelně jsou u těch opatření, které na lokality cílí, zjevně patrné prvky příklonu k represivním či disciplinačním politikám. **Procesy segregace chudých obyvatel, často Romů, do jedné části města vedly tedy nejen k objektivní koncentraci problémů, ale dopadly i symbolicky na vnímání obyvatel města a jeho prostorovou polarizaci i zhoršování vzájemných vztahů.**

V rámci obou lokalit byla nově příchozím a obecněji Romům připisována odpovědnost za zhoršující se situaci – symbolicky se to projevilo využitím termínu „nepřízpůsobivý“ , který v českém politickém diskurzu v souvislosti s Romy začal dominovat ke konci první dekády tohoto tisíciletí (Hejnal 2012, více viz rámeček níže), prakticky během eskalaci konfliktů v roce 2008 (Litvínov-Janov) a 2012 (Duchcov) s viditelnou podporou Dělnické strany.

Tento vývoj otevřel cestu zavedení politik nulové tolerance. Vydělování části obyvatel obce jako „nepřízpůsobivých“ je nicméně pro případy obou měst typické i v době před zaváděním opatření pod hlavičkou explicitně pojmenované nulové tolerance.

3 CÍLE A VÝCHODISKA POLITIK NULOVÉ TOLERANCE

Soubor opatření, se kterým se v Duchcově nebo v Litvínově setkáváme pod pojmem *Nulová tolerance*³¹, vzniká v Litvínově na přelomu let 2008 a 2009, v Duchcově je s určitými obměnami implementován od roku 2013. Politiky nulové tolerance jsou v obou městech vyhlášeny v kontextu velmi vyostřené atmosféry konfliktu, která je navíc silně medializována v celostátních médiích – v Litvínově je toto období popisováno jako „*válka o Janov*“, v Duchcově jako „*pouliční válka*“. Nulová tolerance je vyhlášena v řádu týdnů od ukončení konfliktů jako odpověď na vyhrocenou situaci.

Následující část textu analyzuje vyjádření zastupitelů institucí z období vyhlášení politik v každém z měst, na jejich základě se následně snaží zachytit východiska politik nulové tolerance a cíle, se kterými byly politiky nulové tolerance vyhlášeny a kterých mělo být dosaženo. Dále se zaměřuje na specifika implementace nulové tolerance v jednotlivých městech. Každému z měst je věnována jedna část. V textu se ukazuje, že zásadní premisa, z níž nulová tolerance vychází, je, že problémy způsobuje skupina osob, označených jako nepřizpůsobiví, vůči kterým je nutné používat specifické přístupy. V závěru kapitoly shrnujeme mechanismy, které vedli k přijetí takovéto definice problému a jejich implikaci pro konkrétní podobu opatření.

3.1 Litvínov - Janov

3.1.1 Vyhlášení nulové tolerance

V Litvínově jsou politiky nulové tolerance vyhlášeny v době těsně po eskalaci a medializaci konfliktů na sídlišti Janov, tedy v době velmi vyostřené atmosféry a silných obav z obnovy pochodů extremistů. Nulová tolerance byla vyhlášena tehdejší starostou Milanem Štovičkem na setkání s občany 8. 12. 2008, tedy necelé tři týdny po pochodech Dělnické strany v Janově. Krátce před vyhlášením nulové tolerance město Litvínov zrušilo plánovaný pochod „*nespokojených občanů*“/Dělnické strany se zdůvodněním, že situaci bude řešit prostřednictvím nulové tolerance³². Vyhlášení úzce souvisí s nutností **demonstrovat veřejnosti, že město je připraveno a schopno řešit** a uklidnit **situaci** na sídlišti Janov, jak je zřejmé z vyjádření starosty:

*„Rozhodli jsme se pro nulovou toleranci. Nebudeme už nadále trpět lidmi, kteří narušují pořádek, dopouštějí se přestupků či trestných činů. Už máme jejich chování dost. Bude to stát nemalé prostředky, ale chceme proti nim tvrdě a nekompromisně postupovat.“*³³

Vyhlášení nulové tolerance spojovalo vedení města přímo s předpokladem, že se na sídliště v poslední době stěhují sociálně slabí obyvatelé z jiných regionů i ze Slovenska a proto je zde situace napjatá³⁴. Navzdory pluralitě faktorů, které vedly ke zhoršení situace na sídlišti Janov

³¹S pojmem se ale setkáváme i třeba v Karvině na Ostravsku. Viz: Nulová tolerance, Dostupné online: http://www.karvina.cz/portal/page/portal/uvodni_stranka/mestska_policie/prevence_kriminality/ntolerance

³²<http://www.romea.cz/cz/zpravy/vedeni-mesta-litvinov-vyhlasilo-nulovou-toleranci-nepřizpůsobivým-občanům>

³³Zdroj: Milan Štoviček: Vyhlášíme nulovou toleranci nepřizpůsobivým občanům, *Homér*, 4. 12. 2008, Dostupné online: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/litvinov-vyhlasil-v-janove-nulovou-toleranci_94770.html

³⁴O setkání s občany rozsáhle referovala média, srov. např.: Milan Štoviček: Vyhlášíme nulovou toleranci nepřizpůsobivým občanům, *Homér*, 4. 12. 2008, Dostupné online: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/litvinov-vyhlasil-v-janove-nulovou-toleranci_94770.html, Litvínov vyhlásil v Janově nulovou toleranci. *Týden.cz* 8. 12. 2008

„Nárůstem sociálně slabých rodin a nepřizpůsobivých obyvatel v janovském sídlišti začala být situace velmi neutěšená. Narušováno je spolužití starousedlíků a osob přistěhovaných, neboť většinou ze strany nových obyvatel nejsou dodržovány základní zásady slušného chování, dochází k porušování zákonů, k porušování hygienických norem v bytech, ale i ve společných prostorech domů, k devastaci domů apod. Vedení města Litvínova proto přistoupilo ke striktnímu opatření, a to vyhlášení tak zvané nulové tolerance v Janově. Od 26. listopadu probíhá v lokalitě Litvínov-Janov monitoring osob (...). Hlavním úkolem je analýza stavu romské komunity“³⁵.

INTEGROVANÝ PLÁN SÍDLIŠTĚ JANOV

The diagram illustrates the Urban Development Strategy of the City of Brno, organized into three main color-coded sections: Green (Environment and Quality of Life), Blue (Infrastructure and Urban Development), and Red (Social and Economic Issues). Each section contains specific measures, some of which are interconnected by lines.

Green Section (Environment and Quality of Life):

- snížit napětí mezi nákupními obyvateli sídliště!! (Reduce tension between shopping residents of the housing estate!!)
- zlepšit negativní imidž!! sídliště Janov! (Improve negative image!! housing estate Janov!)
- snížit rozdíl v kvalitě života mezi Janovem a Lažaněmi (Reduce the difference in quality of life between Janov and Lazany)
- rozšířit spektrum příležitostí pro aktivní trávení volného času! (Expand the range of opportunities for active free time spending!)
- zmenšit problémy s hlukem obyvateli! (Reduce problems with noise for residents!)
- snížit výskyt kriminality! (Reduce the occurrence of crime!)
- zajistit pořádek v domech a na veřejných prostranstvích! (Ensure order in homes and in public spaces!)

Blue Section (Infrastructure and Urban Development):

- rozšířit spektrum služeb a služeb zvyšující kvalitu bydlení! (Expand the range of services and services that improve the quality of housing!)
- rozšířit infrastrukturu pro volný čas! (Expand infrastructure for free time!)
- zlepšit technický stav!! panelových domů! (Improve technical condition!! panel houses!)
- re-vitalizovat veřejný prostor! (Re-vitalize public space!)
- zlepšit technický stav!! komunikací pro pěší! (Improve technical condition!! pedestrian communication!)
- zvýšit počet!! parkovacích míst! (Increase the number!! parking spaces!)
- nedostatečné investice!!!! v minulosti! (Insufficient investments!!!! in the past!)
- urbanistická podoba sídliště! (Urbanistic appearance of the housing estate!)

Red Section (Social and Economic Issues):

- zvýšit kvalitu policie! (zejména městské!) (Increase the quality of the police! (especially municipal!))
- vysoký podíl Romů!! mezi obyvateli! (High share of Roma!! among residents!)
- snížit nezaměstnanost!! mezi obyvateli sídliště! (Reduce unemployment!! among residents of the housing estate!)

Interconnections:

- Green and Blue sections are interconnected by a network of lines, indicating a holistic approach to urban development.
- Red section measures are also interconnected, showing the social and economic challenges facing the city.

http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/litvinov-vyhlasil-v-janove-nulovou-toleranci_94770.html,
<http://tn.nova.cz/clanek/zpravy/regionalni/nulova-tolerance-v-janove-vyhlasila-litvinovska-radnice.html>, "Nulová tolerance v Janově" vyhlásila litvínovská radnice. *TV Nova*. 9.12. 2008 Dostupné online:
<http://tn.nova.cz/clanek/zpravy/regionalni/nulova-tolerance-v-janove-vyhlasila-litvinovska-radnice.html>
³⁵ Zdroj: Dokončuje se monitoring problémových rodin v Janově. *Litvínov, oficiální web města*. 11.3.2009. Dostupné online: <http://www.mulitvinov.cz/dokoncuje-se-monitoring-problemovych-rodin-v-janove/d-423902>

Jednání spojená s vyhlášením politik nulové tolerance měla dále vyvinout tlak města na vládu, zejména v rámci **podpory legislativních požadavků města a pomoci získat větší finanční podporu.** V legislativní oblasti se jednalo především o posílení možnosti omezení výplaty dávek ze strany města (město bylo za své experimenty v tomto směru opakovaně kritizováno Veřejným ochráncem práv, viz kap. 2.4). Finanční požadavky města přiblížil místostarosta M. Klika:

„Na jednání ministryně přislíbila městu finanční podporu umožňující přijetí nových pracovníků k městské policii i do odboru sociálních věcí. Na základě příslibu město vypíše výběrové řízení na pět strážníků městské policie, kteří budou zařazeni do lokality Janov.“³⁶

Zde je třeba připomenout, že v době vyhlášení nulové tolerance byla situace v Litvínově věnována nejen silná mediální pozornost, ale i pozornost centrálních státních orgánů. Veřejnému jednání, na němž byl soubor politik nulové tolerance představen, bezprostředně týž den předcházela návštěva ministryně pro lidská práva Džamily Stehlíkové.

"Nulová tolerance v Janově!" vyhlásila litvínovská radnice



Obr. 4: Medializace vyhlášení nulové tolerance.

Zdroj: Nulová tolerance v Janově! vyhlásila litvínovská radnice. *TV Nova*. 9.12. 2008³⁷

3.1.2 Nulová tolerance jako komplexní systém opatření

V první fázi stojí uskutečňování nulové tolerance v Litvínově především na úzké spolupráci mezi tehdejší místostarostou a bývalým vedoucím Městské policie M. Klikou a vedoucí sociálního odboru města. V Litvínově se nulová tolerance v první fázi (přelom let 2008/2009) zaměřovala na mapování situace v Janově. K převážně represivním a kontrolním opatřením (monitoringy, navýšení policejní kontroly a kontrola příjemců dávek), byly záhy přidány prvky vycházející ze sociální politiky³⁸. Na jaře 2009 byla nulová tolerance veřejnosti představena již jako **komplexní**

³⁶ Milan Šťovíček: Vyhlašujeme nulovou toleranci nepřizpůsobivým občanům, *Homér.cz*, 3.12.2008, <http://www.homerlive.cz/index.php?art=7122>

³⁷ Dostupné online: <http://tn.nova.cz/clanek/zpravy/regionalni/nulova-tolerance-v-janove-vyhlasila-litvinovska-radnice.html> TV Nova

³⁸ Rozvoj opatření v sociální oblasti byl také součástí již zmiňovaného Integrovaného plánu rozvoje sídliště Janov, jehož vytvoření bylo podmínkou žádosti o dotaci Integrovaný operační program (prioritní osa 5.2. – Zlepšení prostředí v problémových sídlištích), v rámci kterého město získalo na rekonstrukci sídliště Janov desítky milionů korun.

system opatření, který zahrnuje jak bezpečnostní prvky, tak prvky ze sociální oblasti³⁹. Tento systém je později proponenty nulové tolerance popisován pod heslem **Sociální práce, prevence a represe**. Celkové cíle popisuje M. Klika následovně:

„Na jedné straně se chtělo uplatňovat to, aby dodržovali ty pravidla normálního chování a normálního žití v té společnosti, tak jsme museli nabídnout i to, že jim s tím někdo pomůže, někdo je tomu, když to řeknu, naučí. Bude se s nimi spolupracovat, budou se řešit jejich dennodenní problémy, na tom jsme to postavili (...) Takže my jsme obešli celý Janov, ty terénní, sociální pracovníci ve spolupráci s městskou policií a všude jsme zkontrolovali (...) kde jsme viděli, že je ten problém, tak tam jsme posílali ty tereňáky, aby s nimi začli pracovat. Tam byly rodiny ze Slovenska, jedna komunita, těch přijelo 54, to si nedovedete představit. (...) Ale větší část tady odtud odešla, neříkám že to nebyl trochu cíl, protože tam byli i nějaký, který tam na Slovensku měli nějaký loupeže, drogy a takový věci. Na druhou stranu, my jsme byli rádi, že se odtud vypakovali, tak to je.“

I v rozpracované podobě tedy zůstávají zachované původní cíle - pro řešení situace je považováno za zásadní **zamezit vstupu nově příchozích (pozastavit migraci) a kontrolovat pobyt a chování těch, kteří jsou na území města**. Díváme-li se na opatření, která jsou v Litvínově do politiky nulové tolerance zahrnována (základní přehled nabízí rámeček níže, podrobněji viz kapitola 4), zjistíme, že ve srovnání s jinými místy i původním zaměřením nulové tolerance, tak jak vznikala v USA v 90. letech (viz 1.2.1), není primární cílem kladen na **potírání kriminality, ale komplexnější kontrolu chování, kterému je připisováno, že vede k narušování vztahů a soužití**.

V roce 2010 došlo k systematizaci přístupu definovanému v plánu politik nulové tolerance zpracovanému. Od stejného roku jsou podrobněji sledována data o realizaci jednotlivých opatření. Jedná se například o data počtu kontrolovaných osob hrající na výherních automatech, záškoláctví, počet změn pobytu v Janově, počty doručenek, počty šetření v domácnostech (viz 4.3.2). **Systém je konstruován silně centralizovaně s důrazem na sběr a vzájemné sdílení dat a zapojení pracovníků jednotlivých institucí** (viz kap. 4). **Naopak se nepočítá s využitím participačních metod (a tedy s širším zapojením obyvatel, na které opatření cílí), jak popisuje M. Klika:**⁴⁰

„Noví pracovníci, kteří budou zaměřeni na práci v terénu, ať jsou to noví městští strážníci nebo sociální pracovníci pro přímý styk s nepříznivými rodinami, musí v každém případě splňovat všechny předpoklady pro zařazení do systému pracovníků města, a to včetně vzdělání. V žádném případě není přípustná představa, že městská policie bude řešit problémy v lokalitě Janov společně s romskými aktivisty.“

Plán nulové tolerance města Litvínova v roce 2011⁴¹

Dosavadní zkušenosti a poznatky z minulých let byly zapracovány do Plánu nulové tolerance města, který pokračuje i v letošním roce. Kromě městské policie a odboru sociálních věcí městského úřadu je do jeho realizace zapojena celá řada státních i nestátních institucí. Větší pozornost než v minulých letech bude město věnovat problematice přistěhovalectví a nelegálnímu zaměstnávání ve spolupráci s cizineckou policií a Úřadem práce. Plán nulové tolerance obsahuje v roce 2011 **kromě jiného** zejména:

- Důsledné posuzování a **kontrola majetku osob, žádajících o výplatu dávek hmotné nouze** (vozidla, vybavení bytu atd.)
- Důsledně se zaměřit na **narušování veřejného pořádku** a občanského soužití – řešit přestupky

³⁹Dokumenty z tehdejších prezentací jsou dostupné na stránkách města Litvínov v sekci *Nulová tolerance*. Dostupné online: http://www.mulitvinov.cz/vismo/zobraz_dok.asp?id_org=8604&id_ktg=53303&n=nulova%2Dtolerance

⁴⁰ Milan Šťovíček: Vyhlašujeme nulovou toleranci nepříznivým občanům, Homér.cz, 3.12.2008, <http://www.homerlive.cz/index.php?art=7122>

⁴¹Zdroj: <http://www.milanstovicek.cz/2011/02/plan-nulove-tolerance-mesta-litvinova-v-roce-2011/> (zdůraznění doplněno)

- U neplatičů blokových pokut zajistit přes správce daně (FO MÚ) + OSV (*obor sociální věcí*) výběr nezaplacených blokových pokut
- V nočních hodinách zajistit **zvýšený počet strážníků** pro výkon hlídkové služby na katastru města a na ubytovnách Litvínova (UNO, BS) a to: po výplatě sociálních dávek, v době výplat mezd, v letním období
- Vzájemná **výměna informací** mezi MP (*Městská policie*) + OSV a neziskovým sektorem – Oblastní Charita Most, Diakonie, K-centrum, Člověk v tísni o.p.s., TJ Baník Kopisty
 - v rámci preventivních akcí
 - provoz Nízkoprahového centra
 - informace z prevence
- Zajistit nepřetržitý **provoz ubytoven** UNO – azylové místnosti + spolupráce s terénními pracovníky ubytoven
- Přijmout opatření ve spolupráci se správcí bytového fondu: Zamezit a zadokumentovat **černé odběry elektrické energie** ve společných prostorech obytných domů
- U klientů OSV zajistit možnost **splácení dluhů vůči městu Litvínov** (blokové pokuty, dluhy na nájmu, přeplatky na soc. dávkách, poplatky města – odpady)
- **Prověřovat** nové klienty žádající o dávky v hmotné nouzi – majetek (vozidla, byty, nemovitosti)
- **Kontroly heren** a individuální práce s klienty hmotné nouze, kteří budou přistiženi při hře na výherním automatu
- **Noční kontroly OSV** ve spolupráci MP na mládež
- Zajistit **veřejný pořádek v prostředcích městské hromadné dopravy** ve spolupráci s dopravními podniky měst Mostu a Litvínova
- **Monitoring extremismu a drogové problematiky** ve spolupráci s PČR (*Policie České republiky*)

3.1.3 Nejasnosti v definici litvínovské nulové tolerance

I přes etablování hlavních prvků se politiky nulové tolerance vyvíjely v čase v interakci s politickým vývojem na úrovni města a státu. Odtud se odvíjí určitá ambivalence ohledně jejich ohraničení a zacílení v dalších letech po zavedení.

Na jednu stranu utváření politik nulové tolerance ovlivnilo navázání spolupráce s Agenturou pro sociální začleňování v romských lokalitách v roce 2009. V rámci spolupráce docházelo **k prolínání opatření politik nulové tolerance s některými nástroji, které v té době** (tehdy se etablující) **Agentura v oblasti sociální integrace rozvíjela** - např. zajištění pravidelného setkávání místních institucionálních aktérů, utvoření pracovních skupin nebo používání nástrojů dostupného bydlení. **Dochází tak k paradoxní situaci, kdy se Agentura podílí na zavádění politik, které jsou ve svých hlavních principech protichůdné s přístupy, které Agentura v oblasti sociálního začleňování oficiálně prosazovala.**⁴² Litvínov byl v té době ze strany pracovníků Agentury vnímán jako město, které je v oblasti sociální integrace výrazně aktivnější než jiné obce, kde působili. Přítomnost Agentury byla jedním z faktorů, proč mezi lety 2011 a 2012 dochází k rozvoji nástrojů, které jsou zaměřeny více inkluzivně – jako je např. protidluhové poradenství, idea komunitního domu aj. – byť okolo podoby opatření dochází k určitým rozporům a byla implementována jen omezeně.⁴³

Paralelní utváření lokálního partnerství pod vedením Agentury a zavádění politik nulové tolerance vedlo k tomu, že **nulová tolerance je některými vnímána pouze jako systém represivních opatření v oblasti bezpečnosti**. S tímto pojetím jsme se během výzkumu nejčastěji setkali mezi institucionálními aktéry, kteří nejsou přímo do implementace politik

⁴²Viz Vize a poslání Agentury na stránkách <http://www.socialni-zaclenovani.cz/vize-a-poslani>

⁴³Pro další čerpání dotací pro *Integrovaný plán rozvoje sídliště Janov* bylo v roce 2010 zásadní schválení *Akčního plánu lokálního partnerství Litvínov* stanovující krátkodobé cíle a priority intervence v oblasti bydlení, zaměstnávání, volného času, vzdělávání a prevence rizikového chování. Zvláště v poslední zmíněné oblasti Akční plán zahrnuje nulovou toleranci mezi perspektivní témata partnerství. Podrobněji viz: *Akční plán Lokálního partnerství Litvínov 2010*, Dostupné online: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-litvinov/akcni-plan-integracnich-opatreni-lokalniho-partnerstvi-litvinov-asz-2010/download>

nulové tolerance zapojení a v některých výzkumech (srov. i analýzy Socioklub 2009, SocioFactor 2011, Vinkler 2014) - a to přesto, že nulová tolerance podobu dalších opatření (zejména sociální práce) silně ovlivňuje (viz kap. 4). Oproti tomu **zástupci městských institucí pod nulovou toleranci zahrnují široké spektrum aktivit realizovaných městem i dalšími subjekty**. Proponentům politiky nulové tolerance slouží existence několika měkkých, nástrojů ke zpětné **vnější legitimizaci této politiky vůči institucím, které prosazují inkluzivnější přístupy**. Naopak vůči **místní veřejnosti jsou opatření v sociální oblasti prezentována omezeně**, hlavní mediální pozornost je kladena na represivní opatření. Navenek tak dochází k **rozvolňování hranic toho, jaká opatření pod nulovou toleranci spadají a zpětnému rozostření původních cílů**.

Vývoj nulové tolerance nelze oddělit od politických změn. Z povahy svého vyhlášení je **nulová tolerance velmi silným nástrojem v lokální politice**. V Litvínově je spojena s osobou Martina Kliky, který nicméně po místní volbách v roce 2010 neudržel pozici místostarosty. V roce 2010 se nicméně stal radním Ústeckého kraje a posléze i předsedou Pracovní skupiny pro sociálně vyloučené lokality Ústeckého kraje a předsedou místní organizace ČSSD. Politickou zkušenost nulové tolerance tak promítá do přístupů, které prosazuje na úrovni kraje v sociální oblasti. Na krajskou úroveň přechází i tehdejší vedoucí odboru sociálních věcí, která v Litvínově politiky nulové tolerance utvářela. Dochází tak k přenesení **principů nulové tolerance do sociální politiky kraje** a krajských metodických pokynů pro obce (*Manuál pro starosty obcí ohrožených sociálními nepokoji*⁴⁴)

M. Klika se záhy po odchodu do struktur kraje nicméně distancuje se od způsobu realizace nulové tolerance v Litvínově. V samotném Litvínově jsou nicméně sociálním odborem a městskou policií, institucemi, které i přes personální změny do současnosti zůstávají klíčovými aktéry v politice nulové tolerance, politiky nulové tolerance nadále implementovány pod stejným heslem - Prevence, represe a sociální práce. **S tímto roste význam nulové tolerance jako nástroje vnitro-politického boje**. V rámci lokální politiky nestojí v centru politické pozornosti samotná existence politiky nulové tolerance, ale způsob její implementace. M. Klika jejich podobu nadále⁴⁵ kritizuje se zdůvodněním, že nejsou implementovány správně a – především - důsledně:

V minulém volebním období, kdy naše strana odpovídala za správu města, se nám podařilo nastartovat dnes už proslulou nulovou toleranci. (...). Bohužel právě projekt nulové tolerance v posledních čtyřech letech, kdy jsme byli v opozici, v Litvínově značně zeslábl a pokračuje jen ze setrvačnosti.”⁴⁶

Vedení města je pod silným tlakem prokázat, že neztrácí kontrolu nad vývojem na sídlišti Janov, a tedy kontrolu nad „nepřízpůsobivými“. Vhodnou ilustrací je např. prohlášení bývalého starosty Šťovíčka z roku 2011, za jehož vedení dochází k rozvoji některých inkluzivních opatření a k poklesu kontrolní činnosti (viz 4.3.2), navenek je nicméně nulová tolerance prezentována obdobně jako v předchozích letech⁴⁷:

„Jenom důsledná a trvalá spolupráce všech zainteresovaných složek přinese úspěch a tj, kteří nechtějí dodržovat zákony, zjistí, že v Litvínově jim pšenka nepokvete.”

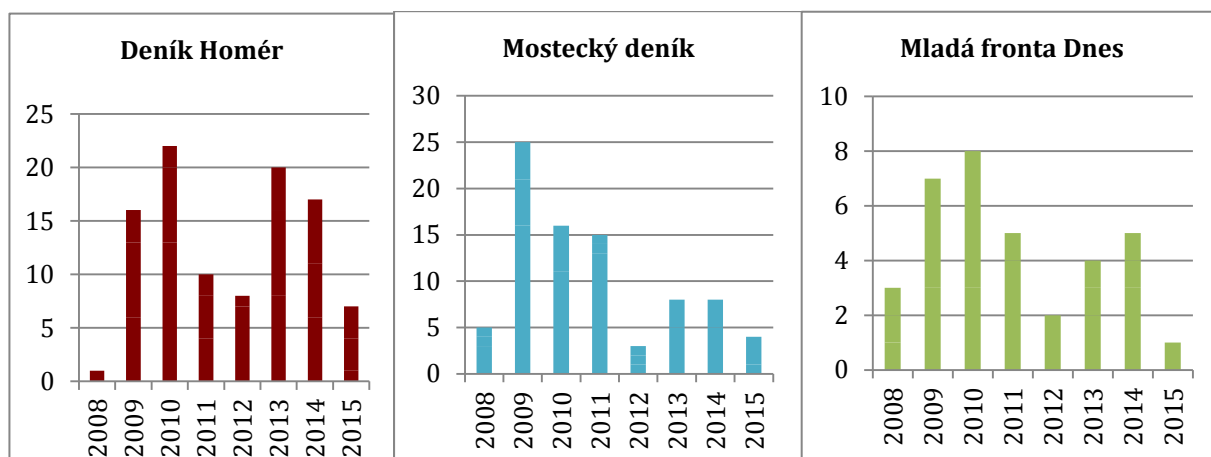
⁴⁴ Dostupné online: http://www.kr-ustecky.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=450018&id_dokumenty=1670841

⁴⁵ V médiích se od podzimu 2011 objevuje kritika, která zintenzivňuje v průběhu roku 2013. Zaměřuje se na plnění komunitního plánu, přístup ke zlodějům kovů, nedostatečné řešení kriminality, zvyšující se kriminalitu ve městě, přístupu k omezování hazardu a vymáhání vyhlášky NT v sezení na stavebních prvcích, zavádění sociálního bydlení pro ekonomicky slabé nebo „podlézání romským iniciativám“ (podrobněji viz. <http://www.martinklika.cz>). Odchodem se M. Klika zároveň vyvazuje z odpovědnosti za dopady politik nulové tolerance – omezené dopady může nadále vysvětlovat tím, že politika nebyla důsledně implementována.

⁴⁶ Zdroj: Klika (ČSSD): V Litvínově se musíme vrátit k nulové toleranci. *Parlamentní listy*. 4. 10. 2014 Dostupné online: <http://www.parlamentnilisty.cz/politika/politici-volicum/Klika-CSSD-V-Litvinove-se-musime-vratit-k-nulove-toleranci-337896>.

⁴⁷ Zdroj: *Plán nulové tolerance města Litvínova v roce 2011*. Dostupné online: <http://www.milanstovicek.cz/2011/02/plan-nulove-tolerance-mesta-litvinova-v-roce-2011/>

Pro politiky nulové tolerance je klíčový způsob jejich komunikace a mediální obraz. **Míra mediální prezentace nulové tolerance koreluje s cyklem komunálních voleb.** Jak je ukázáno na příkladu tří médií v Grafech 3-5 níže (lokálního portálu Homér, regionálního Mosteckého deníku a národního deníku iDnes), počet mediálních výstupů na téma nulová tolerance roste zejména v období komunálních voleb, tedy v letech 2009/2010 a 2013/2014. Podobně se toto projevuje i u medializace jednotlivých opatření, jak bude ukázáno dále v textu. **Z tohoto vychází další rozostření definice nulové tolerance – na jedné straně stojí opatření, která jsou v rámci politiky implementována, na straně druhé pak jejich veřejná prezentace.**



Graf 3-5: Počty článků o politikách nulové tolerance v Litvínově ve vybraných médiích v letech 2008-2015.
Zdroj: Newton media, zpracování vlastní.

3.2 Duchcov

3.2.1 Vyhlášení nulové tolerance v Duchcově

V Duchcově byla nulová tolerance veřejně vyhlášena 24. června 2013 po sérii demonstrací ve městě. Na rozdíl od Litvínova se Duchcov k nulové toleranci ve schválených dokumentech města nikdy explicitně nepřihlásil⁴⁸, k těmto politikám se nicméně hlásí ve svých veřejných proklamacích vedení města. Tehdejší starostka Duchcova J. Bártová je uvedla jako opatření, která jsou sice platná pro všechny, ale zároveň budou cílit na tzv. „neslušné“:

„Nulová tolerance bude platit pro všechny. My nerozlišujeme na bílé a černé, ale na slušné a neslušné“⁴⁹

Na vyhlášení politik nulové tolerance se podílel Martin Klika, který byl v té době ústeckým krajským radním pro bezpečnost a sociální oblast⁵⁰. Na jednání do Duchcova přijížděl spolu s dalšími krajskými úředníky, např. bývalou vedoucí litvínovského sociálního odboru. V Klikově prohlášení také byly definovány cíle politiky:

⁴⁸ S výjimkou zápisu z 27. zasedání Zastupitelstva města Duchcova z 12. 9. 2013, podle kterého „Předložená opatření vedoucí k řešení současné situace v městě a ukládá starostce, místostarostovi, tajemnici MÚ, vedoucí odborů MÚ, vedoucí SMMD, jednatelem TSMD, s.r.o., strážníkovi pověřenému řízením MP zajistit dle svého zortu plnění těchto opatření.“

⁴⁹ Duchcov vyhlásil nulovou toleranci přestupků, pokuty strhne i z dávek. iDnes. 24. 6. 2013 http://zpravy.idnes.cz/nulova-tolerance-v-duchcove-dps-/domaci.aspx?c=A130624_1944013_usti-zpravy_alh

⁵⁰ Detailněji definované kroky a postupy nulové tolerance v Duchcově krajský radní předložil již na jednání 5.6. 2013, kterého se účastnilo nejen vedení města, ale i zástupkyně soc. odboru kraje, ředitel územního odboru Police ČR, ředitel krajské pobočky úřadu práce, ředitelka odboru prevence kriminality Ministerstva vnitra ČR a zástupce Agentury pro sociální začleňování.

„Pokuty se dají vymáhat i ze sociálních dávek. Je to způsob, jak nepřízpůsobivé občany donutit respektovat městské vyhlášky a dodržovat pravidla. Je ale nutná důsledná spolupráce všech zúčastněných složek. Na nulové toleranci v Duchcově musí společně s městem pracovat Policie ČR, Městská policie Duchcov, sociální pracovníci, neziskové organizace a Úřad práce ČR. Je potřeba, aby kromě represe a vymáhání práva fungovala také prevence. Jen tak má nulová tolerance naději na úspěch.“⁵¹

Přehled vyhlášených opatření je uveden v rámečku na následující straně. Kromě spolupráce různých institucí při zavádění byl v proklamacích kladen důraz na posílení sociálních služeb. Ty však měly mít podle krajského radního specifickou podobu - nevládní organizace provádějící sociální služby se měly soustředit:

„na terénní sociální práci a kromě jiného i na výchovu nepřízpůsobivých občanů k tomu, aby pro ně bylo dodržování zákonů a vyhlášek samozřejmostí.“

Podobně jako dříve v Litvínově, i v Duchcově bylo **základním problémem, který vedl k vyhocení situace a nenávisným demonstracím, označeno nerespektování vyhlášek a zákonů ze strany „nepřízpůsobivých“ („neslušných“)**, které bylo **explicitně spojováno s otázkami bezpečnosti**. Tím byla potvrzena nejen rétorika předchozích představitelů města (viz 2.4), ale i rétorika pořadatelů protestů (2.3). Naopak byly odmítnuty výhrady Agentury pro sociální začleňování, což v praxi znamenalo vyjádření nesouhlasu s jinými než represivními a kontrolními přístupy.⁵² Opatření se ovšem vyhnula návrhům, které byly protiústavní (kategorizace „sociálně vyloučených občanů“ na „nepřízpůsobivé“ a „spolupracující“, zákazy provozu restaurací a pořádání kulturních akcí pro „sociálně vyloučené“, aj.)⁵³, jejich proponenti nicméně mají nadále silný hlas v městské politice, jeden z nich se posléze stává starostou Duchcova.

Soubor opatření předložených radním pro sociální oblast a bezpečnost Ústeckého kraje na jednání v Duchcově 5.6. 2013.

- Město by mělo **zahájit tzv. monitoring**. To znamená vyčlenit lidi (například prostřednictvím pozice Veřejně prospěšných prací hrazených ÚP), kteří budou vypracovávat tabulky, do nichž se budou **zanášet data k jednotlivcům či rodinám** z jednotlivých provedených opatření.
- Měly by být prováděny **koordinované kontroly domácností**, do nichž budou zapojeni hasičský záchranný sbor, soc. odbor, staveb. odbor, Hygienická stanice. Zjištěná data by město mělo **zanášet do tabulky monitoringu**.
- MP by měla začít zjišťovat **totožnost u vybraných majitelů vozidel** a prostřednictvím soc. odboru a žádostí na ÚP prověřovat, zda dostávají majitel či jeho rodina dávky hmotné nouze či jinou formu finanční podpory, tak aby mohly být případně odebrány. Výsledky budou opět zanášeny do tabulky monitoringu.
- MP a PČR by mělo **zintenzivnit předvádění recidivistů z lokality k "ověřování totožnosti"**.
- Město by mělo **vytvořit tzv. „dohledovou službu“**. Z 10 míst VPP nabízených ÚP by část měla jít na vytvoření obdoby pozice asistentů prevence kriminality tvořené částečně lidmi z místní lokality. Později by se někteří z nich měli zapojit do projektu asistentů kriminality placeného MV: ti by měli (ve směnách) hlídat na ulicích nebo dohlížet na kamerový systém ve spolupráci s MP, po desáté večer odchyťovat děti venku a předávat je rodičům proti podpisu, zároveň s hlášením na OSPOD.
- **Místa na VPP** by mělo město přednostně nabízet dlouhodobě nezaměstnaným tak, aby když odmítnou či selžou, mohly jim být hned odebrány dávky.

⁵¹ Zdroj: Duchcovupomůženulová tolerance. *Ústecký kraj*. 21.6.2013 Dostupné online: <http://www.kr-ustecky.cz/duchcovu-pomuze-nulova-tolerance/d-1675908>

⁵² K popisům intervence agentury podrobněji viz *Výroční zpráva o činnosti Agentury pro sociální začleňování v roce 2013*, Praha, květen 2014, Dostupné online: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/vyrocní-zpravy-a-vysledky-spoluprace-s-obcemi/vyrocní-zprava-o-cinnosti-asz-v-roce-2014/download>

⁵³ Návrh opatření je dostupný na stránkách Českého rozhlasu. Viz: Někteří zastupitelé Duchcova navrhli opatření, která podle nich pomohou řešit "problematiku nepřízpůsobivých. *Český rozhlas*. 23. 6. 2014. Dostupné online: http://www.rozhlas.cz/zpravy/regiony/_galerie/1227818?type=image&pozice=1

- MP a PČR by měla denně **kontrolovat herny** a informace o hráčích posílat přes soc. odbor na úřad práce (vyřazení z evidence).
- MP by měla **zabavovat "v rámci přestupků" káry**, jimiž lidé sváží železný šrot.
- Město by mělo **rozšířit vyhlášku o zákazu konzumace alkoholu** na veř. prostranstvích.
- Město by mělo vyhláškou **zakázat noční provoz heren**.
- **Město by si mělo v rámci "správce daně" dělat samo exekuce** a začít je intenzivně provádět zejména u problémových dlužníků.
- ÚP by mělo poslat **podněty FÚ ohledně vlastníků některých objektů ve špatném stavu**, kterým se platí hodně peněz za ubytování prostřednictvím dávek.
- Město by mělo **přistavovat kontejnery a odvážet odpad**, pokud to bude nutné i zdarma.

Kontrolovat by se měla celá lokalita obývaná Romy. Po měsíci by mělo město zveřejnit výsledek svých represivních opatření. Do tří měsíců by mělo být další setkání s občany. **Občané by měli mít možnost posílat podněty k bezpečnosti a o dávkách na emailovou adresu a získávat zpětnou vazbu, jak se podněty řeší.**"

3.2.2 Specifika Duchcova

Politiky nulové tolerance jsou v Duchcově v roce 2013 přijímány jako soubor opatření, který přímo s odkazuje na litvínovskou praxi. **Do roku 2014 do Duchcova pravidelně dojížděli zástupci sociálního odboru kraje s metodickou podporou.** Srovnáme-li nicméně litvínovskou nulovou toleranci a **opatření, která byla v Duchcově reálně implementována pod pojmem nulová tolerance, představují pouze část nástrojů, které se objevují v Litvínově.** Jak ukazuje přehled opatření navrhovaných v době vyhlášení (viz výše), nulová tolerance zde **nezahrnuje sociální služby** a naopak klade důraz na opatření cílená na kontrolu prostřednictvím Městské policie a asistentů prevence kriminality. Do praxe byla navíc v Duchcově v květnu 2013 uvedena pouze část opatření - monitoring domácností, kontroly heren, pozice asistentů prevence kriminality.

Po podzimních volbách v roce 2014 duchcovská ČSSD vytvořila koalici s DSSS. Nově zvoleným radním a předsedou Výboru pro bezpečnost se stává Jindřich Svoboda (DSSS), jeden z organizátorů demonstrací v létě 2013, který se explicitně k nulové toleranci hlásí. **Podobně jako v Litvínově rovněž v Duchcově není princip nulové tolerance politiky ve vedení města veřejně zpochybňován, kritizována bývá pouze podoba její implementace:**

V Duchcově již přes rok funguje jakýsi projekt se stejným názvem, který ovšem nemá s tou opravdovou nulovou tolerancí vůbec nic společného. Chtěl bych v první řadě určit jasná pravidla nulové tolerance, která budou platit pro všechny stejně⁵⁴.

Sám J. Svoboda explicitně odmítá myšlenku možnosti sociální inkluze (*„já v něco jako je sociální začleňování nevěřím“⁵⁵*). V praxi se nový přístup v Duchcově projevuje především v omezování poskytování sociálních služeb. Na konci roku 2014 zde přestává působit nevládní organizace, která silněji zastupovala hlas obyvatel jižní části města, v jižní části tak působí jediná nevládní organizace, která se potýká s velmi omezenými finančními zdroji. Omezování jsou i preventisté kriminality, kteří byli jedinými zaměstnanci města, kteří chodili do jižní části Duchcova mimo tzv. monitoringy (viz 4.1) a část asistentů prevence kriminality podala v dubnu 2015 výpověď. V době realizace této studie bylo jediným dalším aktivním opatřením v souladu s vyhlášenou nulovou tolerancí uplatňování kontroverzní vyhlášky z března 2015, která zakazuje jinde běžné využití veřejných prostor (podrobně viz kap. 4.2).

Lze říci, že nulová tolerance se v Duchcově po volbách 2014 redukuje téměř výhradně na represivní prvky. Na rozdíl od Litvínova, kde se město s nulovou tolerancí pokouší

⁵⁴ Zdroj: Představujeme nové zastupitele DSSS: Jindřich Svoboda, Duchcov. *Dělnická strana sociální spravedlnosti* 24. 10. 2014. Dostupné online: http://www.dsss.cz/predstavujeme-nove-zastupitele-dsss_-jindrich-svoboda_-duchcov

⁵⁵ Zdůvodnění odmítnutí rozhovoru.

dosáhnout kontroly nad obyvateli sídliště Janov prostřednictvím komplexního systému disciplinace zahrnujícího sociální politiky, můžeme v Duchcově sledovat od vyhlášení nulové tolerance postupnou rezignaci města na řešení sociální situace obyvatel tzv. jižní části města. Prohlášení o „nulové toleranci“ a několik implementovaných opatření se stává spíše nástrojem propagace DSSS.

Tento vývoj je nicméně provázen posilováním role nejvýznamnějšího investora v procesu privatizace bydlení (viz kap. 2.2), Stanislava Spurného. Rekonstrukce domů, ve kterých bydlí převážně Romové, je v jeho případě spojena s nastavením specifických pravidel pro nájemníky, **která v některých aspektech korespondují s nulovou tolerancí** – kontroly bytů, omezení pohybu ve veřejném prostoru (zákaz „postávání“ a „shlukování se“ před domy) a vystěhovávání těch, kteří pravidla údajně nerespektují. Samotnými obyvateli jižní části Duchcova je postava Spurného vnímána velmi ambivalentně; i přesto, že některá pravidla jsou přinejmenším problematická z pohledu ochrany soukromí a osobní svobody, někteří obyvatelé se o jeho intervenci celkově vyjadřují pozitivně, což je zřejmě ovlivněno i absencí jiných alternativ, zejména v oblasti bydlení. Specifické dopady tohoto upořádání nejsou hlavním předmětem této studie a zasloužily by si samostatný výzkum, přesto jsme se v rámci výzkumu setkali s některými problematickými aspekty nerovného mocenského nastavení.

V Duchcově v době realizace výzkumu nepůsobila žádná místní instituce, která by mohla poskytnout podporu místním obyvatelům, pokud se dostanou do konfliktní situace, ať už s vedením města nebo s vlastníky bytů (toto se projevilo například v době konfliktu ohledně otevření romské třídy v základní škole, viz kap 5.3.2).

3.3 ZÁVĚR KAPITOLY – MECHANISMY NASTOLENÍ NULOVÉ TOLERANCE

Zavedení politik nulové tolerance mělo v obou městech velmi podobný průběh. Politiky byly zavedeny v kontextu akutního konfliktu (jednorázového konfliktu a následných demonstrací), který odrážel hlubší sociální problémy. Pro nulovou toleranci je podstatné, že se vyhocení situace, s níž je její zavedení spojováno, projevuje konflikty ve veřejném prostoru. **Do centra pozornosti se tak dostává způsob chování ve veřejném prostoru a faktory, jimž je připisováno, že k tomuto chování vedou.**

Tzv. „nulová tolerance“ byla zavedena v reakci na specifickou situaci vnímané krize, kdy ze strany veřejnosti existovala silná **poptávka po viditelné intervenci**. V řadě rozhovorů coby zpětné zdůvodnění zavádění opatření zazníval argument, že bylo potřeba „*ukázat (veřejnosti), že se něco dělá*“⁵⁶. Nulová tolerance toto nabízí – **město jejím přijetí potvrzuje široké veřejnosti, že situaci vnímá jako krizovou – tedy reaguje na jejich obavy a je připraveno ji řešit.** Tehdejší veřejná vyjádření a dokumenty představitelů města nicméně nezahrnují podrobnější analýzu příčin konfliktu. V rámci vyhlášení politik byla popisována pouze jednotlivá opatření či postupy samosprávy a dalších zapojených institucí. Politika nulové tolerance neměla ani v jedné ze zkoumaných lokalit jasně stanovené a kvantifikované cíle a harmonogram jejich plnění. **Přejímá ovšem definice, které reprezentují názory části populace, zatímco zkušenost obyvatel lokalit je zcela upozaděna.**

Se zavedením politik nulové tolerance dochází k zjednodušení zarámování problémů sídliště Janov, respektive jižní části Duchcova. Vedením města je **ustanovena jediná definice klíčových problému lokality a jejich příčin.** Tato definice úzce navazuje na rétoriku používanou představiteli DS, respektive DSSS, z nichž značná část sympatizuje či je sama

⁵⁶Tato nebo velmi podobná argumentace se objevila v rozhovoru s vedením městské policie, sociálního odboru aj.

aktivními pravicovými extremisty. **Jako příčina problémů označování sociálně slabší obyvatelé určité lokality, často Romové, kterým je přiřknuta nálepka „nepřizpůsobivých“.** Jako hlavní projevy „nepřizpůsobivost“, které je třeba potlačit, je vnímáno:

- narušování klidu ve veřejném prostoru, které je často vnímáno jako kulturně podmíněné, obecněji kriminalita;
- (domnělé) zneužívání dávek, které je spojováno s „neochotou“ pracovat a s tím spojené „nevhodné“ chování způsobené odlišným denním režimem;
- (domnělá) migrace, a to zejména migrace ze Slovenska, kdy nově příchozí jsou vnímáni jako a priori problematičtí.

Označení „nepřizpůsobivý“ má silnou etnickou konotaci, nicméně není v politikách nulové tolerance přesněji vymezeno. V rámci nulové tolerance zahrnuje poměrně širokou skupinu, která může být definována na základě sociální situace (sociálně slabí, příjemci dávek, nezaměstnaní), pobytu (obyvatelé stigmatizované lokality, osoby, které se přistěhovali/které se stěhují, osoby bez přístřeší), etnicity (Romové), věku („poflakující se“ mládež) a dalších znaků (osoby trpící různými formami závislostí, pachatelé trestných činů aj.). **Jde o kolektivní přístup, v rámci kterého je určité chování připisováno celé skupině.** Zároveň dochází k vzájemnému prolínání i jednotlivých skupin – to se projevuje například apriorním vnímáním Romů jako příjemců sociálních dávek, osob, které se stěhují a těch, kteří vybydlují byty, aj.

Termín „nepřizpůsobivý“ je pro politiky nulové tolerance velmi podstatný – do jejich základů vnáší představu, že problémy způsobuje skupina osob, vůči kterým je nutné používat specifické přístupy (vzhledem k tomu, že „*nejsou schopni normálního života*“, jak se objevovalo v řadě rozhovorů). **Násobí se tak vnímání prostoru sociálně vyloučené lokality („ghetta“), vůči kterému je možné, ne-li nezbytné využívat specifické přístupy. To otevírá cestu pro represivní přístupy vůči této skupině/v rámci určitého prostoru a legitimizuje přijímání opatření, která by jindy nebyla přijatelná.** Ta se dotýká nejen bezpečnostních politik (zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku), ale ovlivňuje i výkon politik sociálních. **Zatímco jednotlivá opatření jsou obvykle cílena na obyvatele lokalit** (viz 4.2), respektive na skupiny vnímané jako nepřizpůsobivé (viz 4.3), **na politické a mediální úrovni jsou příjemci nulové tolerance ti obyvatelé obce, kteří sdílejí nebo přejímají výše popsanou definici problému.** (Úzce to souvisí i nízkou mírou volební participace v lokalitách, kde je nulová tolerance aplikována, viz 2.1) Dochází tak celkovému posunu ve vnímání problému a jeho příčin problémů lokality, jak je shrnuto ve schématu níže:



Schéma 2: Mechanismy nastolení a veřejné legitimacy politik nulové tolerance

Schopnost zajistit dodržování veřejného pořádku je nadále prokazována prostřednictvím schopnosti zasáhnout vůči obyvatelům lokality („nepřízpůsobivým“). Zvolená rétorika podpořila široce přijatelný obraz příčin problému, zatímco jeho širší kontext, jak byl popsán v předchozích kapitolách, stejně jako problém marginalizace a diskriminace minority je upozaděn, respektive zcela přehlížen. Takováto rétorika má silný politický potenciál, protože reaguje na vnímané zhoršování situace v lokalitách, v nichž je implementována. Nese s sebou také přehlížení strukturálních problémů společnosti, mezi něž lze zahrnout sociální specifika a ekologii regionů zaměřených na těžbu a tradiční průmysl, ekonomický propad regionu spojený s restrukturalizací průmyslu, sociální propad skupin s nízkým vzděláním, diskriminaci Romů především v oblastech školství, zaměstnání a bydlení, atd. Pojmenování problému jako problému tzv. „nepřízpůsobivých“ a přijetí této definice širokou veřejností vede k uzavírání prostoru pro případný ústup od těchto politik – jednotliví političtí aktéři kritizují druhou stranu ze nesprávnou realizaci politik nulové tolerance.

Strukturální, nadregionální a regionální problémy jdou z pozice samospráv či místní státní správy velmi obtížné ovlivnit. Obrácení pozornosti a přisouzení viny za zhoršování situace Romům zároveň poskytuje lokálním aktérům a posléze části místní veřejnosti, pocit, že reálně situaci v lokalitě ovlivnit mohou. Zároveň tato rétorika odvrátila pozornost od chyb předchozích a stávajících politik města, které akcelerovaly procesy úpadku a prohloubily rozdělení společnosti (jedná se například o způsob a rozsah privatizace, segregaci a diskriminaci v bytových politikách, nedostatečnou politiku zaměstnanosti a nedostatek podpory sociálních služeb).

Obvinění „nepřízpůsobivých“ také umožnilo vyhnout se **pojmenování a řešení problémů, jejichž původci jsou zároveň významnými ekonomickými či politickými hráči v regionu** (např. velká bytová družstva, průmyslové podniky, vlivní místní podnikatelé, osoby s vazbami na Dělnickou stranu, později přejmenovanou na Dělnickou stranu sociální spravedlnosti). Jednalo se zde zejména o problémy spojené se spekulacemi a nezodpovědným nakládáním s nemovitostmi, přílišným rozvojem hazardního průmyslu, nekalými praktikami při poskytování půjček a podomního prodeje, atd.

4 OPATŘENÍ NULOVÉ TOLERANCE

Jak jsme ukázali v předchozí kapitole, nulová tolerance je soubor politik, které vycházejí z premisy, že přítomnost a chování jedné skupiny je příčinou problémů v určité lokalitě. V následující části se zaměříme na to, jak se programové označení jedné skupiny jako příčiny problémů promítá do praxe.

Opatření nulové tolerance nelze vnímat jako pevně daný celek. Jejich podoba a intenzita se vyvíjela v čase, některá opatření jsou aplikována po celou dobu, kdy je politika nulové tolerance zavedena, v některých letech jsou však implementována více, jindy méně. Vezmeme-li zároveň v potaz různé významy, které jsou nulové toleranci různými aktéry připisovány (viz 3.1.3), je pro následující text klíčové vymezit, která opatření jsou v rámci pod nulové tolerance analyzována v tomto textu. V následující části se budeme věnovat zpracování přehledu opatření, která jsou specifická pro politiky nulové tolerance, tedy:

- **jsou nová anebo uzpůsobována nad rámec běžného chodu místních institucí a** jako taková jsou i jednotlivými aktéry popisována;
- **jejich společnou charakteristikou nemusí být inovativnost, ale zaměření a priority** (viz kap 3); jde o přenesení důrazu v rámci již existujících nebo i jinde aplikovaných nástrojů; dále jde o opatření, se kterými se můžeme setkat i v jiných městech České republiky, pouze v nich nejsou jako nulová tolerance označeny.

Proponenti nulové tolerance obvykle řadí opatření do tří oblastí – *prevence, represe, sociální práce*. Pro analytické účely však nejde o vhodné rozdělení. Jak ukážeme dále v této části, ačkoliv velká část opatření spadá do sociálních politik, logika, kterou se toto dělení řídí, vychází spíše z definice situační prevence, jak je používána v bezpečnostních politikách – mezi preventivní opatření jsou řazena ta, která zabraňují prohloubení problému, neřeší nicméně již jeho příčinu. Velmi problematické je vytvoření specifické kategorie sociální práce, která je oddělená od prevence.

Text v této kapitole je strukturován podle zacílení jednotlivých opatření, které jsou rozděleny do tří skupin. V úvodu se, v souladu s tím, jak se politiky nulové tolerance utvářely a byly implementovány, budeme věnovat **mapování** (4.1). Jde o vstupní opatření, které lze vnímat jako určitou liminální fázi, která jak pro obyvatele lokality, tak pro širokou veřejnost indikuje změnu přístupu města. Pro tuto fázi je klíčové **vytváření pocitu systematického dohledu** nad osobami bydlícími v lokalitě. Druhá skupina opatření (část 4.2 v textu) úzce navazuje na první. Jde o opatření, která cílí na lokalitu jako celek a zaměřují se na **kontrolu veřejného prostoru a bezpečnosti**. Jde o nejviditelnější opatření, která jsou také s nulovou tolerancí nejčastěji asociována a nejčastěji přejímána do jiných měst. Tato opatření převážně spadají do bezpečnostní politiky, lze u nich sledovat určitou návaznost na původní newyorské pojetí nulové tolerance. Třetí skupina opatření (**sociální kontrola**, část 4.3) navazuje často na výkon sociální politiky, jsou nicméně implementována širokým spektrem aktérů. Její aplikace částečně vychází z logiky bezpečnostních politik, s důrazem na kontrolu a prevenci přestupků („zneužívání“), cílem je přitom dosáhnout kontroly nad chováním určité skupiny nebo jedinců.

V závěru se pak dostaneme k celkovému zhodnocení nastavení opatření – hlavní otázka, kterou si klademe, je, nakolik lze mluvit o nulové toleranci jako o vyvážené politice, která přistupuje stejně ke všem obyvatelům a která odpovídá na jejich potřeby a zájmy.

4.1 Mapování

Monitoringy realizované v první fázi implementace nulové tolerance jsou na jednu stranu gestem, které demonstrovalo, že městské instituce převzaly kontrolu nad prostorem lokality a nad jejími obyvateli. Data získaná v rámci monitoringů k posílení **kontroly a navození pocitu systematického dohledu nad osobami bydlícími v lokalitách vnímaných jako problémové, a to jak směrem dovnitř (k obyvatelům lokality), tak navenek.**

Důraz na zpracování dat ohledně složení domácností a pohybu obyvatel je dále jedním z klíčových charakteristik nulové tolerance – **mapování a zpracovávání databází slouží jako základní krok k nastavení dalších opatření**, které stojí na úzké spolupráci jednotlivých institucí.

4.1.1 Sběr a sdílení dat

Proklamovaným záměrem tzv. monitoringů (depistáží) je sběr dat, v podstatě se však jedná o kontroly, do kterých jsou společně zapojeny městské instituce, a to jak instituce zaměřené na prevenci, tak instituce zaměřené na represí. V rámci monitoringů jsou v první fázi obcházeny všechny byty v lokalitě (respektive všechny byty s romskými obyvateli), na kterou se nulová tolerance zaměřuje.

V Litvínově probíhalo úvodní „mapování“ (nazýváno také „depistáž“) obyvatel Janova na přelomu roku 2008 a 2009. Jak popisovala jedna z účastnic *„to jsme obcházeli asi půl rok, vždycky v úterý a čtvrtek dopoledne“*. Kontroly, které obvykle realizovala Městská policie Litvínov ve spolupráci se sociálními pracovníky města, se zaměřovaly na kontrolu počtu osob (občanských průkazů, rodných čísel, trvalého bydliště) a nájemních smluv. Monitoringy nebyly jediné typy kontrol, které se v té době v Janově konaly, jako jediné nicméně měly **ambice pokrýt plošně celé sídliště** (Další typy kontrol domácností jsou popsány v části 4.3).

Monitoringy byly podkladem pro vytvoření **databáze, která měla uchovávat kompletní data o obyvatelích Janova a dále je poskytovat pro potřeby jak Městské policie, tak sociální odboru města**. Na základě vstupního monitoringu vytvořila databázi na přelomu let 2008/2009 Městská policie Litvínov, podle informací MP byla data následně aktualizována při přistěhování nebo pohybu obyvatel v rámci sídliště. Databáze je spravována MP, přístup k ní má i odbor sociálních věcí. Podle některých vyjádření je pravděpodobné, že data byla předávána ještě dalším aktérům (např. majitelům bytů). Na kontroly jsou dále vázány některé další instituce se specifickými pravomocemi viz kap. 4.3).

Na schématu níže shrnujeme mechanismus průběžné aktualizace databáze, který zahrnuje sbírání dat o migraci z různých zdrojů, předávání těchto informací mezi Městskou policií a Odborem sociálních věcí a kontroly v domácnostech.

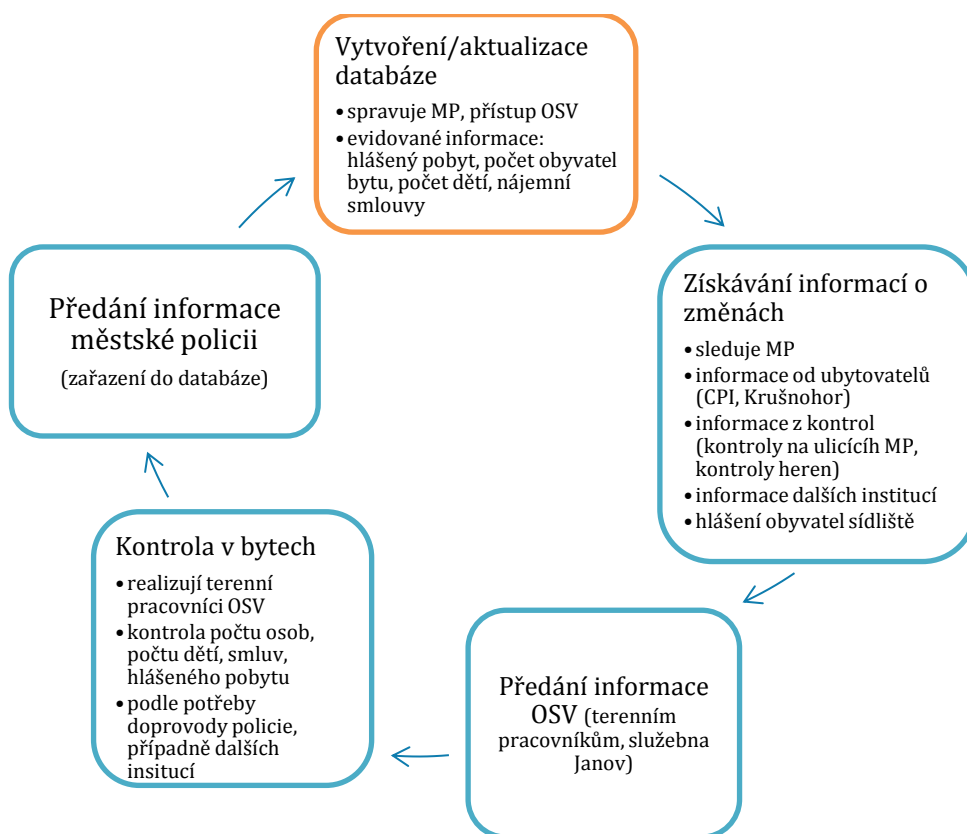


Schéma 3: Mechanismus udržování databáze pohybu osob v rámci Janova

Data o počtech realizovaných monitoringů v Litvínově byla zveřejněná ještě za rok 2009, kdy bylo kontrolováno 356 domácností (1061 osob) a rok 2010, kdy mělo být kontrolováno 506 domácností (1369 osob). V následujícím roce počet monitoringů poklesl, podle prezentace ředitele Městské policie Litvínov vykonávala v roce 2013 monitoringy pouze policie.⁵⁷ V době realizace výzkumu (léto 2015) se podle vyjádření vedení odboru sociálních věcí monitoringy – označované jako depistáž – zaměřují jen na nově příchozí a mají sloužit především k podpoře vstupní orientace. Z rozhovorů s obyvateli Janova nicméně vyplývá, že nedávnou zkušenost s monitoringem (méně než rok starou) měli i obyvatelé, kteří zde žijí více než 10 let.

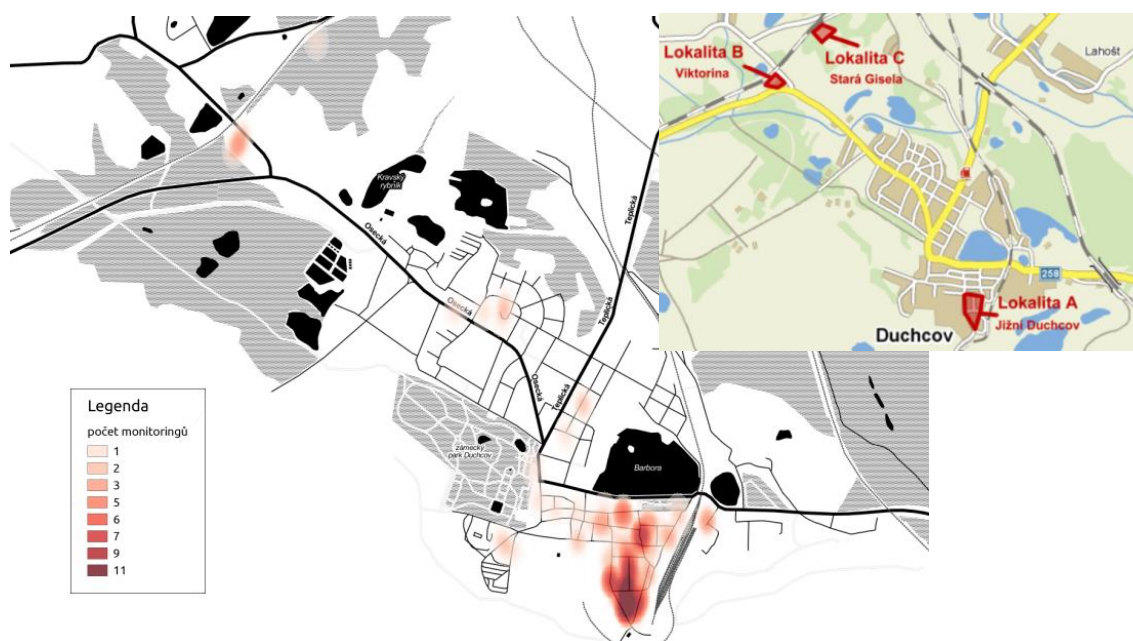
V Duchcově byl do první vlny kontrol kromě Městské policie a sociálního odboru zapojen i odbor životního prostředí, případně další aktéři. Kontroly se zaměřovaly i na stav bytů v těch domech, které byly v důsledku dlouhodobého zanedbání ve špatném stavu. Podle vyjádření tehdejší starostky se kontroly zaměřovaly na všechny obyvatele jižní části Duchcova, podle většiny dalších respondentů byly nicméně **kontroly v první fázi cíleny jen domácnosti, kde bylo známo, že žijí Romové neodděleně od sociální a ekonomické situace domácnosti** (nikoliv ovšem na romské domácnosti v severní části města). Později došlo k rozšíření teritoriální působnosti a užšímu zacílení na vybrané domy. Jedna z kontrol pak byla zaměřena přímo na občany Vietnamu.

Kontroly v Duchcově probíhaly podle zápisů v 5-6 členných týmech (2 městští policisté, 2 zástupci odboru sociálních věcí, zástupce odboru životního prostředí a v některých případech

⁵⁷ Data z prezentací k aplikaci Nulové tolerance. (Dostupné online: http://www.mulitvinov.cz/vismo/zobraz_dok.asp?id_org=8604&id_ktg=53303&n=nulova%2Dtolerance), Výroční zprávy Městské policie Litvínov 2009-2014

technických služeb). Podle médií⁵⁸ a podle osobní zkušenosti místních obyvatel se první fáze kontrol zúčastnili i zástupci dalších institucí (hygienici, hasiči, úřad práce, finanční úřad, Police ČR). V rámci jedné kontroly bylo podle zápisů kontrolováno 3-5 domů (3-10 bytů) a některé celé ulice, obvykle v jižní části města. Kontroly se zaměřovaly na široké spektrum oblastí – od hlášení pobytu, nájemních smluv a počtu obyvatel, přes kontrolu péče o děti, která spočívala v ověřování přítomnosti dospělých a čistoty bytů, po hlášení odběru elektřiny a plynu, stavu domů a odpadů.

Zápisy z monitoringů jsou dostupné na webových stránkách města. Mapa 4 níže ukazuje rozmístění kontrol v rámci města za období srpen 2013 až červen 2015 (mělo by jít o veškeré monitoringy realizované do doby začátku zpracování výzkumu). Patrný je důraz na jižní část města, eventuálně další lokality, kde je vyšší koncentrace romských obyvatel a které jsou označeny jako „sociálně vyloučené“, v některých místech se kontroly opakovaly 1x až 2x měsíčně.



Mapa 4: Prostorové zacílení monitoringů v Duchcově. Zdroj: Zprávy z Monitoringů 7/2013-6/2015⁵⁹

Jak ukazuje prezentace Martina Kliky k výstupům první fáze kontrol, **data nejsou sdílena jen přímo mezi institucemi účastnicími se kontrol, ale jsou předávána dalším institucím:**

*„Za období od 21. 5. 2013 do 2. 8. 2013 byly provedeny kontroly v 68 domech a 164 bytech, některé z nich opakovaně. **Poznatky z kontrol poskytl město Úřadu práce ČR a Finančnímu úřadu v Teplicích**, zejména vzhledem k tomu, že jeden z objektů, kde jsou pronajímány byty, není zkolaudován. Vzhledem k podezření na černý odběr pitné vody byla **kontaktována SČVaK**, a. s., pro černý odběr elektřiny pak **společnost ČEZ, a.s.** Během kontrol zjistili úředníci a strážníci pět dětí, u kterých je podezření na záškoláctví, protože v době, kdy měly být ve škole, byly doma. Protože se jednalo o opakované zjištění, **kontaktovali úředníci základní školu**. Dvě rodiny byly převzaty do dlouhodobého sledování odboru sociálních věcí. Pro neuspokojivé životní podmínky dětí je jedna rodina **nahlášena na OSPOD Teplice**, u jedné rodiny, která se vrátila z Anglie, probíhá soudní dohled na děti.“⁶⁰*

⁵⁸ Zdroj: Kontroly domů v Duchcově odhalily krádeže, zneužívání dávek i štěnice. *iDnes.cz*. 7. 9. 2013. Dostupné online: http://zpravy.idnes.cz/nulova-tolerance-a-kontroly-v-duchcove-dyy-/krimi.aspx?c=A130906_161443_usti-zpravy_alh

⁵⁹ Dostupné online: <http://www.duchcov.cz/monitoring/ds-1329/p1=7079>

⁶⁰ Ibid.

4.1.2 Limity mapování – narušení práv a důvěry

Mapování umožňuje městu získat základní přehled o situaci v lokalitě, která byla dlouhodobě přehlížena. Získání přehledu o situaci bylo ze strany městských institucí vnímáno jako největší přínos tohoto opatření. Zjištění z monitoringů nicméně nezachycuje příčiny problémů, ale pouze deskripci aktuálního stavu. Je tedy podstatné, v jakém kontextu jsou jeho výstupy interpretovány. Způsob implementace v rámci nulové tolerance s sebou nese několik dále uvedených limitů.

Ochrana soukromí jednotlivců

Neohlášený vstup do bytů spojený s kontrolou osobních informací představuje silný zásah do soukromí jednotlivců, které je jedním ze základních lidských práv (viz rámeček níže). Pro kontroly, které probíhaly v Duchcově i v Janově je nicméně příznačný velmi nízký počet osob, které se proti kontrolám ohrazovaly. Jak popisoval jedna respondentka:

„No, pustíme je dovnitř, ať vědí, že nemáme co skrývat, že jsme slušní“.

Omezená schopnost obyvatel bránit se vstupu a kontrolám bytů je na jednu stranu dána **nízkým právním povědomím**. I přesto, že zákonně je ukotvena povinnost poučení o právech a povinnostech (viz rámeček), v Duchcově ani v Janově k tomu podle výpovědí respondentů nedocházelo (podobně to platí pro další kontroly popisované v části 4.3). V obou městech dochází paralelně se zaváděním nulové tolerance k omezení nevládního sektoru, který by mohl v těchto situacích nabídnout místním lidem podporu (viz 4.3.2). Možnost bránit se je dále omezena **nerovným postavením domácností vůči kontrolorům a úzkou provázaností mezi jednotlivými aktéry**, kteří kontroly realizují. Podání stížnosti je spojeno s obavou z negativních dopadů, a to zejména u lidí, pro které představují sociální dávky klíčovou součástí příjmu.

V Duchcově, kde jsou monitoringy zveřejňovány a v některých případech obsahují detailní informace o sociální a finanční situaci kontrolovaných domácností, **nedochází k žádné anonymizaci** – výstupy šetření jsou na webu zveřejňovány s přesnými adresami, jmény majitelů a dalšími osobními daty. Jak ukazuje následující citace:

„V domě [název ulice, číslo domu] bylo zjištěno, že nájemníkům v přízemním bytě neteče teplá voda, domácnost je zanedbaná. Na situaci v bytě bude upozorněn Magistrát města Teplic (rodina má mít soudní dohled nad výchovou dětí). Byl kontaktován majitel domu [jméno majitele], který společně s manželkou uvedli, že jejich nájemníci rozbili kotel na teplou vodu, opravu kotle zajistí, až na ní bude mít dostatek finančních prostředků. Studená voda v bytě teče. Uvažují o ukončení nájemní smlouvy – nejsou spokojeni se svými nájemníky. Rodině, které hrozí vystěhování, byla nabídnuta pomoc“⁶¹

Listina základních práv a svobod, Čl.12:

- (1) Obydlí je nedotknutelné. Není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí.
- (2) Domovní prohlídka je přípustná jen pro účely trestního řízení, a to na písemný odůvodněný příkaz soudce. Způsob provedení domovní prohlídky stanoví zákon.
- (3) Jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.

⁶¹ Zdroj: Monitoring 20. 6. 2014. Dostupné online: <http://www.duchcov.cz/monitoring/ds-1329/p1=3560>

Správní řád, §4:

- (2) Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.
- (3) Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu

Dopad na důvěru v instituce

Zapojení sociálních pracovníků do kontrol s sebou nese negativní dopady na jejich vnímání. Jak se shodovali všichni tři romští sociální pracovníci působící v Janově, slovy jednoho z nich:

„Ti Romové ty instituce nevyužívají, bojí se jich... platí to obecně, že jim moc nedůvěřují, ale s tou nulovou tolerancí se to zhoršilo ještě víc.“

I přes zřejmou snahu prezentovat v Litvínově kontroly jako nástroj prevence, jsou obyvateli lokality, s nimiž byly vedeny rozhovory, vnímány především jako kontrolní nástroj. To souvisí i s poměrem kapacit pro kontrolu a pro následnou sociální práci, jak je ukázáno v závěru kapitoly 4. Negativní dopad propojení institucí na důvěru klientů v další služby poskytované městem v sociální oblasti byl potvrzen i v dalších výzkumech (Mazáková 2015), dopad kontrol na důvěru klientů v poskytované služby byl reflektován i litvínovským sociálním odborem:

„Ta slušná veřejnost chce, abychom je kontrolovaly, ale my máme pomáhat – ty rodiny, co jim máme pomáhat se ohrazují, už to máme plný zuby, nechte nás (...) pak to ti klienti vnímají jako kontrolu, když se jim snažíme pomoci“

Jak bylo zmíněno výše, v Duchcově dochází se zavedením nulové tolerance k prudkému omezení poskytování sociálních služeb v jižní části města. Monitoriny se stávají hlavním momentem, kdy sociální pracovníci města přicházejí do kontaktu s místními obyvateli. **Sociální práce je zde tedy poskytována v režimu kontroly a v přítomnosti další aktérů, zejména represivních složek.** V některých případech jsou v monitorinzích popisovány situace, které souvisely s dlouhodobě zanedbaným stavem domů a potřebou podpory a dlouhodobější sociální práce.

Negativní dopady medializace

Podobně jako další oblasti nulové tolerance jsou průběhy kontrol **medializovány**, a to zejména v prvních fázích, v Litvínově pak i v období před volbami (2014). Kromě toho, že medializace slouží k představení schopnosti města intervenovat, je hlavní pozornost věnována **partikulárním příběhům nejproblematictějších rodin a excesům, které se tak dostávají do všeobecného povědomí jako běžná norma chování sociálně slabých nebo Romů**, jak ukazuje například reportáž Janova z roku 2013 s titulkem *V sídlištním bytě žilo dvanáct lidí, děti spaly na zemi mezi odpadky*:

„V bytě strážníci narazili na nepořádek, staré potraviny, odpadky, děti spaly na zemi. Podle sousedů také rodina trestala děti tím, že je vyhnala z bytu na chodbu, kde je nechala brečet.“⁶²

Dochází tak k násobení negativního obrazu obyvatel lokality a obecněji Romů, kteří jsou při kontrolách na fotkách zachycováni téměř výhradně jako subjekty kontroly a jako tzv. nepřizpůsobiví. Tento obraz tak potvrzuje rozsah problému a potřebu implementace dalších kontrolních a represivních nástrojů. Podobně je tomu i ve vztahu k migraci, které je specificky věnován rámeček níže.

⁶² Zdroj: V sídlištním bytě žilo dvanáct lidí, děti spaly na zemi mezi odpadky. *iDnes*. 17. 1. 2013. Dostupné online: http://zpravy.idnes.cz/kontroly-bytu-na-sidlisti-janov-v-litvinove-f30-/domaci.aspx?c=A130117_144920_usti-zpravy_alh



Obr. 5 a 6: Medializace kontrol v Duchcově (vlevo) a Janově (e-mostECKO.cz).

Zdroj: Zkontrolovali domy na Viktorině. Hádky byla o počet kůlen. *Teplý deník*. 30. 7. 2015⁶³
 Strážníci se psodvdy kontrolují v Janově opuštěné byty v panelových domech. *e-mostECKO.cz*. 8. 2. 2014⁶⁴

Omezení sociální ochrany jen na osoby s trvalým pobytem v obci

Mapování bylo silně spojováno s kontrolou vnímané migrace. Toto bylo založeno zejména na identifikaci osob nepřihlášených k trvalému pobytu a následné snaze prostřednictvím kombinace nástrojů umožňující omezení sociální ochrany jen na obyvatele s trvalým pobytem a kontrol bytů vytlačit/odradit od pobytu některé osoby, které v obci trvalý pobyt nemají (viz rámeček níže). Jde o velmi problematický přístup, který může být ve svém důsledku ústupem od zajištění sociálních práv jako součásti občanských práv (a návratem k chudinským zákonům 19. století, která sociální ochranu vázala na návrat do určité, domovské, obce).

MAPOVÁNÍ JANOVA A MIGRÁCE

V Janově byly v první fázi kontroly vysvětlovány potřebou podchytit a omezit vnější migraci – ne vztahu mezi domnělou migrací a monitoringy lze dobře ilustrovat způsob jak opatření nulové tolerance a jejich medializace přispívá k určité definici problému lokality neodvisle od reálných dat. **Ačkoliv dostupná data, nenaznačují rozsáhlou vlnu migrace, způsob prezentace přispěl k negativnímu vnímání lokality a k pocitu ohrožení a dostatečně legitimizoval silová opatření.**

V letech před zavedením nulové tolerance řada respondentů reflektovala určitý nárůst migrace ze Slovenska⁶⁵, tato migrace se nicméně nepromítla do žádných oficiálních statistik⁶⁶. Je tedy velmi pravděpodobné, že šlo, podobně jako i jiných medializovaných romských „migračních vln“ ze Slovenska, spíše o jednotlivé rodiny. Na přítomnost některých rodin ze Slovenska si vzpomínali všichni, kteří se monitoringů na přelomu let 2008 a 2009 zúčastnili. Velká část z nich - podle zkušenosti kontrol – nicméně přicházela do Litvínova za prací, jak popisoval v rozhovoru vedoucí Městské policie:

„U cizinců z Schengenského prostoru [tj. Slováků, vysvětleno dříve rozhovoru – pozn. aut.] byl při těchto monitorinžích zjišťován důvod pobytu, což byla často pracovní migrace.“

Rozsáhlou migraci neprokazují ani **statistiky z monitoringů**. Výstupy první fáze byly prezentovány veřejnosti v dubnu 2009 – podle nich mělo být pracovníky odboru sociální věci zkontrolováno 4541 osob (2014 bytů), tedy více než 2/3 tehdy trvale hlášených osob. Přestože takto nebyly městem vyhodnoceny, **výstupy ukazují, že v době monitoringů neprobíhala na sídlišti rozsáhlejší vnější ani vnitřní migrace. Naprostá většina kontrolovaných osob (96,5%) měla hlášený trvalý pobyt v místě svého bydliště**, mimo Litvínov mělo trvalý pobyt hlášeno jen 2% kontrolovaných osob, přičemž jen u 15 z nich

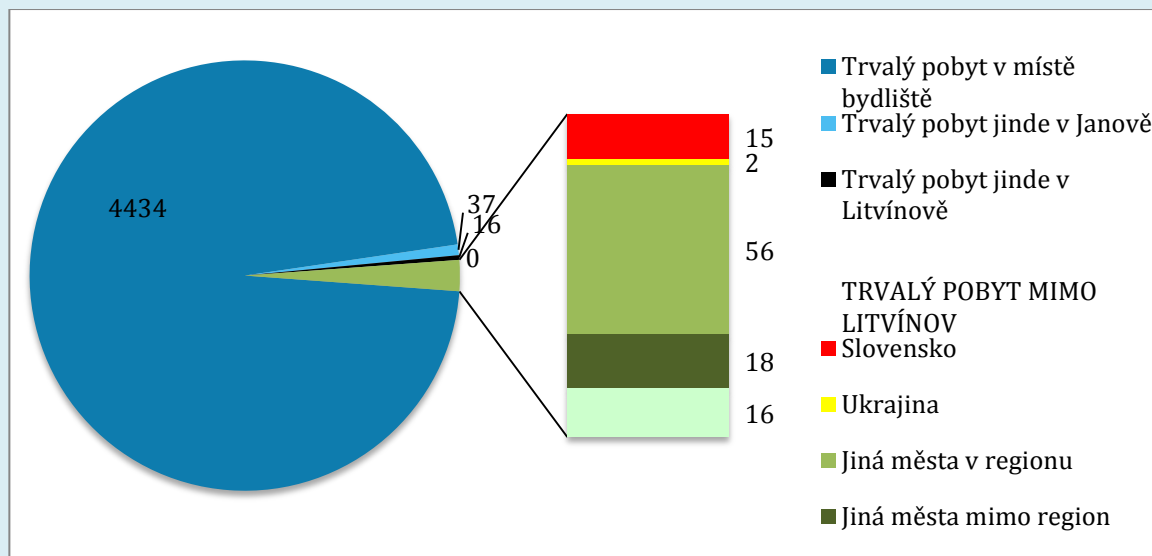
⁶³ Dostupné online: http://teplicky.denik.cz/zpravy_region/zkontrolovali-domy-na-viktorine-hadka-byla-o-pocet-kulen-20150730.html

⁶⁴ Dostupné online: <http://www.e-mostECKO.cz/zpravy/litvinov/1767-video-straznici-se-psodvdy-kontroluji-v-janove-opustene-byty-v-panelovych-domech>

⁶⁵ Toto mohlo být spojeno s prudce se zhoršující se ekonomickou situací některých domácností po slovenské reformě dávkového systému v roce 2004, přímou souvislost nicméně není možné dokázat.

⁶⁶ Odborný odhad pracovníků, které mají dávkovou agendu na starost – vzhledem k omezenému fungování systému pro správu sociálních dávek nejsou tato data dostupná.

šlo o osoby, které by měly hlášený **trvalý pobyt na Slovensku (0,3% celkového počtu)**⁶⁷. Podrobněji je toto ukázáno na Grafu 6 níže.



Graf 6: Místo trvalého pobytu kontrolovaných osob v rámci první fáze implementace politik nulové tolerance. Zdroje dat: Prezentace *Nulová tolerance a Mapování Janova* z dubna 2009⁶⁸, zpracování vlastní.

V prezentaci 1. fáze monitoringů pro veřejnost však město pracovalo pouze s daty o domácnostech, které neměly v místě bydliště trvalý pobyt. Opomenutí naprosté většiny obyvatel, kteří měli trvalé bydliště „v pořádku“, vedlo k neúměrnému zdůraznění migrace několika rodin. **Vytržením z kontextu a použitím označení některých skupin („neustále se stěhují“)** je tak vytvářen dojem, že jde o problém podstatně vyššího rozsahu – jak ukazuje Schéma 4 níže.

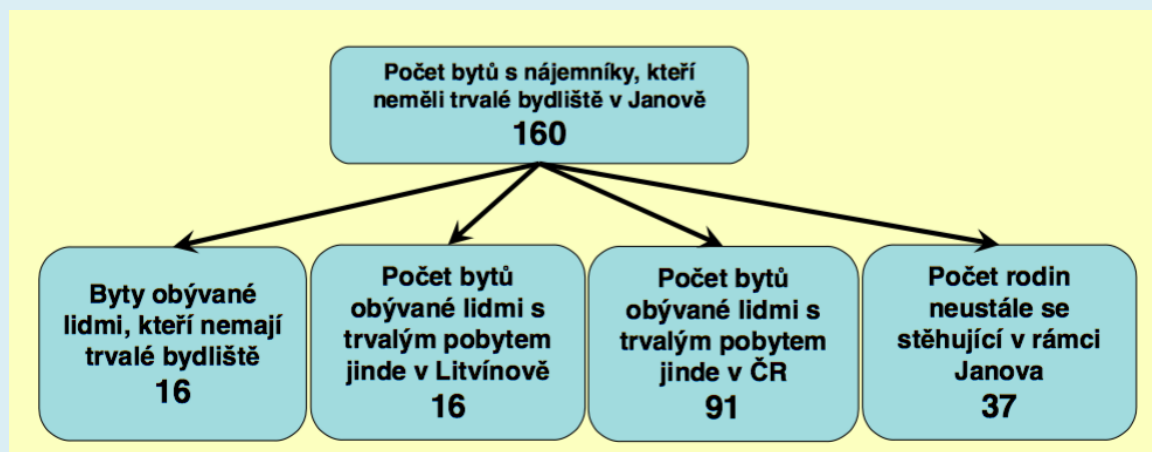


Schéma 4: Zobrazení místa pobytu v prezentaci výstupů první fáze implementace politik nulové tolerance. Zdroj: Prezentace *Nulová tolerance* z dubna 2009⁶⁹.

Některé tehdejší dokumenty města otevřeně při znávají, že **monitoringy sloužily jako nástroj pro znepríjemnění života rodinám, které město vnímalo jako (potenciálně) problematické**. Monitoring v tomto ohledu sloužil jako opatření, které bylo – v tomto případě úspěšně – aplikováno, aniž by bylo

⁶⁷ V další etapě Nulové tolerance v Litvínově od ledna do června roku 2010 monitorovali sociální pracovníci odboru sociálních věcí 157 bytů a zkontrolovali 438 osob. Za stejné období se do Janova přihlásilo k trvalému pobytu 342 osob. Z toho 84 osob se přistěhovalo z Litvínova a 152 osob se přestěhovalo z jiných měst, nejvíce z Mostu, odkud přišlo do Janova 27 lidí.

⁶⁸ Zdroj: Problematika Janov. *Litvínov, oficiální web města*. Dostupné online: http://www.mulitvinov.cz/vismo/zobraz_dok.asp?id_org=8604&id_ktg=53162&n=problematika%2Djanov

⁶⁹ Zdroj: Problematika Janov. *Litvínov, oficiální web města*. Dostupné online: http://www.mulitvinov.cz/vismo/zobraz_dok.asp?id_org=8604&id_ktg=53162&n=problematika%2Djanov

třeba prokazovat konkrétní přestoupení pravidel. Příkladem může být případ „početné rodiny olašských Romů ze Slovenska“:

„bylo zjištěno, že někteří členové rodinného klanu jsou spjati se závažnou trestnou činností a vše nasvědčovalo tomu, že podobnou činností se budou zabývat i zde v Janově (...) Nepřetržitým monitorováním jednotlivých odnoží rodiny nakonec vedlo k jejich rozhodnutí o vystěhování z Litvínovska.“⁷⁰

Ve spolupráci s vlastníky bytů docházelo v návaznosti na monitoringy také **k vystěhování některých rodin**, které měly dluhy:

„Několik neplatičů nájemného už sociální pracovnice městského úřadu za asistence strážníků vystěhovaly do ubytoven. (...) Město spolupracuje s majiteli bytů v Janově, kteří plánují vystěhovat další desítky neplatičů nájemného. Firma Haines [později CPI byty – pozn. aut.] předá v nejbližší době 47 výpovědí z bytů, podala i 51 žalob na vyklizení bytů. První problémové nájemníky by mohla začít vystěhovávat v polovině roku [2009 – pozn. aut.]“⁷¹

Podobně popisoval tehdejší situaci zástupce Krušnohory, s firmou CPI největší vlastník (a správce) bytů v Janově:

„My jsme poskytli naši databázi. (...) Zjistili jsme lidi, co bydleli načerno nebo se špatnými smlouvami – bud' jsme je legalizovali nebo vyhnali.“

K vypuzení nežádoucích obyvatel mělo částečně sloužit i **omezení přístupu k sociálním dávkám, respektive kontrola jejich využití**. Podle prezentací ze začátku roku 2009 byly v návaznosti na monitoringy odejmuty nebo pozastaveny dávky 123 rodinám, V návaznosti na monitoringy byly odebírány dávky osobám, které „*nahlásily nepravdivé údaje, nebo je neaktualizovaly*“. Jak bude ukázáno v závěru (6.2) v roce 2009 v Litvínově došlo k poklesu počtu vyplácených dávek, dlouhodobý trend je nicméně opačný.

4.2 Kontrola veřejného prostoru a kriminality

Jak bylo popsáno v předchozí kapitole (3.1), je v premisách, z nichž nulová tolerance vychází, úzce spojováno využívání veřejného prostoru se zhoršováním sousedských vztahů a s konflikty v lokalitě. Opatření popsána v této části na to reagují zvýšenou mírou kontroly pohybu a chování osob ve veřejných prostorách. Opatření jsou na jednu stranu zdůvodňována **zmírněním hluku nebo snížením kriminality, tedy problémy, s nimiž se potýkají všichni obyvatelé lokality**. Na stranu druhou jsou často odrazem obecnějšího negativního vnímání **využití veřejných prostor, zejména přítomnosti Romů ve veřejném prostoru** bez ohledu na to, zda dochází k porušování večerního klidu či konfliktům. V rámci rozhovorů jsme se setkali s vyjádřeními, která popisují problémy jako „*na lavičkách sedí hrozny cikánů*“ nebo „*pubertáci sedí na schodech, když kolem člověk jde, tak maj blbý kecý, že se maj zvednout*“. **V rámci nulové tolerance tak dochází k redefinici důrazu bezpečnostních politik od kontroly kriminality ke kontrole využití veřejného prostoru.**

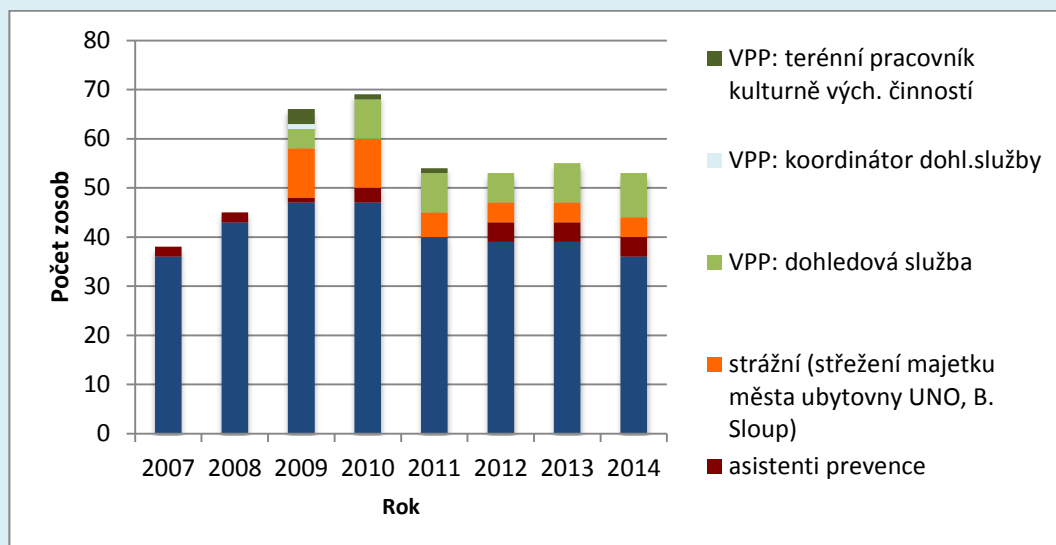
V úvodní fázi uplatňování politik nulové tolerance představovalo hlavní nástroj pro kontrolu veřejného prostoru posílení hlídkové a dohledové služby Městské policie. Její kapacity a intenzita práce jsou se zavedením politiky nulové tolerance posilovány a vznikají nové pozice. Potřebám realizace kontroly veřejného prostoru byly přizpůsobeny i nástroje státní aktivní politiky zaměstnanosti. Zejména v Litvínově rostla v první fázi také intenzita práce Policie ČR - viz rámeček na následující stráně.

⁷⁰ Zdroj: Výroční zpráva městské policie za rok 2009. *Litvínov, oficiální web města*. Dostupné online: http://mulitvinov.cz/mp/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=100115&id_dokumenty=1262

⁷¹ Zdroj: Litvínov zrušil služebnu strážníků v janovském sídlišti pro veřejnost, nebyl zájem. *Romea.cz*. 12.2.2009 <http://www.romea.cz/cz/zpravy/litvinov-zrusil-sluzebnu-strazniku-v-janovskem-sidlisti-pro-verejnost-nebyl-zajem>

POSÍLENÍ KAPACIT BEZPEČNOSTNÍCH SLOŽEK

K posílení kapacit dochází nicméně zejména u **Městské policie**. V obou městech jsou zároveň s nulovou tolerancí zavedeny **asistentské pozice (prevence kriminality, dohledová služba, viz rámeček)**. V Litvínově dosáhl nejvyššího počtu v letech 2010 a 2011 (viz Graf 7).



Graf 7 Kapacity Městské policie Litvínov v letech 2007-2014. Zdroj: Výroční zprávy Městské policie Litvínov 2006-2014

Primárním úkolem asistentů byla pochůzková činnost spojená s dohledem nad dodržováním jednotlivých pravidel (nikoliv ale jejich sankční vymáhání) a řešení drobných konfliktů. Skutečný výkon se ovšem do určité míry odvíjel od osobnosti konkrétního vykonavatele. **Povaha těchto pozic tak zároveň odráží úzké propojení sociálních a bezpečnostních politik, k němuž se zavedením nulové tolerance dochází.** V některých případech přitom dochází k propojení dohledové služby se sociální poradenstvím - asistenti prevence kriminality jsou v Janově jediní terénní pracovníci, s nimiž jsou místní obyvatelé všeobecně obeznámeni.

Na dohledových a asistenčních pozicích byly často zaměstnání (dlouhodobě) nezaměstnaní⁷², kteří prošli výběrovým řízením a následným školením. Využití VPP (veřejně prospěšné práce) vedlo de facto k situaci, kdy jedna skupina chudých kontrolovala jinou, přičemž její postavení nebylo srovnatelné (ať již co do výše platu, jistoty zaměstnání či sociálních jistot) s běžnými strážníky MP. Romy, kteří na těchto pozicích pracovali, bylo silně tematizováno nerovné postavení v policejní hierarchii a nízký statut těchto pozic.

Politiky nulové tolerance měly podle jejich propagátorů posílit fungování **Policie ČR** především při potírání drobné kriminality a přestupků, jak popisoval zpětně tehdejší místostarosta M. Klika:

„Ale tím, že já jsem byl bývalý státní policajt [...], bylo to na osobních vztazích a dokázali spolupracovat [...] / státní policie, dostali od nás vytištěné vyhlášky města a začli se na to zaměřovat, začli to kontrolovat. Což jednoznačně můžou, otázka vždycky byla to, jestli to chtěli dělat, nebo ne.“

Později nicméně volili zástupci Policie ČR ve svých stanoviscích k nulové toleranci spíše opatrnější postoj. Policie ČR je podle nich na opatřeních nulové tolerance neparticipuje:

[Policie ČR je] „apolitickým orgánem bezpečnostní správy státu, která se při své činnosti striktně řídí platnou legislativou. Ta nám také ukládá povinnosti, oprávnění, nebo náplň činnosti a v souvislosti s tím se v těchto normách nikde o žádné nulové tolerance nehovoří.“⁷³

Rozšíření kapacit bezpečnostních složek spolu se zavedením nástrojů zaměřených na využití kontroly veřejných prostor **výrazně zvyšuje pocit dohledu a silně ovlivňuje každodenní život obyvatel lokality⁷⁴.**

⁷² Např. město Duchcov uzavřelo v roce 2013 s úřadem práce ČR dohodu o zřízení 10 míst formou VPP na pozici asistent dohledové služby. Z VPP byli částečně placeni i pozice asistentů prevence kriminality, které koordinovala místní Městská policie, kde byli zaměstnání jak Romové tak etničti Češi, což bylo celkově hodnoceno velmi pozitivně.

⁷³ Vyjádření tiskového mluvčího Policie ČR v Teplicích, nrap. Bc. Daniela Vítka pro účely výzkumu, (srpen 2015)

Kontrola veřejného prostoru nicméně nebyla limitována jen na zintenzivnění práce Městské policie. V rámci nulové tolerance vznikly specifické nástroje cílené na kontrolu veřejného prostoru, které jsou popsány v první části této kapitoly (4.2.1). V rámci druhé části (4.2.2) se budeme věnovat tomu, jak daná opatření vnímají samotní obyvatelé. Třetí část (4.2.3) se pak zaměřuje na dopady na celkovou organizace prostoru a probíhajících rekonstrukce.

4.2.1 Nástroje

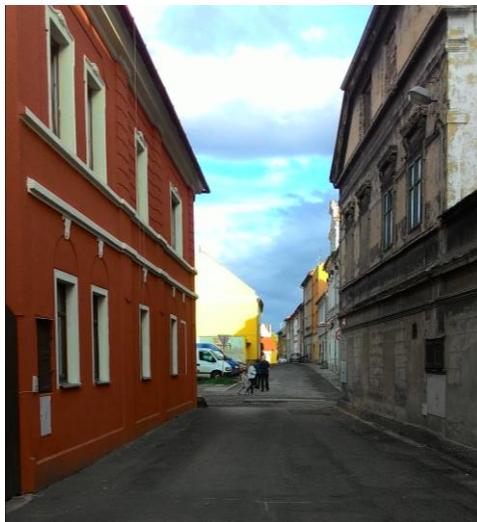
Udělování pokut za drobné přestupky

Výrazný posun v přístupech Městské policie byl vnímán zejména v Duchcově, kde respondenti poukazovali v období po zavedení nulové tolerance (na rozdíl od Janova ale nikoliv dlouhodobě) na zvýšenou intenzitu práce Městské policie. Jak popisuje sociální pracovník:

„Nově byly pokuty za to, za co se dřív pokuty nedávaly – ježdění na kole bez helmy, chození po silnici – přitom tady nejsou někde chodníky vůbec, když to tady projdete, uvidíte, někde ten chodník přechází v silnici skoro bez jasné hranice (...) říká se, že někdo dostal pokutu za to, že přecházel ulici napříč (...) problém ale nebyl v důslednosti, ale v pojetí, v tom nadřazení represe nad prevencí.“



Obr. 7 a 8: Ulice a chodníky v Duchcově.



Zdroj: Archiv autorů

V Janově i Duchcově začali příslušníci Městské policie také intenzivně perlustrovat vybrané obyvatele lokality. Jen za rok 2013 tak například Městská policie Duchcov zkontrolovala totožnost ve 4 868 případech⁷⁴. **Jedná se o více než polovinu počtu trvale hlášených osob v Duchcově a počet, který značně přesahuje počet šetřených přestupků.** I když se v uvedený rok se odehrála ve městě řada protestů, jichž se účastnilo mnoho přespolních, **údaj vzbuzuje podezření ze zneužívání kontrol totožnosti.**

Odstranění laviček a dětských hřišť

Jak v Janově tak v Duchcově jsou krátce po zavedení nulové tolerance odstraňovány lavičky. V Janově jsou rušena i stará dětská hřiště, která jsou v některých místech nahrazována parkovišti, jindy po nich zůstává pouze prázdný prostor. Odstraňování laviček a

⁷⁴ V roce 2012 došlo také ukončení provozu diskoték v klubu „Áčko“ v místním kulturním domě došlo. Nájemci této provozovny nebyla prodloužena nájemní smlouva.

⁷⁵ MP Duchov, Městská policie v číslech za rok 2013, 29.04.2014, dostupné na <http://www.mpduchcov.cz/index.php/odchycena-a-nalezena-zviata-2/347-29-04-2014-mestska-police-v-cislech-za-rok-2013>

zrušení dětských hřišť je zdůvodňováno tím, že se zde lidé (Romové) „srocují“, v případě dětských hřišť je zdůvodnění dále spojováno zejména s rušením nočního klidu teenagery. V době realizace výzkumu byla v Janově jen dvě malá dětská hřiště (viz 4.2.3).



Obr. 9 a 10: Místo odstraněné lavičky, Duchcov. Místo bývalého dětského hřiště, Janov.

Zdroj: Archiv autorů

Zákaz sezení mimo lavičky

Kontrola využití veřejného prostoru je v obou městech posléze institucionalizována prostřednictvím obecních vyhlášek – zakazují tzv. „škodlivé činnosti“, které „mohou narušit pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy“, mezi které je řazeno „používání křesel nebo grilu na veřejných prostranstvích, sezení na zídkách, „umísťování předmětů“ ve veřejných prostranstvích (podrobněji viz rámeček níže). Vzhledem k tomu, že lavičky byly odstraněny, je tímto zakázáno sezení ve veřejném prostoru. Vyhlášky platí ve více částech města, naprostá většina respondentů se nicméně shoduje na tom, že je v lokalitách vymáhána s podstatně vyšší intenzitou než v jiných částech města – kde navíc zůstaly umístěné lavičky. V roce 2013 shrnuje reportáž na Romea.cz přehled přestupků, za které jsou místní obyvatelé pokutováni:

- sezení na schodech mezi patry v domě, na schodech vedoucích z chodníku do domu,
- sezení na obrubnicích a stavebních prvcích vůbec,
- sezení na vlastní donesené židli či jiném předmětu
- sezení na kanále (i za to jedna paní dostala 500 korun pokuty)
- pokud stojí více lidí spolu na chodníku (cestě)
- vstup na trávník (zde se strážníci svým postojem liší, jedni to umožňují, druzí nikoli)
- pouštění hudby venku (například z automobilu), jakékoli provozování hudby venku atd
- hlasitější povídání venku (aniž by napřed změřili, jestli byla překročena hygienická norma).⁷⁶

Zákaz sezení ve veřejném prostoru se v kontextu dalších opatření podílí na změně povědomí, jaké chování je a není přijatelné. **Setkávání se a pobyt ve veřejném prostoru, který je u jiných obyvatel či v jiných městech vnímán jako pozitivní rys živého města⁷⁷ se stává přestupkem a porušením „dobrých mravů“.** Tento vývoj dopadá nejsilněji na ty, kteří jsou zvyklí se ve veřejném prostoru kolem domů pohybovat více, tedy zejména na děti. **Běžné chování se tak stává znakem „nepřízřivosti“.**

⁷⁶ Zdroj: Janov: Litvínovští strážníci šikanují a zastrašují místní Romy. Jeden z nich zmlátil mladou ženu. Romea.cz. 10. 7. 2013. Dostupné online: <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/janov-litvinovsti-straznici-sikanuji-a-zastrasuji-mistni-romy-jeden-z-nich-zmlatil-mladou-zenu> (Navštíveno 20. 12. 2015)

⁷⁷ Srovnej s textem na webu populární iniciativy Zažít město jinak: „Díky vzrůstajícímu zájmu o aktivity ve veřejném prostoru jsme spustili komunitní web s názvem „Zažít město normálně“, který obsahuje kalendář sousedských akcí po celé republice, příklady úspěšných akcí, rady a tipy pro pořadatele a do budoucna také manuál, jak pořádat sousedskou slavnost, který vzniká ve spolupráci s MČ Praha 7. Zažijeme město spolu každý den!“ Viz. <http://zazitmestojinak.cz/zazit-mesto-normalne/index.html>

OBECNÍ VYHLÁŠKY KONTROLUJÍCÍ VYUŽITÍ VEŘEJNÉHO PROSTORU

V Janově jde o *Obecně závaznou vyhlášku 6/2010 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města* a o dva roky pozdější *Obecně závaznou vyhlášku 3/2013 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města*. Vyhláška z roku 2013 zakazuje škodlivé činnosti, které „*mohou narušit pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy*“, jako je používání křesel nebo grilu na veřejných prostranstvích, sezení na zídkách, „*umísťování předmětů*“ ve veřejných prostranstvích. „*Sezení*“ se povoluje jen na vlastníkem schválených lavičkách (viz obr níže).

Článek 2 Škodlivé činnosti

Činností, která by mohla narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, být v rozporu s ochranou veřejné zeleně nebo narušovat estetický vzhled města dle místních podmínek na území města Litvínova je:

- a) požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství;
- b) umísťování předmětů sloužících k odpočinku, rekreaci a stravování (lavice, lavičky, židle, křesla, sedací soupravy, stoly a podobný nábytek), k přípravě pokrmů (grily, udrmy, vařiče a podobná zařízení), jakož i používání těchto předmětů, na některých veřejných prostranstvích;
- c) sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny (palisády, zděné a betonové zídky a zábrany, odpadkové koše apod.).

Článek 3 Požívání alkoholických nápojů

- 1) Činnost dle čl. 2 písm. a) této vyhlášky se zakazuje na těchto veřejných prostranstvích:
 - a) na sportovištích přístupných bez omezení;
 - b) na dětských hřištích, pískovištích a dalších zařízeních určených pro dětské hry, a v okruhu 100 m od nich;
 - c) v okruhu 100 m od zdravotnických a školských zařízení;
 - d) v prostoru zastávek a nástupních ostrůvků městské hromadné dopravy, a v okruhu 5 m od nich;
 - e) v okruhu 100 m od provozoven nabízejících potravinářské zboží,

Článek 4 Umísťování předmětů

Činnost dle čl. 2 písm. b) je zakázána bez souhlasu vlastníka veřejného prostranství na veřejných prostranstvích vymezených v příloze č. 1. Ustanovení se nevztahuje na zvláštní užívání dálnic, silnic a místních komunikací³⁾ ani na zábory veřejného prostranství⁴⁾.

Článek 5 Sezení

Činnost dle čl. 2 písm. c) je povolena na lavičkách a jiných zařízeních, která jsou svou povahou určena k sezení a odpočinku, umístěných vlastníkem (nebo s jeho souhlasem) veřejného prostranství (resp. pozemku). Na jiných stavebních částech, předmětech a zařízeních umístěných vlastníkem (nebo s jeho souhlasem) veřejného prostranství (resp. pozemku) je tato činnost povolena jen s jeho souhlasem.

Obr. 11: Obecně závazná vyhláška 3/2013 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města Litvínov, článek 3-5

V Duchcově, kde je využití veřejných prostor upraveno v březnu 2015 *Obecně závaznou vyhlášku č. 4/2015 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ochraně veřejné zeleně a zlepšení vzhledu města*, kterou přijalo na zasedání městské zastupitelstvo na návrh koalice. Znění vyhlášky v Duchově je velmi podobné Litvínovu. Mezi činnostmi, které jsou „*v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku*“, je opět zařazeno umísťování předmětů, příprava pokrmů a sezení na předmětech, které k tomu nejsou určeny, že zákaz umísťování předmětů jsou nicméně vyjmuty „*zdravotní pomůcky (například chodítko se sedačkou)*“ a sezení mimo lavičky je povoleno pro „*osoby zdravotně postižené nebo náhle stížené nevolností za účelem krátkodobého oddechu pro načerpání sil*“.

Článek 2 Škodlivé činnosti

Činností, která by mohla narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, být v rozporu s ochranou veřejné zeleně nebo narušovat estetický vzhled města dle místních podmínek na území města, nebo jeho části, je:

- a) umístování předmětů sloužících k odpočinku, rekreaci a stravování (lavice, lavičky, židle, křesla, sedací soupravy, stoly a podobný nábytek) a přípravě pokrmů (grily, udrny, vařiče a podobná zařízení), jakož i používání těchto předmětů;
- b) sezení na stavebních částech, předmětech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny (palisády, zděné a betonové zidky a zábrany, odpadkové koše apod.).

Článek 3 Umístování předmětů

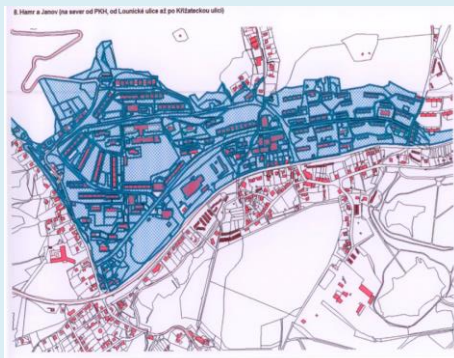
- 1) Činnost dle čl. 2 písm. a) je zakázána bez souhlasu vlastníka na veřejných prostranstvích vymezených v příloze č. 1. Ustanovení se nevztahuje na prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovny určené k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona¹, zvláštní užívání dálnic, silnic a místních komunikací² ani zábory veřejného prostranství³.
- 2) Výjimku ze zákazu dle odst. 1 mají osoby zdravotně postižené při umístění zdravotní pomůcky (např. chodítko se sedačkou) nebo jiného obdobného prostředku umožňujícího sezení, a to za účelem krátkodobého oddechu pro načerpání sil pro další pohyb.

Článek 4 Sezení

- 1) Sezení na veřejném prostranství je povoleno na lavičkách a jiných zařízeních, která jsou svou povahou určena k sezení a odpočinku, umístěných vlastníkem (nebo s jeho souhlasem) veřejného prostranství (resp. pozemku). Na jiných stavebních částech, předmětech a zařízeních nacházejících se na veřejném prostranství a umístěných vlastníkem (nebo s jeho souhlasem) veřejného prostranství (resp. pozemku) je tato činnost povolena jen s jeho souhlasem.
- 2) Výjimku z pravidla uvedeného v odst. 1 mají osoby zdravotně postižené nebo náhle stížené nevolností nebo slabostí, a to za účelem krátkodobého oddechu pro načerpání sil pro další pohyb, a to jen tehdy pokud sezením na takové stavební části, předmětu nebo zařízení nebude ohroženo zdraví takové osoby a současně nebude hrozit poškození takové stavební části, předmětu nebo zařízení.

Obr. 12: Obecně závazná vyhláška č. 4/2015 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ochraně veřejné zeleně a zlepšení vzhledu města Duchcov

V litvínovské vyhlášce jsou vymezeny části města, na které se vyhláška vztahuje, jde o městské parky, dále o území v centru města. Janov představuje jedinou celistvou čtvrť města včetně obytné zástavby, na kterou se vyhláška vztahuje. Podobně tomu je v Duchcově, kde zóna se zákazem sezení zahrnuje celou jižní část města a dokonce i jediné tamní hřiště, dále ale i centrální část sídliště v severní části



Mapa 5 a 6: Místa platnosti vyhlášek v Janově (vlevo) a J. Duchcově

Kontrola využití veřejného prostoru představuje opatření, které je z nulové tolerance **nejsnáze přenositelné do jiných měst. S přijímáním vyhlášek omezujících využití veřejného prostoru po vzoru Litvínova se setkáme v posledních letech nejen v Duchcově, ale i v dalších městech ústeckého a karlovarského kraje.** Toto souvisí s jednoduchostí implementace a mediální viditelností.

Kamerové systémy

V Litvínově je kamerový systém provozován téměř 10 let, je průběžně rozšiřován a modernizován. Poslední modernizace kamer speciálně na sídlišti Janov proběhla letos (2015) v létě a byla financována z evropských peněz prostřednictvím Integrovaného operačního programu⁷⁸. V Litvínově byli na pozici operátorů kamerového systému zaměstnávání dlouhodobě nezaměstnaní ve spolupráci s úřadem práce⁷⁹. V Duchcově též existuje rozsáhlý kamerový systém již více než 10 let. Na okraj připomeňme, že právě pochybení policisty při práci s kamerovým systémem bylo klíčové v případě vyhrocení situace v Duchcově v souvislosti s napadením (viz kap. 2.3). **Kamerové systémy** dokreslují pocit všudypřítomného policejního dohledu.



Obr. 13 a 14: Kamerové systémy v Duchcově (vlevo) a Janově.

Zdroj: Archiv autorů

Kontroly chodeb domů

V Janově se kontroly „veřejného prostoru“ přesunuly i do polosoukromých prostor - další úroveň kontrol, která je zde v rámci nulové tolerance realizována, je **kontrola dodržování požárních předpisů na chodbách bytových domů za asistence Městské policie**, jak popisuje dobová mediální zpráva:

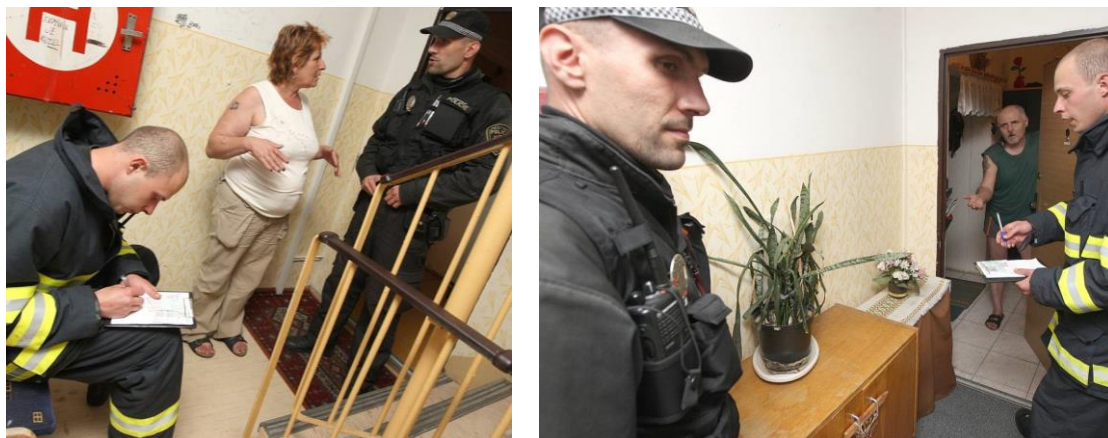
„Litvínovský hasič Michal Huraj s kolegou Ladislavem Fryčkem a za asistence strážníka Davida Vorla si na mušku vzali především odstavený nábytek, velké botníky, matrace ale i skříně nebo zastavěné hydranty na chodbách domů. Nájemníky bytů pak za uskladnění nábytku na chodbě v rámci nulové tolerance čekala bloková pokuta ve výši stokoruny.“⁸⁰

⁷⁸ Zdroj: Začíná revitalizace kamerového systému v Janově. *Litvínov, oficiální web města*. 24. 7. 2015. Dostupné online: <http://www.mulitvinov.cz/zacina-revitalizace-kameroveho-systemu-v-janove/d-450050>

⁷⁹ Zdroj: Na Litvínov a okolí dohlíží kamerový systém. *Severočeský deník*.cz 9. 5. 2014. Dostupné online: <http://www.severoceskydenik.cz/zpravy/na-litvinov-a-okoli-dohlizi-kamerovy-system.html>

⁸⁰ Zdroj: Za odložené věci na chodbách paneláků padají pokuty. *Deník.cz*. 23. 6. 2009. Dostupné online: <http://www.denik.cz/regiony/za-odlozene-veci-na-chodbach-panelaku-padaji-pokut.html>

Kontroly byly realizovány v počátcích politiky nulové tolerance a pak opět v roce 2014⁸¹, podle rozhovoru s Martinem Klikou se zaměřovaly nejen na prostory domů, ale i parkování aut v jejich okolí.



Obr. 15 a 16: Medializace kontrol hasičů v Janově.

Zdroj: Za odložené věci na chodbách paneláků padají pokuty. Deník.cz. 23. 6. 2009⁸².

4.2.2 Reakce veřejnosti

Obyvatelé lokality

Většinou respondentů bylo vnímáno, že **vyšší míra aktivity policie s sebou nesla určité zklidnění hluku ve veřejném prostoru**, byť ani jedna lokalita nebyla obyvateli považována za bezpečné místo. Naopak **vyhlášky cílené na kontrolu veřejného prostoru byly vnímány jako velmi problematické**. Obyvateli lokalit byl silně akcentován pocit nespravedlnosti a frustrace. Zde je třeba zdůraznit **absurditu označení sezení venku jako přestupku vzhledem k absenci jakéhokoliv vybavení veřejného prostoru**. Místní obyvatelé řeší tuto situaci v případech, kdy sedí např. na schodech, obrubníku nebo trávniku a projíždí hlídka policie tak, že se postaví. Podobnou zkušenost popisují i další výzkumníci (Mazáková 2015):

„Tento prvek se v praxi projevuje neustálým „dřepováním“ některých obyvatel, kteří v pravidelných intervalech, jako na povel, vstávají ze schodů před domy, ve kterých žijí. Vstávají tehdy, když kolem nich projíždí policejní auto. Tento prvek se opakuje několikrát denně a vnáší do sídliště atmosféru policejního drilu, kterou většina občanů, s kterými jsme hovořila, hodnotí negativně. „Tady už nemůžeme ani sedět na schodech.“ Lidé chápou, že je nutné dodržovat a kontrolovat např. rušení nočního klidu, proč ale nemůžou sedět na schodech či trávě před domy, ve kterých žijí, už nechápou.“

V Janově měli v době realizace výzkumu s pokutami zkušenost téměř všichni romští respondenti. Udělené pokuty se podle zkušenosti respondentů pohybovaly mezi 50 a 300 korun. Respondenti se nicméně shodovali na tom, že v některých případech je možné situaci řešit domluvou – podle Městské policie je pokuta udělována při (třetím) opakování „přestupku“. V rámci výzkumu jsme se setkali s příběhy pokutování dítěte, které si vyneslo dětskou stoličku nebo míč před dům, těhotné ženy, která si sedla na zídku nebo obrubník. **Ve většině případů pokutu respondenti zaplatili, někdy byla splácena ze sociálních dávek, v dalších**

⁸¹ Zdroj: Policisté znovu kontrolují panelové domy v Janově, zajímají se i o kolonie, garáže a herny. e-mostecko. 14. 4. 2014. Dostupné online: <http://www.e-mostecko.cz/zpravy/54-zprava-dne/2164-policiste-znovu-kontroluji-panelove-domy-v-janove-zajimaji-se-i-o-kolonie-garaze-a-herny>

⁸² Dostupné online: <http://www.denik.cz/regiony/za-odlozene-veci-na-chodbach-panelaku-padaji-pokut.html>

případech se z ní stal dluh vůči městu⁸³. Vysokou míru frustrace místních obyvatel vystihují následující citace⁸⁴:

„Tady je to koncentrák, akorát, že není válka. Nesmíme nikam chodit, nesmíme si nikde sednout. Vám říkám, jsme tu jako v koncentráku. Jsme tu jako králíci, akorát doma můžeme sedět. Akorát že i ti králíci mají svobodu, protože když jdou ven, tak pak můžou skákat kolem dokola. To my nemáme, my tu už nemůžeme dělat nic. Byly tu lavičky, ale teď z nich udělali parkoviště. Říkali nám, že můžeme sedět na lavičkách za barákem, ale podívejte se kolik nás tu je a ty lavičky jsou tu dvě. Tak vždycky když jede auto dokola, tak si na těch schodech před barákem vstoupneme, abychom nedostali pokutu.“

„Chtěli jsme si tady dělat třeba gril nebo něco, tak to nám taky zakázali. Pak nás napadlo, že si tady uděláme lavičky sami, ale to nám taky zakázali, protože na to nemáme povolení. Tady nic není pro ty lidi.“

Podle reportáže Romey z roku 2013 vyhláška „činí z Romů občany druhé kategorie.“⁸⁵ Reportáž **vztahuje frustraci pouze k Romům, v rámci výzkumu jsme se setkali s velmi negativními reakcemi i ze strany neromských obyvatel.** Jak popisoval jeden respondent, celková situace se v Janově v posledních letech prudce zhoršuje „a město s tím nic nedělá, jen tu chodí policie a dává pokuty za nesmysly“.

Plošné kontroly pohybu ve veřejném prostoru kritizuje i veřejná ochránkyně práv Anna Šabatová⁸⁶. Prvním městem, které vyhlášku tohoto druhu zavedlo, byla Rotava na Karlovarsku, v době realizace výzkumu se schylovalo k napadení tamější vyhlášky u Ústavního soudu z iniciativy senátora Václava Lásky⁸⁷. Důležitým momentem pro šíření obecních vyhlášek omezujících svobodu pohybu je však neaktivita Ministerstva vnitra, které má kontrolu obecních vyhlášek na starosti a v případě pochybností může vznést dotaz k Ústavnímu soudu. To se však zatím v žádném z případů nestalo.



Obr. 17: Prostor jediné dětského hřiště v jižní Duchcově, kde platí podle městské vyhlášky zákaz sezení.
Zdroj: Archiv autorů

⁸³ Jak popisuje příklad respondenta, který dostal 300 korun pokutu, protože v zimě nešel po namrzlém chodníku, ale vedle po vozovce. Převzal bloček, ale odmítl zaplatit, protože vnímal pokutu jako neoprávněnou a myslel si, že bude předvolán, že se to bude dál prošetřovat. Opět se zde vracíme k nízkému právnímu povědomí (pokutovaných) obyvatel sídliště – převzetí (podpis) bločku právně znamená souhlas s postihem.

⁸⁴ Citace jsou převzaty z výzkumu T. Mazákové (2015)

⁸⁵ Zdroj: Janov: Litvínovští strážníci šikanují a zastrašují místní Romy. Jeden z nich zmlátil mladou ženu. *Romea.cz*. 10. 7. 2013. Dostupné online: <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/janov-litvinovsti-straznici-sikanuji-a-zastrazuji-mistni-romy-jeden-z-nich-zmlatil-mladou-zenu>

⁸⁶ Zdroj: Města na severu přitvrzují. Lidem zakazují sedět na trávě i grilovat. *iDnes.cz*. 17. 5. 2015. Dostupné online: http://zpravy.idnes.cz/obce-na-severu-pritvrzují-099-/domaci.aspx?c=A151015_115826_domaci_zt

⁸⁷ tamtéž

„Slušná“ veřejnost – Osadní výbor

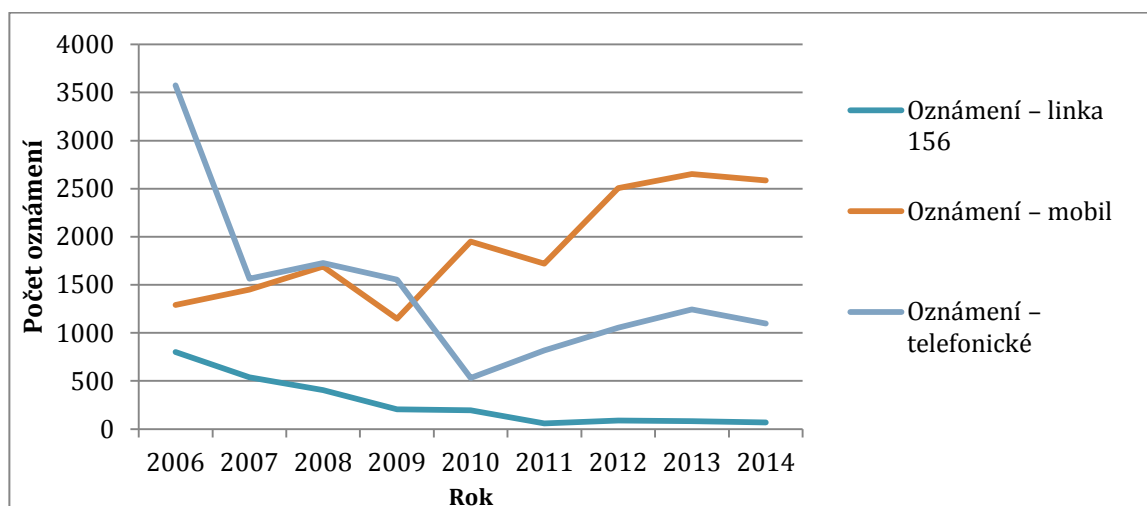
Jak již bylo řečeno, (kap. 3.3) politicky jsou příjemci politiky nulové tolerance ti, kteří přejímají nebo vnímají podobnou definici problému. Zejména v prvním půlroce probíhala v obou městech pravidelná veřejná setkání, kterých se účastní za město zástupci relevantních institucí a kde jsou představeny realizované kroky a opatření. V Duchcově byla komunikace s veřejností omezena na období vyhlášení nulové tolerance, v Janově byla rozvinuta do **širšího zapojení veřejnosti do realizace opatření, zejména do systému předávání informací**. V Janově v tomto sehrál zásadní roli již zmiňovaný **Osadní výbor** (viz kap. 2.3), který se stal v proponentem silových opatření v rámci nulové tolerance. V průběhu implementace nulové tolerance zde byl nastolen systém intenzivní komunikace, jak popisoval M. Klika:

„Takže jsme chodili pravidelně na Osadní výbor, já jsem tam chodil snad každých čtrnáct dní, teď je to snad jednou za měsíc. Telefonoval jsem si s těma lidma [...] psali mi mejly. Já jsem to vzal a když to šlo vyřešit hned, tak jsem to řešil hned a nebo jsem to druhý den někomu předal. Ale zase jsem si hned zkontroloval, jestli v tom něco udělali, neudělali, proč [...] naučil jsem se těm lidem odpovídat. I kdybych jim měl poslat jenom smsku, tak jsem jim dal vědět, že to dopadlo takhle a takhe.“

Systém pro předávání informací byl v Janově nastaven i s předsedy bytových družstev a tzv. domovníky. V roce 2010 byly ve vybraných částech Janova **rozdány mobilní telefony** pro rychlejší komunikaci s hlídkami Městské policie „a k oznamování narušování občanského soužití“⁸⁸. Předávání informací ze strany občanů oceňoval i tehdejší starosta M. Šťoviček:

*„Velice si vážíme všímavých občanů, kteří pochopili, že Nulová tolerance je nastavena v jejich prospěch, že potřebujeme jejich pomoc při prosazování našich opatření a spolupracují s námi. Ozývají se nám telefonicky, během letošního pololetí městská policie na mobilní telefon přijala přes tisíc oznámení, kterými se okamžitě zabývala. Novou možností, jak se zapojit do veřejného pořádku, je oznámení na e-mailovou adresu prevence@mulitvinov.cz, která v žádném případě nebudou zasunuta do šuplíku.“*⁸⁹

Citace výše ukazuje i na vědomí **význam zpětné vazby na vnímané problémy** obyvatel ze strany proponentů politik nulové tolerance. Data o počtu oznámení na Městskou policii (data jsou dostupná jen celý Litvínov, viz Graf 8) ovšem nenaznačují větší množství hlášení v souvislosti se zavedením politik nulové tolerance (rok 2008/2009), byť v dalších letech roste.



Graf 8: Oznámení na MP Litvínov.

Zdroj: Výroční zprávy Městské policie Litvínov 2006-2014

⁸⁸ Výroční zpráva Městské policie Litvínov za rok 2009.

⁸⁹ Zdroj: Litvínov, oficiální web města. Dostupné online:

http://www.mulitvinov.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=8604&id=435035&n=nulova%2Dtolerance%2Dv%2Droce%2D2011

Systém komunikace nicméně vedl k především tomu, že **Osadní výbor získal privilegované postavení zástupce „obyvatel“ Janova, který potvrzoval poptávku po restriktivních opatření ze strany „místní veřejnosti“**, a to i přes to, že šlo o několik desítek osob bez jasného způsobu jejich jmenování. Osadní výbor spolupracoval například i při realizaci opatření v sociální oblasti, jako byly kontroverzní večerní kontroly v rodinách (viz 4.3.1). **Ze strany této skupiny vzniká silná poptávka po represivních řešeních pohybujících se nezřídka za hranou právního rámce**, přičemž tato poptávka v kontextu omezených dopadů jednotlivých opatření na reálnou změnu v soužití v rámci sídliště roste (viz kapitola 5). V době realizace výzkumu byla role Osadního výboru hlavními aktéry nulové tolerance - sociálním odborem města a Městskou policií - vnímána silně kriticky, jak je patrné z dále uvedených, na sobě nezávislé získaných výpovědí:

„Ti lidé si na nás jdou zakřičet, ale není to konstruktivní – hází špínu na všechno, my si na sebe necháme nadávat; nepřichází s návrhy řešení, žádná opatření (...) Podávají návrhy, které ale nedovoluje legislativa – a pak to svedou na nás, že to neřešíme.“

„Ti lidé se tam přijdou vyřvat. (...) ti lidé nám volají, že někdo sedí venku – to je nekonečný boj, to nejde vymýtít. A pak na nás [na osadním výboru – pozn.aut.] řvou, že se nám [ti, kvůli kterým nás přivolali – pozn. aut.] smějou, když odejeme.“

Politiky nulové tolerance vytvořili nereálné očekávání, že je možné vyřešit existující problémy v oblasti bezpečnosti a veřejného pořádku pomocí soustavy převážně represivních opatření. **Vytvoření privilegované skupiny „slušných občanů“ navíc násobí existující konflikt v rámci sídliště – v rámci výzkumu jsme se setkali s opakovanými případy, kdy byli vztahy s ostatními nájemníky vnímání velmi negativně.** Byly popisovány drobné střety, nadávky a konflikty okolo běžných provozních věcí, jako je kvalita vytírání společných prostor, obviňování z ničení společných prostor dlouhodobě nerekonstruovaných domů. V jedné části sídliště byl symbolem těchto událostí v průběhu léta medializovaný⁹⁰ příběh paní, o které se říkalo, že lije přípravek Savo do výtahů, kterými jezdí děti. Všechny tyto drobné příběhy vypovídají o **polarizaci a vzájemnému vyhocení vztahů.**

4.2.3 Vliv nulové tolerance na proměnu veřejného prostoru

Jak bylo řečeno v úvodu, v Janově probíhá paralelně se zavedením nulové tolerance⁹¹ rekonstrukce veřejných prostor (viz kap 3.1). V červenci 2009 bylo po uzavření dohody města Litvínov s Ministerstvem pro místní rozvoj alokováno cca 94 mil. Kč na zlepšení prostředí sídliště z Integrovaného operačního programu v rámci Evropského regionálního rozvojového fondu (ERDF). Dvě třetiny z této částky byly určeny na opravy bytových domů, třetina na veřejná prostranství⁹². Na opravy panelových domů bylo do konce roku 2013 vynaloženo 185 mil. Kč (z toho 111 milionů zaplatili majitelé objektů). Na regeneraci veřejných prostranství bylo vynaloženo 35 mil. Kč (85 % částky bylo hrazeno z ERDF). Další prostředky byly věnovány na rozvoj lidských zdrojů a sociální oblasti.⁹³ K 6.1.2014 dosáhly celkové prostředky vydané na projekt IPRM Litvínov- sídliště Janov částky 80 446 766 Kč.⁹⁴

⁹⁰ Podrobnosti viz: <http://www.romea.cz/cz/publicistika/reportaze/nulova-tolerance-na-sidlisti-janov-slusna-vetsina-a-negramotna-stredoskolackanulova-tolerance-na-sidlisti-janov-slusna>

⁹¹ Pro úplnost je třeba zmínit, že kromě popsaného spadá mezi opatření, která byla zařazována pod nulovou toleranci, ještě kontrola jízdy na černo – s nulovou tolerancí byla zavedena povinnost nastupovat do autobusů předními dveřmi.

⁹² Zdroj: *Akční plán Lokálního partnerství Litvínov 2010*, Dostupné online: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-litvinov/akcni-plan-integracnich-opatreni-lokalniho-partnerstvi-litvinov-asz-2010/download>

⁹³ Zdroj: Věra Thea Zoubková. *Sídliště Janov. Pět let procesu revitalizace. Urbanismus a územní rozvoj*, roč. XVII, č. 2/2014, Dostupné online: http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2014/2014-02/04_sidliste.pdf

⁹⁴ Zdroj: Stav realizace IPRM v IOP k 6.1.2014, Dostupné online: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/38669f7e-9661-4dff-991e-9a17e05081ef/Stav-realizace-IPRM-v-IOP-k-6-1-2014.xlsx?ext=.xlsx>

Propojení rekonstrukce s represí by mohlo být interpretováno jako prostorová aplikace teorie rozbitých oken, z níž vychází původní podoba nulové tolerance, jako bezpečnostní politiky aplikované v New Yorku (viz kap 1.2.1). Jak již bylo řečeno, teoretická východiska nulové tolerance nebyla s litvínovskou podobou těchto politik spojována, přesto je zde možné vysledovat určité paralely, které odrážejí **posun v uvažování o veřejném prostoru, který je nutno očistit a kontrolovat**. Nejviditelnější je toto ve vztahu k dětem a mládeži a obecněji k využití veřejného prostoru. Jak již bylo řečeno, byly v rámci nulové tolerance odstraněny lavičky a zrušena dětská hřiště (viz 4.2.1). **Rekonstrukce přebírá důraz na kontrolu pohybu dětí a mládeže ve veřejných prostorách prostřednictvím různých omezení jeho využití**. V rámci rekonstrukce je vytvořeno minimum prostoru pro trávení volného času dětí, naopak byly opraveny – kromě chodníků – zejména prostory okolo popelnic a košů na tříděný odpad. Z veřejných dětských hřišť však bylo opraveno jen malé hřiště v horní části sídliště (viz foto).



Obr. 18 a 19: Rekonstruovaný prostor okolo kontejnerů na odpad. Jediné opravené veřejné dětské hřiště.
Zdroj: Archiv autorů

Další hřiště a prostory pro volný čas mládeže jsou oploceny a kontrolovány – u hřiště mateřské školy byl v době výzkumu byl zvyšován plot, nově rekonstruované hřiště u školy postavené s pevným a vysokým plotem. Jeho rekonstrukce se v době výzkumu dokončovala, podle některých obyvatel mělo být otevřené pro veřejnost (po zaplacení poplatku) i v odpoledních hodinách. Samotné omezení přístupu nejde vnímat obecně kriticky, problematické je v kontextu **absence alternativních prostorů pro trávení volného času**.



Obr. 20 a 21: Dětská hřiště v Janově. Vlevo - Detail na výstražnou ceduli na plotě mateřské školy ukazuje, jak jsou na sídlišti Janov objekty občanské vybavenosti opevňovány a chráněny. Vpravo – nově rekonstruované hřiště u školy chráněné vysokým plotem.
Zdroj: Archiv autorů

Dalším podstatným aspektem je **nerovnoměrnost investic v rámci samotného sídliště**. Jak bylo řečeno, součástí projektu byly finance na rekonstrukci jednotlivých domů. **V rámci Janova byly nicméně rekonstruovány domy pouze v horní a dolní části města.** Rekonstrukce domů vychází především z rozhodnutí jejich vlastníků, je nicméně třeba zmínit, že domy v majetku některých vlastníků jsou jak ve střední tak i v ostatních částech sídliště.



Obr. 22 - 24: Stav domů v Janově – dolní část sídliště (vlevo), vybydlené (vpravo) a nerekonstruované (střed) domy ve střední části. Zdroj: Archiv autorů

Souběžně s rekonstrukcí veřejných prostor a zařízení a opravou některých panelových domů zároveň docházelo k zazdívání celých vchodů a bloků domů a dalšímu odlivu obyvatel ze sídliště (jak budeme podrobněji popisovat v kapitole 5). Z celkového počtu 113 vchodů dle čísel popisných bylo z hlediska ukončení správy bytového fondu v roce 2015 v dané lokalitě 34 kompletně zazděných, vybydlených nebo ohrožených z hlediska ukončení správy bytového fondu⁹⁵. Zazděné domy byly převážně ve vlastnictví firmy CPI a také družstva Krušnohor. Fyzická degradace některých domů v Janově kontrastující s obnovou jiných domů (domů s převažujícími neromskými obyvateli, ale i škol a školek) se tak stává obrazem pokračujícího rozkolu místní společnosti.



Obr. 25 a 26: Paralelní procesy rekonstrukce a rozpadu v Janově. Vlevo: Mateřská škola (v popředí) kontrastuje s panelovým domem, který je vystěhován a do výše 2. patra zazděný. Vpravo: zazděný dům, před kterým je nově opravený chodník. V pozadí nově rekonstruovaný dům. Zdroj: Archiv autorů

⁹⁵Úřad práce ČR, Krajská pobočka v Ústí nad Labem (2015) *Informace o nezaměstnanosti a nepojistných sociálních dávkách v Janově (městská část Litvínova) k 31. 3. 2015.*

4.3 Sociální kontrola

Jak bylo popsáno v závěru třetí kapitoly, nulová tolerance vychází z **vnímání určitých skupin osob, jako tzv. „nepřízpůsobivých“ a z potřeby usměrnění jejich chování (kap 3.3). Řada těchto skupin je, respektive může být, zároveň objektem sociálních politik (příjemci dávek, aj.). Ve vztahu k těmto skupinám jsou vybrány situace, v rámci kterých má docházet k problematickému chování. Na ně je v rámci opatření nulové tolerance zaměřena pozornost, s cílem usměrnit, pozastavit nebo znemožnit určité chování.**

V následujícím textu se nejdříve zaměříme na konkrétní popis situací, které jsou vnímány jako potenciálně problematické a na něž následně cílí jednotlivá opatření (4.3.1). Druhá část se pak věnuje posunu v práci institucí, které jsou odpovědné za implementaci sociálních politik a jsou do těchto opatření zapojeny.

4.3.1 Situace, na které je kontrola zaměřena

Opatření často reagují na reálné excesy/porušení pravidel, se kterými se pracovníci města či úřadu práce setkali nebo o kterých slyšeli. Kontrolní opatření jsou nicméně následně zobecněna a aplikována plošně na všechny osoby v dané situaci. Jde o opatření, která reagují na rozšířené stereotypy týkající se zejména Romů a silně tedy rezonují mezi širokou veřejností. Opatření je třeba vidět **v kontextu jejich mediální viditelnosti a již zmiňované symbolické roli při prokázání schopnosti města kontrolovat tzv. nepřízpůsobivé.** Tomuto napovídá i vysoká míra medializace.

Přítomnost v herně

Předcházení „zneužívání“ sociálních dávek je jednou z klíčových oblastí, na které se politiky nulové tolerance zaměřují. V rámci nulové tolerance na tuto oblast cílí několik opatření. Obvykle jde o kontroly, vykonávané Městskou policií, jejichž výstupy jsou následně předávány institucím, které jsou odpovědné za výplatu dávek. První z nich cílí na **prokázání tzv. „zneužívání“ dávek na individuální úrovni – tj. že „dávka není využívána k určenému účelu“.** Zde je třeba zdůraznit, že v zákonu o pomoci v hmotné nouzi není tato situace přesněji specifikována⁹⁶. V Litvínově tato opatření navazují na dlouhodobější trendy v omezování výplaty dávek z roku 2008, kdy začal sociální odbor dávky paušálně vyplácet poukázkami (viz kap. 2.4).

V rámci nulové tolerance slouží k dokládání tzv. „zneužívání dávek“ především kontroly heren. V rámci **kontrol heren** se zjišťuje, zda osoby, které hrají na automatech, nejsou registrováni na úřadu práce jako příjemci dávek. Kontroly heren realizovala Městská policie, data následně předávala úřadu práce, který na jejich základě rozhodoval **o vyplácení dávek prostřednictvím poukázek** (event. vyřazení osoby z databáze).

Kontroly byly aplikovány jak v Janově, tak v Duchcově. Intenzita aplikace opatření se vyvíjí v čase – v Litvínově bylo opatření intenzivněji implementováno v letech 2010 a 2011, v Duchcově v nedávné minulosti. Podle některých respondentů z Duchcova, byly nicméně na úřad práce hlášení všichni, kdo byli v herně přítomni⁹⁷ neovlivněni od toho, zda na automatech skutečně hráli, dávky jim pak byly následně vypláceny poukázkami („oni to dávali i člověku, co jen byl v herně na pivo“⁹⁸, jak to popsal jeden z informátorů). Nebylo v kapacitách výzkumu

⁹⁶ „Ve věcné formě se příspěvek na živobytí poskytne, pokud je zjevné, že by příjemce **nevyužil dávku k účelu, ke kterému je určena.** Pokud v průběhu poskytování peněžité formy dávky bude tato dávka používána k jinému účelu, než byla poskytnuta, postupuje se obdobně, a to i s využitím institutu zvláštního příjemce.“ Zákon 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, § 42 (zdůraznění doplněno)

⁹⁷ Zde je třeba podotknout, že rozšířený rasismus v obou městech vede k tomu, že do řady restaurací nemají Romové přístup – ať již pod záminkou, že jde o soukromé kluby, kde je vstup podmíněn členstvím, nebo prostřednictvím umístění cedulky „rezervace“ plošně na všechny stoly, nebo jinými neformálními pravidly.

⁹⁸ Někteří popisovali, že pokud v herně pracuje sympatizant DSSS, každý Rom je telefonicky hlášen Městské policii.

ověřovat přesnost těchto příběhů, poukazují **nicméně na nízkou legitimitu opatření mezi příjemci dávek a jeho lehkou zneužitelnost**. Vyplácení dávek poukázkami může představovat vhodnou cestu v konkrétních případech, kdy je zřejmé, že domácnost není dlouhodobě schopna hospodařit s financemi, a kdy je na tuto sankci navázána doprovodná sociální práce. Plošnější výplaty sociálních dávek v poukázkách, bez dalších opatření zejména z oblasti sociální práce, mohou nicméně sociální a ekonomickou situaci domácností zhoršit⁹⁹.

Vlastnictví vozidel u příjemců dávek

Další opatření se zaměřovalo na situace, kdy **příjemci dávek v hmotné nouzi nevyužili všechny zdroje, kterými by si mohly „zvýšit příjmy“**. Podobně jako u kontroly heren se pozornost zaměřuje na jednu – mediálně dobře viditelnou – oblast. Opatření reaguje na rozšířenou představu příjemců dávek, kteří přijíždějí na úřad žádat v drahém autě. V rámci nulové tolerance je systematicky zaměřena pozornost na to, zda žadatelé o dávky v hmotné nouzi nevlastní motorové vozidlo. Dále došlo k **elektronizaci databáze registru vlastníků motorových vozidel**, aby byl usnadněn přístup sociálního odboru (respektive později úřadu práce) k těmto datům.

Opatření vychází ze zákona o pomoci v hmotné nouzi, je nicméně jeho striktní aplikací - povinnost odprodeje majetku na majetek, který přispívá k pracovnímu uplatnění.¹⁰⁰ Jak bylo poukázáno v úvodu studie, dopravní propojenost jednotlivých měst v regionu je omezená, soukromé vozidlo se tak může stát nezbytným nástrojem pro (i příležitostné) zaměstnání. V předcházejících výzkumech jsme se setkali v regionech s obdobnou hustotou dopravy s přístupy úřadu práce, podle kterých je vlastnictví vozidla (adekvátní, tedy nízké, cenové hodnoty) potřebné pro hledání zaměstnání a s poskytováním dávek v hmotné nouzi se automaticky nevyklučovalo.



Obr. 27: Medializace kontrol řidičů v Litvínově.

Zdroj: Další litvínovští hříšníci zřejmě přijdou o dávky. *iDnes*. 19. 5. 2010

⁹⁹ Na tuto skutečnost poukazovaly zejména matky z rodin. Prostřednictvím poukázek bylo možné nakupovat jen v některých obchodech, které byly vnímány jako dražší alternativa (např. oblečení nebo školní vybavení pro děti). Z dávek v hmotné nouzi rodiny částečně platí i náklady na bydlení, které většinou nejsou příspěvkem či doplatkem na bydlení zcela pokryty, ale žádný ubytovatel jako platbu za bydlení poukázky nepřijímal. V Duchcově byl poplatek za výměnu poukázek na peníze ve výši až 30 % ceny poukázky.

¹⁰⁰ Zákon 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (zdůraznění doplněno)

(2) Zvýšením příjmu vlastním přičiněním se rozumí zvýšení příjmu (...) b) **prodejem nebo jiným využitím majetku.**

(4) Prodej nebo jiné využití majetku se nevyžaduje u (...) d) **motorového vozidla, které je využíváno k výdělečné činnosti nebo k jiným způsobem nezajistitelné dopravě do školy nebo zaměstnání (..)**

(5) Orgán pomoci v hmotné nouzi **nemusí vyžadovat prodej nebo jiné využití majetku též v případě, kdy majetek přispívá k pracovnímu uplatnění osob.**

Prodej šrotu

Další opatření se zaměřovala na **omezení možnosti neformálního přivýdělku** pro osoby v hmotné nouzi. Problematika tzv. „práce na černo“ a neformálních přivýdělků odráží komplexní otázku vazeb mezi nízkými mzdami, diskriminací na trhu práce a vyloučením předlužených osob z pracovního trhu na straně jedné a nízkou hladinou částky živobytí na straně druhé (podrobněji Trlifajová 2015). **Opatření nulové tolerance nicméně problém neformálního zaměstnání redukuje na problém „podvodu“**. Zaměřují se přitom jen na jeho jednu - nejviditelnější – formu, a to je přivýdělek prostřednictvím sběru železa.

Ve sběrnách jsou v obdobích, kdy je na tuto oblast zaměřena pozornost, **kontrolováni všichni, kteří vyprodávají kovy** (eventuálně ti, kteří je vyprodávají opakovaně. Na tomto základě je **vytvořena databáze, která je následně předávána úřadu práce**, jak bylo popisováno v dobovém článku:

„Stačilo jen porovnat databázi lidí, kteří pobírají dávky s databází lidí, kteří do sběren odvázejí kovový šrot. Ty si pak sociální odbor pozval na kobereček a předložil jim důkazy o tom, na kolik si sběrem kovu přišli.“¹⁰¹

V Litvínově bylo toto opatření implementováno v roce 2011, tedy v období, kdy začíná být tematizován **problém volných bytů a rozebírání jejich kovových součástí (viz 5.1.2)**. **Omezení výkupu šrotů nicméně tento vývoj nezastavilo**, v rámci rozhovoru realizovaného v roce 2015 zástupce Městské policie Litvínov poukazuje na dlouhodobý nárůst problému vloupání do opuštěných bytů, podobně i místní obyvatelé upozorňují na to, že na sídlišti působí několik skupin tzv. „šrotáku“, kteří se na tuto činnost specializují, přičemž v případě, že dojde k jejímu postihu, vzniká obvykle skupina nová. To poukazuje na omezený efekt opatření. V Duchcově se se stejným opatřením setkáváme o dva roky později¹⁰².

Téma výkupu šrotu spojuje několik potenciálně velmi nosných symbolů pro populistickou politiku – kriminalizaci chudých (chudí jako zloději kovů) a příjemců dávek (kteří je pobírají neprávem, tedy je zneužívají), která je navíc silně etnizovaná (viz i Obr. 28). Kontrola výkupu kovů ve sběrnách odpadů byla silně politizována, v důsledku tlaku starostů některých severočeských obcí¹⁰³ vznikla novela vyhlášky Ministerstva životního prostředí „o podrobnostech nakládání s odpady“, ve které je stanoven zákaz platby v hotovosti za vykoupené suroviny ve sběrnách¹⁰⁴. Rychlý rozvoj opatření cílených na tento „problém“ poukazuje na jeden z velmi problematických aspektů nulové tolerance, a to je **legitimizace represivních opatření, jejichž zdůvodnění a dopady nejsou podloženy daty, stávají se nicméně velmi nosnými nástroji populistické politiky**.

¹⁰¹ Zdroj: Litvínov přitvrzuje! Sběračům kovů SEBERE DÁVKY! TV Nova. 15.7. 2011. Dostupné online: <http://tn.nova.cz/clanek/zpravy/regionalni/litvinov-pritvrzuje-sberacum-kovu-sebere-davky.html>

¹⁰² "Dvakrát až třikrát týdně chodíme do sběren, kde si opisujeme jména lidí, která se ve výkupní knize opakují. Ta pak posíláme na úřad práce, aby si je tam prověřili, zda dotyčný nebere dávky." Zdroj: Kontroly domů v Duchcově odhalily krádeže, zneužívání dávek i štěnice. iDnes.cz. 17. 9. 2013. Dostupné online: http://zpravy.idnes.cz/nulova-tolerance-a-kontroly-v-duchcove-dyy-/krimi.aspx?c=A130906_161443_usti-zpravy_alh

¹⁰³ Viz. Primátoři Ústeckého kraje, včetně ČSSD, opět tlačí stát do represivních opatření vůči vlastním občanům. Romea.cz. 3. 9. 2014. Dostupné online: <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/primatori-usteckeho-kraje-vcetne-cssd-opet-tlaci-stat-do-represivnich-opatrni-vuci-vlastnim-obcanum>

¹⁰⁴ Viz např. Výkup kovů od března zpřísní, platby musí být bezhotovostní. FineExpert.cz. 26. 2. 2015. Dostupné online: <http://finexpert.e15.cz/vykup-kovu-od-brezna-zprisni-platby-musi-byt-bezhotovostni>



Obr. 28: Medializace kontrol výkupu šrotu v Litvínově

Zdroj: Litvínov přitvrzuje! Sběračům kovů SEBERE DÁVKY! TV Nova. 15.7. 2011¹⁰⁵

Stěhování do/ze zahraničí

Mezi další opatření, která mají řešit možné „zneužívání dávek“, patřily v Litvínově i **kontroly nároku na dávky u lidí, kteří se stěhují do/ze zahraničí**. Na jednu stranu šlo o kontroly **dvojího čerpání dávek** u rodin, které odešly do zahraničí, eventuálně se z něj vrátili (zejména se jednalo o Velkou Británii). V Litvínově byla dále připravována a částečně i aplikovaná série kontrolních nástrojů, které navazovaly na monitoringy a měly za cíl **omezit (romskou) migraci ze Slovenska**.

Vedle kontrol hlášeného pobytu byl připravován plán spolupráce s cizineckou policií, v rámci kterého existovala snaha o předvádění občanů EU (tedy občanů Slovenska) na cizineckou policii k registraci a následnému přezkoumání nároku na pobyt. Tento plán nicméně byl aplikován jen ve velmi omezené míře. Dále byla vyvíjena snaha nezapisovat romské děti ze Slovenska do janovské školy. Paradoxně šlo o opatření inspirované Slovenskem, jak popisoval M. Klika:

„Do školy se mohou přihlásit pouze děti, jejichž rodiče mají v obci trvalé bydliště. Ztěžuje se tak sociálně nepříznivým rodinám častá migrace, se kterou se v posledních letech potýkáme i v Janově.“¹⁰⁶

V případě migrace ze Slovenska dostupná data poukazují, že šlo spíše o individuální případy (viz část 4.1.2), podobně i při zápisu do škol v rámci Janova šlo v lokalitě s téměř šesti tisíci obyvatel pouze o jednotlivé děti. Tato opatření reagovala na problematické chování **několika domácností, jejichž přítomnost, respektive chování bylo nicméně vykreslováno jako odraz rozsáhlejšího fenoménu, který představuje ohrožení pro obec a je třeba na něj reagovat systémovými opatřeními** kontrolního a represivního typu. **Snaha znemožňovat dětem povinnou školní docházku je obzvláště problematická** - přístup ke vzdělání představuje jedno z universálních lidských práv (ke vzdělání mají například přístup i děti migrantů ze třetích zemí bez povolení k pobytu).

¹⁰⁵ Litvínov přitvrzuje! Sběračům kovů SEBERE DÁVKY! TV Nova. 15.7. 2011. Dostupné online: <http://tn.nova.cz/clanek/zpravy/regionalni/litvinov-pritvrzuje-sberacum-kovu-sebere-davky.html>

¹⁰⁶ Litvínov, oficiální web města. Dostupné online: http://www.mulitvinov.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=8604&id=427603&n=martin%2Dklika%2Dslovensky%2Dsociální%2Dsystem%2Dme%2Dinspiroval%2Dke%2Dzmenam

Dávky na bydlení

V Litvínově dále platí od roku 2014¹⁰⁷ „specifický režim“ pro Janov a Horní Jiřetín při **přiznávání dávek na bydlení**. Před přiznáním dávky je zde zavedena **povinnost sociálního šetření**, kterého se účastní pracovník úřadu práce obvykle **v doprovodu Městské policie**. U přiznání dávky u nové nájemní smlouvy je podmínka ukončení předchozí a splácení případného dluhu. Nutnost šetření je spojována s rostoucím počtem stěhování v rámci Janova, zadlužením a špatným stavem bytů (k celkové zhoršující se situaci v oblasti bydlení a stěhování v Janově viz kap. 5), jak vysvětlovala zaměstnankyně úřadu práce:

„V zákoně to [přímo] není, ale není to nic nezákonného, trochu je to nutí aby si ty domy šly před stěhováním prohlédnout [...] to je pro jejich dobro, ať jsou ti lidé jaký chtějí, nemají bydlet jako zvířata [...] vychováváme lidi, aby se nestěhovali.“

.Vnitřní stěhování v rámci Janova, často spojené s dluhy, které po stěhujících se domácnostech zůstávají, představuje problém, který byl silně tematizován všemi respondenty. Opatření tohoto typu v dlouhodobém horizontu může vytvářet tlak na majitele bytů k jejich opravě. Stejně tak je podstatné, aby domácnosti dluhovou situaci řešili, než aby před ní odcházeli jinam.

Jak upozorňovala většina sociálních pracovníků, kteří v Janově působí, jedním z častých důvodů stěhování je zadluženost – ta je nicméně částečně způsobena i vysokými platbami za služby, které vznikají v důsledku špatného stavu domů (podrobněji viz 5.2). Jednání s majiteli řady nemovitosti je v Janově obtížné krom jiného vzhledem k rozrůzněnosti majitelů. Vzhledem k omezeným kapacitám úřadu práce a sociálních služeb ve městě celkově (nejsou kontroly kvality bytů (a tlak na splácení dluhů) podobně jako u řady dalších opatření spojeny se systematictější sociální podporou (jednání s ubytovateli, hledání alternativního bydlení, aj.) a řešením příčin. **Dochází tak k přenesení řešení komplexního, strukturálně podmíněného problému na jednotlivce/domácnosti.** V důsledku to může vést k akutnímu zhoršení situace domácnosti, zejména k ohrožení ztrátou bydlení.

Zadlužení

Zadlužení, respektive předlužení, tedy situace, kdy jedinec nebo domácnosti přestávají být schopny splácet své dluhy, představuje jeden z klíčových faktorů, který způsobuje a urychluje procesy sociálního vyloučení. Jedním z průvodních jevů je, že jedinec ztrácí motivaci splácet dluhy i menším věřitelům. Na úrovni obce se tato skutečnost často promítá do nesplácených dluhů na poplatcích za městské služby (zejména jde o poplatek za odpad) a za nezaplacené pokuty¹⁰⁸, přičemž dluhy se často nedotýkají jen tzv. sociálně vyloučených lokalit¹⁰⁹.

Podobně jako v jiných oblastech i zde platí, že vytváření splátkových kalendářů může být pozitivním krokem, který umožní postupné umoření dluhu u města. V Litvínově nicméně **problém zadlužení není primárně vnímán jako sociální problém** (tj. problém jedinců/domácností, kterým je třeba nabídnout podporu v procesu oddlužení), **ale především jako problém bezpečnostní. Dochází k propojení problému zadlužení příjemců dávek a kriminality**, které vychází z následující úvahy: vzhledem k tomu, že dávky nelze exektovat, nemůže z nich město sankčně srážet dluhy. To následně dává příjemcům dávek pocit beztrestnosti vůči městským institucím. Pocit beztrestnosti pak produkuje kriminální chování.

¹⁰⁷ V době realizace výzkumu (léto 2015) platil systém „asi rok“.

¹⁰⁸ V roce 2009 mělo v Litvínově jít o zhruba 50 milionů korun. Polovinu této částky tvoří pohledávky z neuhrazených pokut, poplatků a neoprávněně vyplacených sociálních dávek, dalších asi 25 milionů lidé dluží za neuhrazené nájemné a služby spojené s bydlením. Zdroj: Exekutoři v Janově zabavují majetek dlužníků. *Česká televize*. 21. 9. 2006. Dostupné online: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/1383942-exekutori-v-janove-zabavuji-majetek-dluzniku>

¹⁰⁹ Analýza zadlužení v Děčíně ukazuje, že zadlužení vůči městu zdaleka nebývá vázáno pouze na lokality bydlení sociálně slabých (Kučera, Hurrle, Zítková 2012).

Vytvoření systému, který umožňoval exekuce sociálních dávek, se v první fázi působení nulové tolerance mělo stát jedním z úhelných kamenů systému kontroly. V rámci nulové tolerance se tak možnost srážet dluhy vůči městu z dávek stala podstatným nástrojem nejen pro splácení městských dluhů, ale i pro vymáhání některých dalších opatření zaváděných s nulovou tolerancí. Ústřední roli zde hrál městský odbor sociálních věcí, pod který vyplácení sociálních dávek do konce roku 2011 spadalo (viz rámeček). **Sociální odbor se tak stal podstatnou institucí pro sankční vymáhání opatření, která jsou vyhlášována v rámci nulové tolerance, zejména v oblasti vyšší kontroly veřejného prostoru** (viz kap. 4.2).

EXEKUCE - INSPIRACE CHOMUTOVEM

Postup vůči dlužníkům přijímaný v rámci nulové tolerance nicméně nevznikl v Litvínově, ale byl inspirován postupem tehdejší primátorky Chomutova Ivany Řápkové, která prosazovala možnost exekuce sociální dávek a městské pohledávky předávala exekutorům. Po jejím vzoru vyhlásil i tehdejší litvínovský starosta v roce 2009 dvouměsíční prostor pro dobrovolné nastavení splátkového kalendáře,

„Exekuce budeme provádět na všech místech, kde by se dalo očekávat, že se tam může nacházet majetek dlužníka. V místě, kde se vyplácí dávky, večer před hracím automatem, při nákupu v obchodě, u nich doma. (...) Je tu určitá skupina obyvatel, která nerespektuje elementární pravidla slušnosti ani zákony.“¹¹⁰

První vlna exekucí byla realizována na podzim 2009. I přesto, že jde o opatření, které bylo prezentováno jako nástroj k snížení dluhů v celém městě, následné exekuce, respektive jejich mediální prezentace již spojují problém městských dluhů přímo se sídlištěm Janov:

„Pracovníci finančního odboru litvínovské radnice za asistence strážníků začali v problémovém sídlišti Janov exekučně zabavovat majetek dlužníků, kteří městu neuhradili poplatky nebo pokuty. Jednu provádí exekutorský úřad, který se zabývá většími dluhy za nájem. Druhou exekuci má na starosti správce daně, a to je vymáhání převážně přestupků a pokut“¹¹¹

Chomutovský postup byl kritizován Veřejným ochráncem práv, mostecký soud a posléze v červnu 2009 ústecký krajský soud rozhodl, že sociální dávka v hmotné nouzi je exekucí nepostižitelná. V Litvínově v reakci přešli na systém, kdy osoby v hmotné nouzi „dobrovolně“ (nicméně pod hrozbou exekuce) uzavírají splátkový kalendář s městem, jak je popisováno ve starších analýzách (Tošner 2009).

Přístup města k boji se zadlužením se vyvíjel v čase, částečně zřejmě pod vlivem spolupráce s Agenturou pro sociální začleňování. Zde **je zřejmý odklon od represivních přístup k většímu důrazu na sociální práci.** V roce 2011 (tedy až dva roky po zavedení exekucí) byla v Janově otevřena Poradna při finanční tísní. Působila v kanceláři terénních služeb města jednou dopoledne za 14 dní¹¹² nebo při telefonním objednání. Zmírnění v této oblasti nicméně souvisí i s převodem nepojistných dávek na úřad práce (počátek roku 2012), jak popisuje vedoucí sociálního odboru:

„s odstupem času dochází k odklonu od těch represivních opatření – s převodem dávek od města město ztratilo páku hrozit: že nebudou dávky když.... když je nejhůř, tak je to to jediné, co na ně funguje... bylo nutné víc profilovat nerespresivní nástroje“

Implementace je podmíněna spoluprací a osobní dohodou mezi úřadem práce a sociálním odborem, respektive Městskou policií. Podle vyjádření pracovníků úřadu práce i některých

¹¹⁰ Zdroj: Litvínovský starosta: Exekuce postihnou zlaté řetězy i mobily. *iDnes*. 25. 5. 2009. Dostupné online: http://zpravy.idnes.cz/litvinovsky-starosta-exekuce-postihnou-zlate-retezy-i-mobily-pvg-/domaci.aspx?c=A090525_131304_domaci_itu

¹¹¹ Zdroj: V Janově zabavují dlužníkům exekutoři spotřebiče i hotovost. *Český rozhlas*. 21. 9. 2009. Dostupné online: http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/v-janove-zabavuji-dluznikum-exekutori-spotrebice-i-hotovost--635294?print=1

¹¹² O poradnu je stále velký zájem. *Litvínov, oficiální web města*. 27.5.2011. Dostupné online: <http://litvinov.cz/o-poradnu-je-stale-velky-zajem/d-434344>

obyvatel sídliště Janov jsou splátkové kalendáře uzavírány i v současnosti, uzavření kalendáře je podmíněno souhlasem příjemců. I přesto se v Litvínově s převodem dávek na úřady práce nadále objevuje obraz příjemců dávek jako lidí, kteří jsou si vědomi své „nepostižitelnosti“ a cíleně ji využívají. **Nemožnost přímo vymáhat pokuty udělené městem od příjemců sociálních dávek slouží zároveň jako jedno ze zdůvodnění, proč nejsou politiky nulové tolerance úspěšné.**



Obr. 29 a 30: Medializace exekucí v Litvínově jako opatření v rámci nulové tolerance

Zdroj: Nulová tolerance: Litvínov přitvrdí v centru města. *Mostecký deník* 30. 8. 2011¹¹³
Exekutoři v Janově zabavují majetek dlužníků. *Česká televize* 21. 9. 2009¹¹⁴

Ohrožení ztrátou bydlení

Podobně jako jiné lokality, kde dochází ke koncentraci sociálně slabých, se Janov nepotýká s problémem nedostatku bytů. Problematická je nicméně možnost mobility mimo sídliště a fungování záchranné sítě pro jedince/domácnosti, které přišli o bydlení. V Janově na tento problém reaguje systém **tzv. prostupného bydlení**, který vzniká v době, kdy město začíná spolupracovat s Agenturou pro sociální začleňování.

Prostupné bydlení ze své podstaty představuje systém, ve kterém hraje silnou roli kontrola a také zásluhovost. V Litvínově prostupné bydlení reflektují celkové priority systému. Způsob prezentace systému na místní politické úrovni tehdejší místostarostou M. Klikou zdůrazňuje jednoznačně jeho represivní prvky:

„Od ledna příštího roku by měla v ubytovnách pro sociálně slabé a nepřízpůsobilé občany v Litvínově platit nová přísnější pravidla. Chci v návrhu čerpat ze zkušeností slovenských sousedů. Jsou v přístupu k prostupnému bydlení mnohem méně benevolentní, než jsme dosud byli my. [...] hodně se mi líbilo, že mají ubytovaní povinnost pracovat. Denně musí odvádět 2 hodiny práce převážně na údržbě ubytovacího zařízení. Přísné jsou i další podmínky bydlení [...] Na ubytování v prostupném bydlení obce mají nárok pouze lidé, kteří jsou minimálně 5 let občany obce, a nebo v ní 3 roky pracovali. Během dne musí klienti, kteří nemají stálou práci, dvě hodiny hledat zaměstnání. Slovenský systém je mnohem více motivační. Klienti mají snahu začlenit se zpět do společnosti, najít si práci a stálé bydlení, protože jsou k tomu systémem více nuceni.“¹¹⁵

Systém prostupného bydlení byl v té době prosazován i Agenturou pro sociální začleňování (která od něj později ustupuje), která jej zařazovala mezi „integrační“ opatření – hlavním cílem

¹¹³ Zdroj: Nulová tolerance: Litvínov přitvrdí v centru města. *Mostecký deník*. Dostupné online: http://mostecky.denik.cz/zpravy_region/nulova-tolerance-litvinov-prtvrdi-v-centru-mesta.html

¹¹⁴ Zdroj: Exekutoři v Janově zabavují majetek dlužníků. *Česká televize*. 21. 9. 2009 Dostupné online: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/1383942-exekutoři-v-janove-zabavuji-majetek-dlužníku>

¹¹⁵ Martin Klika: Slovenský sociální systém mě inspiroval ke změnám. *Litvínov, oficiální web města*. 11.11.2009 Dostupné online: <http://www.mulitvinov.cz/martin-klika-slovensky-socialni-system-me-inspiroval-ke-zmenam/d-427603>

je „opětovný návrat do normálního bydlení“. V rámci systému vznikají tři úrovně bydlení¹¹⁶, mezi kterými má fungovat prostupnost (systém je podrobněji popsán v rámečku na následující straně). V praxi to vypadá tak, že první stupeň slouží jako noclehárna, v druhém stupni je pak relativně stabilní skupina osob. Mobilita mezi jednotlivými stupni nebyla ve statistikách sledována, podle vyjádření respondentů ze sociálního odboru byla nicméně minimální.

Striktní podmínky v prvním a druhém stupni spolu se stigmatizujícím diskurzem navíc vedly k tomu, že řada osob tento typ ubytování odmítala. Třetí stupeň je podmíněn bezdlužností – dluhy jsou nicméně jedním z nejčastějších důvodů, proč lidé přicházejí o bydlení anebo jsou nuceni ke stěhování. Tento systém bydlení **téměř neumožňoval sociální ani prostorovou mobilitu – nelze tedy říci, že by podpořil integraci osob**, které jsou do něj zapojeni, byť pro některé může představovat možnost zajistit si střechu nad hlavou. Systém prostupného bydlení nebyl schopný zajistit stabilitu bydlení větší skupiny, naopak v Janově vidíme v posledních letech nárůst vnitřní migrace. Toto nicméně nelze přisuzovat jen nevhodnému nastavení systému prostupného bydlení, do značné míry to souvisí i s kapacitami a rozsahem problému, na který měl reagovat.

PROSTUPNÉ BYDLENÍ V LITVÍNOVĚ

V litvínovské praxi byli žadatelé na jednotlivé stupně zařazováni podle bodového systému. Do prostupného bydlení bylo tedy možné nastoupit například až v třetím stupni, který nicméně nabízel bydlení pouze v Janově. Systém byl následující:

- **První stupeň**, oficiálně nazvaný azylové bydlení, někdy, přesněji, označované jako noclehárna, který umožňuje přespání od 19 do 7 hod, je určen pouze pro občany Litvínova a je definován jako:

„jednotka pro lidi, kteří svým způsobem života nesplňují podmínky, aby mohli být ubytováni na ubytovnách pro sociálně slabé a nepřízpůsobivé občany“¹¹⁷.

Byrokratický aparát města tak vytvořil **kategorii občanů, která stojí níže než „nepřízpůsobiví“**. Noclehárna je spravována Městskou policií a je pod silným bezpečnostním dohledem, místnosti jsou mimo jiné sledovány kamerovým systémem. Podle vyjádření vedoucí sociálního odboru **není mezi tímto a dalšími stupni bydlení žádná prostupnost** – jak popisovala terénní pracovnice města:

„první stupeň, ale ani nepovažujeme za samostatný stupeň, to jsou bezdomovci, lidi co jsou s tím smíření“.

- **Druhý stupeň** využívá městských ubytoven (UNO¹¹⁸ – Ubytovna pro Nepřízpůsobivé Občany, v minulosti i ubytovna Bílý sloup). Ubytovna UNO není azylovým domem ani jiným typem sociální služby, obdobně jako některé jiné ubytovny v ČR jsou zde však lidé pod **silnou sociální kontrolou, denní režim cílí na jejich disciplinaci**¹¹⁹. Ubytovna je spravována městskou policií, kromě samotného ubytování je v rámci druhého stupně prostupného bydlení ubytovaným poskytováno sociální poradenství. V době zavedení opatření ubytovnu denně navštěvovala terénní sociální pracovnice.

Striktní řád ubytovny silně vstupuje do soukromí a denního řádu jednotlivců - zahrnuje například dohled na dodržování osobní hygieny či povinnost odpracovat v každý všední den dvě hodiny ve

¹¹⁶ Systém popsán v prezentaci Ing. Petry Lafkové, vedoucí odboru sociálních věcí MÚ Litvínov *Systém prostupného bydlení a neodůvodnitelná zátěž systému pomoci v hmotné nouzi*. Dostupné online: http://www.kr-ustecky.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=450018&id_dokumenty=1653178).

¹¹⁷ Litvínov, *oficiální web města*. <http://www.mulitvinov.cz/prostupne-bydleni-v-litvinove-ma-novou-tvar/d-428083>

¹¹⁸ Řád ubytovny UNO je popsán v dokumentu *Příloha č.6 - ubytovací podmínky*. Dostupné online: http://www.kr-ustecky.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=450018&id_dokumenty=1669809 (5.10.2012) jako součást žádosti o krajskou dotaci *Společně nejenom proti extremismu*

¹¹⁹ Zde je patrná silná inspirace Slovenskem, které Martin Klika v roce 2009 navštívil. Viz: Martin Klika: Slovenský sociální systém mě inspiroval ke změnám. *Litvínov, oficiální web města*. 11.11.2009. Dostupné online: http://www.mulitvinov.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=8604&id=427603&n=martin-klika-slovensky-socialni-system-me-inspiroval-ke-zmenam

prospěch ubytovny bez nároku na odměnu¹²⁰. V praxi se to promítalo do povinného úklidu společných prostor každé ráno v 8 hodin, přičemž terénní sociální pracovníce měla v popisu práce dohlédnout na dodržení daného nařízení. Diskutabilní je zde i role terénní sociální služby jako „dohlížecí“ instituce, která se tak na místo služby podpůrné či preventivní stává službou represivní. Spolupráce s terénní sociální pracovnící je povinná, výběr sociální služby není ponechán na klientovi, ale je dán smlouvou.

Součástí sociální práce v ubytovně je zvyšování finanční gramotnosti, která zahrnuje nastavení systému splácení dluhů – bezdlužnost vůči městu je podmínkou pro postoupení do dalšího stupně. **Právě podmínka bezdlužnosti vede k tomu, že prostupnost je podle terénních pracovníků města velmi nízká**, jak popisuje bývalá sociální pracovníce:

„Splácení dluhů, tak to je hlavně aby věděli, že dluhy je potřeba splácet, často je to pro ně nereálné splatit. Ti lidé tam jsou často dlouho, někdy i roky - podmínkou prostupnosti je bezdlužnost a to je často nereálné.“

- **Třetí stupeň** tvořily nájemní byty standardního typu ve vlastnictví společnosti Haines, s.r.o. (později byty CPI), která se v době realizace potýkala s neobsazenými bytovými kapacitami. Zde bylo možné získat nájemní smlouvu na dobu určitou bez placení kauce, součástí byla i omezená sociální práce. V rámci třetího stupně nicméně bylo možné získat ubytování pouze v rámci sídliště Janov.

Volný čas dětí a mládeže

V rámci nulové tolerance je věnována zvláštní pozornost tématu **dětí a mládeže**. Pro úvod je třeba zmínit, že pohyb mládeže ve veřejném prostoru v Janově byl vnímán jako jeden z faktorů, který negativně dopadá na vzájemné vztahy (viz i úvod části 4.2), byť v rámci rozhovorů se sociálními pracovníky bylo zdůrazňováno, že nejde o excesivní chování, ale spíš o odraz nedostatku možností trávení volného času. I přes toto vědomí je nabídka pro děti a mládež v Janově zcela podhodnocena, jak popisuje nedávná analýza sociálních služeb.

„Nejvíce poddimenzované jsou sociální služby v oblasti péče o děti a dospívající. Sociální služby pro tuto cílovou skupinu poskytuje pouze NZDM [nízkoprahový klub – pozn. aut] Domino provozovaný Charitou Most s kapacitou 10 dětí. Děti a dospívající ze sociálně nepodnětného prostředí tak tráví volný čas na sídlišti mezi vybydlenými domy a s tím, co jim „přijde pod ruku“, na což reagují obyvatelé, kteří si stěžují na hluk a nevhodné chování dětí a dospívajících. Riziková mládež po ukončení ZŠ je zcela bez institucionální podpory. Jedná se o nejrizikovější skupinu z hlediska ohrožení patologickými jevy jako je zneužívání návykových látek, nechtěná těhotenství, předčasné ukončení školy apod. Chybí nízkoprahové zařízení atraktivní i pro mládež po patnáctém roku a terénní práce s dětmi a dospívajícími.“

V Janově žije přes 1500 dětí a dospívajících ve věku od 5 do 24 let, celková kapacity nízkoprahových zařízení je 30 míst (Mazáková 2015). Právě v oblasti přístupu k dětem a mládeži se nejsilněji projevuje nevyváženost nulové tolerance mezi represivními a preventivními opatřeními nebo sociální prací. Se zavedením nulové tolerance byly výrazně omezeny veřejné prostory pro možnosti trávení volného času dětí vzhledem k uzavírání dětských hřišť (viz kap. 4.2), většina opatření cílená na děti a mládež je kontrolního charakteru.

V rámci nulové tolerance je mezi opatření cílená na mladé lidi zařazován nízkoprahový klub Jaklík, který v Janově působí od roku 2007, nejedná se však o registrovanou sociální službu. Klub provozuje Městská policie Litvínov, v rámci *“dohledu nad problematickou mládeží formou preventivních akcí”*¹²¹. Klub má velmi dobrou pověst mezi svými uživateli, zároveň se ale zdá, že jej, jak je ostatně u nízkoprahových klubů obvyklé, využívá jen určitý segment klientů – podle analýzy T. Mazákové (2015) klub zřejmě nenavštěvují sociálně nejslabší děti. Celková kapacita

¹²⁰ V rozpisu služeb, jak uvádí ubytovací podmínky, bude zohledněn výkon zaměstnání, nikoliv již ale např. mateřská.

¹²¹ NULOVÁ TOLERANCE V ROCE 2011. Litvínov, oficiální web města. 30. 8. 2011. Dostupné online: <http://www.mulitvinov.cz/nulova-tolerance-v-roce-2011/d-435035>

je okolo 20 dětí. Městskou Policií Litvínov jsou také pořádány příměstské tábory a výlety pro děti.

Záškoláctví

Problematika záškoláctví je příkladem nadřazení kontrolních přístupů. V Janově je mnohonásobně vyšší míra záškoláctví než v dalších litvínovských školách (Vinkler 2014), což je ovšem podle ředitelky školy částečně ovlivněno migrací: Rodiny, které odjíždějí do Anglie, své děti často ve škole neomluví. Zástupci školy však špatnou docházku spojují také s negativním či laxním přístupem rodičů, kteří část neomluvených absencí zpětně omlouvají (Vinkler 2014). V rámci nulové tolerance **realizuje Městská policie, respektive asistenti prevence kriminality kontroly záškoláctví**. Se zapojením asistentů do kontroly školní docházky se setkáváme jak v Janově tak i v Duchcově. V Litvínově podle vyjádření OSPODu (Orgán sociálně právní ochrany dětí) rostl počet nahlášených případů zejména mezi lety 2010 a 2012. Represe představuje podstatný prvek v potírání problému záškoláctví, opomíjí nicméně celou škálu různých důvodů, které mohou k záškoláctví vést, jako je atmosféra ve školním kolektivu, přístup pedagogů, obavy ze šikany, neúspěchu či výsměchu, sociální podmínky rodiny nebo nedůvěra rodičů ve vzdělávací instituci. Jako ilustrace může sloužit zkušenost popisovaná sociální pracovníci působící v Janově (citováno v Mazáková 2015):

„Tak tady ta paní je sama s pěti dětma a my jsme spolu počítali ten její příjem a má 50 korun na jídlo na těch pět dětí a to jim z toho musí i dělat svačiny do školy. Ta to je pak někdy problém, protože jí to na ty svačiny někdy nevyjde, tak se pak stydí a nepustí ty děti do školy.“

Nízká míra úspěšnosti boje se záškoláctvím je nicméně ze strany institucí spojována především s délkou procedury a omezeným prostředky, které by donutili rodiče dohlížet na docházku dětí. **V rámci nulové tolerance není záškoláctví primárně považováno za sociální či pedagogický problém, ale je sledováno jako problém bezpečnostní - jako přestupek či porušení povinností.** Nejde o přístup, který je specifický jen pro Duchcov nebo Litvínov, v rámci nulové tolerance je nicméně pozornost cíleně zaměřena na vyhledávání osob, které mají být ve škole a jejich následné hlášení příslušným orgánům

Péče o děti

Jak popisuje analýza T. Mazákové (2015) **v Litvínově zcela chybí preventivní práce s rodinami s dětmi:**

„V Janově mají pracovníce SAS plné ruce práce a je dle jejich výpovědí evidentní, že s rizikovými matkami nepracuje nikdo dřív, než se dostanou do péče OSPODu. (...) Rodičovskými kompetencemi ne dobře vybavené matky jsou zcela bez institucionální podpory, dokud se nedostanou do „hledáčku“ OSPODu, tedy ve chvíli, kdy jsou již patrné výraznější rodičovské deficity.“

Tato situace odráží přístup, který v rámci nulové tolerance ve vztahu k rodinám s dětmi převládá. Pracovníci města se zaměřují především na kontrolní činnost a následnou intervenci prostřednictvím OSPODu, tedy instituce, která je především represivním orgánem¹²². Příkladem

¹²² Sociálně-právní ochrana dětí se zaměřuje (podle § 6 zákona č. 359/1999 Sb.) zejména na děti:

- a) jejichž rodiče 1. zemřeli, 2. neplní povinnosti plynoucí z rodičovské odpovědnosti, nebo 3. nevykonávají nebo zneužívají práva plynoucí z rodičovské odpovědnosti;
- b) které byly svěřeny do výchovy jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte, pokud tato osoba neplní povinnosti plynoucí ze svěření dítěte do její výchovy;
- c) které vedou zahálčivý nebo nemravný život (...);
- d) které se opakovaně dopouští útěků od rodičů (...);
- e) na kterých byl spáchán trestný čin (...);
- f) které jsou na základě žádostí rodičů nebo jiných osob odpovědných za výchovu dítěte opakovaně umísťovány do zařízení (...);
- g) které jsou ohrožovány násilím (...);

může být jedno z mediálně nejkontroverznějších opatření nulové tolerance - **kontroly zaměřené na rodiny s dětmi**, realizované v roce 2013. Kontroly byly realizovány ve spolupráci mezi odborem sociálních věcí a Městskou policií Litvínov, na podzim 2013 byla u některých kontrol přítomna i média a probíhaly mezi 20:00 a 22:00 hodinou v domácnostech s dětmi. V rámci nich byly kontrolovány podmínky v domácnostech, konzumace alkoholu, případně i drog, v přítomnosti dětí. Někdy se kontroly zaměřovaly i na další oblasti, jako je neregistrovaný odběr elektřiny.

Právě přítomnost médií a zejména pak pořizování a zveřejnění videozáznamu z kontrol vyvolalo silnou kritiku toho postupu. Kontroly v rodinách prošetřoval i Veřejný ochránce práv. V jeho šetření bylo poukázáno především na problematičnost plošných kontrol podmínek péče o děti v rodinách¹²³. Medializace a intervence Veřejného ochránce práv v tomto případě vedla k úpravě postupů tak, aby odpovídaly legislativě. **Silná medializace vytvořila dojem výjimečnosti případu, srovnáme-li nicméně postup s další popsányými opatřeními, tento medializovaný případ příliš nevybočuje ze systematické praxe. Případ kontrol domácností poukazuje na tenkou hranici mezi legitimními a šikanozními postupy, na které se politika nulové tolerance pohybuje.** Za pozornost stojí, že zavádění kontrol probíhá v době, kdy bývalý místostarosta M. Klika kritizuje Litvínov za nedostatečnou důslednost při implementaci politik nulové tolerance (viz 3.1.3)

Informace z kontrol byly předávány orgánu ochrany dětí (OSPOD), tedy instituci, která jako státní orgán působící v přenesené působnosti na obec disponuje vlastním souborem opatření a sankcí. Podle výpovědi některých respondentů byly na kontroly navázány případy odebrání dětí. **Odebrání dětí se v roce 2014 dotklo více než 3% všech dětí, kteří žijí v Janově¹²⁴.** Podle vyjádření OSPODu byl počet odebraných dětí v roce 2014 navíc nižší než v minulosti („toho bývalo více“) a souvisí především s rozšířením užívání drog mezi rodiči.



Obr. 31: Sociální pracovníci a policie při večerní kontrole bytů v Janově.

Zdroj: Spor v Janově: Sociálka a policie zasahovaly. *Aktuálně.cz*. 16.9. 2013.¹²⁵
(foto původně zveřejněno na *e-mostecko*)

h) které jsou žadateli o udělení mezinárodní ochrany(...);

¹²³ Přímé testování alkoholu je ze zákona možné jen v případech, kdy „existuje obava, že je kvůli pití rodičů dítě aktuálně ohroženo“. Samotná přítomnost novinářů byla označena jako nepřijatelná, zvláště s důrazem na to, že byly natáčeny i děti a video bylo zveřejněno. Viz Candigliota (2013).

¹²⁴ Litvínovský OSPOD podle vlastního vyjádření konkrétními statistikami za rok 2013 nedisponoval, data měl jen za celý Litvínov za rok 2014 (ústavní péče nařízena 72 dětem) a 2015 (82 dětí z 60 rodin). Na základě dat za rok 2014 je však možné rozsah odebrání dětí v Janově odhadnout. Podle analýzy T. Mazákové (2015) byly 2/3 případů ústavní péče bylo nařízeno u dětí z Janova, v Janově přitom žije přes 1500 dětí ve věku 0-18 let.

¹²⁵ Dostupné online: <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/spor-v-janove-socialka-a-policie-zasahovaly-v-rodinach/r~d734abe41ef611e38466002590604f2e/>

Zaměstnání

V rámci nulové tolerance byla v minulosti využívána do jejího zrušení Ústavním soudem (podzim 2012) - využívána veřejná služba, tedy povinnost nejdřív placené a posléze nucené práce pro příjemce dávek. Veřejná služba byla organizována odborem sociálních věcí (Vinkler 2014). S podstatnou výjimkou zapojení Městské policie se v tomto případě Litvínov příliš neliší od jiných českých měst.

“Odbor sociálních věcí města Litvínov v rámci aktivit v této oblasti aktivně organizoval veřejnou službu. Cílem této služby je udržení případně získání pracovních návyků u dlouhodobě nezaměstnaných osob. Na klienty veřejné služby dohlíželo 5 koordinátorů v 5 pracovních skupinách. Průměrně se do výkonu veřejné služby zapojovalo až 160 klientů měsíčně. Pro zajištění bezproblémového výkonu byla navázána spolupráce s Městskou policií Litvínov“

Od roku 2012, kdy byla výplata dávek v hmotné nouzi převedena z obcí do kompetence Úřadu práce ČR, výkon veřejné služby pro město zajišťovala jeho společnost Technické služby Litvínov s. r. o., která měla uzavřenou dohodu s Úřadem práce (tři pracovní skupiny zapojeny do úklidu města). Posléze šlo o pozice v rámci VPP (veřejně prospěšné práce). V době realizace výzkumu v Janově nadále probíhaly projekty zaměstnanosti realizované nevládními organizacemi z Evropského sociálního fondu.

Dále město využívalo nástroje aktivní politiky zaměstnanosti pro realizaci opatření nulové tolerance - kromě již zmiňovaných sociálních služeb byly jejich prostřednictvím placeny dohledové služby. Město tak výrazně snížilo náklady spojené s realizací opatření nulové tolerance. Využívání VPP pro oblast dohledu odráží změnu důrazu a zaměření veřejné politiky v Duchcově i Litvínově. Přispívá k posilování kapacit v oblasti bezpečnosti a redefinici sociálních a další problémů na problémy bezpečnostní - VPP byly původně zamýšleny pro využití v údržbě veřejných prostranství, úklidu a údržbě veřejných budov nebo jiných obdobných činnostech ve prospěch obcí nebo ve prospěch státních institucí.¹²⁶

4.3.2 Podřízení sociální politiky politickým prioritám?

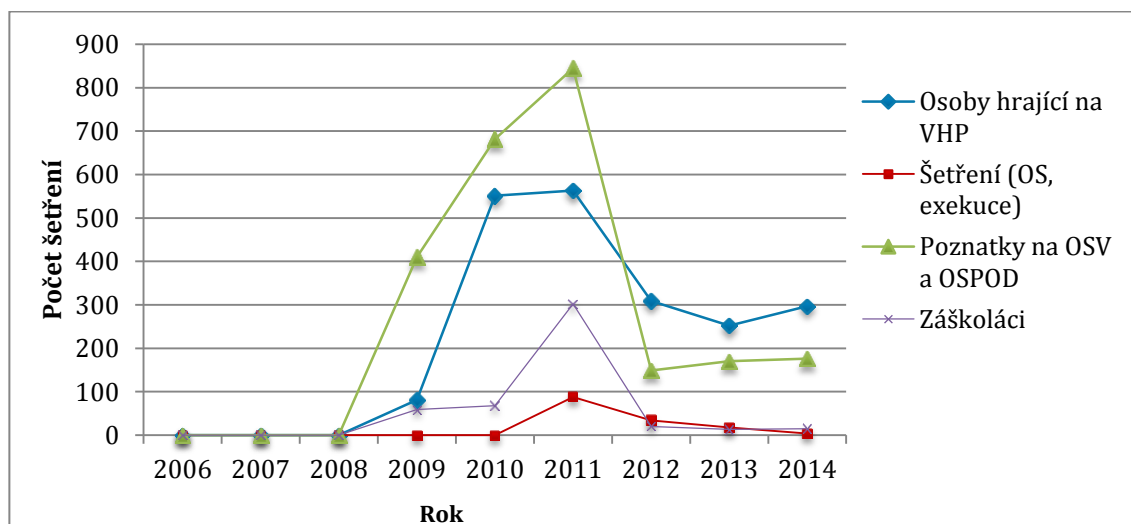
Pro zavádění politik nulové tolerance je charakteristický kontrast mezi aktivitami institucí před a po zavedení této politiky. V období „před“ jsou lokality v obou městech označovány za nedostatečně pokryté, ať už aktivitami sociální práce, znalostí úřadů, které se téměř nevydávají do terénu, nebo nedostatečnou přítomností policie. **Zejména v Litvínově se po zavedení politik nulové tolerance přístup mění a instituce začínají v lokalitách intenzivně působit.** Kapacity pro práci v lokalitě jsou navýšeny.

Se zavedením politik nulové tolerance dochází k větší koordinaci poskytovatelů sociálních služeb a dalších organizací. **Odbor sociálních věcí představuje v Litvínově jednoho ze dvou klíčových aktérů, kteří utvářejí podobu nulové tolerance.** Pod jeho vedením je zaveden systém pravidelných měsíčních setkání s nevládními organizacemi, v rámci kterých má docházet k předávání informací. Koordinační schůzky **nepřinášejí jen zlepšení situace v oblasti spolupráce mezi jednotlivými institucemi, v jejich rámci jsou rovněž stanovovány i jednotné priority**¹²⁷. Jak je vidět z opatření popsanych v této části, **nastavené priority odrážejí politicky stanovené cíle politik nulové tolerance.** Dalším podstatným aspektem je úzká spolupráce mezi aktéry z různých oblastí. Opatření sice často navazují na výkon sociální politiky, jsou nicméně implementována širokým spektrem aktérů – **v nulové toleranci dochází k úzkém propojení bezpečnostních a sociálních politik.**

¹²⁶ §112 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

¹²⁷ Jak popisuje bývalá vedoucí sociálních služeb: „Co je klíčové, je, aby byl stanoven společný cíl, ke kterému všechny ty instituce směřují.“

Problematickým aspektem zvýšené koordinace a spolupráce je, že s sebou nese posun v zacílení práce jednotlivých institucí. Jak bylo zřejmé z předchozí části, **činnost Městské policie v Litvínově se neomezuje na běžné postupy v rámci prevence a trestání přestupků, ale v rámci NT se rozšiřuje o celé spektrum aktivit spojených s kontrolou a disciplinací obyvatel.** V kontextu politiky nulové tolerance přebírá Městská policie Litvínov koordinaci některých aktivit obvykle poskytovaných jako sociální služba – jde mimo jiné o provoz ubytovny v rámci tzv. prostupného bydlení a dále o provoz nízkoprahového klubu pro mládež. Význam bezpečnostních složek se projevuje i do intenzity implementace opatření. Vysoký počet zaznamenávaných administrativních úkonů, zobrazený níže v Grafu 9, souvisí především s navýšenou aktivitou a kapacitami Městské policie.



Graf 9: Vývoj šetření městské policie. Zdroj: Výroční zprávy Městské policie Litvínov 2006-2014

U institucí poskytujících sociální služby roste současně s implementací politik nulové tolerance význam kontrolních opatření. Zejména v Litvínově se tak sociální odbor stal podstatnou institucí pro sankční vymáhání opatření, která jsou vyhlašována v rámci nulové tolerance. V Litvínově se to projevilo již v úvodní mapovací fázi (viz 4.1), kdy se městští sociální pracovníci stávají vykonavateli části kontrol. V období do roku 2012 jde zejména o kontrolu výplaty dávek (možnost vymáhání pokut). **V rámci nulové tolerance také dochází k navýšení přítomnosti zástupců institucí v terénu, jejich přítomnost je motivována především kontrolou** (monitoringy, kontroly OSPOD, aj.).

Ke zdůraznění kontrolních prvků nedochází jen u městských institucí, ale i úřadu práce. Zde je třeba si uvědomit, že **úředníci, kteří vyplácejí sociální dávky, jsou pod značným tlakem široké veřejnosti, která je kritizuje, že ve vyplácení dávek zvýhodňují některé skupiny, zejména Romy.** Naopak se z veřejné diskuze ztrácí význam sociálních dávek jako nástroje sociální ochrany¹²⁸ Nulová tolerance s tímto uvažováním úzce koresponduje. I přes to, že úředníky, kteří jsou v současnosti odpovědní za výplatu dávek, bylo na jedno stranu

¹²⁸ Negativní vnímání příjemců dávek mezi úředníky – a legitimitu opatření omezujících výplatu dávek - navíc násobí nízké mzdové ohodnocení úředníků, které se pohybuje pod hranicí životního minima vícečetné rodiny. Vysoké částky vyplácené na dávkách odrážejí vysoké nájem (a jejich vyplacení je zaplacením nájmu podmíněno), na živobytí tak zůstává rodinám jen částky živobytí. Vyplácené částky nicméně psychologicky vytváří dojem, že lidé bez práce mají víc než pracující – s tímto jsme se setkali jak u litvínovského tak i teplického úřadu práce: „Tady ty holky za přepážkou mají 14 tisíc – a pak sem chodí rodiny, které sedí doma a dostanou dvojnásob.“ / „[Kontrola je pracovníky vnímána jako důležitá – pozn. aut.] zvláště když ty pracovnice nemají o moc víc peněz a vidí ještě jak ti lidé kouří a tak.“

poukazováno na nedostatek sociální práce¹²⁹, spolupráce s městem je v tomto ohledu rovněž vítána, jak ukazují citace z rozhovorů z litvínovského i teplického¹³⁰ úřadu:

„Nastavil se systém, že město a stát může kontrolovat ty dávky - někdy je těžké posoudit, ten skutečný stav... v tom je účelná spolupráce s obcí důležitá (...) potřebovali bychom daleko víc lidí do terénu“

„Se zavedením nulové tolerance máme větší přehled o těch lidech... nám tady jinak nikdo nic neřekne“

Sociální práce, která je klíčovým nástrojem pro systematické řešení situace sociálně slabých skupin obyvatel, se v politikách nulové tolerance spíše stává doplňkem kontrolních a represivních postupů. **Do výkonu sociálních politik se tak promítá logika politik bezpečnostních. Toto přispívá ke kriminalizaci chudých a příjemců dávek, která je navíc silně etnizovaná. Postupy zaváděné v rámci implementace politik nulové tolerance se pohybují na hraně standardů sociálních služeb**, podle kterých je cílem vytvářet podmínky k tomu, aby osoby, kterým poskytuje sociální službu, mohly uplatňovat vlastní vůli při řešení nepříznivé sociální situace (viz rámečky na následující straně). Jak shrnoval bývalý lokální konzultant:

„[Nulová tolerance] velmi silně to deformovalo cíle v sociální práci, kde politik stanovuje, co je jejím cílem, mizí tam důraz na klienta (...) i když smysl může být podobný, způsoby jsou jiné – to, že ta opatření probíhají pod hlavičkou nulové tolerance velmi silně ovlivňuje ten přístup, je to silové.“

Centralizace poskytování sociálních služeb - v roce 2010 pak město registruje vlastní sociální služby¹³¹ - a snaha ji podřizovat jednotným cílům, důraz na sběr a sdílení informací¹³², který se někdy pohybuje na hraně zákona (viz rámečky na následující straně) vede k tomu, že některé nevládní organizace poskytující sociální služby se dostávají do konfliktu s přístupem města – v Duchově je to občanské sdružení, které posléze z města odchází. V lokalitě působí, s velmi omezenými finančními zdroji (což je nicméně také důsledek nastavení krajské politiky financování sociálních služeb), jen pobočka Oblastní Charity Most, která nevystupuje proti městským politikám kriticky. V Janově jde o místní organizaci Společné soužití, která dlouhodobě čelí nedostatku financí a kritice ze strany města, jak popisuje její ředitel:

„Já vnímám, že tu jsme nežádoucí... víte já když jdu na to setkání neziskovek, vím, že je nějaký konkrétní problém, já se cítím – říkám si, mám jim to říct, abych nevypadal jako blázen? A oni pak říkají, ona si ta organizace dělá ty problémy sama, pořád na něco upozorňují.“

U řady obyvatel lokalit je specifická aplikace legislativy pocíťována jako opatření, které cílí na znepríjemnění situace osob, které jsou příjemci dávek, a na jejich vytlačení z města (To bylo silně vnímáno řadou zejména romských respondentů pracujících na pozici sociálních pracovníků).

¹²⁹Snižování počtu pracovníků Úřadu práce zejména v letech tzv. sociální reformy (2011/2012) nicméně redukovalo způsob práce úřadu práce téměř výhradně na administrativu (Havlíková, Hubíková, Kubalčíková, Musil 2013)

¹³⁰Duchov spadá pod teplický úřad práce.

¹³¹Od 1. 6. 2010 má město Litvínov registrovány dvě sociální služby, terénní programy a sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi. Zdroj: Litvínov, oficiální web města. Dostupné online: http://www.mulitvinov.cz/vismo/zobraz_dok.asp?id_org=8604&id_ktg=53242&n=organizacni-slozka-socialni-sluzby-prvni-krok

¹³²Jak zpětně popisuje tehdejší vedoucí sociálního odboru, v květnu 2009 byla v lokalitě Janov zřízena pobočka Odboru sociálních věcí: „Nechali jsme si registrovat ty sociální služby protože ne vždy jsme, kvůli ochraně osobních dat, měli od nevládních organizací data, která bychom rádi. A pak jsme tak chtěli rozšířit portfolio těch služeb (...) některé nevládní organizace byly spíš na straně těch uživatelů služby.“

STANDARDS KVALITY SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Sociální služby se řídí **Zákonem o sociální službě** č. 108/2006 Sb. V něm se říká, že:

„Rozsah a forma pomoci a podpory poskytnuté prostřednictvím sociálních služeb musí zachovávat lidskou důstojnost osob. Pomoc musí vycházet z individuálně určených potřeb osob, musí působit na osoby aktivně, podporovat rozvoj jejich samostatnosti, motivovat je k takovým činnostem, které nevedou k dlouhodobému setrvání nebo prohlubování nepříznivé sociální situace, a posilovat jejich sociální začleňování. Sociální služby musí být poskytovány v zájmu osob a v náležitě kvalitě takovými způsoby, aby bylo vždy důsledně zajištěno dodržování lidských práv a základních svobod osob.“

Dále má mít každá služba vytvořeny standardy kvality, které odpovídají plošně daným **Standardům kvality sociálních služeb** (celkem jich je 14) a které jsou závazné pro všechny (registrované) poskytovatele sociálních služeb¹³³.

Standard číslo 1 – „Cíle a způsoby poskytování sociálních služeb“ mimo jiné obsahuje dílčí bod b):

„Poskytovatel vytváří podmínky, aby osoby, kterým poskytuje sociální službu, mohly uplatňovat vlastní vůli při řešení své nepříznivé sociální situace.“

Jak je uvedeno v průvodci, uživatelům musí být ponechána možnost volby ohledně řešení jejich nepříznivé sociální situace, poskytovatel služby musí respektovat osobní názor uživatele služby na to, jak chtějí žít a nabízené sociální služby využívat (v rámci stanovených cílů a zásad konkrétní sociální služby). Není tedy možné jednotlivci či rodině nařídít, jak má svou situaci řešit a tímto podmiňovat možnosti využívání sociální služby. V rámci tohoto bodu jsou uvedeny i nejčastější omyly, kterých se poskytovatelé či pracovníci sociálních služeb dopouštějí, přičemž mezi tyto mimo jiné patří to, že

„zařízení vytváří jen formální podmínky pro uplatnění vlastní volby uživatele, ten má možnost volit pouze mezi variantami, o které v podstatě nestojí“

či skutečnost, že

„Personál zařízení není schopen překonat mýty a utvrzuje v nich také uživatele – např. (...) naši lidé jsou jiní a je třeba s nimi jinak jednat, odborné vzdělání předurčuje člověka k tomu, že zná pravdu a ví jak věci dělat nejlépe, lidé s postižením neumí a ani by neměli podstupovat riziko atd.“

Důraz na osobní volbu je též součástí standardu číslo 3 – „Jednání se zájemcem o sociální službu“:

„Poskytovatel projednává se zájemcem o sociální službu jeho požadavky, očekávání a osobní cíle, které by vzhledem k jeho možnostem a schopnostem bylo možné realizovat prostřednictvím sociální služby.“

Obdobné zásady pak platí při vytváření individuálního plánu (standard číslo 5):

„Poskytovatel plánuje společně s osobou průběh poskytování sociální služby s ohledem na osobní cíle a možnosti osoby“

Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že není ze zákona možné, aby si sociální služba stanovovala cíle, kterých budou „chtít“ a muset všichni uživatelé dosáhnout.

¹³³ Základní body a jejich náplň jsou stanoveny na stránkách MPSV (Dostupné online: <http://www.mpsv.cz/cs/5963>). Dále vydalo ministerstvo obsáhlejší dokument, kde jsou již jednotlivé body více rozepsány, je v něm stanoveno, čeho je potřeba jednotlivými body dosáhnout (Dostupné online: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/5964/pruvodce.pdf>).

MLČENLIVOST

Povinnost mlčenlivosti a to, za jakých podmínek je možno mlčenlivost prolomit, je dána zákonem č. **101/2000 Sb. o sociálních službách**, v § 100. První odstavec říká, že

„zaměstnanci obcí a krajů, zaměstnanci státu a zaměstnanci poskytovatelů sociálních služeb jsou povinni zachovávat mlčenlivost o údajích týkajících se osob, kterým jsou poskytovány sociální služby nebo příspěvek, které se při své činnosti dozvědí, není-li dále stanoveno jinak.“

Přičemž tato povinnost neplatí jen po dobu trvání pracovního vztahu, ale i po jeho skončení. Zákon dále přesně stanovuje, za jakých podmínek je možno mlčenlivost prolomit.

- V první řadě může konkrétního pracovníka zprostit mlčenlivosti konkrétní uživatel sociální služby, s to písemně s uvedením rozsahu a účelu.¹³⁴

Informace o osobách, kterým je poskytována sociální služba, je možno sdělit jiným subjektům jen „*stanoví-li tak tento zákon nebo zvláštní zákon.*“

- Odstavec čtyři říká, že „*zobecněné informace a souhrnné údaje, které ministerstvo, obce a kraje získají při své činnosti, mohou být bez uvedení konkrétních jmenných údajů využívány zaměstnanci ministerstva, obcí a krajů při vědecké, publikační a pedagogické činnosti, nebo ministerstvem pro analytickou a koncepční činnost.*“
- Paragraf 100a udává, kdy je možno předávat informace odboru sociálně-právní ochrany dětí. Poskytovatelé sociální služeb jsou povinni na písemnou žádost bezplatně sdělit orgánu SPOD „*údaje nezbytné pro poskytnutí sociálně-právní ochrany týkající se osoby, které byla rozhodnutím orgánu sociálně-právní ochrany dětí uložena povinnost využít odbornou poradenskou pomoc podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí.*“¹³⁵
- Zvláštním zákonem, v rámci něž je možno rovněž prolomit mlčenlivost (viz výše) je myšlen občanský soudní řád a trestní řád.

Ochranou osobních údajů se dále zabývají **Standardy kvality sociálních služeb** (č. 2 „Ochrana práv osob“), v rámci nichž je zpracováno jak služba nakládá s osobními údaji uživatelů služby – např. kde jsou složky se smlouvami, individuálními plány, zápisy z jednání apod., kdo do nich smí nahlížet (přičemž toto se samozřejmě musí řídit i povinnostmi mlčenlivosti) a tak dále.

Mezi nejčastějšími omyly je pak uvedeno mimo jiné toto:

„U některých poskytovatelů služeb jsou práva uživatelů porušována, i když pracovníci poskytovatele sami svou činnost hodnotí jako nejlepší při naplňování práv uživatelů – „oni přece nejlépe vědí, co uživatel skutečně potřebuje“, bez ohledu na právní předpisy“

Z výše uvedeného vyplývá, že bez souhlasu samotného uživatele (přičemž tento souhlas musí být písemný a musí v něm být jasně uvedeno co a komu může být sděleno) **není možné předávat informace jiné sociální službě ani vedení města**¹³⁶ – tomu mohou být předávány jen **nejmenovitě statistické a základní údaje**.

¹³⁴ Tímto způsobem může například sám uživatel sociální služby v podstatě dovolit konkrétnímu pracovníkovi, aby komunikoval jednorázově či pravidelně s pedagožkou, která je třídní učitelkou jeho potomka a to jen o věcech týkajících se vzdělávání a výchovy dítěte. Bez tohoto svolení sociální pracovník s pedagožkou jednat nesmí, není možné třetí osobě (krom zákonem stanovených výjimek) sdělit, že dotyčná osoba či rodina je uživatelem sociální služby.

¹³⁵ V případě, že služba není poskytována anonymně a jedná se o některou z těchto služeb: odborné sociální poradenství, domov pro osoby se zdravotním postižením, sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních lůžkové péče, raná péče, azylový dům, kontaktní centra, krizová pomoc, intervenční centra, nízkoprahové zařízení pro děti a mládež, sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi, terénní programy je poskytovatel povinen na písemnou žádost sdělit bezplatně orgánu SPOD:

„a) zda osobě uvedené v žádosti orgánu sociálně-právní ochrany dětí poskytuje nebo poskytoval sociální službu, b) druh a formu poskytované sociální služby a dobu poskytování a

c) zhodnocení průběhu poskytování sociální služby.

Přičemž „*poskytovatel sociálních služeb má povinnost podle věty první jen v těch případech, kdy orgán sociálně-právní ochrany dětí v žádosti současně uvede, že situaci dítěte a jeho rodiny vyhodnotil podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí tak, že se jedná o dítě, na něž se sociálně-právní ochrana dětí zaměřuje.*“

¹³⁶ To neznamená, že jakákoliv spolupráce a sdílení informací o klientech je zcela nemožné, nelze však z toho vynechat klienta. Sdílení informací o klientovi lze po písemné dohodě s klientem - ve smlouvě či v dodatku ke smlouvě bude stanoveno s jakými dalšími institucemi je možno informace sdílet a v jakém rozsahu (o jakých tématech), z každého takového setkání má pak klient právo dostat písemný zápis. Jinou možností je realizace případových konferencí, kdy je ovšem rovněž počítáno s klientem a informace jsou podávány jen v rozsahu, s kterým klient souhlasí.

4.4 ZÁVĚR KAPITOLY – POLARIZUJÍCÍ POLITIKA KONTROLY

Nulová tolerance je politikou, která kombinuje prvky bezpečnostní a sociální politiky. Z výše popsaného je zřejmé, že v rámci nulové tolerance zejména v Litvínově dochází k výraznému zintenzivnění činnosti veřejných institucí, jejich užší spolupráci a sdílení informací. Právě tyto aspekty byly respondenty ze strany institucí vyzdvihovány jako největší přínosy.

- **Zintenzivnění činnosti institucí**

Toto je patrné zejména v oblasti výkonu dohledu nad veřejným prostorem a posílení terénní práce u bezpečnostních složek a dále obecně pro výkon kontrolní činnosti. Ke kapacitnímu navýšení a rozšíření působnosti dochází i u sociální práce.

- **Koordinace mezi aktéry a předávání informací**

Jak bylo řečeno v úvodních kapitolách, sociální oblast byla v obou městech dlouhodobě poddimenzována a nekoordinovaná. Z perspektivy institucí je v tomto ohledu vnímán výrazný posun a to zejména ve vztahu k nastavení systému vzájemné spolupráce.

Předávání informací bylo vnímáno jako podstatné zejména mezi institucemi, které rozhodují o udělování podpory a jsou vykonavateli represivních mechanismů, kapacitně nicméně nemají prostor k sociálním šetřením.

Dále bylo aktéry z veřejných institucí zdůrazňováno, že nulová tolerance představuje universální přístup, který vhodně kombinuje represivní prvky s prvky prevence a sociální práce. Jedním z hlavních přínosů nulové tolerance má podle výpovědí být, že „*pravidla platí pro všechny*“. Díváme-li se nicméně na opatření nulové tolerance podrobněji, tak jak byla popsána v této kapitole, narazíme na řadu aspektů, která tato tvrzení zpochybňují, naopak zde dochází k odklonu od kvalitního výkonu činnosti jednotlivých institucí.

- **Jde o politiku, ve které výrazně převažují kontrolní a represivní prvky nad prvky podpůrnými a preventivními.**

Intenzita aplikace jednotlivých opatření i jejich podoba se vyvíjela v čase – nelze ale říci, že by v některé fázi šlo o vyrovnaný model. Schéma 5 na následující straně ukazuje dominanci kontrolních a represivních opatření. Jen minimum prvků působí pro-aktivně, tedy jako prevence vzniku negativních sociálních jevů. Vzhledem k tomu, že má ve svých opatřeních nulová tolerance ambici ovlivňovat chování jednotlivců, respektive skupin obyvatel, lze ji v tomto ohledu označit jako **disciplinační politiku**.

- **Pravidla neplatí pro všechny rovnoměrně – zaměřují se na některé části města a některé skupiny obyvatel**

Politiky nulové tolerance se v rámci města zaměřují jen na jednu jeho část – zaměření opatření sice není často explicitní, v některých částech města je nicméně jejich dodržování vymáháno systematicky – v Litvínově jde o Janov, v Duchcově o jižní část města (kontroly domácností, místně specifikované vyhlášky o veřejném prostoru, aj.)

Stejně tak se opatření cíleně zaměřují na některé skupiny obyvatel – jak je vidět na schématu níže, jde především o příjemce dávek, domácnosti s dětmi a zadlužené osoby, tedy sociálně slabší skupiny. Byť to není většinou explicitně přiznáno, implicitně je zřejmé, že jde převážně o Romy, v tomto ohledu je tak relevantní otázka, zda nulová tolerance nevykazuje některé znaky diskriminace (srov. Směrnice 2000/43/ES).

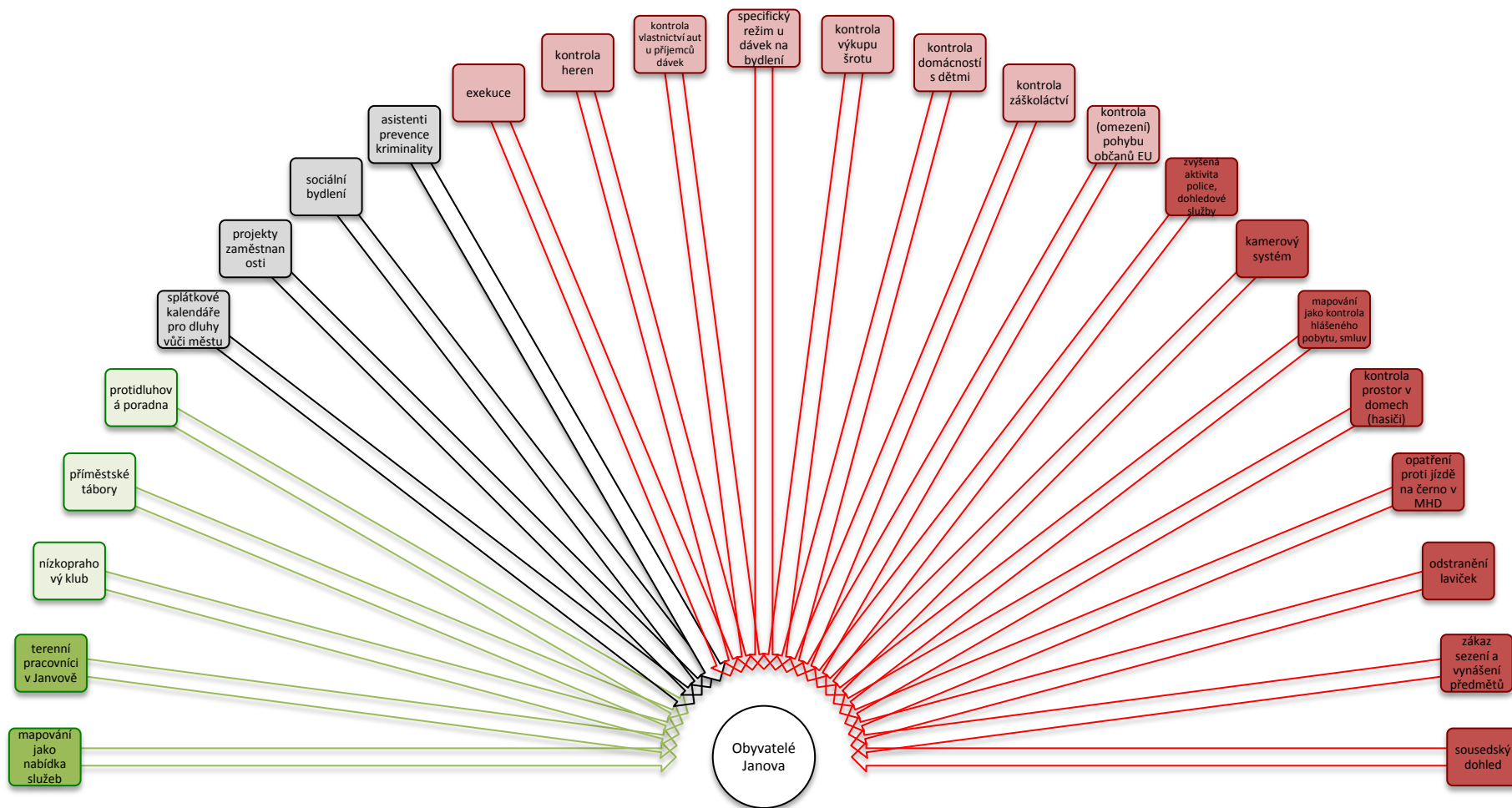


Schéma 5: Přehled opatření Nulové tolerance. Zelenými šipkami jsou vyznačeny opatření převážně podpůrného a preventivního charakteru, event. opatření, která jsou/byla v určité fázi nulové tolerance takto implementována. Červené šipky označují opatření kontrolní a represivní, černé opatření, které vykazují znaky obou kategorií. Tmavší pozadí označuje opatření, která cílí na většinu obyvatel Janova, světlejší jen na některé skupiny – nejčastěji šlo o příjemce dávek, domácnosti s dětmi a zadlužené osoby, tedy sociálně slabší skupiny.

- **Podoba sociální práce je silně ovlivněna politickou objednávkou, zájem klientů ustupuje do pozadí.**

U sociálních služeb dochází v rámci nulové tolerance k jejich částečnému podřízení represivním či disciplinačním přístupům, sociální pracovníci úzce spolupracují s Městskou policií a ve spolupráci s ní realizují celou řadu kontrolních opatření (mapování domácností, sdílení dat, aj.), naopak Městská policie vykonává některé prvky sociální politiky.

Opatření nulové tolerance se často zaměřují na symptomy, neřeší již ovšem příčiny problému.

- **V rámci politiky dochází k vytváření negativního obrazu jedné skupiny, který zpětně legitimizuje represivní opatření.**

Paušální aplikace opatření na příslušníky skupiny/obyvatele lokality označuje všechny, tedy i ty, kteří žádný prohřešek nespáchali, jako podezřelé. Způsob jejich následná prezentace v médiích dále násobí negativní obraz obyvatel lokality a obecněji Romů, kteří jsou při kontrolách na fotkách zachycování téměř výhradně jako subjekty kontroly, tedy jako tzv. nepřizpůsobiví.

Dochází tak k negativní symbolické konstrukci určité skupiny - tento obraz pak silně ovlivňuje nejen její vnímání a vztahy mezi skupinami obyvatel, ale i zacílení politik. V případě nulové tolerance potvrzuje potřebu implementace dalších kontrolních a represivních nástrojů neodvisle od výstupů předchozích fází. Podrobněji se tomuto budeme věnovat v následující kapitole.

- **V rámci politiky jsou uplatňovány ze strany institucí města problematické postupy, opakovaně dochází k porušování právní ochrany jednotlivců.**

Řada opatření realizovaných v rámci nulové tolerance se pohybuje na hraně či za hranou legislativy definující základní hodnoty tohoto státu a postupy institucí státní správy a samosprávy (zejména ve vztahu k ochraně soukromí a lidské důstojnosti).

Po letech implementace opatření cílených vůči partikulárním skupinám obyvatel se nicméně tato opatření stala běžnou součástí byrokratických přístupů a uvažování. Řada z nich není těmi, kteří je implementují, vnímána jako problematická. Pokud se stížnosti dostanou k soudu nebo k Veřejnému ochránci práv a uvedené postupy jsou označeny za nezákonné, místní instituce hledají cesty, jak v rámci politiky nulové tolerance pokračovat v dosavadním přístupu, ale s dodržением formálního souladu opatření se zákonem.

- **Dochází k omezení činnosti nezávislých nevládních organizací a obecněji participace obyvatel**

Tento jev úzce souvisí s předcházejícím bodem. V rámci lokalit je nerovnost v přístupu města jejich obyvateli silně pocítována. Jejich často nízké právní povědomí, nedůvěra k institucím spolu s negativním vnímáním veřejnosti a omezeným přístupem ke zdrojům, vede k tomu, že jednotlivci se jen obtížně brání v případě protiprávních postupů.

Průvodním jevem posilování koordinace mezi institucemi v rámci nulové tolerance je omezení nezávislého občanského sektoru a dominance paternalistických přístupů, které příliš nepodporují nezávislost klientů.

Nezávislý občanský sektor může představovat významný korektiv činnosti veřejných a soukromých institucí a to zejména ve vztahu k sociálně slabším skupinám obyvatel. Pokud dochází k jeho omezení (v důsledku omezení přístupu k financím), respektive podřízení činnosti politicky stanoveným prioritám, dochází k výraznému snížení právní ochrany (sociálně slabších) jedinců v případě konfliktu se státními nebo soukromými aktéry.

- **Snížení důvěry v městské/státní instituce**

Důraz na kontrolu a sdílení informací ovlivňuje vnímání institucí ze strany obyvatel lokality. Toto je zejména podstatné ve vztahu k poskytování sociálních služeb, kde je důvěra nezbytnou podmínkou kvality služeb, a represivním složkám, které jsou méně vnímány jako instituce nabízející ochranu, což jednak delegitimizuje jejich intervence a dále může vést k vzniku paralelních systému.

V obou městech, kde byla nulová tolerance implementována, pozorujeme dlouhodobě se zhoršující sociální situaci a růst napětí, provázené postupnou ztrátou nástrojů, jimiž mohou úřady situaci ovlivňovat (především vzhledem k privatizaci, ale i omezení působení institucí). Ze strany úředníků je pocit bezmoci velmi silně pociťován. Nulová tolerance v tomto ohledu přináší pro některé aktéry pocit znovu-získané kontroly - ze strany institucí byl přínos politiky vysvětlován efektivitou výkonu jejich činnosti a lepší spoluprací mezi jednotlivými institucemi:

„Předtím jsme neuměli na ty prostředky šáhnout, ani nebyly ty nápady (...) dochází k uvědomění si těch institucí, že je potřeba vzájemné komunikace semknutost... mám pocit, že se to daří, ty postupy.“

Nulová tolerance dává těm, kteří ji vykonávají, pocit kontroly nad prostorem a jeho obyvateli, i přesto, že kontrola má jen omezený dopad na zlepšení situace na místě. Pojmenování sociálně slabých jako příčin problémů, které je dále symbolicky násobeno jejich označením jako „nepřízpůsobivých“, a byrokratizace represivních a disciplinačních postupů, které se stávají součástí běžné rutiny, zároveň snižuje vnímavost k problematickým aspektům jednotlivých opatření. Ve vztahu k tzv. nepřízpůsobivým politika nulové tolerance nevyhodnocuje rizika/vedlejší negativní dopady/porušení jiných zákonů, ke kterým v rámci ní dochází - např. svoboda pohybu, ochrana soukromí nebo předcházení diskriminaci..

5 DOPADY POLITIK NULOVÉ TOLERANCE

V této kapitole se vrátíme k otázce, která zazněla v samotném úvodu tohoto textu – a to zda je nulová tolerance manuálem pro řešení dlouhodobě se zhoršující sociální a bezpečnostní situaci a problémů v soužití místních obyvatel.

Zpětné vyhodnocení změny je v případě politik nulové tolerance poněkud problematické – v rámci politik nulové tolerance se sledovaná data zaměřovala především na počty intervencí, nebyly zde nicméně nastaveny mechanismy pro průběžné vyhodnocení jejich dopadů. V následujícím textu se proto zaměříme zvláště na zhodnocení vývoje v jednotlivých oblastech – bezpečnost (5.1), sociální situace (5.2) a soužití (5.3) – přičemž budeme vycházet z dostupných statistických dat, která umožňují zachycení stavu před zavedením politiky nulové tolerance, a z informací ohledně vývoje situace z perspektivy respondentů rozhovorů.

5.1 Oblast bezpečnosti

Vývoj bezpečnostní situace v rámci této kapitoly sledujeme ve dvou hlavních oblastech – vývoj trestné činnosti (5.1.1) a vývoj přestupků (5.1.2). Vzhledem k omezené výpovědní hodnotě statistických dat (viz rámeček) kombinujeme tato data s dalšími zdroji zahrnujícími celkový kontext činnosti Policie ČR (P ČR) a Městské policie (MP) a vnímání bezpečnosti ze strany různých aktérů.

JAK INTERPRETOVAT DATA O KRIMINALITĚ?

Při analýze získaných oficiálních dat o kriminalitě a přestupkovosti je třeba vzít v úvahu jejich zásadní omezení:

- **Data o vývoji kriminality či přestupků jsou silně ovlivněna intenzitou činnosti Policie ČR či Městské policie v obvodech, do nichž zkoumané území patří.** V rámci nulové tolerance dochází k výraznému **navýšení kapacit místních bezpečnostních složek** (kamerové systémy, počet strážníků, asistenti prevence kriminality či pracovníci dohledové služby na VPP, aj.) a **rozšíření pole jejich působnosti** - jsou přijímány nové vyhlášky, policie se účastní šetření vykonávaných jinými institucemi, zástupci města se snaží o zajištění mimořádné součinnosti s Policií ČR, atd. (viz kapitoly 4.2 a 4.3).
- **Vývoj kriminality do značné míry ovlivňují nadmístní či celonárodní faktory, od jejichž vlivu nelze data očistit.** Kromě socioekonomického vývoje (nástup ekonomické krize) a změn v trestní politice (změny v kvalifikaci trestných činů, aj.) byla ve sledovaném období podstatná amnestie prezidenta republiky ze dne 1.1.2013,
- **Obvody, za které jsou statistiky k dispozici, neodpovídají svým rozsahem zkoumanému území.** Kriminalita může být páchána obyvateli zkoumaných měst či lokalit také v jiných místech.
- Data o zjištěné kriminalitě jsou dále zkreslená tím, jak velká je kapacita policejního sboru ve vztahu k velikosti obvodu a počtu obyvatel (Duchcov 19 734, Litvínov - Hamr 11 238 obyvatel) - toto číslo se v průběhu času měnilo.

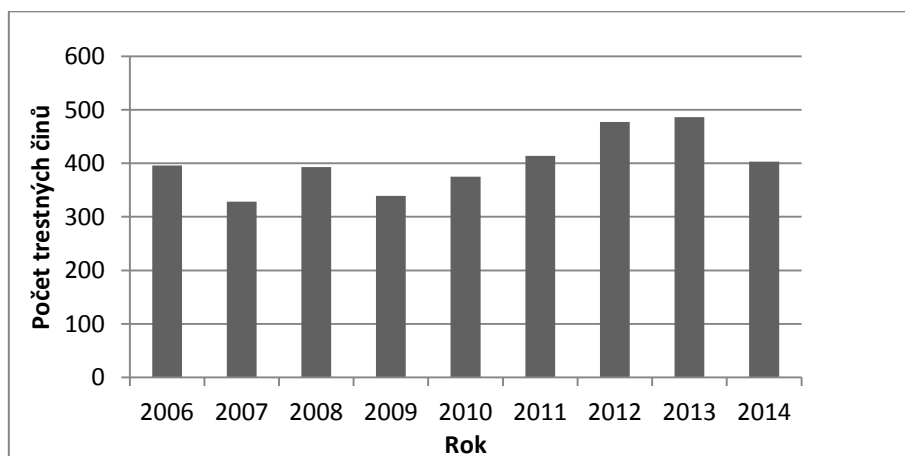
Jak uvádí celá řada odborných studií (Mazel 2006) i policejních metodik a strategií¹³⁷, **kriminalita v tzv. „sociálně vyloučených lokalitách“ zůstává z významné části latentní**. Spáchané trestné činy se ve statistikách neobjevují z celé řady důvodů, např.:

- Nedůvěra obyvatel v Policii ČR (podezírání z etnických předsudků, předchozí osobní negativní zkušenosti, nedůvěra v to, že dojde k potrestání pachatelů)
- Policie brání nabírání tr. činů (systém „Brána“, viz Vaňková, 2008)
- Obavy oznamovatelů o bezpečnost či pocit ohrožení ze strany pachatelů

Data o vývoji kriminality byla výzkumníkům navíc dostupná pouze částečně, například nezachycovala detailní strukturu trestných činů či údaje za vymezené lokality.

5.1.1 Vývoj kriminality

Janov - Policie ČR nevede data o kriminalitě vztahující se výhradně k sídlišti Janov. Policie ČR zahrnuje sídliště do územně širší statistiky vedené na celé Obvodní oddělení Litvínov Hamr, viz Graf 10. **Tato data vztahující se k sídlišti Janov vykazují nárůst zjištěných trestných činů v letech 2011, 2012 a 2013, tedy v průběhu politik nulové tolerance, a to i přesto, že celkový počet obyvatel Janova v tomto období klesl o 17% (viz 5.2).**



Graf 10: Počet trestných činů nahlášených OO PČR Litvínov – Hamr,

Zdroj: P ČR, údaje do roku 2012 převzaty z Vinkler (2015)

Velitel obvodního Oddělení Policie ČR Litvínov – Hamr spojoval nárůst kriminality v roce 2008 s konflikty vyvolanými Dělnickou stranou¹³⁸, pokles kriminality mezi roky 2008 a 2009 pak mohl souviset i s navýšením počtu státních policistů v Ob. oddělení Litvínov–Hamr (o 10 lidí) a zavedením politik nulové tolerance. **Další data ale nenaznačují, že by nulová tolerance dokázala dlouhodoběji působit preventivně proti nárůstu kriminality.** Navyšování trestné činnosti od roku 2009 až do roku 2013 spojuje velitel Ob.

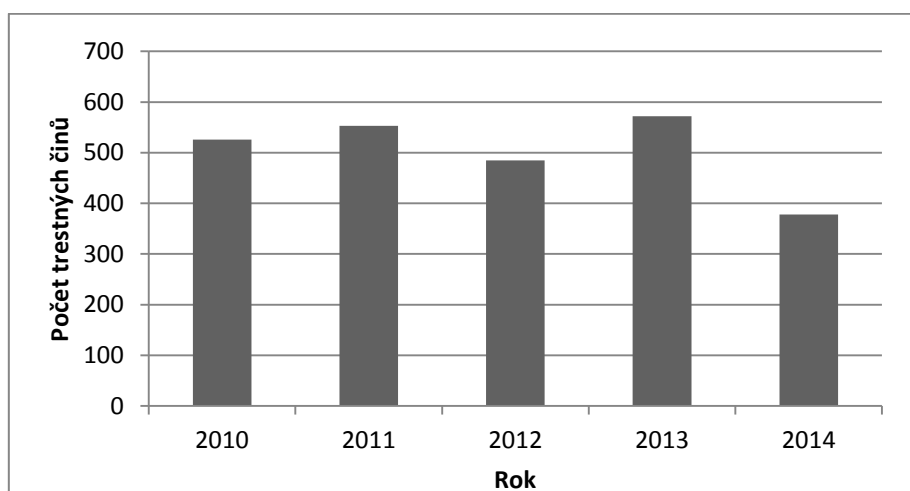
¹³⁷ Např. Metodika činnosti asistentů při jednání s policií a dalšími úřady, *Ministerstvo vnitra* (Dostupné online: <http://www.mvcr.cz/soubor/dokumenty-prevence-metodika-cinnosti-asistentu-pdf.aspx>), Sociální vyloučení a Úloha PČR. *Člověk v tísni* (Dostupné online: http://www.clovekvtisni.cz/uploads/file/1367396296-uloha_policie.pdf), Strategie pro práci PČR ve vztahu k menšinám pro období let 2008 – 2012, *Ministerstvo vnitra*. (Dostupné online: http://dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/strategie-minority.pdf)

¹³⁸ „Navýšení trestné činnosti v roce 2008 způsobila výbušná situace v Janově a radikalizace obyvatel z řad majoritní společnosti. V tomto roce do lokality několikrát vyrazily tzv. monitorovací hlídky Dělnické strany. V jednom případě došlo i k většímu konfliktu s místními Romy, kteří členy monitorovací hlídky napadli. Dále pak na podzim tohoto roku došlo k medii nazvané „Bitvě o Janov“, kdy demonstranti pochodovali na Janov a střetli se s Policií ČR. Tyto konflikty způsobily, že křivka trestné činnosti má v tomto roce v lokalitě rostoucí průběh, protože během těchto střetů byla spáchána řada trestných činů. Od roku 2008 do roku 2009 křivka trestné činnosti v lokalitě mírně klesá.“ (Citováno ve Vinkler 2014).

oddělení Litvínov-Hamr s migrací ze Slovenska a celkovým zhoršení socioekonomického postavení některých osob. Navýšení v roce 2013 je spojeno s prezidentskou amnestií. Na růst mělo podle velitele dále vliv rozšíření Ob. oddělení v Litvínově–Hamru o další oblasti, které dříve spadaly pod Ob. oddělení Meziboří a převelení několika policistů z Ob. oddělení Litvínov-Hamr do jiných oblastí Ústeckého regionu v roce 2010 (Vinkler 2014).

Z indexu kriminality¹³⁹, kde jsou dostupná data za poslední 2 roky, je možné sledovat, že ačkoliv v Janově v období 2013 - 2014 docházelo k absolutnímu poklesu celkové kriminality, ve vztahu k dalším městům v České republice se bezpečnostní situace v Janově zásadně nezlepšila. Z komparativní dat za roky 2013 a 2014 dostupných na serveru Mapa Kriminality.cz dále vyplývá, že **zjištěná kriminalita v obvodě Litvínov – Hamr je nadprůměrná (horší) v porovnání s průměrem ČR**. Zhruba desetinou se na zjištěných tr. činech podílejí fyzické útoky, což může ovlivňovat pocit fyzického bezpečí obyvatel lokalit i jejich sousedů. Zároveň ale tento podíl významně nevybočuje z celorepublikového průměru. Významný podíl mají také loupeže a krádeže, což může odrážet nárůst podílu vloupání do prázdných bytů (viz 5.1.2 a 5.2), který je v Litvínově Hamru nad celorepublikovým průměrem. **I přesto, že v Duchcově bylo přijetí nulové tolerance motivováno snahou o zopakovat „úspěch“ Janova při potlačování kriminality, ze statistiky žádný úspěch v případě Janova nevyplývá.** V okamžiku, kdy Duchcov přejal nulovou toleranci - inspirován postupy v Litvínově - byl v pořadí policejních obvodů podle indexu kriminality v lepší situaci než Litvínov-Hamr (pod který spadá sídliště Janov). Index kriminality v roce 2013 řadí Litvínov-Hamr na 57 místo a Duchcov až na 165 místo, přičemž horší pořadí znamená nižší zaznamenanou kriminalitu.

V případě **Duchcova** jsou data dostupná pouze za město jako celek (viz Graf 11 níže). Zde dochází v roce 2013 ke zvýšení trestné činnosti, o rok později nicméně toto číslo opět klesá. **Podle vyjádření Policie ČR nemělo zavedení nulové tolerance na vývoj celkové kriminality v Duchcově vliv.** Za hlavní faktory označilo územní vedení policie zhoršování ekonomické situace, snižování kupní síly obyvatel a prezidentskou amnestii.¹⁴⁰ Specifické zvýšení počtu zaznamenaných trestných činů v roce 2013 souviselo také s demonstracemi (ve statistice se odrazily například fyzické útoky v červnu). V roce 2014 se tam však zaznamenaná kriminalita snížila i oproti předchozím rokům (pokles byl větší než jinde). Podle policie pokles nicméně **kopíruje celkový trend ve statistikách kriminality na Mostecku**. Duchcovské statistiky kriminality se od průměru ČR významněji neodlišují.



Graf 11: Počet trestných činů nahlášených OO PČR Duchcov

Zdroj: P ČR

¹³⁹ www.mapakriminality.cz

¹⁴⁰ Zdroj: Policisté na Mostecku zaznamenali nejvyšší nárůst kriminality v Česku *Deník.cz* 18. 10. 2013. Dostupné online: <http://www.denik.cz/ustecky-kraj/policiste-na-mostecku-zaznamenali-nejvyssi-narust-kriminality-v-cesku-20131018-m.html>

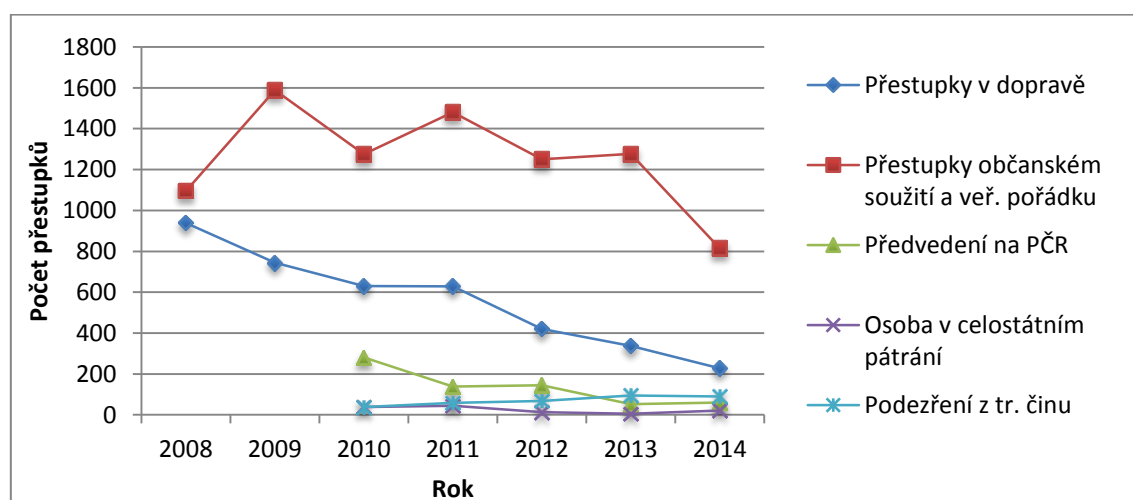
Vzhledem k počtu zaznamenaných přestupků vůči veřejnému pořádku ve statistikách Městská policie 5.1.2) je překvapivý nulový podíl tr. č. Výtržnictví.. **Závažnost přestupků v obou lokalitách je tedy zjevně Policií ČR posuzována jako tak nízká, že nedosahuje intenzity trestného činu.**

Demonstrace, které proběhly ve sledovaném období, opakovaná nenávistná vyjádření v médiích¹⁴¹ ani konflikty v soužití, spojené s rasistickými výroky se neodrážejí ve zvýšení trestných činů s rasovým motivem. Nulový nápad této trestné činnosti¹⁴² naznačuje, že **obvodní oddělení Policie ČR Duchcov a Litvínov Hamr trestnou činnost s rasovým podtextem či motivem¹⁴³ opomíjejí.**

Vzhledem k mediálním zprávám i stížnostem respondentů (viz dále) na zneužívání pravomocí ze strany institucí a na požadavky bez dostatečné opory v zákoně, je **významná absence zjištěných trestných činů v oblasti neoprávněného nakládání s osobními údaji a zneužití pravomocí úřední osoby.**

5.1.2 Vývoj přestupků

Přestupková činnost může obdobně jako kriminalita ztěžovat soužití obyvatel či způsobovat pocit jejich ohrožení. Zároveň také data o přestupcích významným způsobem vypovídají o zaměření činnosti Městské policie, jejíž činnost byla v rámci nulové tolerance navýšena. Přestupky a činnost Městské policie v Janově¹⁴⁴ ukazuje Graf 12. **Celkově ve statistikách přestupků dochází po prvotním nárůstu spíše k poklesu, s výjimkou kategorie těch nejzávažnějších skutků, tedy podezření z trestného činu.** U těch naopak dochází k nárůstu.



Graf 12: Vývoj přestupků v Janově a Hamru. Zdroj: Výroční zprávy Městské policie Litvínov 2006-2014

¹⁴¹ Například: „Evropská unie nám neustále vyčítá, že nerespektujeme mentalitu cikánů. Já říkám, respektujeme ji. Ať si žijí pohromadě na okrajích měst, tak jak jim to vyhovuje. Nechme je podle jejich mentality zpívat, hrát na kytary, pít, hlučet a sdružovat se do noci před domy. Pokud by ale měli žít pohromadě s většinou, měli by dodržovat pravidla společnosti. A toho nejsou schopni.“ (František Ryba, ředitel družstva Krušnohor). Dostupné online:

http://www.homerlive.cz/zpravodajstvi/frantisek_ryba_janov_je_problem_ktery_nam_preroste.html

¹⁴² Násilí a vyhrožování proti skupině obyvatel a jednotlivci, hanobení národa, rasy, etnické nebo jiné skupiny, podněcování k národnostní a rasové nenávisti, podpora a propagace hnutí směřujícího k potlačení práv a svobod (§ 352 – 356 Trestního zákoníku)

¹⁴³ Viz např.: Starosta Litvínova: Postup policie a sociálky vyšetříme, *Aktuálně.cz*, 17. 9. 2013. Dostupné online: <http://zpravy.aktualne.cz/regiony/ustecky/starosta-litvinova-postup-police-a-socialky-vysetrim/r-a5a398e01fbb11e383e4002590604f2e/>, či série článku na serveru *Romea.cz*, viz. pozn. 137.

¹⁴⁴ Městská policie Litvínov do roku 2008 nezveřejňovala samostatná data za Janov. Tento přístup měl z určitého pohledu své opodstatnění, nemohlo docházet k sekundární stigmatizaci lokality, zároveň však znamená, že neexistují data, z nichž by mohlo být doloženo zintenzivnění práce MP v samotném Janově po zavedení NT.

Nárůst přestupků v letech 2009 a 2011 podle velitele Městské policie souvisí s tím, že v tomto období byly provozovány dvě zmíněné diskotéky a strážníci před jejich budovami každodenně řešili konflikty, rušení nočního klidu a nepořádek, přičemž opatření směřující k omezení činnosti heren a videoloterijních terminálů ještě nebyla realizována. Podle velitele městské policie docházelo v tomto roce také k „přlivu romských rodin ze Slovenska“, které do oblasti přinášely výrazné protispolečenské jednání a kriminalitu. (Vinkler 2014) Dostupná data nicméně neukázala, že by šlo o rozsáhlejší migraci (viz část 4.1). Od roku 2012 Městská policie upozorňovala ve svých výročních zprávách na negativní vliv uzavíráním celých obytných bloků (viz kapitola 5.2), migraci obyvatel v rámci sídliště (byť ta podle statistik Městské policie mezi roky 2010 a 2013 klesala – viz 5.2.2) a majetkové trestné činnosti vloupáním do prázdných domů a bytů a využívání bytů a domů k trestné činnosti související s drogami¹⁴⁵. Kromě toho poukazovala na zamoření bytů hmyzem a ukládání odpadu ve společných prostorách, což spojovala s opakovanými požáry.

Zvláště zajímavý je zaznamenaný **pokles u přestupků vůči veřejnému pořádku a soužití v Janově po roce 2011**. Tento vývoj je totiž v rozporu s tvrzeními respondentů o spíše se nízké kvalitě soužití (viz 5.3). Na druhou stranu respondenti uvádějí celkové snížení rušení veřejného pořádku v nočních hodinách, zvláště hluku (viz 5.3.1), se kterým uvedená data MP naopak korespondují. Počty zaznamenaných přestupků zřejmě významně ovlivnilo zvýšení počtu strážníků a dalších pracovníků Městské policie, jejichž počet dosáhl vrcholu v letech 2010 a 2011 (viz kap 4.2). Ve stejném období (2009-2011) roste počet kontrolních aktivit, na nichž Městská policie spolupracuje s dalšími orgány (viz 4.3.2) Významný nárůst počtu přestupků proti veřejnému pořádku v letech 2010 a 2011 by se dal vysvětlit jako kombinace důslednějšího postupu Městské policie proti narušování veřejného pořádku a zvýšení počtů strážníků, ale **také jako výsledek uplatňování nové vyhlášky 6/2010 o zákazu sezení. Následný pokles v posledních letech může odrážet pokles aktivity policie a nemusí znamenat celkové zlepšení situace. To by také částečně vysvětlovalo rozpor mezi výpověďmi obyvatel a statistikami**. Dále je třeba mít na paměti, že mezi lety 2007 a 2014 klesl počet obyvatel Janova. Postupně se dle oficiálních statistik také snižuje podíl přestupků vůči veřejnému pořádku v Janově na celkových přestupcích v Litvínově. Kromě výše uvedeného zde může hrát roli, že se Městská policie postupně zaměřila i na jiné části města.

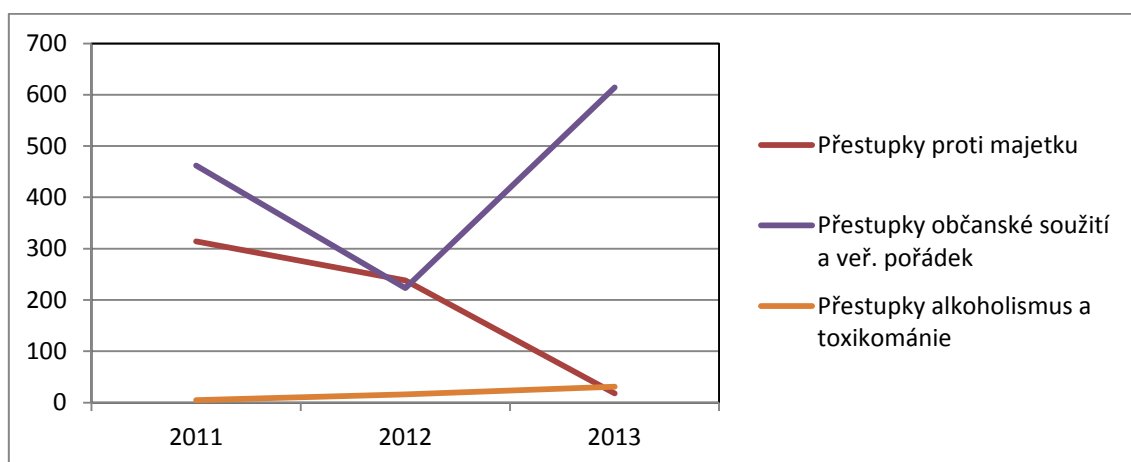
Ze srovnání statistik Městské policie a Policie ČR vyplývá, že se rostoucí počty podezřelých předváděných strážníky Městské policie na Policii ČR (Podezření z trestného činu, viz Graf 12 výše) neodrážejí v nárůstu závažnějších narušení pořádku a bezpečnosti evidovaných Policií ČR. Tedy **předvedené osoby nebyly Policií ČR následně vyšetřovány pro trestné činy. Nasvědčují tedy spíše nové taktice trestání či disciplinace těch, na něž již nelze dosáhnout prostřednictvím spolupráce mezi Městskou policií Litvínov a odborem sociálních věcí** (převod vyplácení dávek na úřady práce v roce 2012). Na šikanózní postupy Městské policie Litvínov například při postihování obyvatel za sezení na schodech či při neodůvodněných kontrolách totožnosti upozorňovali rovněž někteří respondenti a zprávy médií:¹⁴⁶

¹⁴⁵ Např. Výroční zpráva Městské policie Litvínov za rok 2013 uvádí, že: *problémy této části města spočívaly zejména v četné migraci obyvatel v rámci sídliště Janov a s tím související nepořádek ve společných prostorách domů, ničení technického vybavení domů, vloupání do prázdných bytových jednotek a do nebytových prostor a z části pouliční drogová problematika*.

¹⁴⁶ Citace z článku Janov: Litvínovští strážníci šikanují a zastrašují místní Romy. Jeden z nich zmlátil mladou ženu, 10.7.2013, Romea.cz, Dostupné online: <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/janov-litvinovsti-straznici-sikanuji-a-zastrasuji-mistni-romy-jeden-z-nich-zmlatil-mladou-zenu>. V průběhu roku 2013 mělo dojít ke zlepšení (viz: Chování strážníků k Romům v litvínovském Janově se po kritickém článku Romea.cz výrazně zlepšilo, Litvínov - Janov, 23.8.2013, <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/chovani-strazniku-k-romum-v-litvinovskem-janove-se-po-kritickem-clanku-romea-cz-vyrazne-zlepsilo>), incidenty se nicméně objevují i v průběhu dalších let - Viz. Nulová tolerance na sídlišti Janov: Slušná většina a negramotná

„Strážníci Romům automaticky tykají, chovají se k nim pohrdlivě, někdy používají nadávky a vulgární výrazy, relativně často na lidi řvou a strkají do nich. Dá se bez nadsázky říci, že někteří z městských policistů se k janovským Romům chovají jako dozorcí v nějakém pracovním lágru tzv. druhé republiky. „Jednají s námi jako se zvířaty,“ vyjádřil jeden z Romů všeobecný pocit místních lidí.“

Přestupky a činnost Městské policie v Duchcově - Dostupná data o přestupcích a činnosti Městské policie v Duchcově jsou velmi sporadická (viz Graf 13), neumožňují vytvoření delšího časového přehledu a nevidují odděleně údaje pro jižní část města v letech po zahájení nulové tolerance. Tento postup brání na jedné straně další stigmatizaci zdejších obyvatel a celé lokality, zároveň však i detailnější analýze dat. Z dostupných dat je však zjevné, že v roce zahájení nulové tolerance došlo k prudkému nárůstu řešených přestupků v oblasti soužití a veřejného pořádku a zároveň poklesu přestupků vůči majetku. Tato skutečnost vypovídá především o **zintenzivnění práce Městské policie v oblasti veřejného pořádku v roce 2013**.



Graf 13: Vývoj přestupků v Duchcově podle statistiky MP.

Zdroj: Výroční zprávy MP Duchcov

V této části bylo ukázáno, že **nelze doložit pozitivní vliv opatření politik nulové tolerance na snížení kriminality či počtu spáchaných přestupků**. Výkyvy v oficiálních statistikách lze odůvodnit jinými faktory ať již vnitřními (posílení stavů Policie ČR a Městské policie, zavedení nových vyhlášek, uzavření diskoték či heren, zintenzivňování a zeslabování represivních opatření ze strany Městské policie apod.), tak vnějšími (např. socioekonomická situace, amnestie). Policejní oddělení Litvínov – Hamr má i nadále významně nadprůměrný nápad trestné činnosti v celorepublikovém srovnání. Pokles evidovaných přestupků není doprovázen zesíleným pocitem bezpečí obyvatel.

To je dáno tím, že i přes velký důraz na bezpečnostní opatření nejrozumnějšího typu a také zapojování Městské policie Litvínov do řady preventivních programů a aktivit se nedaří odstraňovat některé zásadní faktory, které přispívají nejen ke sníženému pocitu bezpečí obyvatel, ale i přestupkovosti a trestné činnosti. Nulová tolerance neomezila kriminogenní faktory spočívající v nárůstu počtu opuštěných domů v Janově, ani nezlepšila sociální situaci obyvatel obou lokalit v oblasti zaměstnanosti, předlužení apod. (viz kap. 5.2).

středoškolačka. 27.8.2015 Romea.cz, <http://www.romea.cz/cz/publicistika/reportaze/nulova-tolerance-na-sidlisti-janov-slusna-vetsina-a-negramotna-stredoskolackanulova-tolerance-na-sidlisti-janov-slusna>, Nulová tolerance na sídlišti Janov: Pro pokuty se samopalem, Romea.cz, 26.8.2015 <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/nulova-tolerance-na-sidlisti-janov-pro-pokuty-se-samopalem>

V Duchcově ve sledovaném období nebylo možné z dostupných podkladů dokumentovat aktivnější snahy o omezování kriminogenních faktorů ze strany města.

Naopak se v oblasti bezpečnosti nulová tolerance projevuje některými jednoznačně negativními dopady:

- **Realizované postupy bezpečnostních složek přispívají ke stigmatizaci části obyvatel** a posilování etnických stereotypů.
- Postupy Městské policie dále **vzbuzují nedůvěru a podezření z diskriminace zvláště u těch obyvatel, kteří jsou ve zvýšené míře vystaveni opatřením politik nulové tolerance či s nimi spojeným ponižováním.**¹⁴⁷ Tato nedůvěra se šíří i na další instituce, které při realizaci represivních opatření s Městskou policií spolupracují (viz 4.1.2).

5.2 Dopady v sociální oblasti

Sociální oblast představuje podle tvůrců politik jeden z klíčových pilířů nulové tolerance. Jak bylo ukázáno v předchozí kapitole, opatření v této oblasti jsou nicméně zaměřena především na postihování problematických jevů, podstatně méně již na prevenci. V následující kapitole se zaměříme na změnu celkové sociální situace, ke které v průběhu aplikace nulové tolerance došlo. Důraz bude kladen především na situaci na sídlišti Litvínov-Janov, kde je možné díky časovému rozpětí zachytit dlouhodobější vývoj situace, zároveň zde bylo implementováno podstatně více opatření.

5.2.1 Duchcov – nedostupnost dat

Za Duchcov nejsou podrobnější data na úrovni lokality dostupná. Data na úrovni města jako celku byla dostupná pouze za roky 2013 a 2014 a **poukazují na pokračující nárůst počtu domácností, které se nacházejí v situaci hmotné nouze.** Zatímco za rok 2014 bylo měsíčně v rámci hmotné nouze v Duchcově vyplaceno 295 Příspěvků na živobytí, v roce 2015 (leden - září) byl měsíční průměr 347 (starší data nejsou k dispozici)¹⁴⁸.

Stahování města ze sociální oblasti vede k růstu vlivu soukromých majitelů (viz 3.2.2). Vývoj v oblasti bydlení je silně ovlivněn postavením místního podnikatele J. Spurného, který pokračuje v nákupu a rekonstrukci domů v lokalitě, přičemž na nájemníky klade požadavky v oblasti chování a využití veřejného prostoru. Podle vyjádření některých respondentů dochází k odlivu obyvatel z jižní části města, přesnější charakteristika stěhujících se osob nebyla možná v rámci výzkumu zjistit – nicméně je zřejmé, že částečně jde o nájemníky, kteří se dostali do konfliktu s J. Spurným. Naopak panovala shoda, že do této části města se stěhují převážně sociálně slabší lidé, kteří nemají příliš alternativ. J. Spurný, vlastník domů, zdůrazňuje etnickou různorodost obyvatel, toto tvrzení nicméně nebylo možné v rámci výzkumu potvrdit.

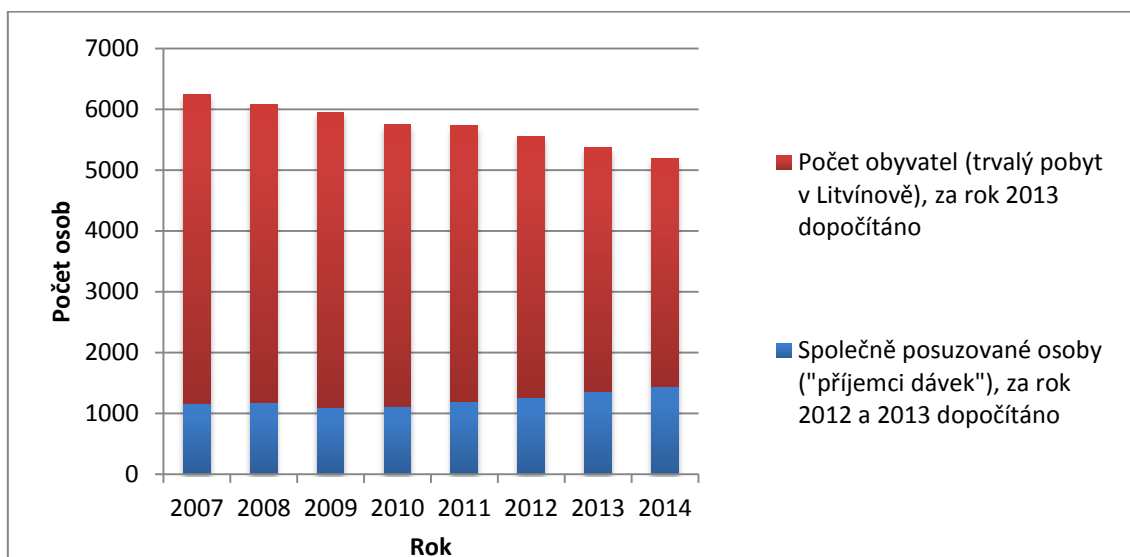
5.2.2 Pokračující procesy degradace sídliště Janov

Díváme-li se na indikátory ohledně sociální situace na sídlišti Janov, je z dostupných statistik zřejmé, že **počet i podíl sociálně slabších obyvatel na celkovém počtu obyvatel v průběhu aplikace politik nulové tolerance stoupá**, jak ukazuje Graf 14.

¹⁴⁷ Někteří respondenti například vypověděli, že si je strážníci MP bezdůvodně natáčeli na kameru, fotili, smáli se jim.

¹⁴⁸ Data poskytnutá Úřadem práce Teplice.

Mezi lety 2007 a 2014 klesl celkový počet obyvatel o 17%. **Podíl příjemců dávek na celkovém počtu obyvatel stoupl mezi lety 2007 a 2014 z 19% na 28%.**



Graf 14: Vývoj podílu příjemců dávek na celkovém počtu obyvatel Janov. Pro dopočítané roky nebyla data dostupná, použité číslo vychází z dpočtu průměru mezi předcházejícím a následujícím rokem.

Zdroj: Data z prezentací k aplikaci nulové tolerance¹⁴⁹, informace od odboru sociálních věcí Litvínov

Mezi lety 2008 a 2009, tedy v období první vlny mapování, došlo k poklesu počtu příjemců sociálních dávek (viz kap. 4.1). V roce 2010 a 2011 – tedy v období, kdy vrcholí intenzita implementace kontrolních opatření (viz 4.3.2) – již počet sociálně slabších obyvatel opět roste. Zde je třeba mít na paměti, že počet příjemců dávek v hmotné nouzi od roku 2008 stoupal v celé republice, a to jak v důsledku změn v nastavení vyplácení dávek, tak i v důsledku dopadů ekonomické krize, které se projeví někdy až s několikaletým odstupem. Nárůst byl na celorepublikové úrovni nejzřetelnější mezi roky 2010 a 2012 (Horáková, Jahoda, Kofroň, Sirovátka, Šimíková, 2013; Průša, Víšek, Jahoda, 2013), mezi lety 2013 a 2014 se zastavil¹⁵⁰, v Janově nicméně nadále stoupá.

Pro Janov je příznačné, že nárůst počtu příjemců sociálních dávek je provázen poklesem celkového počtu obyvatel. Zhoršování sociální situace indikují i další faktory popisované v rozhovorech – respondenty bylo opakovaně poukazováno na nárůst těhotenství u dospívajících, rostoucí drogová scéna, aj. V rozhovorech vedených v rámci výzkumu bylo opakovaně zmiňováno, že dochází k odlivu především mladých lidí a osob s vyšší kvalifikací/pravděpodobností uplatnění na pracovním trhu. Jak popisuje jedna z obyvatel, která zde žije od roku 1989, Romka:

“Dopady politik nulové tolerance? Že se lidé stěhují. Janov chátrá a je zničený, nikdo se o to nestará, stěhují se sem ti ničitelé.... ti lidé si řekli, že se to nedá vydržet, připadali si poníženi... báli se o své děti (...) Lidé s prací a vystudovaní, ti odešli, před 2, 3 lety odešlo hodně mých příbuzných a známých, hodně jich šlo do Británie (...) už to není ani město duchů.”

Tento vývoj byl spojován s celkovou ekonomickou situací v regionu, ale i s politikami nulové tolerance – pocitem stigmatizace lokality a všudypřítomné kontroly, která nicméně nezajistila větší bezpečnost ani zlepšení vztahů. Ukazuje se tedy, že se **nepodařilo**

¹⁴⁹ Dostupné online:

http://www.mulitvinov.cz/vismo/zobraz_dok.asp?id_org=8604&id_ktg=53303&n=nulova%2Dtolerance

¹⁵⁰ Dostupné online: http://www.mpsv.cz/files/clanky/20290/davky_prosinec_2014.pdf

zbrzdit proces koncentrace sociálně slabých v lokalitě, naopak dochází k jeho akceleraci.

Odliv obyvatel se v Janově velmi rychle promítá do zhoršujícího celkového stavu sídliště. I přes probíhající rekonstrukce veřejných prostor financovaných prostřednictvím Evropských fondů některé z budov rychle degradují (viz 4.2.3). **Silně se zde projevuje prostorová polarizace, do části domů není dlouhodobě investováno.** V době realizace výzkumu byla uzavřena nebo ohrožena uzavřením více než čtvrtina vchodů. Byty a společné prostory v některých dalších domech byly v kritickém stavu - neopravovaná rozbitá okna v chodbách, zničené rozvody, zanedbané společné prostory aj. Zazděné budovy spoluutvářejí atmosféru některých částí sídliště, jak ukazují fotografie níže, a vedou k nárůstu dalších negativních jevů (viz 5.1). Byť uzavíráním poklesl počet volných bytů, je pravděpodobné, že také došlo k akceleraci vnitřní migrace v důsledku vystěhovávání rodin, které v dnes již zazděných domech ještě žily.

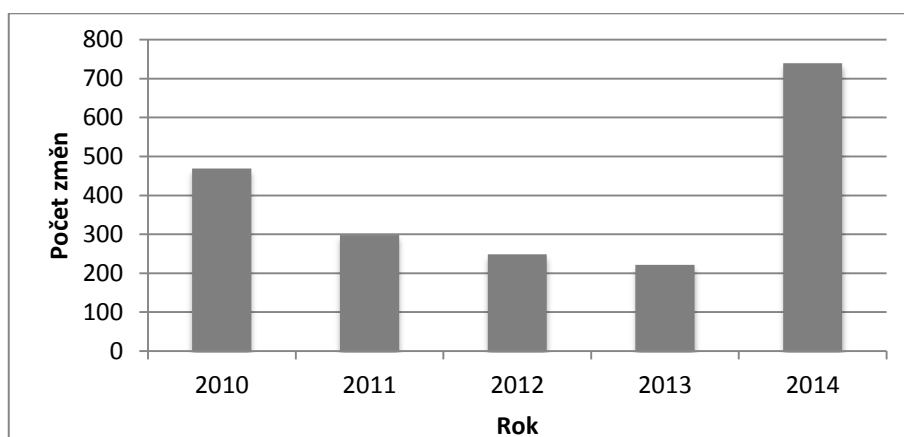


Obr. 2: Zazděné domy v Janově.



Zdroj: Archiv autorů

Podle prohlášení Městské policie vnitřní stěhování v posledních letech roste, statistiky Městské policie nicméně ukazují nárůst až v roce 2014 (800 změn adres registrovaných Městskou policií) – počet registrovaných změn adres nicméně může také odrážet nižší intenzitu kontrolních opatření a zavádění některých podpůrných nástrojů.

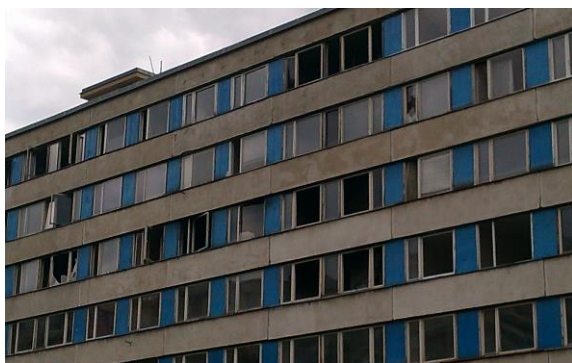


Graf 15: Počet změn bydliště v Janově registrovaných Městskou policií.

Zdroj: Výroční zprávy Městské policie Litvínov 2010-2014

Neodvisle od reálného rozsahu migrace je v rámci sídliště stav domů spojován s „migrací nepřizpůsobivých“, kteří byty „vybydlují“. Zejména ve střední části sídliště, kde žije nejvíc

Romů, majitelé/správci dlouhodobě neinvestují do rekonstrukcí s odůvodněním, že domy jsou – v důsledku nesplacených poplatků po některých („nepřízpůsobivých“) nájemnících – zadluženy a z fondu oprav již není možné platit rekonstrukce. Na tuto situaci doplácí všichni nájemníci, kteří v domě žijí. **Takovéto zdůvodnění, dále zhoršuje interetnické vztahy** (viz 5.3.1). **Dluhy přitom nemusí vznikat jen kvůli neplaticím nájemníkům** - u příjemců dávek je potvrzení o platbě podmínkou k přiznání dávky - ale i v důsledku toho, že majitel bytu nepřevodl peníze správci nemovitosti Řada sociálních pracovníků dále upozorňovala na velmi špatný stav bytů. Zadluženost, která je jedním z častých důvodů stěhování, je násobena vysokými platbami za služby a energie, které vznikají v důsledku špatného stavu domů. Odhad počtu dlužníků na nájemném a na službách se v lokalitě pohybuje až okolo 65% (Mázáková 2015). Nezájem o stav bytů je místními obyvateli také spojován s nárůstem počtu drobných majitelů, často ze zahraničí, kteří neinvestují do jejich údržby ani nekontrolují jejich stav nebo situaci nájemníků.



Obr. 3: Zazděné/opuštěné byty v Janově.



Zdroj: Archiv autorů

V Janově je v současnosti možné koupit byt od 20-30 tisíc, nájemné v některých bytech se nicméně pohybuje až okolo 14 tisíc. Do Janova se stěhují nejčastěji ti, kteří nemají příliš alternativ. **Pokles ceny bytů v Janově nesouvisí jen s jejich fyzickým stavem, ale především s rostoucí stigmatizací celé lokality** posilované jejím zobrazováním v médiích i v politických prohlášeních (viz kapitola 3 a 4). **Propad ceny nemovitostí je silně tematizován zejména staršími obyvateli, pro které byt v Janově znamenal životní investici.** Podle některých je devalvace ceny bytů také motivací vzniku/založení některých požárů (viz 5.1.2), ke kterým v posledním roce v Janově opakovaně dochází, může jít o pojistné podvody. Vnímání rychlé degradace sídliště je nicméně silně pociťováno všemi jeho obyvateli. **Pro Romy, kteří jsou nájemníky bytů, je navíc obtížné získat bydlení mimo Janov,** jak ukázal nedávný průzkum, největší bytové společnosti Romům byty jinde než v Janově nenabízejí¹⁵¹.

Vývoj v Janově nelze považovat za důsledek politiky nulové tolerance, některé jevy jsou nicméně nulovou tolerancí násobeny. **Tento vývoj však především ukazuje, že nulová tolerance nedává městu vyšší kontrolu nad procesy, které charakter sídliště utvářejí, ani nad pohybem obyvatel.** V Janově, kde byly politiky nulové tolerance aplikovány nejdéle, se v průběhu jejich aplikace **nepodařilo zbrzdit proces koncentrace sociálně slabých v lokalitě, naopak dochází k jeho akceleraci.** Roste podíl sociálně slabých domácností (příjemců dávek) na celkovém počtu obyvatel. Celkový počet obyvatel Janova klesá v důsledku odlivu především vzdělanější osob/osob s lepší pravděpodobností uplatnění na trhu práce. Rostoucí vnitřní stěhování odráží narůstání sociálních problémů a degradace fyzického prostoru.

¹⁵¹ Firmy nabízející byty v litvínovském Janově prověřuje Česká obchodní inspekce. Romea.cz. 6.3.2015. Dostupné online: <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/firmy-nabizejici-byty-v-litvinovskem-janove-proveruje-ceska-obchodni-inspekce>

Nástroje nulové tolerance nejsou schopny na toto reagovat – politika nezajistila stabilitu sociální práce, která by působila preventivně proti těmto jevům, podobně ani tzv. prostupné bydlení nezmírňuje situaci v oblasti bydlení, stejně jako systémy kontrol domácností neslouží k prevenci migrace, která naopak roste. Dlouhodobé podhodnocení sociální práce vede k tomu, že problémy nejsou adekvátně řešeny v době, kdy by bylo možné na ně reagovat preventivními opatřeními. Zhoršování sociální situace a vzájemných vztahů spolu s represivními politikami vede k odlivu osob v lepším socio-ekonomickém postavení. V důsledku toho dochází v průběhu realizace politik nulové tolerance k další stigmatizaci prostoru sídliště Janov – můžeme mluvit o **pokračujících procesech segregace (ne-li ghettoizace) sídliště**.

Data o situaci v Duchcově neumožňují podrobnější zhodnocení – dostupná data nicméně ukazují na nárůstu počtu sociálně slabých ve městě jako celku. Částečné zlepšování situace v oblasti bydlení je spojováno především se soukromým majitelem bytů, zároveň je ale poukazováno na některé problematické praktiky zvyšující vztah závislosti ubytovaných na pronajímateli.

5.3 Vztahy a soužití

V obou městech, kde byl výzkum realizován, bylo silně tematizováno zhoršení vztahů v lokalitě, ke kterému v průběhu posledních let, tedy v období před i po implementaci politik nulové tolerance, dochází. Poukazováno je zejména na oblast soužití, sousedské konflikty a částečně i spory o využití veřejných prostor – a to neodvisle od toho, že řada respondentů vnímala, že díky navýšené činnosti policie došlo v průběhu realizace politik nulové tolerance ke zmírnění hluku ve veřejném prostoru.

5.3.1 (Etnická) kategorizace a polarizace

Zhoršující se vztahy jsou odrazem **kategorizace obyvatel**, která je se zaváděním politik nulové tolerance spojena (viz kap 3.3), a která je dále živena prostřednictvím médií (viz kap 4). Jak popisuje bývalý lokální konzultant v Janově:

„V nulové toleranci vznikají dva tábory - my všichni táhneme za jeden provaz proti těm „problémovým“, „nepřízřusobivým“, my všichni jsme na jedné lodi.“

Rozdělení obyvatel na tzv. „nepřízřusobivé“ a „slušné“ s sebou nese implicitní rasovou rovinou. Problémy jednotlivých rodin jsou a priori připisovány etnicky definovaným skupinám jako celku. To ovlivňuje jak vztahy na úrovni lokality, tak její vnější vnímání:

- **Vnější vnímání lokality** – jak bylo ukázáno v závěru čtvrté kapitoly, zacílení nulové tolerance a její medializace prohlubuje negativní vnímání lokality a jejích obyvatel. To se promítá nejen do legitimizace dalších represivních opatření, ale především v pokračující segregaci a stigmatizaci lokality a jejích obyvatel. Přispívá to k jejímu označení jako sociálně vyloučeného prostoru (ghetta), tedy nebezpečného prostoru, kam ostatní obyvatelé města nechodí¹⁵². Posun atmosféry, spojený se zavedením nulové tolerance byl tematizován zejména v Duchově, kde byly politiky zavedeny relativně nedávno. Aktuální výzkumy

¹⁵² Např. výsledky výzkumu o bezpečnosti z konce roku 2013 ukázaly, že se nespokojenost občanů Duchcova v oblasti bezpečnosti týká především vnímaná kriminalita Romů, což ovšem neodpovídá poznatkům policie o skutečné bezpečnostní situaci v Duchcově. (Andrš 2013, Jeráčková 2015).

ukazují, že obyvatelé jižní části Duchcova se kvůli strachu z napadení vyhýbají pohybu v severní části města (Jeráčková 2015). Jak popisoval respondent-Rom:

„Ted, když jdu nahoru [severní část města – pozn. aut.] tak mi nadávají, už i ty malý bílý děti nadávají (...) Taký se stalo, že lidi šli do krámu, že na ně plivali.“

Tato zkušenost a jí podobné vedou k omezení osobního kontaktu mezi obyvateli lokalit a dalších částí města – přičemž právě osobní kontakt je klíčový pro překonávání předsudků a zmírňování stereotypů.

- **Uvnitř lokality** – Jak bylo ukázáno v kapitole 4.2., přijetí skrytě rasistického diskurzu se negativně promítá do každodenních sousedských vztahů a řešení drobných konfliktů, které jsou často vyhrcoené. Jestliže v minulosti byly interetnické vztahy popisovány jako běžné sousedské a do současnosti existují přátelské vazby, „nově příchozí“ Romové (tedy i ti, kteří se stěhují z jiné části sídliště nebo města) jsou předem vnímáni jako ti, kteří přispívají k celkové úpadku sídliště. Toto je dále násobeno skutečností, že majitelé označují za příčinu degradace domů „nepřízpůsobivé“, kteří neplatí nájem a žijí na úkor ostatních (viz 5.2.2). Zejména pak v Janově existence a fungování Osadního výboru zastupující některé ne-romské obyvatele přispívá k vyostření mezigeneračních konfliktů a jejich etnizaci.

Ze strany obyvatel, na něž jsou opatření nulové tolerance cílená, je zřejmá silná frustrace (viz 4.2.2), která se někdy projevuje ve vulgárním nebo agresivním vystupování a zpětně násobí vyhrcoenou situaci. Nejde jen o reakci na opatření nulové tolerance a problematické chování institucí při jejich implementaci, ale i na odsouzení, či podezírání ze strany obyvatel, kteří se definují jako ti „slušní“. Nebylo cílem tohoto výzkumu uvedené výpovědi prošetřovat, zaznamenané příběhy jsou nicméně velmi živé a silně ovlivňují vzájemné vztahy.

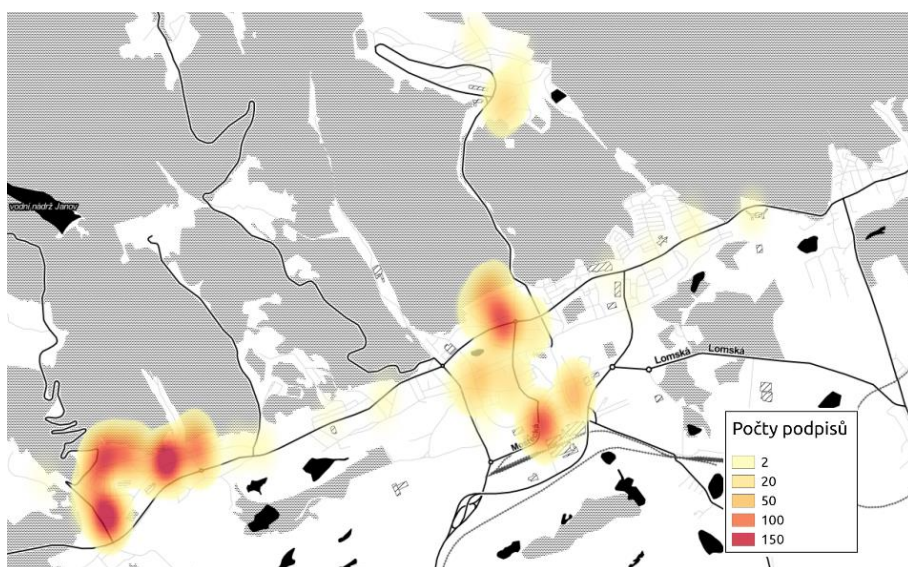
- **Mezi Romy/chudými** - Diskurz nulové tolerance nezdůrazňuje jen rozdělení společnosti po etnické linii, ale násobí pocit nedůvěry mezi (romskými) obyvateli lokality, kteří jsou navenek vnímáni jako jednodílná skupina. Zejména v Janově, kde byly politiky nulové tolerance implementovány dlouhodoběji, jsme se u některých osob setkali s přístupem, kdy byla jednotlivá opatření vnímána velmi kriticky, zároveň zde ale byla nulové tolerance přijímána jako jediné řešení situace. Přičemž tento názor byl spojen se silně pocítovaným zhoršováním situace v lokalitě a absencí nástrojů pro její řešení:

„Mě se to nelíbí, ale aspoň se něco dělá, něco se s tím musí dělat, s téma nepřízpůsobivýma, co se se stěhujou... proto musej bejt ty ty kontroly.“ (obyvatel Janova od 90. let, Rom)

Analyticky dochází ke stejnému zjednodušení jako na úrovni institucí - připisování problému nově příchozím a hledání řešení v represivních opatření, která jsou na nově příchozí cílená. Ochota přijmout tento diskurs ze strany samotným Romům a dalších obyvatel, na něž jsou politiky nulové tolerance cíleny, je zároveň **odrazem vlastní snahy dokázat prostřednictvím vymezení se vůči „nově příchozím“, že oni sami nejsou těmi, kteří situaci způsobili**. Přispívá tak k další vnitřní polarizaci lokality.

K polarizaci sídliště přispívají i „občanské aktivity“ vázané na janovský Osadní výbor (viz 4.2.2), respektive v posledních době bytové družstvo Krušnohor. Družstvo systematicky podporuje vyostřený obraz degradace sídliště, který popisuje jako důsledek přítomnosti Romů/nepřízpůsobivých a nedostatečně represivních přístupů města (podrobněji viz

pravidelný měsíčník, který Krušnohor odesílá všem nájemníkům v regionu). Diskurz tohoto měsíčníku navazuje přímo na logiku nulové tolerance, setkáme se zde nicméně s explicitně rasistickými/protiromským texty.¹⁵³ Tzv. „nepřizpůsobivým“ je připisována vina za opatření, která jsou obyvateli lokalit vnímána velmi negativně (pozastavení investic do spravovaných domů, úmysl uzavírat některé domy), nicméně vychází z rozhodnutí majitelů/správce domů. Posledním viditelným výstupem byla petice „1 600 občanů Janov“, organizovaná Krušnohorem v únoru 2015¹⁵⁴. Mezi jejímiž signatáři byla téměř polovina osob žijících mimo Janov, někteří i mimo Litvínov. V rámci Janova pak petici podepsali zejména osoby žijící na okraji sídliště, jak ukazují Mapy 6 a 7 níže.



Mapa 6 a 7: Umístění adres signatářů petice. Mapa nahoře ukazuje umístění Janova v rámci Litvínova (viz 2.1), mapa dole pak zachycuje adresy signatářů petice

Tyto aktivity přispívají k vyhocení situace – jednak popisují sídliště ve výrazně horším stavu než reálně je¹⁵⁵ a přispívají tak k jeho stigmatizaci a dále zhoršují vzájemné vztahy a legitimizují nenávisný diskurz ve veřejném prostoru. Podpisy petice velmi dobře ilustrují

¹⁵³ Viz: Archiv zpravodaje. *SBD Krušnohor*. Dostupné online: <http://www.sbdkrusnohor.cz/zpravoda/archiv/>

¹⁵⁴ Nedá se tu žít, vzkázalo vládě na 1600 lidí ze sídliště Janov. *iDnes*. 10. 3. 2015 Dostupné online:

http://usti.idnes.cz/lide-z-janova-napsali-petici-d1k-/usti-zpravy.aspx?c=A150310_101525_usti-zpravy_hrk

¹⁵⁵ Zprávy se zaměřují na nejproblematictější situace, doplňované fotografiemi rozbitých bytů, ve veřejném prostoru popisují „válejší se injekční stříkačky“ a „hromady odpadků“ ve veřejném prostoru v Janově. V průběhu opakovaných návštěv (červen-září 2005) byly společné prostory janovského sídliště vždy velmi čisté (viz i obr v části 4.2.3 a 5.2.2)

vývoj vztahů v Janově, vnitřní polarizaci sídliště na vnější a vnitřní část a obavy z degradace doposud rekonstruovaných částí (viz 4.2.3), která se promítá do vnímání obyvatel, jimž je tento vývoj připisován.

V Duchcově bylo nejviditelnějším projevem rostoucí polarizace společnosti na rasovém základě nedávné (září 2015) **rozdělení žáků první třídy v Duchcově do dvou paralelních tříd na základě jejich etnicity**, což vyvolalo silně negativní reakci rodičů. Omezené možnosti vyjednávání nicméně vedli k tomu, že po několika dnech dohadů segregace dětí ve škole zůstala. Atmosféru shrnuje citát jednoho z místních aktivistů:

"Je tu strašná atmosféra, v celém Duchcově (..) Lidé se s podobnými problémy nemají na koho obrátit, sociálka je pošle "někam", romský poradce neexistuje. Na ulici se na mě osopují rozčilení lidé z řad Romů i neromů,"¹⁵⁶

5.3.2 Omezené nástroje k řešení konfliktů

Při soužití všude nutně dochází ke konfliktům, problematické jsou nicméně konflikty, které brání další komunikaci a ve kterých se různé strany konfliktu zatvrzují a budují další bariéry dialogu. V rámci nulové tolerance dochází k omezení nástrojů, které by umožňovaly konflikty řešit.

Omezení spočívá především v tom, že roste nedůvěra některých skupin obyvatel k místním institucím, ale i k sobě navzájem. Politici, ale i úředníci či strážníci se sami definují jako ti, kdo zastupují zájmy pouze „slušných“ obyvatel. Na snahy o občanskou participaci či zastupování zájmů „těch druhých“ je ze strany institucí nahlíženo kriticky a projevují se snahy o omezení či znemožnění takové činnosti.

Jak poukazuje nedávná (2015) analýza T. Mazákové na příkladu Janova, zhoršování vztahů souvisí také s nedostatkem preventivních sociálních služeb a občanské volnočasové vybavenosti:

„Institucionální poddimenzovanost se projevuje nejenom na sociálně vyloučené populaci, ale zasahuje také do vztahů na sídlišti. Pracující si stěžují, že je mládež budí po nocích, ničí vybavení sídliště, vkrádá se do zabetonovaných bloků domů apod. Stěžují si na to, že není kde trávit volný čas, že velké rodiny tvoří hloučky tam, kde to není vhodné, a dělají nepořádek.“

Silná centralizace a dlouhodobá podfinancovanost a poddimenzovanost sociálních služeb vede k tomu, že je velmi **omezena činnost organizací**, které by mohly přispět k utváření místních kapacit a zmírňování napětí prostřednictvím komunitních nebo více participativních aktivit, které v obou místech v současnosti chybí. Naopak silný tlak na podřízení aktivit organizací cílům nulové tolerance dostává jejich zaměstnance do dlouhodobě stresujícího postavení – negativní dopady tohoto nastavení byly viditelné zejména v Duchcově.

¹⁵⁶ Zdroj: Další případ segregace romských dětí ve škole řeší v Duchcově. Romea.cz. 10.9.2015 Dostupné online: <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/dalsi-pripad-segregace-ve-skole-resi-v-duchcove> Citát shrnuje popis situace, s nímž jsme se v době výzkumu setkali u místních respondentů (dále mluvili např. o tom, že romská třída je ostatními dětmi označována jako „cikánská jeskyně“ aj.).

6 ZÁVĚR

Pro porozumění politikám nulové tolerance je klíčové pochopení jejich východisek. **Komplexní problémy, s nimiž se jednotlivá města potýkají, jsou v rámci nulové tolerance převedeny na jedinou skupinu tzv. nepřízpůsobivých** (viz kap 3).

Jde o přijetí definice problému, s níž přicházejí krajně pravicové strany, rozdělení obyvatel na tzv. „Nepřízpůsobivé“ a „Slušné“ s sebou nese implicitní rasovou rovinu. Takovéto rozdělení je možné vzhledem k tomu, že **politiky nulové tolerance navazují a dále rozvíjejí široce rozšířené negativní stereotypy o Romech, což jim dává silný mediální a politický potenciál**. Možnost aplikace nulové tolerance je dále násobena zaměřením opatření na ty skupiny obyvatel, u kterých je **velmi nízká míra politické participace** (tedy nejsou vnímáni jako potenciální voliči) **a nízké právní povědomí**.

V praxi se to promítá do prolínání reálných opatření s kroky, v nichž je kladen důraz nikoliv na dopady, ale na formu, a které reagují na poptávku části veřejnosti po viditelné intervenci. Výsledky analýzy ukazují, že **opatření nulové tolerance se obvykle zaměřují na symptomy, neřeší již ovšem příčiny problému**. Jen minimum opatření působí proaktivně, tedy jako prevence vzniku negativních sociálních jevů.

I když jsou politiky nulové tolerance představovány jako komplexní soubor opatření, který kombinuje preventivní a represivní aktivity (respektive sociální práci), důraz opatření leží především v kontrole, jak bylo ukázáno ve čtvrté kapitole. **Nulová tolerance je primárně represivní politikou**. V jádru politiky nulové tolerance leží **snaha o kontrolu a disciplinaci populace tzv. „nepřízpůsobivých“ v určité lokalitě**. Podoba sociální práce je silně ovlivněna politickou objednávkou, zájem klientů ustupuje do pozadí. V rámci politiky je tak možné uplatňovat problematické postupy, kdy dochází k porušování právní ochrany jednotlivců.

Jaké to má dopady? V rámci nulové tolerance jsou sledovány pouze počty a podoby intervencí, chybí nástroje pro průběžné sledování, stejně jako mechanismy vyhodnocování dopadů opatření. Pro politiku nulové tolerance je typické, že její cíle nejsou explicitně stanoveny. Rámcové vyhodnocení nicméně umožňují některé další indikátory, jako jsou data o kriminalitě, sociální situaci aj. I přes partikulární zlepšení v některých oblastech (spolupráce institucí, aktivita městské policie) je možné na základě vyhodnocení těchto dat říci, že v Janově se politikám nulové tolerance **nepodařilo zbrzdit proces koncentrace sociálně slabých v lokalitě, naopak v průběhu jejich sedm let trvající aplikace dochází k akceleraci**.

To se projevuje zejména v odlivu obyvatel v lepším socio-ekonomickém postavení, nárůstu vnitřní migrace a fyzické degradaci domů. Ti, kteří do města přicházejí, tak činí většinou proto, že se jim nenabízejí jiné dostupné alternativy. Můžeme mluvit o pokračujících procesech segregace (ne-li ghettoizace) sídliště. Podobně nelze doložit pozitivní vliv opatření politik nulové tolerance na snížení kriminality či počtu spáchaných přestupků. **Nulová tolerance nedává městu vyšší kontrolu nad procesy, které charakter sídliště utvářejí, ani nad pohybem obyvatel**.

V případě Duchcova pak byly opatření nulové tolerance zavedeny relativně nedávno a sporadicky a tak jejich dopady nelze jednoznačně vyhodnotit.

Nejproblematičtějším aspektem nulové tolerance nicméně není nefunkčnost této politiky, ale její dlouhodobé dopady na úrovni vzájemných vztahů. Dělení společnosti na „slušné“ a „nepřizpůsobivé“ přispívá k posílení hranic a polarizaci společnosti, což se zpětně prolíná jak do sousedských vztahů, tak i do vztahů k institucím. V obyvatelích, na které politiky nulové tolerance cílí, vytvářejí pocit, že jsou občany druhé kategorie a posilují tak pocity odcizení a nedůvěry ke společnosti a jejím institucím.

Rostoucí rasové napětí a polarizace společnosti na rasovém základě, která je podporována politickými prohlášeními a médii, není v českém kontextu ojedinělá. S podobným přístupem se setkáme v řadě dalších českých měst, v zejména v chudších, postindustriálních regionech, kde je silně pocíťováno zhoršování socio-ekonomické situace a obtížnost řešení. **Jako politika města nicméně nulová tolerance (rasovou) hierarchizaci společnosti institucionalizuje. V obyvatelích, na které politiky nulové tolerance cílí, vytvářejí její přístupy pocit, že jsou občany druhé kategorie. Nejen, že tyto politiky kriminalizují jejich chudobu, ale staví do rozporu „s dobrými mravy“ i zcela běžné chování jako je například sezení či postávání na veřejném prostranství.**

Zdůvodnění opatření a jejich medializace vede v očích široké veřejnosti – která je primárním příjemcem opatření - k replikaci negativního obrazu obyvatel lokality a obecněji Romů, respektive nově přistěhovalých, kteří jsou zachycováni téměř výhradně jako subjekty kontrol. Negativní obraz potvrzuje potřebu implementace dalších kontrolních a represivních nástrojů bez ohledu na jejich skutečné dopady. Se zavedením nulové tolerance dochází k tomu, že její východiska přejímají jak místní obyvatelé, tak i zástupci institucí. Nulová tolerance dává těm, kteří ji vykonávají, pocit kontroly nad prostorem a jeho obyvateli, i přesto, že kontrola nezlepší situaci na místě.

Politiky nulové tolerance přitom **vzbuzují nerealná očekávání veřejnosti**, že je možné vyřešit existující problémy v oblasti soužití, bezpečnosti, veřejného pořádku a v sociální oblasti pomocí soustavy převážně represivních opatření. I přes politické změny v obou městech se od **jednou zavedené politiky nulové tolerance jen velmi obtížně ustupuje, tím spíše, že alternativní přístupy, které by vedly ke zlepšení situace v lokalitách jako je Janov nebo jižní Duchcov, vyžadují dlouhodobou systematickou práci a nenabízejí rychlé viditelné výsledky.** Řada strukturálních problémů, které situaci v podobných lokalitách ovlivňují, je zcela mimo kontrolu místních aktérů a jejich možnosti, jak je ovlivnit jsou minimální.

V tomto ohledu je znepokojující, pokud se opatření politik nulové tolerance šíří do dalších obcí, přičemž některé z nich jsou dokonce implementovány do celostátního právního rámce. Příkladem je již zmiňována regulace výkupu sběrných surovin (viz kapitola 4). Logika, z níž politiky nulové tolerance vycházejí, se promítá i do nedávno navrhovaných úprav státních sociálních politik. Např. v roce 2015 jde o novely zákona o pomoci v hmotné nouzi (111/2006 Sb.), které mimo jiné zaváděly podmínění vyplacení doplatku na bydlení souhlasem obcí¹⁵⁷ a dávaly tedy vedením města možnost cíleně se zbavovat nežádoucích skupin obyvatel. Jako problematický lze vnímat i převod východisek či postupů nulové tolerance do metodického vedení a přidělování financí na výkon sociálních služeb na úrovni Ústeckého kraje.

¹⁵⁷ Popsáno např. v Co je příčinou současných problémů s doplatkem na bydlení? *Alternativa 50+*. Dostupné online: <http://alternativaplus.cz/2015/08/co-je-pricinou-soucasnych-problemu-s-doplatkem-na-bydleni/>

Ze zjištění naší studie vyplývá, že politiky nulové tolerance nelze považovat za úspěšný manuál pro řešení zhoršující se sociální situace či k řešení problémů v občanském soužití. Jde však o přístupy, které jsou pro lokální politiky velmi lákavé vzhledem k tomu, že nabízejí viditelná řešení a pojmenování sociálních problémů, které souzní s široce rozšířenými stereotypy. Lze tedy předpokládat, že se na lokální úrovni budou objevovat i v budoucnu. Není v kapacitách předkládaného výzkumu nabídnout konkrétní doporučení, jak těmto přístupům předcházet, přesto z výzkumu vyplývají tři oblasti, na které by bylo vhodné do budoucna zaměřit pozornost:

- V rámci politiky nulové tolerance dochází k podřízení řady nástrojů, které mají sloužit k podpoře sociální integrace a sociální ochraně obyvatel prioritám kontroly. Je třeba zavést kontrolní nástroje, které by bránily využívání státních prostředků (jako jsou dotace Ministerstva vnitra ČR na prevenci kriminality, nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, dotace Úřadu vlády, dotace pro poskytování sociálních služeb, atd.) a evropských dotací (např. IROP zaměřených na revitalizace sídlišť) pro implementaci či podporu opatření v rámci politik nulové tolerance či obdobných politik, které využívají její rétoriku a východiska.
- V rámci politik nulové tolerance se ukazuje jako klíčová role nezávislého nevládního sektoru, který může poskytovat zpětnou vazbu k výkonu pravomocí městských a státních institucí. V rámci zavádění politik nulové tolerance byly v některých případech tyto organizace jako jediní lokální aktéři schopni poukázat na porušování občanských práv a nabídnout konkrétní podporu lidem, na které opatření nulové tolerance cílila. V tomto ohledu považujeme za důležité podporovat rozvoj místních nezávislých nevládních organizací, jejichž činnost nebude finančně ani obsahově podřízena zájmům místních institucí či politické reprezentace.
- Z dlouhodobého hlediska je podstatným aspektem v rámci opatření zaměřených na podporu sociální inkluze zvýšená míra pozornosti směrem k občanské participaci.

7 LITERATURA

- Andrš, Z. (2013). *Detekce sociálních problémů determinujících bezpečí ve městě*. Závěrečná zpráva o realizaci projektu. Zadavatel studie: Město Duchcov, Městská policie Duchcov
- Candigliota, Z. (2013). Jednání OSPOD v Litvínově: co na to zákon. *Sociální revue*. Dostupné online: <http://socialnirevue.cz/item/jednani-ospod-v-litvinove-co-na-to-zakon> (Navštíveno 20. 12. 2015)
- Foucault, M. (2000) *Dohlížet a trestat: kniha o zrodu vězení*, překlad Čestmír Pelikán, Praha, Dauphin.
- Korábová, M., Tošovský M., Trlifajová L., Walach V. (2014) *Nulová tolerance: Vstupní analýza a databáze*. Analytický a datový podklad pro Agenturu pro sociální začleňování.
- Hejnal, O. (2012). Nacionalismus, multikulturalismus, sociální vyloučení a „sociálně nepřizpůsobiví“: Analýza dominantního politického diskursu v České republice . *AntropoWebzin* 2/2012
- Havlíková, J., Hubíková, O., Kubalčíková, K., Musil, L. (2013). Typy pojetí sociální pomoci poskytované příjemcům dávek pomoci v hmotné nouzi pracovníky ÚP ČR po sociální reformě: *Fórum sociální politiky* 2013, 7.6
- Horáková, M., Jahoda, R., Kofroň, P., Sirovátka, T., Šimíková, I. (2013). *Příjmová chudoba a materiální deprivace v České republice podle indikátorů EU*. Praha: VÚPSV, v.v.i.
- Hurrle J., Kučera, P., Trlifajová L. (2013). *Situační analýza – Žlutice a okolí*. Dostupné online: http://centrumspot.cz/wp-content/uploads/2014/01/Zlutice_-_Situační_analýza_SPOT_2013.pdf (Navštíveno 20. 12. 2015)
- Integrovaný plán rozvoje sídliště Janov (2008), Dostupné online: <http://www.mulitvinov.cz/integrovaný-plan-rozvoje-sidliste-janov/ds-53071> Vztahu politiky nulové tolerance a realizace rekonstrukce se podrobněji věnujeme v kapitole (4.2.3).
- Jančák, V. a kol. (2010) *Sociální kapitál jako faktor rozvoje periferních oblastí*. Dostupné online: http://geography.cz/sbornik/wp-content/uploads/2009/03/gcgs022010_jancak.pdf (Navštíveno 20. 12. 2015)
- Jeráčková, A. (2015) *Případová studie Duchcov*. Agentura pro sociální začleňování.
- Kafková, J., Sokačová, L., Szénássy, E. (2012) *Analýza migračních trendů na Šluknovsku* Dostupné online: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-sluknovsko/analýza-migracnich-trendu-na-sluknovsku-kafkova-j-sokacova-l-szenassy-e-2012/download> (Navštíveno 20. 12. 2015)
- Křížková, M. (2007) *Romové, volby na Vsetínsku a starosta Čunek na stránkách českého tisku*. Multikulturní centrum Praha, Dostupné online: http://www.mkc.cz/uploaded/download/Cizinci_nasinci_a_media.pdf
- Kučera, P., Hurrle, J., Zítková, M. (2012): Analýza dat k zadluženosti obyvatel (na příkladu Děčína). Dostupné na <http://centrumspot.cz/vysledky-analýzy-dat-o-zadluzeni-v-decine/> (Navštíveno 20. 12. 2015)
- Malík, Tomáš (2011) *Mediální reprezentace sociální nepřizpůsobivosti – kritická diskurzivní analýza, diplomová práce*, Filozofická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Katedra sociologie

- Mazáková, T. (2015) *Výzkum potřebnosti sociálních služeb v Janově*. Agentura pro sociální začleňování
- Mazel, M. (2006) *Výzkum kriminality v sociálně vyloučených lokalitách na Sokolovsku, Mostecku a v Ústí nad Labem a okolí*. Ministerstvo vnitra ČR. Dostupné online: http://www.epolis.cz/download/pdf/materials_70_1.pdf (Navštíveno 20. 12. 2015)
- Průša, L., Víšek, P., Jahoda, R. (2013). *Analýza vývoje hmotné podpory rodin formou nepojistných sociálních dávek*. Praha: VUPSV, v. v. i.
- Ripka, Š. (2012) *Zmapování sociální situace domácností v městských bytových domech v Duchcově*. Dostupné online: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-duchcov/zmapovani-socialni-situace-domacnosti-v-mestskych-bytovych-domech-v-duchcove-ripka-s-2012/download> (Navštíveno 20. 12. 2015)
- Schaefer, Richard T., ed. (2008). *The Encyclopedia of Race, Ethnicity, and Society*. SAGE publications.
- Schneider, A. L., H. Ingram, P. DeLeon (2014). *Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations*. In Sabatier, P., Ch. Weible, (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- SocioFactor (2011) *Evaluace v Lokálních partnerstvích 2008-2010 – Litvínov*. Dostupné online: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-litvinov/evaluace-v-lokalnich-partnerstvih-2008-2010-litvinov-sociofactor-s-r-o-2011/download> (Navštíveno 20. 12. 2015)
- Socioklub (2009) *Situační analýza sociálně vyloučených lokalit na území města Litvínova se zaměřením na sídliště Janov*. Dostupné online: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-litvinov/situacni-analyza-soc-vyl-lokalit-na-uzemi-mesta-litvinova-se-zamerenim-na-sidl-janov-asz-2009/download> (Navštíveno 22. 1. 2016)
- Šimová, Klára (2015) *Řešení romské bytové problematiky v městě Duchcově – případová studie*, bakalářská práce, Univerzita Palackého v Olomouci, Cyrilometodějská teologická fakulta, Katedra křesťanské sociální práce.
- Šťastná, A. a kol. (2011) *Situační analýza Duchcov*. Dostupné online: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-duchcov/situacni-analyza-duchcov-dic-2011/download> (Navštíveno 20. 12. 2015)
- Tošner, M. a kol. (2010a) *Materiální past: Geneze sociálního napětí v lokalitě Litvínov-Janov ve vztahu k privatizaci bytového fondu*. *AntropoWebzin*. Dostupné online: <http://www.antropoweb.cz/cs/materialni-past-geneze-socialniho-napeti-v-lokalite-litvinov-janov-ve-vztahu-k-privatizaci-bytoveho-fondu>
- Tošner, M. a kol. (2010b) *Průmysl sociálního vyloučení: Lokalita Janov*. *Antropowebzin* Dostupné online: http://www.antropoweb.cz/cs/media/webzin/webzin_01_2010/2._Tosner_et_al.pdf (Navštíveno 20. 12. 2015)
- Tožička, T. (2013) *Dvě města v jednom. Kam kráčí Duchcov?* Deník Referendum. Dostupné online: <http://denikreferendum.cz/clanek/16162-dve-mesta-v-jednom-kam-kraci-duchcov> (Navštíveno 20. 12. 2015)
- Trlifajová, L. a kol (2014) *Kdy se práce vyplatí? Analýza ekonomických motivací k zaměstnání*. Dostupné online: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-k-oblasti-zamestnanost/kdy-se-prace-vyplati-cela-studie-mkc-2014/download> (Navštíveno 20. 12. 2015)
- Trlifajová, L. a kol. (2015) *Mezi dávkami a prací, která není? Analýza motivací k zaměstnání*. Dostupné online: <http://www.socialni-zaclenovani.cz/vyzkum-pro>

nezamestnane-je-vhodna-prace-casto-nedostupna-ne-kazda-nabidka-se-vyplati
(Navštíveno 20. 12. 2015)

Vaňková, M. (2008) „Systém brána“, *Problematické strategie policejní práce*.

Vinkler, A. (2014) *Případová studie sociálně vyloučené romské lokality v Litvínově – Janově a návrhy řešení*. Diplomová práce. Universita Karlova. Fakulta sociálních věd. Katedra veřejné a sociální politiky.