
Nová výstavba obecního bydlení, rozhodování a rizika segregace: případová studie Rudoltice*

ROMAN MATOUŠEK**

Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova v Praze

New Municipal Housing Construction, Decision-making, and Risks of Segregation: A Case Study in Rudoltice

Abstract: Czech municipalities were given important responsibilities for housing policies during the post-communist transformation processes after 1989, which resulted in a diversification of strategies. Rudoltice near Lanškroun in Pardubice is a specific case of a municipality that chose to prioritise extensive municipal housing construction. The municipality used government subsidies to construct a new neighbourhood called Zámeček, which, with its nearly 1000 inhabitants, caused the local population to double between 2006 and 2009. In this article, the author explores the roots of this large-scale project of municipal housing construction by specifically combining its national, regional, and local contexts. The local municipality's decisions and its ambitions and expectations for growth and prosperity were embedded in the micro-regional context of the successful economic transformation and development it had experienced since the 1990s and were made possible by changes in national housing policies and the devolution of policy decisions to the municipalities. Using the concept of (new) socio-spatial formation this article analyses the neighbourhood of Zámeček as a case of residential segregation. It argues that, even though its population is still relatively heterogeneous compared to other segregated localities in the Czechia, the neighbourhood is being shaped by an ongoing process of segregation. The specific supply of affordable housing in Zámeček meets a demand for housing from low income households in other regions where municipalities do not provide affordable housing.

Keywords: housing policy, municipal housing construction, residential segregation, new socio-spatial formations, Czechia

Sociologický časopis / Czech Sociological Review, 2014, Vol. 50, No. 2: 211–232

DOI: <http://dx.doi.org/10.13060/00380288.2014.50.2.77>

* Příspěvek byl podpořen projektem Grantové agentury České republiky P404/12/0648 „Nové sociálně-prostorové formace: segregace v kontextu postkomunistických transformací a globalizace“. Autor děkuje Luďku Sýkorovi, Ondřeji Císařovi a anonymním recenzentům za cenné podněty k předchozím verzím článku.

** Veškerou korespondenci posílejte na adresu: RNDr. Roman Matoušek, Ph.D., katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova v Praze, Albertov 6, 128 43 Praha 2, e-mail: roman.matousek@natur.cuni.cz.

Úvod

Transformační procesy po roce 1989 výrazně proměnily také bytový sektor. Administrativní přidělování bytů a státem organizovaná výstavba byly nahrazeny nově etablovaným bytovým trhem. Restituce a privatizace bytového fondu [Sýkora 2003a; Sládek 2011] vedly k výrazné dominanci vlastnického bydlení nad bydlením v nájmu [Lux, Kostecký 2010]. Nově vznikající sociální nerovnosti vedou k diferenciaci poptávky i nabídky bydlení z hlediska ceny a kvality a k zahájení procesů rezidenční segregace [Sýkora 1999]. V důsledku těchto procesů vznikají různorodé rezidenční čtvrti nebo oblasti, které koncentrují obyvatele specifických sociálních skupin, kteří jsou v nerovném postavení vůči okolní společnosti. Příkladem takových „sociálně-prostorových formací“ [Sýkora 2009] mohou být uzavřené a oplocené areály bohatých obyvatel – gated communities [Brabec, Sýkora 2009], suburbánní bydlení střední třídy v rodinných domcích [Ouředníček et al. 2008] nebo romské „sociálně vyloučené lokality“ [Vašečka 2002; Růžicka 2012]. K diferenciaci dochází také na regionální úrovni – zatímco koncentrace bohatých vznikají zejména ve velkých městech a jejich zázemích, sociálně vyloučené lokality jsou častější ve strukturálně postižených nebo periferních regionech.

Obecní bydlení (nájemní bydlení vlastněné obcemi) ztrácí v důsledku privatizace na svém kvantitativním významu [Ústav územního rozvoje 2011]. Značná část vznikajících sociálně vyloučených lokalit se nachází právě v obecním vlastnictví [Gabal 2005]. Sociálně vyloučené lokality obecního bydlení jsou veřejností i klíčovými aktéry negativně vnímány [Vacková, Galčanová, Hofírek 2011]. Zároveň s tímto vývojem však probíhá státem podporovaná výstavba obecního bydlení. Nejrozsáhlejším je program podpory výstavby obecního bydlení pro příjmově vymezené skupiny obyvatel realizovaný Státním fondem rozvoje bydlení v letech 2002–2008. Tento program spolufinancoval zhruba 3% celkové bytové výstavby v Česku. Zejména v malých obcích a v periferních regionech byl však jeho podíl na nové bytové výstavbě mnohem významnější [Matoušek 2013]. Přinejmenším v části obcí tedy význam obecního bydlení neklesá, ale naopak roste.

Obec Rudoltice ležící v sousedství města Lanškroun v Pardubickém kraji postavila absolutně největší počet státem podpořených obecních bytů. Během krátké doby vzniklo v katastru obce, ale odděleně od dosavadní zástavby, nové sídliště Zámeček s 332 obecními byty. Počet obyvatel Rudoltic se během několika let zdvojnásobil z necelého 1000 na zhruba 1800 obyvatel. Obec Rudoltice a sídliště Zámeček proto představují v českém kontextu neobvyklý případ jak (1) nově vzniklé rezidenční čtvrti, tak (2) aplikace nástroje národní bytové politiky na obecní úrovni.

Článek se proto zaměřuje na přiblížení obou těchto specifíků. Studie obce Rudoltice je příležitostí pro hledání příčin a podmínek výjimečného vývoje bytové politiky v jedné obci. Proč došlo v Rudolticích k tak rozsáhlé výstavbě obecního bydlení, když ve většině měst a obcí byl obecní bytový fond privatizován? Jak souvisí tento vývoj s rozhodnutími na obecní úrovni a s národními bytovými politikami? Studium možných příčin takového vývoje v této konkrétní

lokalitě umožní poukázat na procesy a mechanismy v širších národních bytových politikách, které mohou působit obdobě i v jiných městech a obcích.

Příklad obce Rudoltice a sídliště Zámeček umožňuje vedle zhodnocení, zda se naplnily zamýšlené důsledky nové výstavby obecního bydlení, především podchycení nezamýšlených důsledků nové výstavby obecního bydlení a jejich širší diskuzi. Na základně zahraničních zkušeností se jako zásadní jeví otázka, zda dochází v nově postavené lokalitě obecního bydlení ke vzniku sociálně vyloučené lokality, jako je tomu také v řadě případů ve stávajícím obecním bytovém fondu v Česku. Jak se v této lokalitě projevují obecně probíhající segregační procesy? Pro zodpovězení této otázky je využit koncept sociálněprostorových formací [Wacquant 1997], který nabízí rámec pro srovnání specifík sídliště Zámeček a dalších rezidenčních lokalit a umožňuje proto zasadit sídliště Zámeček do kontextu probíhajících diskuzí o rezidenční diferenciaci a segregaci v Česku. Vznik rezidenční segregace však není jediným rizikem, které může být s novou výstavbou spojeno. Případová studie proto sleduje, zda a do jaké míry splňuje nová lokalita obecního bydlení nároky a očekávání obyvatel na kvalitní bydlení v příjemném, obyvatelném prostředí.

Príspevek začíná obecnou diskuzí rezidenční segregace a segregačních procesů ve vztahu k obecnímu bydlení. Teoretická část je uzavřena představením výzkumných metod a kritického realizmu jako základní epistemologické perspektivy. Dále se text zaměřuje na mechanismy vzniku sídliště Zámeček, jejichž analýza začíná představením obecního bydlení a programů na podporu jeho výstavby na národní úrovni v kontextu bytových politik po roce 1989. Následující části se zaměřují na představení regionálního kontextu Lanškrounska a motivací a cílů obce Rudoltice, které vedly k rozsáhlé výstavbě obecního bydlení. Po představení příčin vzniku sídliště následuje analýza vlastní lokality. Zdůrazněny jsou hlavní problémy a charakteristiky sídliště, které vytváří předpoklady pro rezidenční segregaci jak z hlediska prostorového (poloha lokality, její dostupnost, vybavenost, kvalita rezidenčního prostředí, potažmo tedy atraktivita pro bydlení), tak z hlediska jeho obyvatel (přidělování obecních bytů v lokalitě, sociální status obyvatel).

Rezidenční segregace, sociálněprostorové formace a obecní bydlení

Rezidenční segregace je chápána jako prostorově oddělené bydlení obyvatel různých sociálních skupin v nerovném postavení [Sýkora 2010] i jako procesy, které k tomuto stavu vedou. Segregace různých sociálních skupin vede nejen k fragmentaci měst, ale narušuje soudržnost společnosti, protože socializace dalších generací probíhá izolovaně od ostatních sociálních skupin. V tržních ekonomikách je pro vznik rezidenční segregace zásadní fungování trhu s nemovitostmi. Poptávka po bydlení v lokalitách preferovaných vyššími vrstvami v nich vede ke zvyšování ceny nemovitostí. Ekonomicky slabší domácnosti jsou takto vytlačeny cenou („priced-out“) z oblastí poptávaných vyšší třídou do jiných čtvrtí, o kte-

ré nemají movité domácnosti zájem [Cheshire 2003]. Vedle této základní ekonomické logiky působí na segregační procesy také další vlivy. Preference bydlení vyšších tříd nejsou zcela homogenní ani stálé v čase. Rezidenční preference jsou ovlivňovány řadou charakteristik. Působení tržních mechanismů je ovlivňováno bytovými politikami, které mohou vytvářet nabídky bydlení pro určité skupiny nebo zvyšovat jejich možnosti na trhu s bydlením pomocí různých podpor. Výsledný stav rezidenční diferenciace a segregace je proto široce podmíněn a vytváří mozaiku lokalit s různou (různě smíšenou) sociální i etnickou strukturou obyvatel [Sýkora 2010].

Ve výzkumu sociálněprostorové struktury a rezidenční segregace začal být v posledních letech pro charakteristiku segregovaných čtvrtí a společností využíván koncept nových sociálněprostorových formací, a to nejdříve v souvislosti s výzkumy ghett v USA [Wacquant 1997]. Ghetto jako paradigmatický případ rezidenční segregace je podle Wacquanta ve své ideálnětypické podobě *sociálněprostorovou formací*, která se vyznačuje řadou znaků, zejména prostorovou uzavřeností, rasovou nebo kulturní uniformitou, odlišnou sociální strukturou, nedobrovolnou lokalizací obyvatel vynucenou vnějším tlakem, diskriminací nebo existencí vlastních sociálních institucí [ibid.: 343, zdůraznění doplněno]. Wacquant [2007] dále využil koncept sociálněprostorových formací ke srovnání charakteru rezidenční segregace a segregovaných lokalit v USA a ve Francii (kteřá je příkladem evropských zemí a měst). Wacquantův koncept sociálněprostorových formací použil v českém prostředí Růžička [2012] pro srovnání základních charakteristik romských sociálně vyloučených lokalit v Česku právě s francouzskými banlieu a americkými ghett.

Koncept sociálněprostorových formací není striktně omezen na charakterizování vyloučených nebo marginalizovaných lokalit a jejich obyvatel. Sýkora [2009] rozšířil využití tohoto přístupu na širší spektrum rezidenčních koncentrací specifických sociálních skupin. Jako nové sociálněprostorové formace označuje koncentrace sociálně silných, sociálně slabých, Romů a cizinců vzniklé v Česku po roce 1989. Nové sociálněprostorové formace se vyznačují významným zastoupením specifické sociální skupiny a odlišností od okolního prostoru. Vedle studovaných romských sociálně vyloučených lokalit se jedná také o uzavřené areály (gated communities) bydlení bohatých [Brabec, Sýkora 2009], etnické koncentrace přistěhovalců nebo nově postavené čtvrti rodinných domů v suburbánních oblastech koncentrujících střední třídu [Sýkora 2003b]. Relativně malé, ale homogenní, nové sociálněprostorové formace podle Sýkory [2009] představují výsledky segregačních procesů v podmínkách postsocialistických transformací. Pro tyto společnosti je charakteristická významná proměna základních principů organizace v politice i ekonomice, což se s určitým časovým posunem přenáší i do principů prostorové diferenciace [Sýkora, Bouzarovski 2012]. Setrvačnost prostorových struktur i nedávná změna preferencí proto neumožnila vznik rozsáhlých segregovaných lokalit.

Wacquantovo [1997], Růžičkovo [2012] i rozšířené Sýkorovo [2009] využití konceptu sociálněprostorových formací je zaměřeno na specifické a zároveň

extrémní případy rezidenčních lokalit, ve kterých se již projevují problematické důsledky segregáčních procesů. Přínosem používání konceptu nových sociálně-prostorových formací je důraz jak na sociální, tak na prostorové aspekty rezidenční segregace, a to navíc s ohledem na zasazení specifické lokality (a sociální skupiny, která ji obývá) do širších vztahů v rámci společnosti nebo města/regiónu. Komparativní studie identifikovaly řadu důležitých aspektů jednotlivých formací, které pak umožňují nejen výše uvedené mezinárodní srovnání segregovaných lokalit, ale také srovnání lokalit podle řady charakteristik v národním kontextu – bez ohledu na to, zda jsou místy segregace chudých, etnických menšin, bohatých nebo se jedná o lokality sociálně smíšené.

Klíčovými aspekty ve studiích sociálněprostorových formací jsou (dle Wacquanta [1997] a Růžičky [2012]) (1) organizační ekologie, (2) etnická struktura, (3) sociálně-ekonomické složení, (4) míra kriminality a nebezpečí a (5) míra penetrace státu. Organizační ekologií se rozumí velikost lokality a její funkční napojení do širšího sociálního a prostorového kontextu. Vedle samotného počtu obyvatel v lokalitě je důležitá také její poloha a s ní spojená dostupnost pracovních příležitostí, obchodů nebo veřejných služeb. Pokud je lokalita rozsáhlá, může vedle bydlení obsahovat také tyto služby a stát se tak územím, které jeho obyvatelé nemusí opouštět a mohou v něm žít bez kontaktu a zkušeností s jinými lokalitami nebo sociálními skupinami. Harvey [1973] však zároveň upozorňuje na horší dostupnost služeb v lokalitách obývaných chudými obyvateli, kteří mají malou kupní sílu a nevytváří dostatečnou poptávku. Zatímco americká ghetta mohou mít až statisíce obyvatel, kteří v nich bydlí, pracují a vykonávají téměř všechny aktivity, francouzská banlieu mají maximálně desetitisíce obyvatel, kteří za prací nebo službami dojíždí do jiných částí města. V českém kontextu mají vyhraněné homogenní lokality řádově stovky obyvatel [Růžička 2012]. Poznání etnické struktury a sociálního statusu obyvatel umožňuje sledovat míru oddělení některých skupin od ostatní společnosti i míru odlišnosti, specifčnosti lokality. Francouzská banlieu jsou ve srovnání s ghettý relativně etnicky a sociálně heterogenní území [Wacquant 2007]. Zejména lokality obývané etnickými menšinami nebo sociálně slabými jsou spojovány s nebezpečností a vysokou kriminalitou. Negativní vnímání těchto lokalit snižuje poptávku po bydlení v nich a přispívá k pokračující segregaci (viz výše). Poslední srovnávaný aspekt – penetrace státu – pak zahrnuje v širokém smyslu zasazení lokality do realizovaných státních politik, nebo naopak jejich ignorování ze strany veřejného sektoru. Wacquant [2007] upozorňuje na kontrast amerických ghett, ve kterých byly omezovány různé sociální programy a aktivity státu se postupně zúžily jen na činnost policie, s francouzskými banlieu, ve kterých probíhá široké spektrum sociálních a dalších programů. V českém kontextu je patrný rozdílný přístup k jednotlivým romským lokalitám – zatímco v některých probíhají rozsáhlé sociální programy řady institucí, v jiných lokalitách jsou problémy dlouhodobě ignorovány [Růžička 2012]. Veřejný sektor zároveň nezasahuje např. do správy gated communities, ve kterých došlo k privatizaci a uzavření prostorů, které jsou obvykle veřejné – ulic, chodníků, zeleně, hřišť apod. [Brabec, Sýkora 2009].

Koncept sociálněprostorových formací lze využít také k analýze území, ve kterých zatím k vyhraněným koncentracím jedné sociální skupiny nedošlo. Rezi- denční segregace a především segregační procesy („pricing out“) se týkají celého spektra čtvrtí nebo území rozmanitých velikostí, etnické a sociální struktury nebo dalších charakteristik. Tradičně je mezi „nevyhraněnými“ lokalitami (sociálně- prostorovými formacemi) věnována významná pozornost panelovým sídlištím, kde byl na základě srovnání s vývojem urbanisticky a architektonicky podob- ných čtvrtí v západní Evropě předpokládán rychlý úpadek – zhoršování fyzické- ho stavu a pokles sociálního statusu obyvatel. Empirické výzkumy sice ukazují určitý pokles sociálního statusu (zejména vzdělanosti) v agregátu sídlišť, zároveň však konstatují rozmanitost trajektorií sídlišť v různých městských a regionálních kontextech [Temelová et al. 2011], a to jako možný důsledek kombinace řady eko- nomických i kulturních faktorů [Špaček 2012].

Dalším typem lokalit a zároveň rizikovým faktorem pro vznik rezidenční segregace je významná koncentrace obecního bydlení. Zejména v zemích, kde proběhla privatizace bytového fondu nebo kde různé veřejné politiky podporují individuální bytovou výstavbu (a tím vytváří vysoký podíl vlastnického bydlení), získalo obecní nebo veřejné bydlení reziduální charakter jako místo bydlení pro ty, kteří nemají jiné možnosti opatřit si bydlení. Rozsáhlejší koncentrace obecního bydlení v USA byly v době své výstavby ve 40. a 50. letech rasově segregované s tím, že byty pro Afroameričany byly budovány v prostorově segregovaných lokalitách [Mayerson, Benfield 1955], což mělo dlouhodobé důsledky pro zacho- vání segregovaných lokalit [Turner, Popkin, Rawlings 2008]. Na rozdíl od sídlišť však není obecnímu bydlení v Česku věnována systematická pozornost. Kontext, ve kterém k vzniku segregace v obecním bydlení došlo v USA, je v některých ohledech podobný současnému stavu v Česku. Podíl vlastnického bydlení je nyní v Česku obdobný jako v USA. Také bytové politiky jsou zaměřeny především na podporu vlastnického bydlení (daňovým zvýhodněním hypoték, podporou sta- vebního spoření). Privatizace obecního bytového fondu [Sládek 2011] významně snížila jeho rozsah. Jedním z podstatných společných znaků řady sociálně vylou- čených lokalit je obecní vlastnictví bytového fondu [Gabal 2005]. I když zdaleka ne všechny koncentrace obecního bydlení vedou ke vzniku rezidenční segregace, tyto lokality představují významné – a v Česku dosud systematicky neprozkou- mané – riziko jejího vytvoření v budoucnosti.

Rudoltice jako případová studie: metody

Příspěvek je inspirován metodologickými úvahami kritického realizmu [Sayer 1992, 2000, 2011], který se snaží o nalezení příčinných mechanismů ve způsobu jednání aktérů (jednotlivců a organizací). Události jsou výsledkem spolupůso- bení a vzájemného ovlivňování více mechanismů, které působí v kontextu šir- ších (strukturálních) podmínek jejich aktivit. Další inspirací jsou práce kritic- ké sociální geografie, které zdůrazňují propojenost a neoddělitelnost sociálních

a prostorových vztahů [Soja 1980], a od ní odvozené kritické prostorové perspektivy [Soja 2010]. Kritická prostorová perspektiva zdůrazňuje význam prostoru a míst jako průsečíků rozmanitých sociálních aktivit, které se právě v prostoru provazují a vytvářejí. Zaměřuje se pak především na ty aspekty reality, které jsou problematické, protože vytvářejí sociální a prostorové nerovnosti a nespravedlnosti, např. rezidenční segregaci.

V duchu kritického realizmu [Sayer 1992] se jedná o intenzivní výzkumnou studii zaměřenou na poznání kauzálních mechanismů, jejichž kombinace vedla až ke vzniku této v Česku specifické lokality. Mechanismem se rozumí způsob jednání aktérů, tedy jejich rozhodnutí, které je ukotveno v širším kontextu dalších aktérů a jejich rozhodování, zájmů nebo politik a také v kontextu sociálních struktur (např. sociálních nerovností). Kritickorealistický přístup umožňuje popsat odlišnosti mezi širšími podmínkami, které vytvářejí nějaká omezení nebo možnosti, a vlastním rozhodnutím aktérů. Zároveň umožňuje do vysvětlení zkoumaných problémů (událostí) integrovat různorodé mechanismy, podmíněnosti nebo kontexty.¹ Do procesů a mechanismů, které působí na vyšších měřítkových úrovních, jsou postupně vloženy specifičtější procesy na nižších úrovních. Výsledná situace je tak interpretována jako důsledek vzájemného ovlivňování a spolupůsobení národních, regionálních a lokálních mechanismů [Amin 2002]. Konkrétní události a problémy jako důsledky těchto mechanismů jsou specifické pro lokální kontext studovaného případu a nejsou a priori platné pro ostatní případy výstavby obecního bydlení. Poznání působících kauzálních mechanismů se však neomezuje na jedinou lokalitu, ale přispívá k pochopení fungování národní bytové politiky obecně (podrobněji k limitům širší relevance např. Sayer [2000]).

Nastíněný obecný epistemologický přístup je kombinován s kritickou perspektivou a upozorňováním na ty aspekty studovaného případu, které mají problematické důsledky jak pro místní obyvatele, tak v širším regionálním nebo národním kontextu. Kritická prostorová perspektiva [Soja 2010] zdůrazňuje význam prostoru pro pochopení problematických situací, jevů nebo vztahů ve společnosti. Dílčí sociální problémy, konflikty nebo nespravedlnosti (v tomto případě nerovnosti v možnostech zajistit si bydlení a s tím spojené segregační mechanismy) se vždy projevují v určitých prostorech a územích, jejichž obyvatelé jsou ovlivňováni jak svým sociálním postavením a kombinací jeho různých dimenzí, tak specifickou prostorovou organizací dané lokality, např. dostupností služeb nebo pracovních příležitostí, možností nebo nemožností využívat různé druhy dopravy a v neposlední řadě např. kvalitou životního prostředí.

¹ Intenzivní výzkum podle kritického realizmu není jediným epistemologickým přístupem, který lze využít k výzkumu kauzálních mechanismů a jejich ovlivnění různými kontexty. V politických vědách je pro tento typ otázek používána metoda případové studie zaměřené na sledování procesu („proces-tracing“) – podrobněji George, Bennett [2005] nebo Císař [v tisku]. Konkrétně představují vlivy prostorového kontextu např. Bernard, Kostecký [2014].

Případová studie Rudoltic vznikla v průběhu širšího výzkumu nové výstavby obecního bydlení v Česku z pohledu sociální a prostorové spravedlnosti [Matoušek 2012, 2013]. Součástí tohoto výzkumu bylo studium národních politik zaměřených na podporu obecní bytové výstavby a kvantitativní analýza rozmístění nové bytové výstavby v jednotlivých obcích v Česku. Kvalitativní studie ve vybraných obcích se poté zaměřovaly na motivace k nové obecní výstavbě a na její důsledky (především na otázku, zda vzniká rezidenční segregace).

Případová studie obecní bytové výstavby v Rudolticích a jejích důsledků na sídlišti Zámeček proběhla s použitím kombinace několika výzkumných metod tak, aby bylo dosaženo triangulace (potvrzení jednotlivých zjištění různými metodami a z různých zdrojů), a to v omezeních vyplývajících z relativně malého počtu aktérů v obci (a tedy i potenciálních informátorů). Před návštěvou lokality byly analyzovány dostupné dokumenty a zdroje informací. Jednalo se především o články v obecním periodiku *Rudoltický zpravodaj* a regionálních *Listech Lanškrounska*, dále o zápisy a usnesení z jednání obecního zastupitelstva a rady v Rudolticích, obecní vyhlášky, podmínky pro přidělování obecních bytů apod. Z těchto dokumentů byly získávány informace jak o důvodech a průběhu výstavby a o vývoji a problémech na sídlišti Zámeček po jeho dokončení, tak o celkovém vývoji obce a regionu Lanškrounska. Vývoj lokality byl sledován z čísel vydaných od roku 2007 a dále také po provedení terénního šetření až do roku 2013.

Vlastní terénní výzkum s využitím kvalitativních výzkumných metod [Hay 2005] proběhl v lokalitě v létě 2011. Byly provedeny polostrukturované rozhovory s obyvateli „původní“ obce Rudoltice, s obyvateli sídliště Zámeček, se členy místních občanských sdružení, dále s úředníkem městského úřadu a členem městské rady v Lanškrouně, zástupcem místní realitní kanceláře a redaktorem regionálních novin. Celkem bylo provedeno a zaznamenáno 14 rozhovorů.

Rozhovor odmítli z různých důvodů dva významní aktéři – bývalý starosta a současná starostka. Pro studii byla proto využita jejich obsáhlá vyjádření, která byla opakovaně publikována v Rudoltickém zpravodaji. Další informace o aktivitách obce Rudoltice byly získány z písemných odpovědí obecního úřadu na položené dotazy. Dále bylo provedeno pozorování v terénu zaměřené na vybavenost lokality a její dostupnost různými druhy dopravy, dostupnost veřejných služeb a obchodů.

Všechny získané výpovědi a další informace byly dále analyzovány tak, aby bylo možné identifikovat klíčové mechanismy a podmíněnosti rozhodování aktérů a charakterizovat sídliště Zámeček jako novou sociálněprostorovou formaci.

Transformační procesy na národní úrovni – obce a státní podpora obecního bydlení

Sídliště Zámeček i politika obce Rudoltice, která k jeho vzniku vedla, by nemohly vzniknout bez kombinace řady mechanismů na lokální, regionální i národní úrovni. Současná bytová politika v Česku je výsledkem transformačních procesů

probíhajících od počátku 90. let. V 90. letech byla hlavním cílem bytové politiky revoluční změna ve smyslu nahrazení legislativního rámce z předlistopadového období novými pravidly, která by umožnila vytvoření bytového trhu. Trh s nemovitostmi byl dále rozšířen výraznou privatizací bytového fondu postaveného v období socialismu, který byl nejprve převeden na obce a následně ve své většině privatizován [Sýkora 2003a; Sládek 2011]. Restituce a privatizace vedly ke vzniku bytového sektoru, kterému dominovalo především vlastnické bydlení v bytech (a rodinných domech) s relativně malým podílem nájemního bydlení. I když následně docházelo k dílčím změnám v jednotlivých programech, obecně se bytové politiky na národní úrovni zaměřily na podporu poptávky a soukromého bydlení. Legislativní nástroje vytvořily podmínky pro poskytování hypotečních úvěrů na pořízení bytu nebo domu (a jejich daňového zvýhodnění). Finančně nejvýznamnějším nástrojem bytové politiky se stala podpora stavebního spoření, které umožňuje spořit nebo získat úvěr na koupi nebo rekonstrukci bydlení, zařízení domácnosti apod. Specifickými nástroji podpory poptávky byly zvýhodněné úvěry pro mladé rodiny. Další opatření bytové politiky se zaměřily na podporu rekonstrukcí bytového fondu, zejména v panelových domech.

Postsocialistická transformace zároveň znamenala obnovení obecní samosprávy a změnu měřítka vládnutí – governance rescaling [Dostál, Hampl 2007]. V rámci tohoto procesu docházelo jednak k odevzdávání některých kompetencí národních států do rukou nově vytvářených nadnárodních institucí (zejména orgánů Evropské unie) a zároveň k přesunu kompetencí na správní a samosprávné jednotky nižší úrovně – regiony a obce. Dřívější agendy centrálních úřadů byly převedeny na lokální nebo regionální úroveň s tím, že centrální vláda pouze nastavovala obecná pravidla a rámce pro fungování institucí na lokální úrovni. Přesun kompetencí z národní na lokální úroveň (do samosprávné působnosti obcí) podporuje lokální iniciativu a možnost samostatně reagovat na místní problémy nebo využívat příležitostí. V kontextu Česka a dalších postkomunistických zemí se navíc jedná o jednu z reakcí na předchozí centrální plánování. Zároveň však nedošlo k vytvoření mechanismů, které by koordinovaly aktivity mezi obcemi na regionální nebo krajské úrovni. Na problematické důsledky neexistující koordinace nad obecní úrovní upozorňují např. Stanilov, Sýkora [2012]. Tyto procesy ovlivnily i bytovou politiku, zejména její opatření na straně nabídky bydlení.

I přes zastavení státní bytové výstavby počátkem 90. let a přesun zaměření bytové politiky k podpoře poptávky byla jedním ze státních programů od konce 90. let také podpora nové výstavby obecního bydlení. Dotace poskytovalo jak Ministerstvo pro místní rozvoj, tak ve větší míře Státní fond rozvoje bydlení (SFRB). Obecným cílem těchto programů bylo podpořit vznik nájemních bytů v době, kdy tento důležitý segment bytového trhu rychle zmenšoval svůj podíl na trhu v důsledku privatizace stávajícího bytového fondu a nové vlastnické výstavby. Rozsah podpořené bytové výstavby v jednotlivých obcích není státem nijak ovlivňován. Na rozdíl od období před rokem 1989 ležela nově iniciativy na obcích a jejich samosprávném rozhodnutí, zda a jak rozsáhlou bytovou výstavbu usku-

teční. Ministerstvo ani SFRD do těchto rozhodnutí obce nijak nezasahovaly ani je neusměrňovaly.

Takto byl nastaven zejména program výstavby obecního bydlení pro „osoby vymezené na základě příjmu“, který probíhal na základě Nařízení vlády č. 146/2003 Sb. Program byl realizován SFRB. Obce mohly žádat o dotace na výstavbu nových bytů, přičemž výše dotace byla stanovena na 550 000 Kč na jednu bytovou jednotku (nebo 630 000 Kč v případě, že bylo nutné současně s výstavbou bytů stavět nové obecní komunikace). Nové byty mohou být pronajímány pouze na dobu určitou (do dvou let) domácnostem, které splňují kritérium maximálního příjmu do 0,8násobku průměrné mzdy v případě jednočlenné domácnosti nebo 1,5násobku v případě vícečlenné domácnosti. V podmínkách programu byla dále omezena měsíční výše nájmu. Dále se obce zavazovaly mj. k tomu, že postavené byty neprodají ani nebudou měnit účel jejich využití. Nová výstavba musela být v souladu s územním plánem obce. Obec také musela vlastnit pozemky pro výstavbu. Další podmínky se týkaly průběhu výstavby, s důrazem zejména na řádný průběh výběrových řízení.

Dvouúrovňová implementace programu (centrální úroveň reprezentovaná SFRB a lokální úroveň obcí) se vyznačovala velmi volným rámcem pro rozhodování na lokální úrovni. Potřebnost nebo proveditelnost rozsahu bytové výstavby vzhledem k potřebám a možnostem obce, urbanistické a architektonické řešení – včetně dostupnosti služeb, veřejné dopravy apod. – byly ponechány na nezávislém rozhodnutí obcí. Záměry obcí nebyly podrobeny jinému zkoumání než z hlediska formálního dodržení kritérií pro poskytnutí dotace. Dalším nepřímým omezením byla nutnost vložit do výstavby vlastní prostředky obce (z jejího rozpočtu nebo získané úvěrem). Obce tedy měly rozhodující slovo jak v samotném využití nebo nevyužití programu, tak v případě dalších náležitostí spojených s bytovou výstavbou. Podporu z programu SFRB využilo 353 obcí. Nejčastěji byl však program využit k výstavbě malého počtu bytů: 209 obcí postavilo 10 a méně bytů, pouhých 15 obcí postavilo více než 50 bytů [Matoušek 2013]. Absolutně největším příjemcem podpory z tohoto programu (a významným příjemcem dotací od Ministerstva pro místní rozvoj) byla obec Rudoltice.

Lanškrounsko: kontext úspěšné transformace

Obec Rudoltice leží asi tři kilometry jižně od města Lanškroun a 10 km od České Třebové, na rozhraní Čech (Pardubického kraje) a Moravy (Olomouckého kraje). Rudoltice měly v roce 2001 asi 900 obyvatel a jsou součástí pracovního mikroregionu sousedního desetitisícového města Lanškrouna. Rozsáhlá obecní bytová výstavba v Rudolticích nebyla důsledkem pouze výše uvedených možností pro obce. V 90. letech proběhla v Lanškrouně velmi úspěšná ekonomická transformace, a to díky vývoji původního dominantního zaměstnavatele – elektrotechnického podniku Tesla Lanškroun. Specializace regionu v poměrně progresivním průmyslovém odvětví se ukázala být výhodná. Vedení zanikajícího socialistic-

kého podniku bylo schopné identifikovat konkurenceschopné části dosavadního kolosu, ty oddělit od neperspektivních a napojit je na velké nadnárodní společnosti [Uhlíř 1998]. Pokles počtu pracovních příležitostí, který byl obecně jedním z průvodních znaků ekonomické transformace, byl v Lanškrouně velmi rychle kompenzován vznikem nových provozů zahraničních elektrotechnických firem. Již v polovině 90. let proto opět do Lanškrouna dojížděli za prací i lidé ze vzdálenějšího okolí. Jako jeden z mála pracovních mikroregionů nabízelo v roce 2001 Lanškrounsko více pracovních příležitostí, než kolik mělo samo ekonomicky aktivních obyvatel [Hampel, Müller 2011], a bylo tak centrem dojížděky za prací ze sousedních mikroregionů i z nedalekého Polska [Uhlíř 1998].

Lanškrounsko z tohoto hlediska představuje unikátní případ velmi úspěšného transformačního vývoje malého města a jeho zázemí, které našlo díky kombinaci zděděné specializace v konkurenceschopném odvětví a schopnostem transformačního vedení původního státního podniku dobré postavení v nové meziregionální dělbě práce [Uhlíř 1998]. Na Lanškrounsku vzniklo pozitivní očekávání dalšího vývoje, dalšího růstu.

Dojíždka zaměstnanců do Lanškrouna na dlouhé vzdálenosti, a to do firem, které byly nově založené a v poměrně perspektivních oborech, zvyšovala atraktivitu mikroregionu také pro trvalé bydlení. Nedostupnost hypotečních úvěrů v 90. letech znemožňovala novou výstavbu vlastnického bydlení, protože by byla pro potenciální zájemce finančně nedostupná. Přípravy nové výstavby se proto ujaly obce. Nejrozsáhlejší byly zpočátku (na konci 90. let) zejména společné plány města Lanškrouna a sousední obce Rudoltice, přičemž iniciátorem byl starosta Rudoltic od roku 1990 Oldřich Kolomý. Obec Rudoltice pro výstavbu v místě současného sídliště Zámeček postupně skupovala pozemky, které byly restituovány původním vlastníkům. Plány výstavby zahrnovaly kombinaci rodinných a bytových domů i objekty služeb a občanské vybavenosti a počítaly i s komunikacemi, které by propojily nově vzniklou rezidenční oblast s Lanškrounem. Nově postavená lokalita by se tak v podstatě mohla stát další čtvrtí kompaktního města Lanškrouna, která by se ale částečně nacházela na katastrálním území obce Rudoltice a částečně v katastru Lanškrouna.

Původní plány se však začaly ještě před zahájením výstavby proměňovat. Po komunálních volbách v roce 2002 došlo ke změně politického vedení města Lanškrouna a následně i ke změně priorit v urbanistickém rozvoji města. Místo rozšiřování města na jeho okraji byla upřednostněna regenerace nevyužitých objektů a parcel uvnitř zastavěného území. Obec Rudoltice dále pokračovala v přípravě výstavby v lokalitě Zámeček samostatně.

Přibližně ve stejné době se zpomalil i dosavadní úspěšný ekonomický rozvoj Lanškrounska. Firmy výrazně omezily nabírání nových pracovníků, a dokonce došlo k prvnímu snižování počtu zaměstnanců. Na Lanškrounsku sice nemůžeme mluvit o ekonomických problémech (míra nezaměstnanosti v mikroregionu byla a nadále zůstává velmi nízká), po stabilizaci počtu pracovníků se ale atraktivita území pro přistěhování snížila.

Místní politika: ambice, očekávání a konflikty

Přestože došlo ke dvěma významným změnám (ztráta města Lanškroun jako partnera v projektu a změna ekonomické situace regionu), obec Rudoltice v přípravě výstavby pokračovala. Z původního projektu byla vypuštěna výstavba v katastru Lanškrouna a zůstalo pouze menší množství bytových domů v katastru Rudoltic. Omezen byl rozsah pozemků pro výstavbu rodinných domů a zcela byly vypuštěny plány na výstavbu objektů služeb a občanské vybavenosti, které byly původně spíše na katastru Lanškrouna. Projekt směřoval k výstavbě obytného celku, který neměl navazovat na kompaktní město Lanškroun ani na zastavěné území obce Rudoltice. I přesto akce pokračovala a obec v letech 2004–2009 získala dotace od SFRB a Ministerstva pro místní rozvoj na 332 bytových jednotek.

Výstavba byla spojena s velkorysou představou starosty Kolomého o rozvoji obce. Pro starostu podporovaného zastupitelstvem byla bytová výstavba v lokalitě Zámeček klíčovým, prioritním projektem, který měl zajistit zvýšení počtu obyvatel obce, následně zvýšení příjmů do obecního rozpočtu a ekonomickou prosperitu. Prosperita a rozvoj obce byly jednoznačně spojovány s uskutečněním velkých investičních akcí, které byly pro obec finančně náročné. Jak přímo uvedl starosta Kolomý: „Ano, naše vesnice je jiná v tom, že jde vpřed netradičním způsobem, a to s maximálním využitím místního podnikatelského kapitálu, s maximálním využitím místních zdrojů tak, aby dosáhlo s minimálními náklady na vymoženosti současného světa, volně přeloženo – na kobercové komunikace, kanalizaci, aquapark, moderní školu atd., neboť klasický model, který praktikuje absolutní většina vesnic, k tomuto cíli nevede, a to ani v západních zemích EU. Důvod je prozaický, jsou to peníze, ten větší a silnější tomu menšímu vždy nechá méně, často nic.“ [Kolomý 2007]

Výstavba financovaná kombinací státní dotace a zdrojů obecního rozpočtu byla dimenzována na samé hraně finančních možností obce. Téměř všechny volné prostředky obce byly soustředěny do výstavby nových bytů v lokalitě Zámeček. Rozdíl mezi státními dotacemi a cenou výstavby byl financován pomocí bankovních úvěrů. Obec zřídila příspěvkovou organizaci Stavby Rudoltice a společnost s ručením omezením VISION Rudoltice, kterou plně vlastnila. Tyto společnosti zajišťovaly veškerou výstavbu a následně správu bytového fondu obce. Neobvyklé uspořádání bylo zdůvodňováno především finanční úsporou – náklady na výstavbu bytové jednotky byly ve srovnání s nabídkami jiných stavebních společností velmi nízké: „Po většině cena těchto prací byla u bytů na hranici 60 % ceny obvyklé, u zemních a jiných prací na hranici cca 35 % ceny obvyklé, u nákupu stavebního materiálu se rovněž nákupní ceny pohybovaly na hranici 55 % ceny obvyklé.“ [ibid.] Navíc obcí vlastněné stavební společnosti zároveň zaměstnávaly především obyvatele obce.

Rozvoj obce však neprobíhal bez problémů. Rozsáhlá bytová výstavba znamenala také odkládání údržby dalšího obecního majetku, který sloužil potřebám stávajících obyvatel obce. Jen nejnnutnější nebo žádné opravy místních komunikací a obecních budov v centru obce (úřadu, školy, školky) vedly ke zhoršování

jejich stavu a vytváření „vnitřního dluhu“, který byl jedním z prvních kritizovaných důsledků nastoupené rozvojové strategie. Druhým kritizovaným aspektem spojeným s nastoupeným modelem bylo zaměstnávání rodinných příslušníků starosty v obecních společnostech – jeden ze synů starosty byl jednatelem obecní stavební společnosti. Po komunálních volbách v roce 2006 se postupně začala projevovat rostoucí nespokojenost části zastupitelstva obce s prací starosty, s jeho nekomunikací se zastupitelstvem a s přílišnou orientací na jediný cíl – pokračující výstavbu. Starosta Kolomý po této kritice v roce 2007 odstoupil z funkce a na jeho místo nastoupila tehdejší místostarostka. Záhy po této výměně se však ukázalo, že nové vedení obce nemůže bez přípravy řešit všechny záležitosti spojené s řízením rozsáhlé bytové výstavby. Po několika měsících proto zastupitelstvo Oldřicha Kolomého znovu zvolilo do funkce. Následně byl starosta Kolomý odvolán v roce 2008, kdy již byla bytová výstavba téměř dokončena. Na jeho místo nastoupila Lenka Bártlová, která je starostkou dosud.

Krátce po nástupu nového vedení kontrola Ministerstva financí zjistila pochybení ve využívání přidělených dotací. Podle prvotního rozhodnutí Ministerstva financí z roku 2009 obci hrozilo, že bude muset nejen vrátit veškeré přidělené dotace, ale také zaplatit významné penále. Obci hrozil více než stamilionový dluh, který by z ní učinil nejvíce zadluženou obec v Česku. Vedení obce se v následujících měsících zaměřilo především na změnu rozhodnutí ministerstva financí. Nakonec se obci podařilo dosáhnout revokace rozhodnutí Ministerstva, které Rudolticím místo odebrání dotace a penále udělilo pouze relativně nízkou pokutu v řádu statisíců korun.

Vedle sporu s Ministerstvem financí probíhá uvnitř obce další spor mezi příznivci a odpůrci bývalého starosty Kolomého. Zastupitelstvo je rozděleno na „koaliční“ a „opoziční“ tábor, mezi kterými panují špatné vztahy. Současné vedení radnice iniciovalo několik soudních sporů a vyšetřování činnosti bývalého starosty za údajné finanční poškození obce. „Opoziční“ zastupitelé naopak iniciovali vyšetřování současného vedení pro nehospodárné využití veřejného majetku v souvislosti s údajně neadekvátní odměnou za právní zastupování obce ve sporu s Ministerstvem financí. Tyto spory odvádějí pozornost od popsanych problémů sídliště Zámeček.

Sídliště Zámeček: nenaplněná očekávání a problémy

Sídliště Zámeček se nachází asi kilometr jižně od města Lanškroun, ale již na katastru obce Rudoltice. Sídliště sestává z dvou nebo třípatrových bytových domů, kde ve zhruba 332 obecních nájemních bytech žije okolo 900 obyvatel. Ve svahu nad vlastním sídlištěm stojí několik rodinných domů. Původní sídlo Rudoltice, kde je obecní úřad, obchod, školka a první stupeň základní školy, se nachází zhruba kilometr jižně od sídliště. Zhruba v polovině této vzdálenosti stojí historický rudoltický zámeček, ve kterém byla po rekonstrukci v roce 2013 otevřena kavárna.

Obrázek 1. Lokalita Zámeček v obci Rudoltice



Foto: Roman Matoušek (srpen 2011)

Sídliště bylo několik let po svém vzniku dostupné pouze z rušné silnice první třídy, která spojuje Lanškroun a Rudoltice, nebo po polních cestách a pěšinách různé kvality. Až v roce 2012 byla dokončena cyklostezka spojující Lanškroun a Zámeček, která umožňuje bezpečnou cestu do lokality i pěšky nebo na kole. Zámeček svou polohou a počtem obyvatel představuje v podstatě samostatné sídlo, ale další znaky sídla nenaplnňuje. Pro nákupy je možné využít jediný malý obchod umístěný na okraji lokality nedaleko autobusové zastávky. Zcela chybí širší nabídka obchodů, restaurační zařízení, lékařské ordinace, školka či škola, které jsou v sídle takové velikosti obvyklé. Výstavba těchto objektů se ani nepřipravuje. Tato „organizační ekologie“ snižuje kvalitu bydlení na sídlišti, protože řada běžných aktivit je možná jen díky dojíždění nebo docházce na dlouhé vzdálenosti do Lanškrouna nebo Rudoltic.

Přestože již výstavba domů skončila před několika lety, řada dalších staveb nebyla dosud dokončena. Některé místní komunikace nejsou dosud vyasfaltované ani vydlážděné. Veřejné prostory mezi domy byly pouze zatravněny. V lokalitě chybí veřejný prostor, který by mohl sloužit vzájemnému setkávání. Jedna z veřejných diskuzí starostky Rudoltic a obyvatel sídliště byla uspořádána na ulici mezi zaparkovanými auty, protože jiné místo pro setkání více lidí v Zámečku není. Další veřejné diskuze probíhají v sálu obecního úřadu v Rudolticích. Až několik let po výstavbě obec v lokalitě s řadou rodin s dětmi zřídila malé dětské hřiště.

Po postupném nastěhování nových nájemníků do průběžně dokončovaných bytů se začaly projevovat některé nedostatky v kvalitě výstavby. Mnohé domy měly problémy s izolací základů a střech.

V zatepleném bytě by mělo být teplo, ale pokud si v zimě pořádně nezatopíte, tak máte zimu. (...) V létě? To tam mám přes třicet stupňů. (...) Někteří si zatopí i teď, když je škaredě, protože je tam zima. (obyvatelka podkrovního bytu, v důchodu)

Kvůli vysoké vlhkosti a plísni nemohlo být několik bytů po nějaký čas vůbec pronajímáno. Z důvodu propojení obce a stavebních firem, které stavbu prováděly, nemohla obec v podstatě uplatnit reklamaci nekvalitní stavby. Odpovědná byla firma plně vlastněná obcí a oprava by v konečném důsledku byla hrazena z obecního rozpočtu. Odstraňování těchto závad je pro obec neočekávanou finanční zátěží a probíhá proto jen postupně.

Některé nedostatky v lokalitě začali odstraňovat samotní obyvatelé, když např. svépomocně vysázeli okolo domů stromy, keře nebo květinové záhony. Někteří obyvatelé si postavili lavičky před vchody do domů, které sloužily jako místo setkávání. Tyto aktivity však vyvolaly stížnosti jiných obyvatel sídliště na vzhled a neupravenost vstupu do domů, hluk apod. V roce 2011 proto obec dvěma vyhláškami zakázala zábor veřejných prostranství, včetně umisťování židlí a laviček, a konzumaci alkoholu na celém sídlišti, což vyvolalo bouřlivou diskuzi. Nevhodné prostorové vztahy v lokalitě, zejména nedostatek veřejných prostor nebo jiných přirozených míst k setkávání, vedly až k problému a konfliktní situaci mezi některými obyvateli a samosprávou.

Prostorové oddělení od okolních sídel ovlivňuje navazování kontaktů a vnímané sousedství. Obyvatelé „starých“ Rudoltic a sídliště Zámeček nemají společné místo, kde by se mohli vzájemně potkávat. Lidé ze „starých“ Rudoltic ani Lanškrouna nemají důvod chodit na sídliště Zámeček, které plní jen obytnou funkci pro své obyvatele. Obyvatelé Zámečku využívají výrazně rozsáhlejší nákupní možnosti a služby v Lanškrouně. S obyvateli původních Rudoltic se nepotkávají:

Když jsou děti ve škole nebo já jedu do školy, na obec, tak to jo, ale jinak já tam (do Rudoltic, pozn. aut.) osobně vůbec nejezdím, když nemusím. (žena, na mateřské dovolené)

Vzájemná nekomunikace a oddělení denních režimů podporuje udržování určité animozity mezi oběma skupinami, která je spojena i s dosud zcela nedořešenými spory o průběh výstavby sídliště v obecním zastupitelstvu.

Lokalita se do povědomí obyvatel Lanškrounska zapsala spíše negativně, a to jak kvůli svému vzhledu (několik zdaleka viditelných typových bytových domů vedle sebe), tak kvůli některým medializovaným případům vandalizmu (např. opakované poškození autobusové zastávky). Nejedná se však o území, ve kterém by docházelo k závažným trestným činům nebo by byla jinak ohrožena

Obrázek 2. Prodejna smíšeného zboží – jediná občanská vybavenost lokality Zámeček



Foto: Roman Matoušek (srpen 2011)

bezpečnost obyvatel. Z hlediska bezpečnosti, kriminality a dalších problémů tedy lokalita spíše doplácí na mediální reprezentace, které jsou zaměřené na negativní jevy a následně se přenášejí i do negativního obrazu lokality mezi obyvateli sousedních obcí.

Vedle těchto problémů je však také řada pozitivních aktivit, které svědčí o zájmu obyvatel o lokalitu a kvalitu jejího prostředí. Někteří obyvatelé založili občanské sdružení „Zámeček dětem“, které pořádá aktivity pro děti (soutěže, dětské dny apod.). Obec zřídila v bytových domech samosprávu a osadní výbor, který organizuje některé aktivity pro rodiče a děti.

Výše uvedené problémy s občanskou vybaveností lokality, kvalitou výstavby nebo (ne)navazováním sousedských vztahů jsou popisovány i v nových lokalitách suburbánní výstavby [Ouředníček et al. 2008]. V suburbánních obcích se s těmito problémy vyrovnávají především lidé s vyšším sociálním statutem a finančními možnostmi, kteří navíc obvykle využívají auto k dojíždění do zaměstnání a za službami ve velkých městech. Na sídlišti Zámeček se však s těmito problémy vyrovnávají obyvatelé nižšího sociálního statusu. Byty v obecním vlastnictví, podpořené státními dotacemi, mohou být pronajímány pouze domácnostem s příjmy pod stanovenou hranicí. O bydlení na sídlišti Zámeček žádají domácnosti, jejichž příjmy jim neumožňují pořídit si vlastnické bydlení. Mezi obyvateli sídliště Zámeček jsou proto výrazněji zastoupeny neúplné domácnosti, matky samoživitelky, jednočlenné domácnosti důchodců nebo nezaměstnaní. Část bytů

využívají také mladé rodiny nebo páry, kterým slouží Zámeček jako startovací bydlení po osamostatnění se od rodičů. Hojně zastoupeny jsou také domácnosti zaměstnanců s příjmy pod stanoveným limitem. Naopak zcela chybí obyvatelé střední a vyšší třídy, kteří jsou obvyklými obyvateli nově budovaných suburbánních lokalit [Sýkora 2003b]. Z hlediska sociální a etnické struktury se nejedná o homogenní lokalitu koncentrující výhradně sociálně slabé obyvatele. Sociální struktura v lokalitě je však neúplná, uzavřená „shora“ pro osoby s vyššími příjmy. V relativně odlehlejší regionu Lanškrounska navíc chybí sociální služby, které by mohly podpořit sociálně slabé obyvatele.

Na sídlišti Zámeček navíc dochází k významnému obměňování obyvatel. V letech 2010 a 2011 se přibližně čtvrtina obyvatel po ukončení dvouletého nájemního vztahu (nebo i za kratší dobu) z lokality odstěhovala, ostatním byla smlouva prodloužena. O bydlení v lokalitě je přes výše uvedené problémy velký zájem; začátkem roku 2012 obec evidovala 847 žádostí o bydlení. Velký počet nově nabízených obecních bytů je příležitostí pro řadu lidí z jiných regionů, kde je omezená nabídka finančně dostupného bydlení. Obyvatelé sídliště jsou proto na jednu stranu rádi, že získali bydlení za dostupnou cenu – využili jednu z mála jim dostupných možností. Na druhé straně však nejsou spokojeni se špatným stavem některých domů a bytů, nemožností se někde setkávat či špatnou dostupností lokality.

Mně se tady nebydlí špatně, v bytě nemám žádný problém. Ale myslím si, že když už tam ti lidé ten problém mají, tak by to obec měla řešit. (žena, na mateřské dovolené)

Penetrace státu na sídliště Zámeček má dva protichůdné aspekty. Na jedné straně je sídliště výrazně kontrolované obcí Rudoltice, která je vlastníkem domů i veřejných prostor. Obec činí veškerá přímá rozhodnutí – o prodloužení smluv s nájemníky, opravách domů nebo jakýchkoliv investicích v lokalitě i o kontrole veřejných prostor. Na druhé straně jsou však velký zájem o bydlení na sídlišti Zámeček a sociální struktura žadatelů o bydlení výrazně ovlivňovány neaktivitou jiných obcí a státu v otázkách sociálního bydlení. V řadě obcí a měst totiž obecní bydlení neexistuje, nebo je velmi omezené a nemožňuje uspokojit všechny žadatele. Velká poptávka po bydlení navíc umožňuje řadě obcí uplatňovat selektivní kritéria při výběru nájemníků obecních bytů [Matoušek 2012]. Neuspokojení žadatelé z jiných obcí proto žádají o bydlení v Rudolticích.

Přesto je však možné pozorovat v lokalitě pozitivní vývoj. Obec postupně opravuje nedávno dokončené bytové domy a vystavěla i dětské hřiště. V sousedství sídliště Zámeček směrem k obci Rudoltice navíc dále pokračuje příprava pozemků pro výstavbu několika desítek rodinných domků, takže do budoucna může dojít k rozšíření sídliště a jeho doplnění o sociálně silnější obyvatele.

Širší relevance jednoho případu: závěr

Článek se zabýval extrémním případem rozsáhlé bytové výstavby v obci Rudoltice a zaměřil se jak na vyhodnocení jejích důsledků – vznik specifické sociálně-prostorové formace –, tak na příčiny a podmíněnosti jejího průběhu. Ze studie vyplývají obecnější závěry, resp. příspěvky do diskuzí o problematice rezidenční segregace a bytových politik.

Sídlíště Zámeček je v českém kontextu ojedinělým příkladem nově vybudované rezidenční lokality obecního nájemního bydlení. Sídlíště není vyhraněná sociálněprostorová formace, ve které by byla jednoznačně segregována některá sociální skupina. Ve srovnání s diskutovanými příklady segregace v obecním bydlení v Česku [Vašečka 2002; Růžička 2012] je relativně sociálně smíšená – a to jak generačně, tak do určité míry i z hlediska sociálně-ekonomického statusu. Se segregovanými lokalitami sdílí některé společné charakteristiky z hlediska organizační ekologie, jako je prostorové vyloučení doprovázené zhoršenou dostupností řady služeb. Tento příklad ukazuje na nebezpečí plynoucí z jednostranného zaměření obecní politiky. Finanční výhodnost pro obec (ať již jako okamžité úspory nákladů, nebo dlouhodobé zisky z pronájmu a rozpočtového určení daní podle počtu obyvatel) byla nejvíce zdůrazňovaným aspektem nové výstavby. Další souvislosti nové výstavby, např. vybavenost nového sídlíště obchody a službami, které měly být původně na katastru Lanškrouna, byly opomíjeny nebo odsouvány. Relativně rychlá bytová výstavba bez dořešení návazné občanské vybavenosti je v Česku kritizována zejména v souvislosti se suburbanizací. Rychlý růst malých obcí v zázemí velkých měst je výsledkem tlaku poptávky po bydlení, silných developerů i majitelů pozemků. Samospráva těchto obcí tak při územním plánování není schopná pod tímto tlakem zajistit koordinaci nové výstavby, růstu počtu obyvatel a odpovídajícího zlepšování vybavenosti sídel službami, veřejnými prostory apod. [Ouředníček et al. 2008]. Na sídlíšti Zámeček k obdobnému výsledku došlo v situaci, kdy developerem byla obec, která má zároveň pravomoci v územním plánování. „Podnikatelský přístup“ ke správě obce, zdůrazňující zisk a podporu růstu [Harvey 1989], zastínil další úkoly obecní samosprávy. V současnosti obec postupně řeší tyto odkládané problémy. Fyzický stav objektů i veřejných prostor se, přes řadu problémů, postupně zlepšuje. V rámci lokality jsou však řešitelné pouze některé z jejích problémů.

Sociální struktura obyvatel sídlíště Zámeček je utvářena segregáčními procesy, které nemají (na rozdíl od obvykle sledovaných lokalit segregace v obecním bydlení) podobu přímého rozhodování obce o přestěhování domácností v rámci jejího bytového fondu a cíleného vytváření lokality koncentrující sociálně slabé obyvatele. Sídlíště je utvářeno segregáčními procesy působícími v národním měřítku a je příkladem jedné z „pastí“, která vzniká v zemích s omezenou nabídkou sociálního bydlení [Lux 2013]. Poptávka po bydlení v lokalitě (a sociální struktura zájemců) je ovlivněna širším kontextem finanční nedostupnosti bydlení a neexistence sociálního bydlení, které by bylo nabízeno ve všech obcích. Na národní úrovni není normativně ukotvena problematika sociálního bydlení,

jehož poskytování je ponecháno na samostatném rozhodnutí jednotlivých obcí. Malý rozsah nebo úplná absence sociálního bydlení v řadě měst a obcí neuspokojuje poptávku nízkopříjmových domácností. Tyto domácnosti využívají velké nabídky dostupného obecního bydlení na sídlišti Zámeček. Kombinace rozsáhlé výstavby v jedné obci a naopak menší nabídky finančně dostupného obecního bydlení v jiných obcích je příkladem vnějšího tlaku, který vede ke koncentraci domácností s nízkými příjmy v jedné z mála lokalit dostupného nájemního bydlení. Vysoký zájem o bydlení na sídlišti Zámeček, ale také vysoká fluktuace obyvatel proto bude pravděpodobně dlouhodobou charakteristikou této sociálněprostorové formace. Na rozdíl od ostatních příkladů sociálněprostorových formací v Česku (gated communities nebo suburbánní lokality), které se vyznačují vlastnickým bydlením, nebudou obyvatelé sídliště Zámeček v lokalitě stabilizováni vlastnictvím nemovitosti. Podmínky poskytnutí státní dotace neumožňují byty privatizovat.

Vysoká „penetrace obce“ (jako samosprávy i jako vlastníka bytů) může částečně zlepšit stav bytů, veřejných prostor nebo občanské vybavenosti lokality, nemůže však ovlivnit segregační procesy probíhající mimo vlastní lokalitu. Z hlediska implikací pro společenskou praxi se ukazuje, že pozornost si zaslouží nejen segregované lokality představující typický, vyhraněný (sociálně homogenní) příklad sociálněprostorové formace. Riziková může být i lokalita, která je v současnosti relativně sociálně smíšená, ale v důsledku specifické kombinace sociálních a prostorových vztahů se v ní budou odrážet procesy rezidenční segregace, které mohou její stav výrazně změnit. Zaměření výzkumu (a aktivit veřejné správy) právě na takové lokality a na širší procesy v nadlokálních úrovních, které je utvářejí, pak může být prevencí jejich budoucího vývoje směrem k sociálně homogenní a prostorově segregované sociálněprostorové formaci.

I když sídliště Zámeček nepředstavuje extrémní situaci z hlediska rezidenční segregace, je velmi specifickým případem prolnutí lokálních, regionálních a národních politik a jejich cílů, ambicí nebo očekávání. Tato zkušenost není sama o sobě závěrem jako spíše upozorněním na dosud přehlížené vzájemné ovlivňování lokální a národní bytové politiky. Pro vznik lokality Zámeček byly vedle dílčích rozhodnutí konkrétních jednotlivců nebo institucí na místní úrovni důležité také širší podmíněnosti na národní a regionální úrovni, které vytvořily podmínky a možnosti přijímat taková rozhodnutí. Zároveň však tyto širší podmíněnosti – důsledky institucionálních společenských transformací po roce 1989 – nebyly přímou příčinou, protože „pouze“ vytvořily prostor pro rozhodování aktérů na místní úrovni. Učiněná rozhodnutí nebyla tedy „vynucena“ transformačními procesy, ale byla jednou z mnoha možností, jak mohla samospráva malé obce reagovat na nové výzvy a problémy.

Jedním z impulzů pro ambiciózní obecní politiku byl úspěšný rozvoj Lanškrounska díky rychlé transformaci místních průmyslových podniků začátkem 90. let. Příčinou vzniku – tedy mechanismem jako způsobem jednání aktérů podle Sayera [1992] – lokality Zámeček a jejího současného stavu byl sled rozhodnu-

tí učiněných obcí Rudoltice (starostou Kolomým a zastupitelstvem) o zahájení příprav bytové výstavby, spolupráci s městem Lanškroun, výkupu pozemků, plánování lokality, o pokračování v přípravách i po ukončení spolupráce města Lanškroun, změně plánů a zahájení výstavby. Pro výsledek a současný stav lokality byly podstatné i další specifické mechanismy, které již obec neměla pod kontrolou, zejména změna postoje města Lanškrouna.

Obecní rozhodnutí byla umožněna institucionálním nastavením odpovědností v bytové politice a přesunem kompetencí z národní na lokální úroveň. Po rozhodnutí obce o nové výstavbě a žádosti o dotaci v systému přidělování dotací na výstavbu obecního bydlení následovala administrativní kontrola žádosti a poté přidělení dotace. V mechanismu přidělování prostředků neexistoval na národní úrovni nástroj, který by umožňoval případně korigovat místní rozhodnutí a důkladněji zvažovat možná rizika, v tomto případě velké koncentrace obecního bydlení v nové rezidenční lokalitě bez další vybavenosti. Rozhodnutí jiných obcí, které využily program SFRB, byla v řadě případů motivována obdobně jako v Rudolticích – zajištěním příjmů pro obec prostřednictvím udržení nebo zvýšení počtu obyvatel. Rozsah takové výstavby v jiných obcích byl však mnohem menší, a navíc byla nová výstavba citlivěji zasazena do stávající urbanistické struktury obcí, takže z nich nebyla vyčleňována [podrobněji Matoušek 2012]. Důsledky takto nastavených dotačních mechanismů a lokálních ambicí se projevují na sídlišti Zámeček o to silněji, protože, jak již bylo uvedeno výše, absence národní politiky sociálního bydlení přispívá k vytváření specifické poptávky po bydlení v lokalitě.

ROMAN MATOUŠEK je odborným asistentem na katedře sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy. Ve svém výzkumu se zabývá geografii bydlení a města, bytovou politikou, rezidenční segregací, sociální a prostorovou spravedlností a teoretickými otázkami geografie.

Literatura

- Amin, A. 2002. „Spatialities of globalization.“ *Environment and Planning A* 34 (4): 385–399, <http://dx.doi.org/10.1068/a3439>.
- Bernard, J., T. Kostecký. 2014. „Prostorový kontext volebního chování – jak působí lokální a regionální prostředí na rozhodování voličů.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 50 (1): 3–28, <http://dx.doi.org/10.13060/00380288.2014.50.1.30>.
- Brabec, T., L. Sýkora. 2009. „Gated Communities in Prague.“ Pp. 83–89 in C. Smigiel (ed.). *Gated and Guarded Communities in Eastern Europe*. Leipzig: Leibnitz Institut für Länderkunde.
- Císař, O. v tisku. „Jak na výzkum v sociálních vědách? Výzkumný rámec, atributy a typy vědeckých prací.“ In V. Beneš, P. Drulák (eds.). *Metodologie výzkumu politiky*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Dostál, P., M. Hampl. 2007. „Geography and Territorial Administration in the Czech Republic: Issues of Fragmentation and Rescaling.“ *Acta Universitatis Carolinae, Geographica* 42 (1–2): 3–22.

- Gabal, I. 2005. *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a komunit v České republice a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti*. Praha: GAC, Nová škola.
- George, A. L., B. Andrew. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hampel, M., J. Müller. 2011. „Společenská transformace a regionální diferenciacie Česka: příklad vývoje rozmístění pracovních míst a obyvatelstva.“ *Geografie* 116 (3): 211–230.
- Harvey, D. 1973. *Social Justice and the City*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Harvey, D. 1989. „From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism.“ *Geografiska Annaler* 71B (1): 3–17, <http://dx.doi.org/10.2307/490503>.
- Hay, I. (ed.). 2005. *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Oxford: Oxford University Press.
- Cheshire, P. 2007. *Segregated Neighborhoods and Mixed Communities*. London: Joseph Rowntree Foundation.
- Kolomý, O. 2007. „Slovo starosty.“ *Rudoltický zpravodaj* (1): 2–3.
- Lux, M. 2013. „The Czech Republic: Locked Between Municipal and Social Housing.“ Pp. 146–162 in J. Hegedüs, M. Lux, N. Teller (eds.). *Social Housing in Transition Countries*. Oxford: Routledge.
- Lux, M., T. Kostecký (eds.). 2012. *Bytová politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Matoušek, R. 2012. *Bytová politika, sociální a prostorová spravedlnost: nová výstavba obecního bydlení v Česku*. Dizertační práce. Praha: Univerzita Karlova.
- Matoušek, R. 2013. „Nová výstavba obecního bydlení z perspektivy sociální a prostorové spravedlnosti.“ *Geografie* 118 (2): 138–157.
- Mayerson, M., E. C. Benfield. 1955. *Politics, Planning and the Public Interest. The Case of Public Housing in Chicago*. New York: The Free Press.
- Ouředníček, M., J. Temelová, M. Macešková, J. Novák, P. Puldová, D. Romportl, T. Chuman, S. Zelendová, I. Kuncová. 2008. *Suburbanizace.cz*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje a Urbaní a regionální laboratoř.
- Růžička, M. 2012. „Wacquant v ‚romském ghettu‘: poznámky k procesu ghettoizace v českých městech.“ Pp. 20–45 in J. Temelová, L. Pospíšilová, M. Ouředníček (eds.). *Nové sociálně prostorové nerovnosti, lokální rozvoj a kvalita života*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Sayer, A. 1992. *Method in Social Science. A Realist Approach*. London: Routledge.
- Sayer, A. 2000. *Realism and Social Science*. London: Sage.
- Sayer, A. 2011. *Why Things Matter to People. Social Sciences, Values and Ethical Life*. Cambridge: Cambridge University Press, <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511734779>.
- Sládek, J. 2011. „Privatizace bytového fondu v České republice.“ Pp. 19–27 in M. Lux, (ed.). *Standardy bydlení 2010/2011: Sociální nerovnosti a tržní rizika v bydlení*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Soja, E. 1980. „The Socio-Spatial Dialectics.“ *Annals of the Association of American Geographers* 70 (2): 207–225, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8306.1980.tb01308.x>.
- Soja, E. 2010. *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Stanilov, K., L. Sýkora. 2012. „Planning, Markets and Patterns of Residential Growth in Post-socialist Metropolitan Prague.“ *Journal of Architectural and Planning Research* 29 (4): 278–291.
- Sýkora, L. 1999. Processes of Socio-spatial Differentiation in Post-communist Prague. *Housing Studies* 14 (5): 677–699, <http://dx.doi.org/10.1080/02673039982678>.

- Sýkora, L. 2003a. „Between the State and the Market: Local Government and Housing in the Czech Republic.“ Pp. 47–116 in M. Lux (ed.). *Housing Policy: An End or a New Beginning?* Budapest: Open Society Institute.
- Sýkora, L. 2003b. „Suburbanizace a její společenské důsledky.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 39 (2): 55–71.
- Sýkora, L. 2009. „New Socio-spatial Formations: Places of Residential Segregation and Separation in Czechia.“ *Tijdschrift voor economische en sociale geografie (Journal of Economic and Social Geography)* 100 (4): 417–435, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9663.2009.00550.x>.
- Sýkora, L. (ed.). 2010. *Rezidenční segregace*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj a Univerzita Karlova.
- Sýkora, L., S. Bouzarovski. 2012. „Multiple Transformations: Conceptualizing Post-Communist Urban Transition.“ *Urban Studies* 49 (1): 43–60, <http://dx.doi.org/10.1177/0042098010397402>.
- Špaček, O. 2012. „Česká panelová sídliště: faktory stability a budoucího vývoje.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 48 (5): 965–988.
- Temelová, J., J. Novák, M. Ouředníček, P. Puldová. 2011. „Housing Estates in the Czech Republic after Socialism: Various Trajectories and Inner Differentiation.“ *Urban Studies* 48 (9): 1811–1834, <http://dx.doi.org/10.1177/0042098010379279>.
- Turner, M. A., S. J. Popkin, L. Rawlings. 2008. *Public Housing and the Legacy of Segregation*. Washington, D. C.: UI Press.
- Uhlíř, D. 1998. „Internationalization, and Institutional and Regional Change: Restructuring Post-communist Networks in the Region of Lanškroun, Czech Republic.“ *Regional Studies* 32 (7): 673–685, <http://dx.doi.org/10.1080/00343409850119544>.
- Ústav územního rozvoje. 2011. *Výsledky dotazníkové akce o změnách v obecním bytovém fondu ve vybraných městech (2010, 2011)* [online]. Ústav územního rozvoje [cit. 20. 3. 2014]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=4591>.
- Vacková, B., L. Galčánová, O. Hofírek. 2011. „Za čistší město: Problémové lokality a jejich obyvatelé z pohledu místní politiky a správy.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 47 (4): 633–656.
- Vašečka, I. 2002. „Utvárání sa problémových rómských zoskupení v mestách ČR.“ Pp. 246–262 in T. Sirovátka (ed.). *Menšiny a marginalizované skupiny v České republice*. Brno: Masarykova univerzita a Georgetown.
- Wacquant, L. 1997. „Three Pernicious Premises in the Study of the American Ghetto.“ *International Journal of Urban and Regional Studies* 21 (2): 341–353, <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2427.00076>.
- Wacquant, L. 2007. *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Cambridge: Polity.