

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky

Diplomová práce

2017

Anna Škarýdová

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky

Anna Škarýdová

**Politika sociálního bydlení v ČR a její cílová
skupina**

Diplomová práce

Praha 2017

Autor práce: **Anna Škarýdová**

Vedoucí práce: **Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.**

Rok obhajoby: 2017

Bibliografický záznam

ŠKARÝDOVÁ, Anna. *Politika sociálního bydlení v ČR a její cílová populace*. Praha, 2017. 97 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.

Abstrakt

Diplomová práce „Politika sociálního bydlení v ČR a její cílová skupina“ je zaměřena na současný stav systému sociálního bydlení ve vztahu k jejím adresátům. Vychází ze skutečnosti, že v České republice stále není přijat legislativní dokument, který by se problematice sociálního bydlení komplexně věnoval, byť se snahy o jeho zavedení objevují již deset let a současná vláda si přijetí tohoto opatření vytyčila jako jeden ze svých cílů. Práce je postavena na teoreticko - metodologické přístupu sociální konstrukce cílových populací, kdy k vysvětlení současného stavu využívá identifikace narativů neboli postojevových rámců, které se mezi tvůrci politiky objevují. Tyto narativy jsou chápány jako náhledy sociální reality na zkoumanou realitu vyznačující se vlastní definicí problému, obdobnými postoji, obhajovaným veřejným zájmem a představami o cílové populaci. Práce se zabývá též dopady politických opatření na cílovou populaci; distribucí břemen a výhod, které z nich plynou. Byly identifikovány tři narativy, při čemž sociální konstrukce cílové populace se mezi nimi liší. Ve dvou z nich se dokonce liší i uvnitř narativu, což poukázalo na skutečnost, že značná heterogenita podskupin cílové populace znesnadňuje snahy o přijetí uceleného opatření. Komplikace představuje též fakt, že se tvůrce politik zabývají pouze dílčími problémy, jejichž řešení nemůže stávající nevyhovující situace výrazně zlepšit. Problémem přijatý konsensuálně tvůrci politik se ukázal být „byznys s chudobou“, nepadá ale shoda v tom, jak ho řešit. Jeho eliminace nicméně není možná, pakliže neexistuje bytový fond, který by ho mohl zastoupit. V současné chvíli snahy o jeho odstranění znamenají hrozbu ztráty bydlení statisíců lidí, kteří tuto substandardní formu bydlení užívají.

Abstract

The thesis "Social Housing Policy in the Czech Republic and its target group" is focused at a contemporary situation of the social housing system and its relationship towards the people of housing distress. It is based upon the fact, that there has been no such legislative document approved, which would be comprehensively dedicated to the issue of Social Housing Policy, although various attempts have been reappearing for the last ten years, and current government defined the approval of such a document as one of its key political agenda. The thesis itself is based upon theoretically-methodological approach of targeted population's social construction, while using identification narrative to explain contemporary status, which occurs among policy makers. These narratives are defined as social reality overviews of researched reality and are distinguished by its own issue definition and mutual approaches to this topic. They also defend public interests, while also creating notions about targeted population. The thesis is also dedicated to define the impact of political decisions on targeted population, distribution of burdens and benefits. Three narratives were identified, while social construction of targeted population differs. Two of the even differs by narrative itself, which highlighted the fact, that considerable subgroup heterogeneity of targeted population makes all attempts of coherent actions problematic to achieve. The fact that policy makers engage exclusively on partial issue represents a significant complication. The solution to these partial issues will not lead to the improvement of the complex issue itself. "Business with poverty" issue was consensually recognized by policy makers, although the common ground how to deal with this issue was not reached. Denial of this issue is not possible, while housing fund, which could eliminate it, doesn't exist. Nowadays attempts to abandon the Social Housing policy create a significant menace to those groups, which are using this substandard form of housing to secure at least such living standards.

Klíčová slova

Sociální bydlení, bytová nouze, sociální konstrukce, cílová populace, tvůrci politiky

Keywords

Social housing, housing distress, social construction, target population, policy makers

Rozsah práce: 179 668

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 19. 5. 201

Anna Škarýdová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí této diplomové práce Mgr. Miriam Kotrusové, Ph.D. za její vstřícnost, odborné rady a podporu. Dále bych chtěla poděkovat i své rodině za oporu, kterou jsem v ní měla po celou dobu studia. A nakonec bych chtěla poděkování věnovat i Banánovi, jemuž vděčím za inspirující diskuze nad zkoumanou tematikou a žádoucí kritiku.



Institut sociologických studií
Teze diplomové práce

Jméno studenta/studentky: Anna Škarýdová

Název v jazyce práce: Změny v nastavení nároku na udělení sociální dávky doplatku na bydlení 2015: realizace v praxi, problémy a evaluace

Název v anglickém jazyce: Changes in eligibility for housing subsidies 2015: implementation, problems and evaluation

Klíčová slova: doplatek na bydlení, sociální pomoc, sociální zabezpečení

Klíčová slova anglicky: housing subsidy, social assistance, social security

Akademický rok vypsání: 2014/2015

Jazyk práce: český

Typ práce: diplomová práce

Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky

Vedoucí / školitel: Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.

Obor práce: Veřejná a sociální politika

Teze diplomové práce (výzkumný projekt):

A. Vymezení výzkumného problému

V roce 2015 byla schválena Novela zákona č. 111/2006 Sb., o hmotné nouzi, která mění stávající podmínky nutné pro získání dávky sociální pomoci doplatku na bydlení a větší pravomoci na rozhodnutí o tom, zda tento doplatek bude, či nebude žadateli přidělen, nově nese obec. Změna má předně vymýtit nekalé praktiky majitelů nemovitostí, v nichž se sociální bydlení realizuje, aby se předešlo zneužívání finančních prostředků. Na druhé straně ale v současnou chvíli nejsou jasně definována kritéria, dle kterých obec vysloví souhlas, či nesouhlas s výplatou sociální dávky doplatku na bydlení, neboť do Úřadu práce v rámci mlčenlivosti může obci poskytnout pouze základní údaje typu jména a adresy bydliště žadatele. Proto bych se ve své práci ráda zaměřila na to, jakým způsobem bude



toto nové přijaté opatření aplikováno do praxe a jaký bude mít dopad na koncové uživatele žádajících o doplatek na bydlení. Jedná se o aktuální opatření, jež se teprve zavádí do praxe, tudíž neexistují šetření, která by se touto problematikou v podmínkách České republiky zabývala. Výzkumným problémem práce je tak realizace nově přijatých změn v podmínkách a organizaci udělování doplatku na bydlení v roce 2015, identifikace zásadních problémových oblastí, které se s jejich aplikací pojí, a následná evaluace efektivity přijatých změn.

B. Cíle diplomové práce

Cílem práce je popsat a analyzovat zavedení změn přijatých v roce 2015 v přidělování sociální dávky doplatku na bydlení. To v sobě zahrnuje analýzu organizačních změn v rozhodování o vyplacení této sociální dávky; kritérií, dle kterých bude obecní samospráva posuzovat žádost, a v neposlední řadě identifikaci případných nastalých problémových oblastí, jež změny přinesly. Bude provedena též evaluace opatření, a to: zaprvé z pohledu účinnosti opatření, tedy do jaké míry se povedlo dosáhnout stanovených cílů novely, zadruhé pak bude zhodnocen sociální odpad na cílovou skupinu žadatelů o doplatek na bydlení

C. Výzkumné otázky

Jaké změny v organizaci posuzování přidělování sociální dávky doplatku na bydlení přinesla Novela zákona č. 111/2006 Sb., o hmotné nouzi, z roku 2015?

Jaké jsou hlavní problémy, jež zavedení změn přineslo?

Jaké pozitivní změny přinesla oproti původnímu znění zákona Novela č. 111/2006 Sb., o hmotné nouzi?

Jakým způsobem hodnotí nastalé změny zúčastnění aktéři?



D. Teoretická východiska

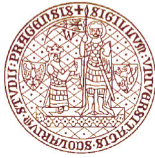
Teoretickým konceptem, jenž zastřešuje celou problematiku sociální pomoci, je koncept sociálního státu neboli welfare state. Jeho hlavním cílem je snižování chudoby a míry socioekonomických nerovností. A právě zabránění chudobě, kdy jedním z jejích znaků může být nevyhovující úroveň bydlení, je principem, na němž staví model sociálního zabezpečení (tedy i sociální pomoci). Ve své práci se proto budu zabývat vývojem a nastalou situací sociální pomoci v České republice v rámci efektivního fungování welfare state, kde se protnou tři klíčové rozměry opatření: politický kontext a sociální a ekonomický odpad.

E. Výzkumný plán

Výzkum by měl sestávat z několika odlišných fází, mělo by se tak jednat o smíšený typ výzkumu z důvodu, aby byly postihnuty všechny zkoumané oblasti a subjekty/aktéři. Nejprve bude provedena kvantitativní část šetření, kde budou dotazovány obce (jaká kritéria byla zvolena pro posuzování žádosti o doplatek na bydlení¹, jakému procentu žadatelů bylo kladně vyhověno apod., případně co je z jejich pohledu na zavádění změn nejvíce problematické, na druhé straně ale i co považují za výhody tohoto opatření — ať už pro samotnou obec, či skupinu žadatelů).

V druhé části výzkumu se bude jednat o kvalitativní dotazování jednotlivých aktérů. Aby byly zastoupeny všechny strany (tedy posuzovatel, žadatel a vlastník sociálního bydlení), bude v této části věnována pozornost subjektivnímu pohledu těch, kterých se změny nejvíce dotknou. Těmi jsou tedy úspěšní i neúspěšní žadatelé o doplatek na bydlení a vlastníci ubytoven a obdobných forem nemovitostí využívajících jej k podnikání, tedy k sociálnímu bydlení. Dohromady by měl pak výzkum obsahovat

¹ Pro tyto účely v případě malé návratnosti ze strany obcí lze využít také vyjádření obecních zastupitelů k dané problematice dostupných z médií.



triangulaci, aby byla zajištěna co největší míra objektivity a zároveň aby byly identifikovány výhody a problematické oblasti přijatého opatření.

F. Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

ARNOLDOVÁ, A. *Vyhrané kapitoly ze sociálního zabezpečení I. část. 2. rozšířené vydání.*

Praha: Karolinum, 2004. ISBN 80-246-0728-X.

BŘESKÁ, N.; VRÁNOVÁ, L. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby k 1.3.2007.* Olomouc: ANAG, 2007. ISBN 978-80-7263-378-4.

POTŮČEK, M. *Sociální politika.* Praha: SOCIOLOGICKÉ NAKLADATELSTVÍ, 1995, ISBN 80

-85850-01-X.

SIROVÁTKA, T. *Česká sociální politika na prahu 21. století: efektivnost, selhávání, legitimita.*

Brno: Masarykova univerzita, 2000. ISBN 80-210-2307-4.

Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

www.osmd.cz

www.mpsv.cz

www.socialnisluzby.eu

www.socialni-zaclenovani.cz



G. Předběžná náplň práce v anglickém jazyce

This work focus on problem of changes in housing subsidies redistribution. These changes caused a different approach in evaluation of ellgibility for these subsidies. Desicion making is up to municipality now. It brings new problems because standardized criterias for decisionmaking miss yet. This work analyses implementation of these changes and identifies problematic areas and positive impacts. This work also uses subjective perspective of related actors to evaluation of the new formed situation.

H. Podpisy studenta a vedoucího práce

Podpis studenta

Podpis vedoucího práce

Obsah

OBSAH	1
ÚVOD.....	3
1 VYMEZENÍ VÝZKUMNÉHO PROBLÉMU, CÍLŮ PRÁCE A VÝZKUMNÝCH OTÁZEK.....	7
1.1 VÝZKUMNÝ PROBLÉM	7
1.2 CÍL PRÁCE	9
1.3 VÝZKUMNÉ OTÁZKY	9
2 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ A CÍLOVÉ POPULACE.....	11
2.1 ZÁKLADNÍ POJMOSLOVÍ	11
2.1.1 Sociální bydlení	11
2.1.2 Bezdomovství a bytová nouze	12
2.1.3 Právo na bydlení	13
2.2 VYMEZENÍ CÍLOVÉ POPULACE.....	15
3 ZÁKLADNÍ PŘÍSTUPY BYTOVÉ POLITIKY K SOCIÁLNÍMU BYDLENÍ.....	16
3.1 PODPORA NABÍDKY BYDLENÍ VS. POPTÁVKY PO BYDLENÍ	16
3.2 ALTERNATIVNÍ KLASIFIKACE PŘÍSTUPŮ BYTOVÉ POLITIKY K SOCIÁLNÍMU BYDLENÍ	19
3.3 KONCEPTY „HOUSING READY“ VS. „HOUSING FIRST“	20
3.3.1 <i>Koncept housing ready</i>	20
3.3.2 <i>Koncept housing first</i>	21
4 LEGISLATIVNÍ VÝVOJ ZKOUMANÉ PROBLEMATIKY V ČR.....	23
5 TEORETICKÁ VÝCHODISKA	30
5.1 SOCIÁLNÍ KONSTRUKCE CÍLOVÝCH POPULACÍ	30
5.1.1 <i>Teoretická východiska SKCP</i>	30
5.1.2 <i>Základní pojmosloví SKCP</i>	31
5.1.3 <i>Typologie cílových populací</i>	34
6 METODOLOGIE	39
6.1 ZDROJE DAT A METODA SBĚRU DAT	40
6.2 METODA ANALÝZY A INTERPRETACE DAT.....	42
7 VÝSLEDNÁ ZJIŠTĚNÍ REALIZOVANÉHO VÝZKUMU.....	44
7.1 OSOBY OHROŽENÉ NEZAVINĚNOU BYTOVOU NOUZÍ JAKO CÍLOVÁ SKUPINA SOCIÁLNÍ ZÁCHRANNÉ SÍŤE.....	45
7.1.1 <i>Sociální konstrukce CP</i>	46
7.1.2 <i>Návrhy politických opatření</i>	50
7.2 OSOBY OHROŽENÉ BYTOVOU NOUZÍ MAJÍ PRÁVO NA BYDLENÍ.....	52
7.2.1 <i>Sociální konstrukce</i>	54
7.2.2 <i>Návrhy politických opatření</i>	56
7.3 OSOBY OHROŽENÉ BYTOVOU NOUZÍ JAKO RUKOJMÍ POSKYTOVATELŮ SUBSTANDARDNÍHO BYDLENÍ	60
7.3.1 <i>Sociální konstrukce</i>	64
7.3.2 <i>Návrhy politických opatření</i>	66
8 DISKUZE	71
ZÁVĚR	78

SUMMARY	83
POUŽITÁ LITERATURA.....	87
SEZNAM PŘÍLOH.....	93
PŘÍLOHY.....	94

Úvod

Realizace systému sociálního bydlení jakožto součást uplatňované sociální politiky vyspělých evropských států je v současnosti již téměř všude samozřejmostí. Právo na přiměřené bydlení nachází oporu poprvé ve Všeobecné deklaraci lidských práv (OSN) již v roce 1948, na úrovni evropské legislativy jej jako sociální právo přijímá v roce 1997 Evropský parlament na základě svého usnesení o sociálních aspektech bydlení, které ho vymezuje jako právo na přiměřené a finančně dostupné bydlení všem bez rozdílu. Toto široké pojetí práva bylo později Chartou základních práv Evropské unie v roce 2007 zpřesněno na právo na podporu v bydlení s cílem zajištění důstojných podmínek existence svých občanů a přijetím Lisabonské smlouvy (2009) bylo na úrovni Evropské unie určeno jako závazně přijaté právo na důstojný život.

Prodělaná hospodářská krize na počátku nového milénia opět poukázala na sílící tlaky na potřebu koordinované činnosti v oblasti bydlení. Záměr sjednocení přístupů v implementaci shodné bytové politiky na úrovni evropské legislativy není v současnosti díky různorodosti systémů států veřejných služeb (welfare state) realizovatelný, a tak samotná realizace a způsob, na němž je systém sociálního bydlení založen, zůstává především v diki sociálních systémů jednotlivých států, obvykle na národní i lokální úrovni.

Česká republika představuje stát, který v současnosti v rámci jednoho politického opatření (typicky zákona) nevymezuje systém sociálního bydlení. Přístup, jehož bytová politika uplatňuje při naplňování legislativně ukotveného „práva na podporu v bydlení“ u sociálně potřebných (oprávněný okruh osob je stanoven zákonem), tvoří především dávkové adresné sociální transfery², které představují převažující „podporu poptávky po bydlení“. Toto jednostranné vychýlení zvoleného přístupu podpory v bydlení osob rizikově ohrožených vyloučením z bydlení se ale v českém prostředí ukazuje jako neudržitelné, neboť nedokáže dostatečně pružně reagovat na měnící se a nově vznikající potřeby rostoucího počtu osob, které se nachází v bytové nouzi (a kterým se nedaří vlastními silami tuto nepříznivou životní situaci).

Důvodů k vytvoření komplexního systému sociálního bydlení se nabízí celá řada odpovídající škále veřejně-politických problémů, které lze v rámci celé problematiky z různých perspektiv spatřovat.

²Včetně systému sociálních služeb

Různé interpretace sociální reality v oblasti sociálního bydlení jsou v předkládané práci stěžejním prvkem analýzy výzkumu zaměřeného na snahu o pochopení současné podoby politiky sociálního bydlení. Potřeba vytvoření zákona o sociálním bydlení se na politické scéně objevuje poslední dekádu, přesto stále nebyl přijat. Současná vláda se ve svém prohlášení zavázala k jeho vytvoření a přijetí, přesto jsou současné vyhlídky na splnění tohoto cíle v současném volebním období pesimistické: časová náročnost délky politického procesu téměř s jistotou vylučuje možnost, že by vytvořený návrh zákona stihl být schválen, a aktuální vládní krize, jejíž řešení zatím nelze predikovat, může v extrémním případě vyústit v rozpad vlády před koncem řádného volebního období, čímž je přijetí opatření dále ohroženo.

Výzkum založený na metodologicko-teoretickém přístupu sociální konstrukce cílových populací se věnuje přístupům tvůrců politik ke zkoumané problematice a jejich postojům k cílové populaci osob v bytové nouzi. Očima různých náhledů na to, jak je problém konstruován (tedy z různých interpretací jeho chápání) a jakých cílů má být při jeho řešení dosaženo, se pokoušíme identifikovat rozdíly mezi interpretacemi sociální reality tvůrci politik, jež ovlivňují postoje a úsudky, při čemž právě rozlišné postoje chápeme jako možné překážky zabraňující snahám o přijetí zákona, aby mohly být úspěšně prosazeny. Pochopení rozhodování tvůrců politik a navrhovaným politickým opatřením hledáme v tom, zda některé postoje v politické oblasti dominují, či v tom, do jaké míry se spolu ve zkoumaných aspektech shodují (čili jak moc jsou si hodnotově a názorově vzdáleny). Postoje analyzujeme skrze veřejně-politické dokumenty a oficiální rétoriku tvůrců politik, v níž hledáme existující postoje vůči cílové populaci (osobám ohrožených vyloučením z bydlení) za účelem rozpoznání vytvořených sociálních konstrukcí, které jí jsou přisouzeny. Vnímání cílové populace skrze tyto konstrukce chápeme jako předpoklady pro definici problému a možné politické intervence. Analýzou legislativních změn realizovaných za sledované období pak docházíme ke zjištění, jakého charakteru jsou potenciální dopady těchto úprav na cílovou populaci: zda nabývají podoby břemen (*burdens*), či výhod (*benefits*) a v jaké míře jsou cílové populaci distribuovány.

Původní téma práce bylo koncipováno poměrně výrazně odlišně. Měl být analyzován dopad novelizace zákona o hmotné nouzi z roku 2015, konkrétně pak bodu, jenž určil, že doplatek na bydlení v substandardních formách bydlení může být žadateli přiznán pouze se souhlasem obce, při čemž nebyla vymezena kritéria, dle nichž má závazně

obec rozhodovat. Cílem práce pak bylo analyzovat dopady tohoto opatření na cílovou skupinu, kterými jsou převážně občané žijící na ubytovnách. Absence jasných, transparentních a spravedlivých kritérií pro určení toho, zda má žadatel na dávku nárok, implikovala potenciální budoucí problémy v praxi – obce mohou záměrně dávku žadatelům nepřiznávat (a to i plošně), při čemž důvodem může být snaha eliminovat sociálně vyloučené lokality na daném území, potažmo samotné příjemce dávky. Cílem práce tak měla být analýza sociálních dopadů neboli nezamýšlených důsledků. Tento cíl ale nemohl být naplněn, neboť po krátké implementaci daného opatření došlo k jeho praktickému zrušení, protože ohrožovalo ztrátou bydlení velkou část osob v bytové nouzi, což autorka předpokládala, a tematiku zvolila.

Jelikož ale problémy v oblasti sociálního bydlení přetrvávají, nebylo téma práce odkloněno do jiné oblasti, bylo pouze modifikováno a přizpůsobeno aktuálním otázkám, k nimž stávající právní úprava vybízí.

Výše bylo řečeno, jakou problematikou se práce zabývá a z jakého důvodu bylo právě toto téma zvoleno. Na tomto místě proto chybí poslední zásadní skutečnost, s níž je třeba čtenáře seznámit a kterou jsou hodnotová východiska autorky textu. Z hlediska etiky výzkumu je zcela legitimní, ba dokonce žádoucí nezatajovat vlastní hodnoty a postoje, neboť výzkumník obvykle nebývá vůči zkoumané problematice hodnotově neutrální. O veřejně-politických problémech to platí dvojnásob. Tato práce je navíc založena na přístupu sociální konstrukce cílových populací, jenž nepřipouští objektivní chápání problému, nýbrž problém samotný chápe jako sociální konstrukt. Problém je chápán tak, jak si jej vytvoříme na základě vlastních postojů a stereotypů, které akceptujeme.

Bydlení je součástí života každého z nás a dotýká se v podstatě všech oblastí lidského života. Pakliže o bydlení přijdeme, je takřka nemožné žít důstojný a kvalitní život. Pakliže nemáme kde bydlet, jsou ostatní věci druhotné – zaměstnání, dluhy, statky. Není možné soustředit se na dosahování životních cílů, protože základním předpokladem je potřeba jistoty fyzického bezpečí. Autorka proto bydlení chápe jako veřejný zájem i sociální právo; pro vyspělé evropské státy je typická snaha o omezování chudoby a předcházení sociálnímu vyloučení. Ve světě „tekuté modernity“ existuje množství našich spoluobčanů, kteří nestíhají držet krok s neustálým pokrokem, ocitají se v nepříznivých životních situacích, a kteří ztrácejí jistoty typické pro moderní

společnost. Proto by jednou ze záruk postmoderní doby mělo být právo na bydlení, právo bydlet v důstojných podmínkách.

Autorka byla zaměstnána jako terénní sociální pracovnice Člověku v tísní na území Kladna, kde mimo jiné navštěvovala klienty na komerčních ubytovnách a pomáhala jim s řešením problémů. Byť byla se situací kolem komerčních ubytoven z médií obeznámena, z několika prvních návštěv ubytoven byla v upřímném zděšení. Naprosto nevyhovující bydlení, kvalita obytných prostor odvislá pouze od rozhodnutí majitelů ubytoven, švábi, prostorová segregace jedné z ubytoven, která byla vzdálená od nejbližší autobusové zastávky tři kilometry lesem, či nařízená karanténa obyvatel ubytovny z důvodu žloutenky. Až výsměšně v těchto podmínkách působily též výše nájemného, kdy v některých případech pouze zálohy na energie majitel stanovil na téměř deset tisíc korun měsíčně. Do toho všudypřítomná nejistota obyvatel ubytovny, zda o bydlení nepřijdou, protože obvykle sociální dávky poskytnuté na bydlení nepokrývají celou výši nájemného, a proto je nutné zbylou část hradit jiným způsobem – mnohdy ze sociálních dávek poskytnutých pro účely potřeby zajištění základních potřeb (příspěvek na živobytí) či další z řady půjček. Mnohdy se proto stává, že tyto finance některý měsíc chybí a pak je pouze na majiteli ubytovny, zda konkrétnímu jedinci vypoví smlouvu, či je ochotný s úhradou počkat. Problémy s bydlením – ať už s rizikem a strachem ze ztráty bydlení, kvalitou bydlení či jeho financováním – se u klientů vyskytovaly jako nejčastější problém; jako problém společný téměř všem. Praxe, kdy jedinec nemá v takové situaci možnost přestěhovat se do jiných forem sociálního bydlení (přeplněnost azylových domů, diskriminace menšin na trhu s bydlením), je neakceptovatelná.

1 Vymezení výzkumného problému, cílů práce a výzkumných otázek

V první řadě je třeba čtenáře seznámit se základními prvky realizovaného výzkumu, kterými jsou výzkumný problém, cíle práce a výzkumné otázky³. Právě to je úlohou následující kapitoly.

1.1 Výzkumný problém

Absence sociálního bydlení jakožto komplexního systému pomoci osobám v bytové nouzi představuje problém, který v současné době neustále nabírá na intenzitě, nicméně není problémem novým. Po přechodu k demokratickému politickému systému prošla oblast bydlení – stejně jako mnoho oblastí jiných – zásadními změnami, na které bylo třeba občany této společnosti adaptovat. Tvůrci politik se ale zdráhali přijímat systémová politická opatření do doby, než budou ukončeny procesy privatizace bytového fondu a deregulace nájemného⁴. Poprvé se zmínky o sociálním bydlení začaly vyskytovat v politické aréně roku 2003 ústy veřejného ochránce práv (*tehdy jím byl Otakar Motejl – pozn. aut.*), nicméně na vrcholné politické scéně se poprvé objevily v roce 2007, kdy pravicová vláda v čele s Mirkem Topolánkem ve svém programovém prohlášení uvedla jako svůj cíl „*Zpřesnit definici a vymezení podpory v oblasti sociálního bydlení a rozšíření finanční podpory obcí v oblasti sociálního bydlení s důrazem na odpovědnost obcí*“. [Vláda 2007] Návrh zákona měl být v gesci MMR ČR předložen vládě do února roku 2009, žádný ale nakonec nevznikl.

Další legislativní průběh týkající se sociálního bydlení je čtenáři blíže představen v kapitole 4 Legislativní vývoj. Pro určení výzkumného problému není na tomto místě třeba blíže popisovat legislativní vývoj zkoumané problematiky, je ovšem žádoucí uvědomit si, že se téma sociálního bydlení pohybuje v oblasti pozornosti tvůrců politik již celou dekádu, a přesto není stále ještě legislativně definováno. Situace zatím eskaluje: „*Roste počet lidí v bytové nouzi, za posledních šest let se jejich počet ztrojnásobil. Teď máme něco okolo 200 tisíc lidí v bytové nouzi. Když s tím opravdu rychle něco neuděláme, tak se ten počet bude dál zvyšovat.*“ [Rozsypal, 2017]

³ Zvolená metodologie výzkumu je čtenáři představena v samostatné kapitole.

⁴Samotný dávkový systém pro podporu osob v oblasti bydlení vznikl v roce 1995, kdy byl zaveden příspěvek na bydlení, v roce 2006 k němu pak přibyl doplatek na bydlení.

Už skutečnost, že se expanzivně zvyšuje počet osob, které se ocitají v bytové nouzi a jsou ohroženy ztrátou bydlení, představuje významný problém. Současné pojetí sociálního bydlení bez uceleného systému navíc dalo vzniknout mnoha problémům, které by měl připravovaný zákon eliminovat. Pojďme si proto představit ty nejdůležitější, s nimiž se současný systém potýká. Pro plné pochopení je ovšem třeba připomenout, že v současnosti využívá bytová politika zejména dávkového systému pro podporu postižených jedinců a domácností (skrze příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení) v kooperaci se sociálními službami, standardizovaná nabídka samotného bydlení ze strany státu a/či samospráv aktuálně chybí. Právě toto jednostranné zaměření pomoci s důsledky roztržitých politických intervencí dává prostor k zásadnímu výskytu určitých problémů, kterými především jsou:

- Prostorová segregace
- Sociální exkluze
- Stigmatizace
- Zvyšování veřejných nákladů na sociální transfery
- Tzv. „byznys s chudobou“
- Diskriminace na trhu s bydlením
- Nevyhovující bytové podmínky v substandardních formách bydlení
- Sestěhovávání sociálně znevýhodněných do vybraných lokalit
- Vznik nových sociálně vyloučených lokalit
- Zvyšující se nedostupnost běžného bydlení pro osoby v bytové nouzi atd.

Neefektivita stávajícího systému vyplývá právě z důvodu dílčích úprav politických opatření zaměřujících se pouze na vybranou oblast problematiky (např. zamezování byznysu s chudobou – přibývající nároky a podmínky kladené na uživatele ubytoven pro získání doplatku na bydlení argumentované snahou umístit jedince zpět do klasických forem bydlení, kdy ale: poptávka neúměrně převyšuje nabídku bytového fondu obcí určeného pro účely sociálního bydlení, není zahrnována problematika diskriminace na trhu s bydlením atd.).

Bez jednoznačné definice toho, co se termínem „sociální bydlení“ rozumí, vymezení cílové populace a stanovených cílů mohou tvůrci politik problematiku interpretovat na

základě vlastního výběru z možných veřejně-politických problémů⁵, jejichž vymezení je: „záměrný i nezáměrný proces pojmenování, konkretizace a systematizace doposud nesourodých, rozptýlených či vágně pojmenovaných problémových situací a obtíží do podoby tvrzení o existenci problému, který je třeba řešit. Vymezení problému je tedy proces, kterým jsou vytvářeny a konstruovány problémy, a to jak na základě skutečných dat, tak na základě jejich subjektivního výkladu a interpretace.“ [Veselý 2009: 65]

1.2 Cíl práce

Cílem práce je vysvětlit současný stav politiky sociálního bydlení vůči cílové populaci osob v bytové nouzi v České republice na základě identifikace narativů, které se objevují v politické aréně. Tyto narativy jsou identifikovány na základě analýzy sociální konstrukce cílové populace a návrhů politických opatření, kde jsou sledovány potenciální dopady těchto opatření na cílovou populaci v podobě rozložení břemen (burdens) a výhod (benefits), a to za sledované období od 31. 1. 2014 do 1. 5. 2017 (tedy od data jmenování současné vlády do termínu uzávěrky předkládané práce).

1.3 Výzkumné otázky

Jaké narativy sociálního bydlení lze identifikovat v aréně tvůrců politiky?

Jak je veřejně-politický problém sociálního bydlení, na nějž reagují návrhy politických opatření, definován v jednotlivých narativech?

Jaké sociální konstrukce cílové populace osob ohrožených vyloučením z bydlení lze identifikovat ve shledaných narativech?

- Liší se sociální konstrukce připisované různým podskupinám cílové populace v rámci jednoho narativu?

⁵ Veřejně-politický problém se vyznačuje skutečností, že je řešitelný.

- Liší se sociální konstrukce připsané cílové populaci mezi jednotlivými narativy?
- Liší se sociální konstrukce připsané různým podskupinám mezi jednotlivými narativy?

Přináší návrhy politických opatření cílové populaci potenciální dopady ve formě burdens (zatěží)?

Přináší návrhy politických opatření cílové populaci potenciální dopady ve formě benefits (výhod)?

- Jaký je poměr distribuce potenciálních zátěží a výhod, které se skrze návrhy politických opatření vztahují k cílové populaci?
- Liší se distribuce zátěží a výhod plynoucích z návrhů politických opatření pro cílovou populaci napříč jednotlivými narativy, či i uvnitř nich?

Proč stále není přijat zákon o sociálním bydlení, když jej současná vláda ČR deklarovala jako jeden z hlavních koaličních cílů v Programovém prohlášení vlády?

2 Vymezení základních pojmů a cílové populace

Následující předkládaná kapitola si klade za cíl definovat pojmosloví, jehož bude v práci využíváno. Neboť se jako problematické ukázalo vymezení zkoumané cílové populace, je nasnadě i ji na tomto místě čtenáři přiblížit a specifikovat.

2.1 Základní pojmosloví

2.1.1 Sociální bydlení

Termín „sociální bydlení“ není v České republice zatím legislativně ukotven, což vede k jeho nejednoznačné definici. Za potenciálně participující na systému sociálního bydlení se nicméně z hlediska potřeby pomoci považují osoby ve finanční tísní ohrožené ztrátou bydlení, při čemž jeho praktická realizace v ČR v současnosti probíhá primárně formou adresných dávkových systémů (příspěvek na bydlení jakožto součást státní sociální podpory a doplatek na bydlení jakožto státní pomoc v hmotné nouzi) a sociálních služeb; podpora nabídky bydlení je realizována pouze na lokální úrovni.

Do současného systému jsou v praxi v současnosti zařazeny jak formy standardního, tak substandardního bydlení⁶ (kde je však nárok na přiznání doplatku na bydlení upraven dalšími specifickými podmínkami, což je dáno tím, že právní nárok na dávku v těchto případech nevzniká automaticky, je určen splněním kritérií „případu hodného zvláštního zřetele“). Tvůrci politik deklarují cíl boje proti „obchodu s chudobou“ (jímž je myšleno právě provozování substandardních forem bydlení, typicky ubytoven, soukromými podnikateli), nicméně aktuálně chybí bytový fond, který by postačoval na účely sociálního bydlení, čímž by bylo možné substandardní formy bydlení eliminovat.

Definice sociálního bydlení se v českém prostředí vyskytuje více. Např. Platforma pro sociální bydlení vymezuje sedm základních pilířů sociálního bydlení. Toto bydlení dle ní:

- *„řeší selhání trhu s bydlením,*
- *se zaměřuje na lidi, u kterých nelze očekávat, že naleznou přiměřené bydlení na soukromém trhu s bydlením vlastními prostředky,*
- *má jasná pravidla přidělování,*

⁶ Byť oficiálně nemají být substandardní formy bydlení do systému zařazeny.

- poskytuje bydlení adekvátního a pravidelně ověřovaného standardu,
- je zajišťováno s využitím veřejných dotací,
- je poskytováno na bázi neziskovosti,
- je monitorováno veřejnými orgány.“ [Platforma pro sociální bydlení]

Takové vymezení ale není v ČR přesné, neboť jsou do systému zapojeny ony zmíněné soukromé fyzické a právnické osoby provozující komerční ubytovny pro účely sociálního bydlení, u nichž je obvykle základní motivací pro poskytování bydlení v této oblasti maximalizace výdělku. Jedná se o podnikatele, kteří jsou přímými adresáty sociálních dávek, tedy těmi, kdo na stávajícím systému tak, jak to právně umožňuje platná legislativa, profitují. Právě ziskovost představuje rozdíl komerčními ubytovnami mezi pobytovými zařízeními pro sociální účely typu azylových domů (či podobných zařízení spravovaných neziskovými či charitativními organizacemi).

Použijme proto ještě jinou definici rozšířenou v evropském kontextu. Sociální bydlení představuje převážně nájemní formu bydlení zajišťovanou za pomoci státu a/či obcí skupině potřebných, při čemž tyto státní a/či samosprávné instituce zajišťují finanční podporu takového bydlení přímou, či nepřímou formou. Zpravidla se jedná o nájemní bydlení, jež je levnější než na volném trhu s bydlením. [Lux 2011: 73]

V českých podmínkách to znamená sociální transfery směrem k cílové populaci ze strany státu sloužících k uhrazení nákladů spjatých s bydlením; na úrovni samospráv se pak jedná o nabídku části obecního bytového fondu k účelům sociálního bydlení⁷.

2.1.2 Bezdomovství a bytová nouze

Vyloučení z bydlení a bezdomovství představují pojmy, které jasně nadefinovala Evropská federace národních organizací pracujících s bezdomovci (FEANTSA) skrze vytvořenou evropskou typologií bezdomovství (ETHOS), čímž se jí podařilo tyto pojmy definovat a etablovat mezi odborníky. Pojem se již též uchytil v českých strategických dokumentech (např. Koncepce sociálního bydlení ČR 2015 – 2025). Jindy, a to zejména u laické veřejnosti, jsou však tyto termíny chápány nepřesně – je jimi rozuměno shodně

⁷ Nabídka obecního bytového fondu ale není standardizována, obce se řídí vlastními vnitřními předpisy.

jakožto termínům vyjadřujícím absolutní bezdomovství (tedy absenci jakékoli formy bydlení), jindy je za bezdomovství považována „extrémní forma vyloučení z bydlení“ [Lindovská ed. 2016: 113].

Vraťme se proto k výše zmíněné typologii ETHOS, která definuje termíny tak, jak jsou rozšířeny mezi odborníky a tvůrci politik. V tomto pojetí termíny nepředstavují pouze všeobecně rozšířenou představu absolutní ztrátu střechy nad hlavou, ale zahrnují i nevyhovující bydlení z multifaktoriální perspektivy (tj. samotná fyzická podoba místa určenému k bydlení včetně zohlednění poměru velikosti místa a počtu bydlících osob; fakt, zda existuje právní nárok na užívání bytové jednotky; zda ono místo nevede k riziku prostorové segregace a sociálního vyloučení bydlící osoby; zda bytová jednotka odpovídá kritériím potřeby soukromí; zda se osoba nenachází v permanentně zvýšeném riziku domácího násilí apod.). Zohledněny jsou proto tři roviny: *fyzická* (osoba má, či nemá místo k bydlení), *právní* (osoba má, či nemá právní nárok na užívání místa určeného k bydlení) a *sociální* (zohlednění kritérií typu soukromí, bezpečí, možnost udržování klasických a žádoucích sociálních styků). Typologie ETHOS shrnuje čtyři základní typy vyloučení z bydlení, jimiž jsou: bez střechy, bez domova, nejisté a nevyhovující bydlení a nevyhovující bydlení a sociální izolace v lokálně obývaném obydlí. [Hradecký a kol. 2007: 31] Rozšíření ETHOS o národní subkategorie poprvé přinesl Hradecký a kolektiv ve svém díle „*Definice a typologie bezdomovství*“ (2007) a čtenář ji najde v Příloze č. 1.

S definicí v tomto širším pojetí bude pracovat i předkládaná práce. Využívány proto budou termíny jako osoby „ohrožené vyloučením z bydlení“, osoby „ocitající se v bytové nouzi“. Budou zde chápány coby ekvivalenty, pojmům „bezdomovství“ a „bezdomovci“ se autorka tohoto textu záměrně vyhýbá právě z důvodu, že je veřejností obvykle rozuměn pouze jen jako jedna z jeho potenciálních podob. „Ohrožení vyloučením z bydlení“ a „bytová nouze“ tak v této práci znamenají vyloučení z běžného trhu s bydlením.

2.1.3 Právo na bydlení

Právo na bydlení má oporu ve významných nadnárodních dokumentech, je tedy považováno za zcela legitimní. Všeobecná deklarace lidských práv se o něm zmiňuje ve

článku 25 prvního odstavce jakožto o právu na: „*takovou životní úroveň, která zajistí jeho zdraví a blaho i zdraví a blaho jeho rodiny, včetně potravy, pošacení, bydlení, lékařské péče a nezbytných sociálních služeb.*“ [OSN 1948]⁸.

Je tedy považováno za základní lidské právo stejně jako veřejný zájem, neboť je základním prvkem lidského života všech občanů. V současnosti má v České republice charakter práva nenárokového, nevymahatelného, což znamená, že občan má právo na podporu při hledání či pro udržení bydlení, nikoli na samotné poskytnutí bydlení. Proto právo bývá označováno jako „právo na podporu v bydlení“.

Stát jakožto aktér bytové politiky stojí na pomezí dvou protichůdných rolí: na straně jedné je považován za toho, kdo je zodpovědný za starost o své občany, kdo má povinnost udržovat sociální spravedlnost. Toto chápání vychází z teorie welfare state. Na straně druhé má být stát jakýmsi hospodářem, tj. má usilovat o maximalizaci ekonomické efektivity. Toto pojetí je pak spíše liberální s minimalizací zásahu státu do trhu s bydlením. Naplňovat obě role není prakticky možné, a tak se stát musí přiklonit více k jednomu postoji, a dle toho bytovou politiku realizovat, byť teoretickým cílem je udržovat rovnováhu mezi touto efektivností a spravedlností. [Lux 2011: 49 – 55]

Dalším klíčovým aktérem, jehož se bytová situace občanů z právního pohledu nedílně týká, jsou samosprávy. Ty dle Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích § 35 odst. 2 mají povinnost uspokojovat potřebu bydlení svých občanů; legislativa už ale plošně nevynezuje, jakým konkrétním způsobem toho má být dosaženo a neudává povinnost obcím zajistit důstojné bydlení všem svým občanům [Zákon č. 128/2000 Sb.]. Samosprávy proto mají vlastní vnitřní pravidla a přijaté vyhlášky, jimiž upravují poskytování obecního bydlení. To ale nezaručuje, že takový systém nebude diskriminovat některé skupiny obyvatel, ani že bude bytový fond obce sloužit nejpotřebnějším. Svaz měst a obcí dlouhodobě odmítá odpovědnost samospráv za realizaci sociálního bydlení, zejména následkem privatizace jsou obce navíc vlastníkem pouhých necelých 10 % celkového bytového fondu [Lux in Lindovská ed. 2016: 116].

⁸ Dále např. v Listině základních lidských práv a svobod,, Chartě základních práv Evropské unie atd.

2.2 Vymezení cílové populace

Jako značně problematická se ukázala být především definice cílové skupiny, ani jí se totiž nedostává přesné definice: „*Prosadíme zákon o sociálním bydlení, který definuje standard sociálního bytu a vymezení osoby, které na něj mají při plnění stanovených podmínek nárok.*“ [Vláda 2014: 17]

V tuto chvíli tedy chybí, což má měnit návrh zákona o sociálním bydlení. Ten v určení cílové skupiny vychází z Koncepce sociálního bydlení ČR 2015 – 2025 (dále jen „Koncepce“), která do cílové skupiny řadí osoby nacházející se v některé z forem vyloučení z bydlení právě na základě typologie ETHOS a osoby, které musí na uhrazení výdajů spjatých s bydlením vynakládat 40 % a více ze svých disponibilních příjmů, přičemž nejsou schopny vlastními silami svoji tíživou životní situaci řešit svépomocí. [MPSV 2015: 16]

Koncepce také uvádí rizikové skupiny osob ohrožených vyloučením z bydlení:

„Mezi skupiny domácností ohrožených sociálním vyloučením v oblasti bydlení patří zejména lidé na začátku a po skončení své profesní kariéry, samoživitelky a samoživitelé, (častěji se jedná o ženy), lidé znevýhodnění na trhu bydlení z důvodu své národnosti, rasy či náboženství, mladiství a mladí, kteří opouští ústavní výchovu nebo přestounskou péči, osoby odcházející z vězení, senioři, osoby se zdravotním postižením, zjevní, skrytí a potenciální bezdomovci, nízko-příjmové domácnosti aj.“ [tamtéž: 10]

Do naší cílové populace patří veškeré potřebné skupiny osob, kterými rozumíme ty jedince, kteří si ze sociálních, finančních či dalších důvodů nemohou svépomocí zajistit důstojné bydlení na volném trhu. [Lux 2011: 73]

Rizikové skupiny, jak je uvádí Koncepce sociálního bydlení ČR 2015 – 2025, zde byly představeny pro výzkumné účely. Neboť je výzkum založen na přístupu sociální konstrukce cílových populací (bližší viz kapitola 5 Toretická východiska), který rozlišuje vytvořené sociální konstrukce připisované dané populaci, jsou na tomto místě kategorizovány rizikové skupiny. Výzkum předpokládá, že se z důvodu značné heterogenity podskupin, které do cílové populace patří, mohou konstrukce jednotlivých podskupin lišit, a proto je na tomto místě rozřazuje. V případě, že budou postojte tvůrců politik obdobně heterogenní, pomůže toto rozdělení určit, jaké skupiny jsou

preferovány, kterým je naopak připsána negativní sociální konstrukce a jaké nejsou tvůrci politik zmiňovány.

3 Základní přístupy bytové politiky k sociálnímu bydlení

3.1 Podpora nabídky bydlení vs. poptávky po bydlení

Existují dvě základní možnosti bytové politiky, jejichž prostřednictvím je sociální bydlení poskytováno. Jedná se buď o podporu nabídky bydlení, či o podporu poptávky na bydlení (např. Sunega a kol. 2011). Podpora na straně nabídky představuje v podstatě přímou nabídku bydlení, tedy možnost bydlet ve využitelném bytovém fondu; podpora poptávky pak spočívá v poskytování adresných příspěvků sloužících výlučně na výdaje spjaté s bydlením. Ve členských státech Evropské unie od 70. let minulého století převládá snaha snižovat veřejné náklady na výstavbu, preferovány jsou tedy právě spíše příspěvky adresované těm, kdo prokážou skutečnou potřebu. Jedním z důvodů je zpravidla nižší finanční náročnost podpory poptávky po bydlení, čímž se mimo jiné státy snažily vyhovět Maastrichtským kritériím týkajících se schodku národního rozpočtu, které bylo třeba dodržet pro to, aby daná země mohla vstoupit do Evropského měnového systému; zároveň došlo k problematizaci otázky efektivity welfare state, kdy se začala uplatňovat politika „retrenchmentu“, tedy „utahování opasků“ [Lux 2011: 73-74].

Obě dvě možnosti – tedy podpora poptávky po bydlení i podpora nabídky bydlení – mají přirozeně své výhody a nevýhody. Zastánci jedné z možností pak argumentují právě těmi výhodami, které každá z možností podpory sociálního bydlení nepochybně přináší; pro lepší pochopení toho, co může fungovat, tedy jaké mohou být možnosti řešení nevyhovující, neuspokojující či nefunkční praxe jednotlivých politik týkajících se sociálního bydlení, je tedy na místě stěžejní argumenty čtenáři stručně představit:

Argumenty hovořící ve prospěch praxe podpory poptávky na bydlení:

- Spotřebitelské preference příjemců sociálního bydlení se liší, a stát je proto nemá svými možnostmi jak plně uspokojit (příklad pro ilustraci: požadavky

na velikost bytů – obec může disponovat určitým bytovým fondem určeným k sociálnímu bydlení, který nicméně nebude vyhovovat potřebám těm, kteří by jej měli využívat, bude mít např. větší počet menších bytů, příjemci sociálního bydlení ale budou především velké rodiny s dětmi, pro něž tudíž ani toto bydlení nebude vhodné)

- Tím, že chybí konkurence, mohou náklady na výstavbu bytového fondu převyšovat náklady vyskytující se na volném trhu
- Absence konkurence vytváří do určité míry lokální monopol na sociální bydlení, což může způsobit, že bytový fond bude v důsledku určen pro jinou skupinu osob než pro potřebné (např. bude-li zprostředkovatelem a provozovatelem sociálního bydlení obec, hrozí, že alokace bytového fondu bude více vyhovovat významné skupině voličů namísto sociálně slabým)
- Hrozí též tzv. „crowding out effect“ – tam, kde by za jiné situace investovali soukromníci, investuje namísto nich stát, čímž dochází k neefektivnímu využívání veřejných prostředků [tamtéž, str. 74]

Argumenty hovořící ve prospěch praxe podpory nabídky bydlení:

- Adresné dávky určené na sociální bydlení mohou na volném trhu zvyšovat ceny nájemného, může být účelově redukována nabídka bytového fondu apod.
- Soukromé investice mohou být pro jejich investory výnosnější, pakliže jsou vkládány do luxusního nájemního bytového fondu namísto do bytového fondu potřebným, který má sice zajišťovat důstojné bydlení, nikoli ale bydlení typické pro příslušníky střední a vyšší třídy
- V krátkodobém horizontu nemůže být dosaženo rovnováhy nabídky a poptávky bydlení na volném trhu, snahy o vyrovnání jsou pomalejší než aktuální potřeby občanů
- Stát má na rozdíl od volného trhu k dispozici vždy relevantní informace o potřebách a rozsahu nabídky sociálního bytového fondu, navíc má možnost zajistit i nižší náklady výstavby prostřednictvím dotační politiky, užití vlastních pozemků bez nutnosti jejich koupě apod., což se ukazuje jakožto

významná výhoda v případě nutnosti rychlé či rozsáhlé výstavby pro účely sociálního bydlení [tamtéž., str. 74-76]

Debata je mnohdy postavena na čistých protipólech, kdy zastánci té či oné varianty hovoří o předpokládané dokonalosti preferovaného systému v kontrastu se smutnou realitou (kterou představuje nepreferovaný systém).

Z uvedených argumentů tedy vyplývá, že žádná z variant bytové politiky k přístupu řešení problematiky sociálního bydlení není jednoznačně nejlepší za všech okolností. Nutný je sociální kontext, v němž je realizována, a aktuální potřeby občanů. Výběr jedné možnosti by tak neměl být neměnný, naopak by měl reflektovat neustále se vyvíjející situaci se zřetelem kladeným především právě na potřeby stávající situace, a perspektivy tvůrců politik na možné změny by se neměly omezovat pouze na hledání účinných úprav právě a pouze v rámci jedné zvolené varianty přístupu k sociálnímu bydlení; neboť pakliže stávající systém není funkční, jeví se na základě výše zmiňovaných poznatků jako žádoucí kombinace více nástrojů bytové politiky, která bude reflektovat akutní problémy, které v této problematice vyžadují rychlou pomoc, aby nedošlo k masivnímu rozšíření ztráty bydlení u osob a domácností, které jsou na této pomoci závislí. [tamtéž, str. 73-77]

Přední český odborník na bytovou politiku zmiňuje též potřebu hledat vhodné nástroje bytové politiky recipročně dle toho, na jakou cílovou skupinu opatření míří. Z důvodu, že cílová populace není homogenní, je žádoucí ji rozdělit a při rozhodování o tom, jak má být efektivní pomoc příjemcům koncipována, má být právě toto rozdělení určujícím kritériem. Navrhuje proto, aby stát „(...) reflektoval, a to z důvodu zajištění skutečné efektivity výpomoci, rozdělení cílových domácností do dvou základních kategorií: 1. domácnosti s nedostatečnou kompetencí k udržení dlouhodobého nájemního bydlení; 2. domácnosti, pro něž je trhem nabízené bydlení bez veřejné pomoci finančně nedostupné a které jsou na trhu bydlení z tohoto i jiných důvodů diskriminovány, avšak mají dostatečnou kompetenci k udržení dlouhodobého nájemního bydlení. Proto je také logické, že není možné využít/navrhnout pouze jeden, ale spíše více flexibilně se proměňujících nástrojů bytové politiky v oblasti sociálního (podporovaného) bydlení.“ [Lux a kol. 2010: 8]

3.2 Alternativní klasifikace přístupů bytové politiky k sociálnímu bydlení

Zmíněná klasifikace přístupů bytové politiky k sociálnímu bydlení není samozřejmě jediná. Na tomto místě proto pouze stručně představíme další možnosti, kterými lze k sociálnímu bydlení přistupovat, byť jen pouze okrajově, neboť v českém prostředí považuje autor za zásadní klasifikaci zmíněnou výše.

Další klasifikaci přístupů politiky bydlení tvoří dva modely: univerzalistický a cílený. Univerzalistický model v sobě zahrnuje široce zacílenou politickou intervenci, jež je inkluzivního charakteru. Hlavním principem má být zamezení tomu, aby docházelo k hlubšímu vyčleňování sociálně potřebných osob ze života majoritní společnosti. Jedná se o nákladný systém, jenž je využíván v Dánsku, Švédsku či Nizozemí.

Na druhé straně se model cílený zaměřuje na ty občany, jimž se z různých důvodů nedaří uspět na komerčním trhu s bydlením. Tento model se dále dělí na dva podtypy, konkrétně všeobecný a reziduální. Všeobecný cílený model pracuje s ukazatelem maximálního příjmu žadatele o sociální byt (respektive žadatele o pomoc v bytové nouzi) a je ho využíváno ve Finsku, Polsku a Rakousku. Bytová politika uplatňovaná v České republice spadá právě do tohoto modelu. Reziduální model využívá více ukazatelů, ne pouze ten ekonomický; zabývá se i mírou rizikovosti skupiny, do níž žadatel patří. Reziduální přístup je využíván např. ve Francii či Velké Británii. [EU: 12 - 13]

Kromě klasifikace systémů sociálního bydlení z pohledu uspokojování nabídky bydlení či poptávky po bydlení a systémů vymezených na základě cílové skupiny existují další dělení bytové politiky v oblasti sociálního bydlení, při čemž typy jednotlivých modelů se vzájemně nevyklučují.

Další z klasifikací představuje dělení založené na formě vlastnictví bytové jednotky: může se jednat o tzv. sdílené vlastnictví (obdobné bytovým družstvům), výhodný prodej bytových jednotek či – nejrozšířenější – nájemní sociální bydlení. Z jiného pohledu je kritériem charakter financování, které může nabývat podob hrazení výdajů z veřejného rozpočtu, veřejných dotací či formou zvýhodněných úvěrů pro výstavbu bytové jednotky.

Napříč Evropou lze mimo jiné vysledovat v posledních letech trend, kdy dochází ke změně role státu jakožto aktéra sociálního bydlení z poskytovatele sociálního bydlení k pozici koordinátora, při čemž roli poskytovatele zaujímají aktéři ze soukromého či neziskového sektoru. [tamtéž: 11-13].

Mezi jednotlivými státy Evropské unie panuje značná diverzita, co se přístupů k sociálnímu bydlení a implementovaných politik bydlení týče, a proto není možné politiku sociálního bydlení na úrovni této nadnárodní instituce v tuto chvíli sjednotit. Probíhají šetření zkoumající účinnost využívaných nástrojů, ale opatření ze strany Evropské unie mají charakter doporučení, neboť je vždy třeba přihlídnout k národním charakteristikám a kulturnímu kontextu, stejně jako k ekonomické situaci a prostředcích, které stát na danou problematiku vynakládá. I přes rozlišnosti se ale ukazuje, jaké nástroje pozbyly efektivitu, a jednotlivé státy by tak neměly lpět na rigidním, zaběhnutém systému sociálního bydlení, ale měly by být schopny reagovat na neustálé změny, k čemuž může sloužit úspěšná praxe vysledovaná v zahraničí.

3.3 Koncepty „housing ready“ vs. „housing first“

Kromě zmiňovaných základních obecných přístupů bytové politiky zaměřených na podporu dostupnosti a udržení si bydlení existují další specifické nástroje směřující k zajištění bydlení u rizikových skupin osob, které nemají dostatečné kompetence k tomu si dlouhodobě (nájemní) bydlení udržet. Typicky se v tomto případě jedná o jedince, kteří se nepotýkají pouze s problémem nemožnosti finančního zajištění bydlení vlastními silami, kteří nýbrž zápolí s dalšími problémy, jež významně komplikují udržení si bydlení z dlouhodobé perspektivy- jsou jimi např. vysoká zadluženost, nezaměstnanost, nízká uplatnitelnost na trhu práce z důvodu nízké kvalifikace a absentujících pracovních zkušeností, problémy v rodinných vazbách, případně domácí násilí, závislost na alkoholu či jiných drogách a další. Konkrétní přístupy bytové a sociální politiky k tomuto problému nabývají napříč vyspělými evropskými zeměmi mnohých strategických alternativ, nicméně v obecnější rovině lze hovořit o – v současnosti již poměrně známých – základních konceptech, z nichž vychází a na jejichž základních „stavebních kamenech“ jsou vystavěny. Jedná se o přístupy „housing ready“ a „housing first“.

3.3.1 Koncept housing ready

Koncept v češtině označovaný jako „bydlení až po přípravě“ je složen z vícestupňového neboli postupného bydlení. Je zaměřen na jedince a domácnosti, jež nedisponují „dostatečnými kompetencemi“ potřebnými k udržení dlouhodobého bydlení. Princip

tohoto přístupu spočívá v myšlence, že toto bydlení je možné až po vyřešení osobních, rodinných a sociálních problémů (např. Lux a kol., 2010).

V českém prostředí je členěn na tři stupně. První představuje krizové neboli přechodné ubytování pro osoby v tíživé sociální situaci. Je poskytováno službou azylových domů, při čemž jsou tyto azylové domy děleny na domy pro ženy a matky s dětmi a zvláště pro muže⁹. V praxi je zřejmé dlouhodobé setrvávání osob v tomto typu bydlení (tedy v různých, ale stále azylových domech), kdy klesá šance uplatnění jedince v klasickém nájemním bydlení [Lindovská, 2016]. V rámci pobytu by měli klienti aktivně pracovat na zlepšení své situace včetně hledání bydlení a zaměstnání. Jeho cílem je učít jedince k soběstačnosti a pokusit se o jeho reintegraci do většinové společnosti [Mikeszová a kol., 2011].

Druhým stupněm je tréninkové bydlení. To cílí na jedince a domácnosti ocitající se v přechodných formách bydlení a ověřuje, zda jsou schopni udržet si dlouhodobé nájemní bydlení. Pro nárok na tento typ bydlení je aktivní spolupráce se sociálními pracovníky včetně hledání bydlení, zaměstnání a řešení dluhů. Problém představuje skutečnost, že nejsou jasně definovány kompetence k bydlení [tamtéž].

Posledním stupněm je dlouhodobé samostatné nájemní bydlení. K udržení tohoto typu bydlení má sloužit, že jedinec prošel druhým stupněm, tedy tréninkovým bydlením, jež ho naučilo potřebným kompetencím. Tréninkové bydlení se ale od samostatného liší a jedinec si nemusí být schopen dovednosti, jež během něj získal, do klasického nájemního bydlení přenést. Dojít k tomuto stupni bydlení se navíc nepodaří všem – někteří nejsou schopni plnit stanovené podmínky (např. zákaz pití alkoholu, které je pro bezdomovce typické).

3.3.2 Koncept housing first

„Bydlení především“ je konceptem operujícím s opačnou myšlenkou. Jedinec není nejprve učen potřebným, ale neurčitým kompetencím, nýbrž přechází z bezdomovství přímo k samostatnému bydlení. Princip spočívá v tom, že se jedinec to, co potřebuje, učí v samotném průběhu bydlení za individuální podpory. Uzavřená je klasická nájemní smlouva. Busch-Geertsema (2015) tvrdí, že koncept odpovídá současným trendům, které se objevují v sociálních službách. V České republice byl vytvořen prozatím

⁹ Nově začínají vznikat i azylové domy pro rodiny seniory bez domova a domovy zvláštního režimu.

ojedinelý pilotní projekt „Bydlení především“ a „Program rychlého zabydlování“ implementující tento přístup ve městě Brně pro 50 náhodně vybraných rodin.

4 Legislativní vývoj zkoumané problematiky v ČR

V následující kapitole podrobněji představíme, jaký byl porevoluční vývoj legislativního uchopení problematiky osob ohrožených vyloučením z bydlení. Záměrně není na tomto místě využito termínu sociálního bydlení, neboť nemá v legislativní úpravě prozatím oficiální oporu a v 90. letech minulého století v českém prostředí v podstatě neexistoval.

Přechod ze socialismu ke kapitalismu znamenal divoké období plné zásadních změn snad ve všech oblastech lidského života. Jednou z nich byla oblast bydlení. Od roku 1992 pozbyl jak stát, tak obce povinnosti zajišťovat dostatečnou nabídku bytů svým občanům. Přechod k novému politickému zřízení státu znamenal alespoň částečné narovnání vlastnických vztahů skrze navrácení části bytového fondu původním vlastníkům (nebo jejich dědicům), který od nich násilně převzal komunistický režim. Byl tak započat proces restitucí mající za cíl spravedlivé přidělení bytů těm, kterým původně náležely.

Obce v té době nicméně disponovaly vlastním bytovým fondem, který začaly postupně rozprodávat, aniž by za ně zajistily odpovídající náhradu pro potřeby sociálního bydlení. Jistý podíl na tom, že začala probíhat privatizace bytového fondu, sehrála skutečnost, že nájemní bydlení bylo regulované, a obcím se tudíž nevyplatilo investovat do oprav bytů, které vyžadovaly technické opravy a nebyly dostatečně kvalitní pro běžné žití. Regulace nájemného (a jeho pozdější deregulace) a privatizace se později ukazují jako hlavní činitelé determinující oblast bytové politiky a sociálního bydlení ještě dnes.

V roce 1995 tvůrci politik přijali první opatření zaměřené na podporu osob, které se privatizace nemohly účastnit. Již tehdy bylo zřejmé, že někteří občané potřebují pomoc se svou bytovou situací, aby neztratili střechu nad hlavou. Vytvořil se proto první ze dvou stále ještě současných dávkových systémů pro podporu těchto jedinců: příspěvek na bydlení. V roce 2006 k němu pak přibyla ještě druhá dávka, kterou představuje doplatek na bydlení. Téhož roku začala deregulace nájemného a rozšířil se okruh osob a domácností ohrožených vyloučením z bydlení. Do jaké části systému sociálního zabezpečení ČR patří a komu jsou určeny?

- Příspěvek na bydlení (PnB) patří do systému státní sociální podpory a jeho účelem je přispívat na krytí nákladů spojených s bydlením rodinám či

jednotlivcům s nízkými příjmy (je tedy adresnou dávkou). [Zákon č. 111/2006 Sb.]

- Doplatek na bydlení (DnB) patří do systému státní pomoci v hmotné nouzi a jeho účelem je přispívat na krytí nákladů spojených s bydlením rodinám či jednotlivcům, jejichž příjmy včetně poskytnutého PnB nepostačují k uhrazení odůvodněných nákladů na bydlení tak, aby jim zůstala stanovená částka na živobytí. V případech „hodných zvláštního zřetele“ může být dávka poskytnuta i do jiného než obytného prostoru. [Zákon č. 117/1995 Sb.]

První zmínky o potřebě přijetí zákona o sociálním bydlení se mezi tvůrci politik datují k roku 2003, kdy tehdejší veřejný ochránce práv tímto způsobem reagoval na vládou schválenou *Koncepci bytové politiky na léta 2005 – 2010*. Podle ombudsmana nebyla věnována adekvátní pozornost sociálně potřebným, a jako hlavní cíle zákona proto navrhl: jednoznačné určení rolí obce a samosprávy v oblasti sociálního bydlení, stanovení přijatelných minimálních požadovaných standardů kvality bydlení, nutnost výstavby bytového fondu určeného pro tyto účely a vyřešení vazby zákona na ostatní politická opatření [VOP 2007: 109]. Aktuálně se píše rok 2017 a ukazuje se, že absence řešení těchto problematických oblastí způsobila jejich přetrvávání až do současnosti.

Na vládní úrovni bylo vymezení sociálního bydlení a odpovědnosti obcí v této oblasti stanoveno jako cíl poprvé v roce 2007, kdy vláda Mirka Topolánka navrhla, aby hlavním gestorem návrhu zákona bylo MMR, jehož zpracování mělo být připravené do roku 2009. V roce 2008 ale Svaz měst a obcí kategoricky odmítl, že se obce mají na řešení dané problematiky podílet, byť součástí návrhu byla finanční kompenzace ze strany státu. Následně MMR odmítlo zpracování návrhu zákona o sociálním bydlení s odůvodněním, že vzhledem k deregulaci nájemného a změnám občanskoprávních vztahů není žádoucí přijmout rigidní právní úpravu, neboť nebude schopna reagovat na změny, které uvedené procesy předpokládaly.

Namísto toho byla vytvořena tzv. „Čunkova koncepce“, jedno z nejkontroverznějších opatření dosud, které kategorizovalo domácnosti na základě jejich sociální úrovně, respektive dle toho, „do jaké míry jsou rodiny závislé na odborné pomoci sociálních pracovníků“ [MMR 2008: 21]. Dokument, jehož celý název zní „*Návrh koncepce*

přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst obývaných převážně občany romského etnika“, vzbudil pozornost především díky svému pojetí podpory rodin ve třetí kategorii, jež označil za „vyžadující intenzivní pomoc“. Cílem mělo být převychovat takové domácnosti k vlastní zodpovědnosti a změnit jejich povahové rysy, postoje a názory [tamtéž: 25]. V praxi to mělo být realizováno tak, že budou tyto rodiny sestěhovány do ubytoven¹⁰, kde se státními institucemi uzavřou smlouvu o intenzivním provádění sociální práce. Při nedodržování stanovených pravidel, mezi něž se mj. řadilo i řádné hrazení nájemného či zákaz užívání alkoholu a drog, měly být rodiny vystěhovány a rozděleny dle pohlaví (případně matky s dětmi) do azylových domů. I samotné bydlení na ubytovnách však mělo být nekomfortní a nepohodlné, a to za účelem motivace cílových rodin přehodnotit svůj způsob života a změnit ho. [tamtéž: 26]

Dalším dokumentem, v němž se sociální bydlení mělo objevit, je *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011 – 2015*. Pracovní skupina za cíl sociálního bydlení stanovila: „*posílení individuálního přístupu, zvýšení odpovědnosti cílové domácnosti, ale také větší možnost výběru z alternativ bydlení pro cílovou domácnost.*“ [Lux a kol. 2011: 3] Zákon měl dále konkretizovat formy bydlení, cílovou populaci i technické standardy a stanovit povinnost pro obce využít určitou část bytového fondu pro účely sociálního bydlení (pakliže tímto fondem nedisponuje, může být povinnost delegována na nestátní neziskové organizace, ovšem odpovědnost zůstává na bedrech obce). [tamtéž] MMR ale nakonec nedovolilo přípravu zákona zahrnout do úkolů dokumentu. O rok později (2011) byla MMR představena *Koncepce bydlení ČR do roku 2020*. Jedním z jejích úkolů bylo vypracování legislativní analýzy ohledně sociálního bydlení, kterou zpracovalo MPSV. To doporučilo přijetí zákona o sociálním bydlení. [MPSV 2013: 28] K přípravě zákona však nedošlo.

Dalším důležitým momentem byl rok 2015, kdy nabyla účinnosti Novela Zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Toho roku se problematika sociálního bydlení opět výrazně připomněla veřejnosti, a jelikož se již jedná o změny realizované v období sledovaném výzkumem, pojďme si tyto změny a to, co jim předcházelo, představit

¹⁰ Do zařízení „režimového bydlení“

blíže. Právě tyto změny mohou vypovídat o tom, jaké postoje k problematice i cílové populaci zaujímají tvůrci politik.

Stále ještě ministryně práce a sociálních věcí Michaela Tomanová-Marksová (ČSSD) souhlasila v roce 2014 s vytvořením pracovní skupiny na MPSV, která se měla zabývat problematikou neefektivního systému sociálního bydlení a měla přinést konkrétní návrhy, jak vzniklou situaci řešit, které by následně byly ministryni předloženy k jejich projednávání. Ministryně Tomanová-Marksová nicméně po 4 měsících fungování této skupiny, která sdružovala na 70 odborníků především z Platformy pro sociální bydlení, skupinu zrušila a jejím členům nepodala žádné relevantní vysvětlení tohoto kroku.

Další kroky se datují do 17. 9. 2014, kdy přednesl v Parlamentu ČR ve druhém čtení vládního návrhu zákona, kterým se mění Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, poslanec za ODS Zbyněk Stanjura svůj návrh, který bývá označován jako tzv. „Stanjurův dolepek“. Ten nebyl součástí původního vládního návrhu, byl začleněn až jakožto ústně podaný pozměňovací návrh a právě tomuto návrhu se na tomto místě budeme blíže věnovat¹¹. Jednalo se o novelizační bod č. 2 §33 odst. 6., jímž se měla doplnit druhá věta následujícím způsobem: „*v případě souhlasu obce, na jejímž katastrálním území se objekt (komerční ubytovna – pozn. aut.) nachází*“. Tento návrh byl jednomyslně poslanci přijat, všichni přítomní hlasovali pro přijetí návrhu, pouze jediný vyjádřil neutrální postoj (ze 157 přítomných se 156 vyslovilo pro přijetí návrhu). [Sněmovní tisk 256: 17. 9. 2014]

Návrh byl tedy schválen Sněmovnou a 24. 9. 2014 předložen Senátu ČR. Ten zákon schválil 22. 10. 2014 [PS ČR 2014]; do té doby proti němu ministryně Tomanová-Marksová nijak veřejně nevystupovala. Již v této době nicméně proti rozhodovací pravomoci obce vystoupili senátor Michálek a někdejší ministr pro lidská práva Dienstbier¹² jej dokonce označil za protiústavní, neboť je dle jeho názoru v rozporu jak s Ústavou ČR, tak s Listinou základních práv a svobod, která zaručuje pomoc v situaci životní hmotné nouze. Jako problematické též shledal, že pakliže jedna obec zamítne poskytnutí dávky, budou se žadatelé kumulovat v místě, kde „se budou v tomto smyslu chovat mnohem solidněji“ [Jiří Dienstbier, ST: 351, 17. 7. 2014]. Pravomoci obce rozhodnout o poskytnutí, či zamítnutí sociální dávky byly následně politiky

¹¹ Ostatní navrhovaná opatření nebudou na tomto místě diskutována, pozornost jim bude věnována v kapitole Výsledná zjištění výzkumu, kde jsou jednotlivé návrhy analyzovány na základě SKCP. „Stanjurovu dolepku“ se zde věnujeme z důvodu, že představoval z navrhovaných opatření nejvýraznější změnu negativně ovlivňující část zvolené cílové populace (tu, která využívá formy substandardního bydlení), a zasloužil se tak o obrovskou mediální pozornost.

ospravedlňovány jako krok, který má zamezit „obchodu s chudobou“, regulovat rozsah podnikání v tomto oboru a dávat prostor obcím, aby rozhodovaly o tom, jaké ubytovny mohou na jejich katastrálním území existovat. S tímto výkladem souhlasil i ministr vnitra Chovanec.

Souhlas obce měl být nicméně požadován pro ubytovny, které vzniknou až po datu, kdy nabude novela účinnosti, což bylo ke dni 1. 1. 2015. Již vzniklým ubytovnám měl být poskytnut dostatečný časový úsek, během nějž by došlo k projednání věci s obcí, a pakliže by obec shledala závažné nedostatky (např. hygienické), měl by mít provozovatel ubytovacího zařízení prostor k realizaci nápravných kroků. Novela ovšem byla vyhlášena 19. 11. 2014 a účinnosti nabyla, jak již bylo zmíněno, od Nového roku – lze předpokládat, že byly-li by závažné nedostatky shledány, necelé dva kalendářní měsíce během období vánočních svátků pravděpodobně nemusely být k nápravě dostatečné. Problematická byla ale zejména skutečnost, že legislativa nevymezovala přesná kritéria, kterými se obec měla při udělení, či zamítnutí doplatku na bydlení řídit. Přesněji řečeno tato kritéria zcela chyběla. Samotnou rozhodovací pravomoc začaly obce využívat až od 1. 5. 2015. [Plzák, 2015]

Mezitím 19. 1. 2015 požádala ministryně práce a sociálních věcí ministra vnitra o spolupráci nad výkladem Zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, konkrétně právě nad bodem ustavujícím tuto pravomoc obcím. Odpověď ministra vnitra přišla 27. 1. 2015, v níž souhlasil, že souhlas obce s udělením sociální dávky je závazným stanoviskem dle § 149 odst. 1 n. Zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Ministr ale náhle 29. 5. 2015 změnil postoj a přiklonil se k opačnému stanovisku, jež zastával Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. Ten mimo jiné argumentuje, že obec nemá mít pravomoc rozhodovat o přiznání, či zamítnutí sociální dávky pomoci v hmotné nouzi, neboť to přesahuje „úcel samosprávy“. Na to ministr vnitra reagoval tak, že doporučil zaujmout stanovisko, aby o doplatku na bydlení rozhodoval ÚP ČR při přihlédnutí k vyjádření obce jakožto významnému podkladu při vyhodnocení případu jakožto hodného mimořádného zřetele, což je podmínka pro nárok osoby na doplatek na bydlení do substandardního ubytovacího zařízení. [tamtéž] Tento výklad proto přiměl ÚP ČR k nerespektování rozhodnutí obcí o nepřiznání sociální dávky v případech hodných zvláštního zřetele (což nicméně již dřív bylo kritériem pro přiznání dávky do substandardních forem bydlení).

¹² Oproti tomu změny chválil např. senátor Čunek.

Pravomoc obcí tedy legislativně zůstala platná, nicméně v praxi zůstalo vyplácení doplatku na bydlení zachováno, díky čemuž nenastal signifikantní problém, kdy by byli veškerí adresáti sociální dávky rázem bezprostředně ohroženi ztrátou bydlení. Stanjurův dolepek se ale i tak stal ukázkou toho, jak snadné je pro sociálně slabé spoluobčany ocitající se v bytové krizi a zároveň závislé na pomoci státu přijít o střechu nad hlavou. Následně byla ministryně pověřena předložením návrhu novely Zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, jenž měl jako jednu z hlavních priorit obsahovat zrušení bodu vyžadujícího souhlas obce k udělení doplatku na bydlení jeho žadatelům. Ministryně Marksová-Tomanová tento úkol splnila a předložila Vládě ČR Koncepti sociálního bydlení 2015-2025. Vláda ČR tuto koncepci 12. 10. 2015 schválila.

Koncepce sociálního bydlení 2015 – 2025 (dále jen „Koncepce“) je strategickým dokumentem, který se má problematice věnovat ve větší komplexnosti a na jejímž základě je vytvořen Návrh zákona o sociálním bydlení. Nutno ale podotknout, že původní plány počítaly s tím, že zákon bude přijat v lednu roku 2017, což se nestalo. Z toho důvodu vznikla výzva k přijetí zákona o sociálním bydlení včetně petice¹³, aby tak vláda učinila a stihla přijetí zákona před dalšími parlamentními volbami, které jej mohou významně ohrozit.

Koncepce definuje právo na bydlení jakožto právo rovné, které je: „(...) *jednoznačně právem požívajícím ochrany ze strany státu. Nutno však uvést, že již z formulace tohoto práva vyplývá, že toto právo není absolutní.*“ [MPSV 2015; 18]. Cílem tohoto systému má být zajištění důstojné bydlení ohroženým skupinám a zamezení jejich propadu do chudoby. Rizikové cílové skupiny byly představeny v kapitole 2.2 Vymezení cílové populace. Nárok na pomoc má pak vzniknout tomu, komu nepostačuje 40 % příjmu k uhrazení nákladů spjatých s bydlením. Koncepce počítá se třemi stupni bydlení: krizové bydlení (má představovat dočasnou sociální službu pro osoby, které se ocitly bez přístřeší či v ohrožení zdraví), sociální bydlení (bydlení „sníženého standardu“ pro motivaci získání sociálního bytu; předpokládá spolupráci se sociálními pracovníky) a dostupné bydlení (bydlení „normálního standardu“; jsou zde přezkoumávány příjmy domácností, při zvýšení jejich příjmu je možné v bytě zůstat, již však za standardních tržních podmínek). [tamtéž: 28-35] Toto dělení představuje koncept „housing ready“ a

¹³ Petiční výzva zde: www.mitsvujdomov.cz. K datu 1. 3. 2017 ji podepsalo 3 524 občanů a 11 organizací.

jsou vytyčeny prioritní skupiny domácností, které budou mít v jednotlivých formách sociálního bydlení přednost. Jejich vymezení najde čtenář v Příloze č. 2.

Koncepce dále vymezovala povinnost obcí, které měly využívat 5 % svého bytového fondu k účelům sociálního bydlení, k čemuž měly obce zřizovat tzv. Obecní fond rozvoje sociálního bydlení. Tuto záležitost ale nebudeme dále popisovat, neboť na nátlak obcí bylo od tohoto záměru upuštěno. Dle aktuálního návrhu zákona o sociálním bydlení mohou obce do systému vstupovat na principu dobrovolnosti, a pakliže do něj vstoupí, otevírají se jim tím dveře k dotační podpoře výstavby a investic. Jestliže obec sociální bydlení občanovi s trvalým bydlištěm v daném místě neposkytne, bude připraven záložní systém.

Návrh zákona o sociálním bydlení, který vznikl na základě Koncepce, je prvním legislativním dokumentem, jenž pojímá problematiku sociálního bydlení v rámci jednoho opatření. Vymezuje právo na důstojné bydlení na principu rovnosti všem občanům, akcentuje ohrožené skupiny a ze své podstaty zamezuje „byznysu s chudobou“, neboť konečně stanovuje bytový fond určený pro účely sociálního bydlení, který může ubytovny nahradit.

5 Teoretická východiska

5.1 Sociální konstrukce cílových populací

Tato diplomová práce je založena na analýze problematiky na základě veřejně-politické teorie sociální konstrukce cílových populací (nebo *social constructions of target populations*, dále jen „SKCP“). Jedná se o poměrně novou teorii, jež zatím není v kontextu analyzování české veřejné politiky široce rozšířena, a tak je nasnadě představit v této části práce její základní principy a ontologické předpoklady včetně seznámení s obecnou typologií sociální konstrukce, do níž bude později zařazena cílová skupina realizovaného výzkumu. To si klade za účel porozumění politickým krokům optikou toho, jak je politickými reprezentanty nad touto populací smýšleno (tedy jaké charakteristiky jí přisuzují), stejně jako pochopení postavení této skupiny v majoritní společnosti perspektivou veřejného mínění o ní. Obecné představení teorie má sloužit k žádoucímu pochopení přínosu a významu její aplikace ve zkoumání veřejné politiky.

SKCP v současnosti představuje jeden z hlavních teoreticko-metodologických přístupů ke zkoumání veřejné politiky, přestože, jak již bylo zmíněno, se v českém bádání zatím ještě příliš neetabloval. Jedná se o složitý koncept, jenž se vyznačuje skutečností, že zkoumá dvě důležité dimenze politiky jako takové: zaprvé, jeho cílem je v obecné rovině porozumění procesu tvorby konkrétní politiky a zadruhé, zkoumá též vliv vzniklé politiky na společnost, respektive zjišťuje, jaké společenské dopady odráží a jaký vliv to má na nerovnosti mezi občany, jež jsou nedílnou součástí demokratické společnosti. Za hlavní autorky tohoto teoretického směru, jehož vznik se datuje do 90. let minulého století, jsou považovány A. L. Schneiderová a H. Ingramová, známým představitelem teorie je též Sabatier.

5.1.1 Teoretická východiska SKCP

SKCP vychází ze sociálního konstruktivismu, který je postaven na fundamentální myšlence, že realita je konstruována na sociální a individuální úrovni. To znamená, že neexistuje objektivní realita, důležitou roli zastávají symbolické systémy, které jsou určitou společností (či její částí) sdíleny. Za tyto systémy se obvykle považuje např. jazyk, kulturní symboly a kulturní zobrazování určitých skupin či jednotlivců, stereotypizující představy, móda atd. [Hoppe R., 2010: 59]. Tyto symbolické systémy

jsou sdíleny na základě určité kultury s přihlédnutím k historickému vývoji a sociálnímu prostředí a souvisí s všeobecně přijatým hodnotovým systémem, díky čemuž výsledky vědeckého bádání nelze generalizovat s všeobecnou platností. Předmět zkoumání tedy představují v sociálních vědách jakási sociální fakta, která nejsou neměnná, nýbrž jsou odvislá od lidského jednání a sociálního kontextu, v němž se nachází, tudíž se stále vyvíjí. Ve veřejné politice se pak snažíme právě o pochopení jednání jejích aktérů skrze hlubší porozumění významům, které připisují tomuto jednání.

SKCP ale nevychází pouze ze sociálního konstruktivismu, nýbrž pracuje též s pozitivismem. Pozitivismus je přístup původně využívaný především v přírodních vědách, který se snaží o nalezení absolutní pravdy, tedy objektivního poznání. Do zkoumání veřejných politik se pak promítá snahou dosáhnout zobecnitelného vědění skrze nalezení řádu a určitých zákonitostí [Hajer, Laws 2006: 257-265]. V rámci SKCP představují instituce a struktury to, co existuje nezávisle na konkrétním jedinci a co naopak do určité míry ovlivňuje jednání tohoto jedince. SKCP tedy nevychází z klasické dichotomie, ale naopak využívá jak interpretativních, tak strukturálních teorií původních pro sociologii, což má – zvláště pak ve veřejné politice – rozšiřovat poznatky o možnostech jednání a rozhodování jedince [tamtéž].

Hlavním východiskem SKCP je pak tedy předpoklad, že se předsudky sdílené majoritní částí společnosti promítají do samotné tvorby veřejné politiky, jejíž cílovou skupinou je právě ta, o níž panují všeobecně sdílené stereotypní představy. Tvorba politiky neprobíhá ve vakuu, naopak je pro ni zcela zásadní, jak je politickými reprezentanty problém definován a konstruován [Schneider, A. a Ingram, H., 1993: 334]. Je třeba si uvědomit, že o tom, jaké podoby politika nabude (zda bude pozitivního, či negativního charakteru), rozhodují političtí představitelé, mezi jejichž motivaci patří udržení si politické moci. Toho se lze snažit dosáhnout za pomoci ztotožnění se určitého postoje takového politika pokud možno co největším počtem potenciálních voličů. A právě tato skutečnost hraje významnou roli pro vytváření, udržování, či případnou změnu stereotypních představ o zkoumané populaci.

5.1.2 Základní pojmosloví SKCP

Před dalším představením SKCP se ale nejprve vraťme k základnímu pojmosloví, které je třeba jasně definovat. K tomu využijeme vymezení pojmů dle zakladatelek teorie Schneiderové a Ingramové.

Sociální realita (*social reality*) – tímto termínem je označována realita, kterou nechápeme jakožto objektivně existující entitu, nýbrž jako sociální konstrukt (viz symbolické systémy výše). Tyto symbolické systémy pak určují, jak je realita chápána, jak jsou definovány problémy apod., je tedy perspektivou toho, co je za reálné považováno aktéry této reality, tedy tím, co v důsledku determinuje jejich jednání [Schneider, A. a Ingram, H., 1993: 334].

Sociální konstrukce (*social construction*) – tento pojem představuje hodnoty a významy, které jsou připisovány určitým sociálním skupinám (či jednotlivcům), vzorcům chování i událostem [Schneider, A. a Ingram, H., 1997]. Právě sociální konstrukce jsou ony stereotypní představy o cílové skupině, jež jsou sdíleny většinou obyvatel v daném prostředí. Jsou to uměle vytvořené kategorie pro alokaci oněch hodnot a významů [Schneider, A. a Ingram, H., 1993: 334].

Cílová populace (*target population*) - jedná se o pojem, kterým rozumíme skupinu osob, k níž se politika vztahuje a skrze níž jsou této skupině přidělovány odměny (*benefits*) a tresty (*burdens*) [Schneider, A. a Ingram, H., 1997].

Výše bylo předestřeno, že sociální konstrukce mají vliv na rozhodování tvůrců politiky vzhledem k zájmu těchto tvůrců udržet si politickou moc. Fáze rozhodnutí o přijetí určitého politického opatření ale nestojí na počátku politického procesu. Ten začíná přijetím a definicí veřejně-politického problému, který spíše než s mírou závažnosti souvisí s tím, jakým způsobem se vměstnal do politické arény [Sabatier, 2014]. Identifikace problému je proto prvkem tvorby sociální reality, během níž sociální konstrukce zpravidla vznikají, opakují se, či přetvářejí. Politika díky této skutečnosti ovlivňuje společenské nerovnosti – může tak přispívat k jejich vzniku a udržování, nicméně je též arénou, v níž může dojít ke změně z negativních konstrukcí na pozitivní [Schneider, A. a Ingram, H., 2005; Newton 2005].

Je zřejmé, že pakliže se tvůrci politiky rozhodují pro udržení politické moci v konsensu s většinově přijatými sociálními konstrukcemi o cílové skupině, je tvorba politiky determinována míněním veřejnosti. Tvorba a přijetí politiky ale mohou recipročně zpětně tohoto mínění veřejnosti ovlivňovat a přetvářet ho. Politická opatření mimo to určují i postavení cílové populace ve společnosti, a to skrze vymezení identity takové skupiny (opět skrze sociální konstrukce) a skrze přístup k mocenským zdrojům, který je jim těmito politickými opatřeními distribuován [tamtéž].

Cílem SKCP je tedy dle Schneiderové a Ingramové identifikovat a analyzovat jednotlivé prvky veřejné politiky včetně jejích společenských dopadů [Schneider, A. a Ingram, H., 1997]. Zkoumány jsou proto obsahy návrhů politiky, jimiž se rozumí člověkem vykonstruované plány, které si kladou za cíl vytváření ustálených hodnot, norem, interakcí a vzorců chování (neboli institucí).

Návrh politiky (*policy design*) – je jím myšlen koncept, který je zakladatelkami SKCP detailně propracován, neboť se zaměřuje na více dimenzí veřejné politiky, a to na: obsah dané politiky, proces její implementace i její dopady [Schneider, A. a Ingram, H., 1997]. Aby bylo možné tento koncept vědecky správně uchopit, identifikovaly a definovaly jeho autorky jednotlivé prvky, které je třeba brát na zřetel. Aby překládaná práce mohla fundovaně návrh politiky vysvětlit, je nasnadě tyto prvky čtenáři přednést a pracovat s nimi při vyhodnocování realizovaného výzkumu. Proto je třeba tento termín na tomto místě definovat v jeho celistvosti za pomoci roztřídění jeho klíčových prvků. Těmi jsou:

- 1) Definice problému, jenž se v politické agendě vyskytl, a cíle, kterých má být politickým opatřením dosaženo
- 2) Distribuce výhod a zátěží
- 3) Cílová skupina, k níž je politické opatření vztaženo, a která je tím pádem příjemcem oněch výhod či břemen
- 4) Pravidla vymezující nároky příjemců opatření, nakládání se zdroji apod.
- 5) Nástroje, jimiž se rozumí pozitivní, či negativní pobídky (stimuly) určené cílové skupině
- 6) Struktura procesu implementace politického opatření neboli celkový plán realizace příslušné politiky
- 7) Sociální konstrukce, které slouží jako argumentace perspektivy sociální reality
- 8) Odůvodnění neboli legitimizace politiky zahrnující rétorické strategie tvůrců politiky

- 9) Výchozí dispozice čili předpoklady (explicitní i implicitní) o organizaci politiky a o tom, do jaké míry řeší stanovené cíle definovaný problém

[Schneider, Ingram, 1997; Schneider, Sidney, 2009]

Z těchto devíti prvků, které dle Schneiderové a Ingramové tvoří policy design bude realizovaný výzkum zaměřen v rámci jednotlivě identifikovaných narativů na následující z nich: na to, jak veřejně-politický problém daný narativ definuje; na vymezení cílové populace, vůči níž je opatření vztaženo, a určení sociální konstrukce této populace (a argumentace odhalující hodnoty a hájený veřejný zájem); na distribuci břemen a výhod z těchto opatření plynoucí a diskuzi o tom, zda proklamované cíle korelují s řešením vytyčeného problému.

5.1.3 Typologie cílových populací

SKCP pracuje s ideálními typy kategorizujícími varianty cílové populace. Sociální konstrukce tvoří jednu ze dvou složek, dle nichž je cílové skupině přiřazen odpovídající typ. Druhou složku tvoří míra moci neboli politické síly¹⁴ cílové populace, která je při tvorbě politiky stejně důležitá jako zmiňované uměle vytvořené a většinově sdílené sociální konstrukce. Výsledkem typologie je tedy kombinace obou těchto prvků. Schneiderová a Ingramová rozlišují následující čtyři ideální typy cílové skupiny, dle nichž jsou ve společnosti rozdělovány výhody a tresty, respektive odměny a zátěže:

- **Devianti** (deviants) – mají negativní soc. konstrukci, nulovou pol. moc
- **Závislí** (dependents) – mají pozitivní soc. konstrukci, ale i nulovou pol. moc
- **Uchazeči** (contenders) – mají negativní soc. konstrukci, ale silnou pol. Moc
- **Zvýhodnění** (advantaged) – mají pozitivní soc. konstrukci, ale i silnou pol. moc

[Schneider, Ingram 1993: 335-337]

Politici představitelé mají pak logicky v souladu se snahou udržet si politickou moc tendenci hájit ty, kteří jsou konstruováni pozitivně a disponují politickou mocí. Politická moc určité skupiny se obvykle pojí s ekonomickou silou, čímž je ovlivňován celý

¹⁴ Ta jest určována jakožto síla politické mobilizace dané skupiny.

politický proces – od stanovení agendy přes tvorbu politiky až po rozhodování a výběr konkrétní varianty řešení daného problému [Schneider, Ingram 1997: 109-112]. Pojďme si jednotlivé typy cílových populací a vztah tvůrců politik k nim představit v následujících řádkách blíže.

- Zvýhodnění

Představují přímé příjemce politické podpory, při čemž to tvůrci politik ospravedlňují „všeobecným dobrem“ (commongood), tedy tím, že z podpory této skupiny plynou výhody pro celou společnost.¹⁵ Nevýhody pro skupinu zvýhodněných představují politický risk, který musí mít jasnou příčinu, kterou společnost (tedy potenciální voliči) přijmou, zatímco efektivita prostředků vynaložených na tuto skupinu se obvykle příliš neevaluuje [Schneider, Ingram 1993]. Mezi nevýhodná opatření lze zařadit pro ilustraci např. ekonomické „utahování opasků“ (tedy škrty ve státním rozpočtu, úsporná opatření), která jsou ospravedlňována nutností ulevit ekonomice v době krize, a přispět tak k jejímu růstu; naopak mezi „odměny“ pro tuto skupinu lze zahrnout různá daňová zvýhodnění. Podpora této skupiny je pro tvůrce politik klíčová, neboť představuje potenciálně výrazný politický kapitál. V očích veřejnosti je pak prezentována jako to, co má zabezpečovat ono „veřejné blaho“.

- Uchazeči

Negativní sociální konstrukce těchto osob stojí v kontrastu s politickou a s ní související ekonomickou silou, kterou disponují. Politika uplatňovaná vůči této skupině není veřejnosti zcela srozumitelná – daná politika může být prezentována jako alokace trestů, ačkoli ve skutečnosti z její realizace plynou těmto osobám výhody, které zůstávají skryty (opět např. skrze daňový systém, který laik nedokáže plně vyhodnotit, respektive nedokáže ve složitém systému odkrýt, jaké výhody mohou změny určité skupině přinášet). Tj. z důvodu, že byť zájmy skupiny uchazečů nekorespondují se zájmy majoritní společnosti, regulace jejich činnosti by zanechala nepříznivý ekonomický dopad (znamenala by např. široké propouštění zaměstnanců, byla by v opozici proti růstu hrubého domácího produktu země nebo by znamenala snižování

¹⁵Stejným způsobem pak ospravedlňují tresty mířené proti deviantům.

objemu prostředků plynoucích do státního rozpočtu apod.). [Schneider, Ingram 1997: 110-140] Tresty mířené proti této skupině jsou tak spíše formálního charakteru.

- Závislí

Jedná se o neorganizovanou skupinu, která není schopná politické mobilizace. Tato populace se vyznačuje velice omezeným přístupem ke zdrojům a její členové jsou tvůrci politik konstruováni jako někdo, kdo potřebuje pomoc, neboť má omezené schopnosti. Je vůči nim tedy uplatňována tzv. paternalistická politika, jejíž optikou jsou viděny jako osoby, které nejsou schopny zlepšit svou situaci pouze vlastním přičiněním. Podpora této skupiny je obvykle nepřímá, mnohdy v ní hrají nejdůležitější roli nestátní neziskové organizace, protože širší veřejnost (a tedy největší podíl potenciálních voličů) může zastávat názor, že si závislí mohou za své problémy sami, díky čemuž jednoduše zneužívají státní moc a veřejné prostředky, jde-li o podporu finanční¹⁶. Pakliže stát poskytuje těmto osobám pomoc, musí prokazovat potřebu, což je může do určité míry stigmatizovat. Zásadní míra pomoci od nestátních institucí pak přispívá právě k oddalování této skupiny od vládnutí; její členové mají pouze omezený přístup ke zdrojům, a byť je spojuje společný zájem, nejsou schopni vyvinout politickou sílu a vyřešit problémy, kterými jsou vystaveni [Schneider, Ingram 1997: 110-140].

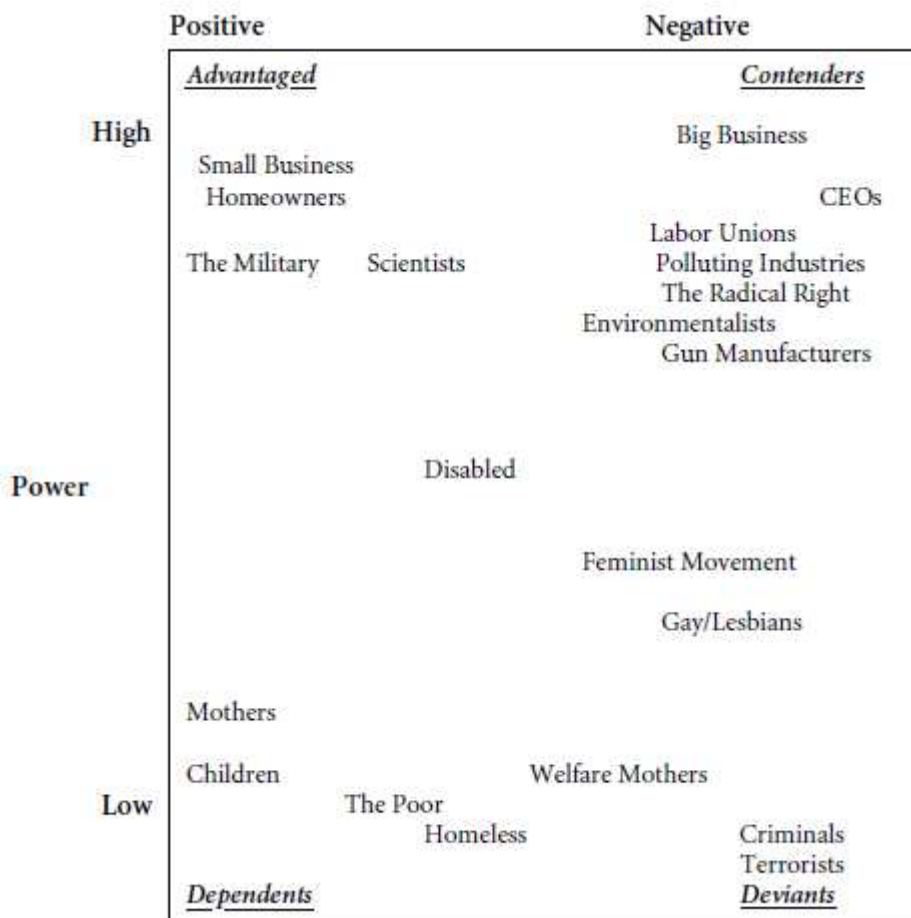
- Devianti

Skupina deviantů je konstruována jakožto skupina osob, které vyvolávají společenské problémy, díky čemuž jsou mnohdy označováni jako obětní beránci. Veřejná politika k nim přistupuje k jakožto lidem, kteří „si za své problémy mohou sami“, a kteří přispívají ke společenské nestabilitě, tudíž jsou přímými příjemci trestů. Politika trestání v takovém případě obvykle neznamena významný politický risk, neboť pakliže je konstruuje jako devianty, kterým připisuje zodpovědnost za vlastní situaci, předává tím společnosti sdělení, že jsou původci různých problémů, vůči čemuž je třeba zakročit. To pak může mít za následek, že není odhalena skutečná příčina problému, a řešení tak nemůže být účinné v potřebné míře [Schneider, Ingram 1997]. Touto

¹⁶ Proto je velice úzká hranice mezi skupinou závislých a deviantů.

perspektivou jsou tedy devianti ti, kdo si z pohledu tvůrců politik nezaslouží odměny, ale výhradně tresty, pro což mají širokou podporu veřejnosti (právě díky tomu, že jsou konstruováni negativně a jsou obviňováni z různých problémů).

Pro ilustraci představme případy konkrétních skupin, které lze obecně do typologie dle výše uvedených charakteristik rozřadit:



Zdroj: Schneider, Ingram 2005

Cílová skupina, k níž je tato práce vztažena, totiž osoby ohrožené sociálním vyloučením v oblasti bydlení, se vyznačuje vysokou měrou heterogenity. Do této cílové skupiny totiž patří mnoho sociálních skupin, o nichž se političtí představitelé v diskuzích zaměřených na jiné problematiky než tu v oblasti bydlení vyjadřují velice různorodě. Je nasnadě, že mnohdy vyzdvihují matky samoživitelky či např. seniory, zatímco u osob

odsouzených lze jen zřídka vysledovat nějaké pozitivní pobídky, naopak je spíš zřejmý jejich ochránářský přístup vůči zbytku společnosti. O „sociálně nepřizpůsobivých“ se hovoří explicitně v negativním duchu, kdy se neustále připomíná potřeba je kontrolovat ve všemožných směrech a zmiňovány jsou též přítěže obcím, kdy jsou nezřídka považováni za pachatele mnohých sociálních problémů a kriminální činnosti. U nízkopříjmových domácností se pak mnohdy diskutuje o míře jejich vlastního přičinění, z čehož plyne, zda si politickou podporu zaslouží, či nikoliv. Některé další skupiny přitom ve většině debat mohou být opomínány – ať už se jedná o zdravotně postižené osoby, či osoby opouštějící ústavní výchovu, osoby po výkonu trestu odnětí svobody. Mimo značnou heterogenitu postojů ke konkrétním sociálním skupinám se navíc v případě sociálního bydlení může stát, že jedna osoba bude příslušníkem vícero takovýchto skupin (např. zdravotně postižený senior, matka samoživitelka Romka apod.).

Tato skutečnost proto částečně komplikovala vhodné vymezení jak cílové skupiny, tak realizovaného výzkumu. Po důkladném uvážení se proto vyjasnilo, že zkoumána bude cílová skupina v celé své velikosti (tj. všichni jedinci různých sociálních skupin spadající do definice osob ohrožených ztrátou bydlení neboli osob ocitajících se v bytové nouzi) a při realizaci výzkumného šetření bude kladena též pozornost na to, jak jsou různé sociální skupiny akcentovány v rámci problematiky sociálního bydlení. Výzkum zaměřený na osoby v bytové nouzi potvrdil, že je v některých případech cílová populace přirozeně diferenciována na dílčí skupiny (právě v případě vysoké míry heterogenity), pro něž si tvůrci politik představují rozdílnou redistribuci pomoci – explicitně na základě vytvořených sociálních konstrukcí o dané skupině, implicitně pak na základě politické síly, kterou ona skupina disponuje. Cílová skupina v provedeném výzkumu představena v první kapitole osciluje mezi skupinou závislých a deviantů dle sociálních konstrukcí, které jim identifikované narativy přisuzují. Nejedná se o uchazeče ani zvýhodněné, neboť cílová populace nedisponuje politickou mocí, respektive není schopna v důsledku své heterogenity politické mobilizace za sledování dosažení jednotného cíle.

6 Metodologie

Realizovaný výzkum vychází z teoreticko-analytického přístupu sociální konstrukce cílových populací, který do určité míry předznamenává vymezené cíle práce i zvolenou metodologii. Tu blíže představujeme právě v následující kapitole.

Nejdřív je ale nutné připomenout, čeho se pokoušíme dosáhnout. Tím je identifikace narativů, které se o zkoumané problematice v politické aréně vyskytují. To nám má pomoci pochopit současný stav sociální politiky v oblasti sociálního bydlení, tedy porozumět jednání tvůrců politik a snahou je též osvětlit, proč do současnosti nebyl přijat zákon o sociální bydlení. A to právě na základě vyskytujících se narativů, z nichž se pokoušíme určit bariéry, které tomuto přijetí brání.

Narativ chápeme jakožto vyprávění, které představuje výpověď, která buď zprostředkovává interpretaci určitého dění, či toto dění sama utváří. Pojímáme ho v rámci jeho rozvinuté definice, která vymezuje jeho vnitřní dualitu: tu tvoří příběh a diskurs. Příběh je vlastně to, co je nám o dané problematice přednášeno, tedy události a problémy, na které chce vypravěč (v našem případě tvůrce politiky) upozornit, které ve svém pojetí příběhu považuje za důležité on sám. Diskurs je pak jeho vyjádření k tomu, co bylo zdůrazněno; tedy jeho postoj ke zvolené interpretaci problému [Cortazzi 1993]. Je to: *„soubor postojů, argumentů a symbolů, rituálů a tvrzení, jenž utváří určité praktiky vnímané v určitém společenství jako „přirozené“, „správné“ či „smysluplné.“* [Durn 2011: 66].

Narativ je proto zpravidla výběrem části příběhu neboli problematiky, na jehož základě je interpretován. Souhrn identifikovaných narativů proto utváří možné perspektivy náhledu na sociální realitu. Chápeme ho zde jako rámec, který určuje: definovaný veřejně-politický problém, cíle, které mají být sledovány, postoje, které jsou zastávány a z toho plynoucí jednání tvůrců politik.

Skrze shledané narativy se pak pokoušíme o hluboké porozumění zkoumanému jevu. Tím je stav současné politiky sociálního bydlení vůči jejím adresátům. Právě záměr hlubokého pochopení zkoumaného jevu determinuje, že byla zvolena kvalitativní metoda výzkumu, která na rozdíl od kvantitativní metody umožňuje komplexní porozumění zkoumané problematice v jejích souvislostech a přirozeném prostředí [Purkrábek 1994; 92].

Identifikace narativů, v nichž jsou konkretizovány potenciálně různé sociální konstrukce cílových populací, má vést k pochopení zkoumaného jevu – předmětem výzkumu je pochopení veřejné politiky v oblasti sociálního bydlení v ČR ve vztahu k cílové populaci (tedy k příjemcům této politiky) během období od 31. 1. 2014 do 1. 5. 2017., které je zvoleno následovně: počátek sledovaného určení je dán datem, kdy byla jmenována současná vláda; konec je určen vzhledem k nejzazšímu možnému termínu, do něhož je možné práci zpracovat, při čemž stále nebylo ukončeno projednávání o přijetí zákona o sociálním bydlení.

Dále se jedná o analýzu návrhů politických opatření, kterou se pokoušíme odpovědět na otázku, jaká je četnost zastoupených narativů mezi návrhy politik a jak tyto návrhy ovlivňují rozložení *burdens* (břemena) x *benefits* (výhody) mezi cílovou populací. Výzkum je tedy zacílen na politickou arénu, neboť konání, či naopak nečinnost tvůrců politik určují současnou podobu systému sociálního bydlení v ČR, a ovlivňují tím přímo dennodenně život osob v bytové nouzi.

6.1 Zdroje dat a metoda sběru dat

Výběr analyzovaných dat a z toho plynoucí metodu sběru dat ovlivňuje záměr identifikovat narativy, které se vůči cílové populaci ve zvolených oblastech vyskytují. Jako jediná vhodná data se ukázaly být dokumenty, z povahy výzkumu veřejně-politické, neboť se snažíme o pochopení sociální reality tvůrci politik. Jedná se tedy o sekundární data a dokumenty dříve vytvořené za jiným účelem (tedy o sekundární sběr dat).

Výzkum je zaměřen na politickou arénu, kdy se snažíme určit a kategorizovat náhledy tvůrců politik na zkoumanou problematiku. Tyto náhledy sestávají z postojů, které tvůrci politik obhajují, a na jejichž základě pak vymezují problém, který je třeba řešit. To ovlivňuje samotné rozhodování a jednání tvůrců politik.

Postoje analyzujeme skrze oficiální rétoriku politických představitelů. Jako stěžejní zdroj dat tak posloužily stenoprotokoly z projednávání různých novelizací Zákona č. 111/2006 Sb., o hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, na půdě Poslanecké sněmovny ČR. Pro získání dalších dat pocházejících z PS ČR bylo využito fulltextového vyhledávače na jejich webových stránkách, kde byla zadána slova a

termínu typu „sociální bydlení“, „sociální dávky“, „hmotná nouze“, „chudoba“, „právo na bydlení“, „bytová politika“ atd.

Do výzkumu byly dále zařazeny veřejně-politické dokumenty zaměřující se (alespoň zčásti) na problematiku sociálního bydlení vytvořené v průběhu sledovaného období, tedy od 31. 1. 2014 do 1. 5. 2017. Typově se jedná o strategické dokumenty, koncepční materiály, zákony a návrhy zákonů, důvodové zprávy návrhů opatření, pozměňovací návrhy, díle připomínky uplatňované v meziresortním připomínkovém řízení, Programové prohlášení vlády, Usnesení Výboru pro sociální politiku, Stanoviska vlády k danému opatření a další sněmovní tisky a ostatní legislativní dokumenty.

Zařazení těchto dokumentů bylo vedeno snahou pochopit přijaté názory na zkoumanou problematiku a na základě identifikovaných postojů objasnit, jak definují problém a z toho plynoucí cíle, možnosti řešení problému a jakým způsobem se staví k cílové populaci.

Na tomto místě dále konkretizujeme novelizace a návrhy politických opatření, které byly do výzkumu zařazeny. Tyto návrhy politik ilustrují vytyčené názory, k nimž dle svého zaměření náleží. Zapracovány byly návrhy politických opatření vzniklé ve sledovaném období, které se dotýkají problematiky sociálního bydlení (povětšinou v podobě návrhů novelizací Zákona č. 111/2006 Sb., o hmotné nouzi), a které tím pádem mají potenciální dopady na naši cílovou populaci. Ty mohou nabývat podoby *burdens* (břemen), či *benefits* (výhod). Návrhů politických opatření vztahujících se ke zkoumané problematice - z nichž identifikujeme tyto možné dopady, a poukazuje tím na přístup tvůrců politik k adresátům sociálního bydlení - bylo tvůrci politik v tomto volebním období (zatím) vytvořeno pět:

- 1) Návrh poslanců Davida Kádnera, Tomia Okamury, Radima Fialy, Petra Adama, Augustina Karla Andrleho Sylora, Marka Černocho, Karla Fiedlera, Olgy Havlové, Jany Hnykové, Jaroslava Holíka, Martina Lanka, Karla Pražáka, Milana Šarapatky a Jiřího Štětiny na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (ST: 40)
- 2) Senátní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (ST: 155)

- 3) Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (ST: 256)¹⁷
- 4) Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (ST: 783)
- 5) Vládní návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení (ST: 1065)

Prvotně sbíranými daty byly dokumenty získané prostřednictvím fulltextového vyhledávání PS ČR („<http://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw?o=7>“), a na webových stránkách Vlády ČR („<https://vlada.cz/>“), další pak byly sbírány metodou „snowball sampling“ (tedy metodou sněhové koule), dokud byly v dokumentech objevovány nové informace, aby byla zajištěna reprezentativnost zkoumaných dokumentů.

6.2 Metoda analýzy a interpretace dat

Za metodu analýzy dat byla zvolena kvalitativní obsahová analýza. Sekundární obsahová analýza dokumentů se skládá z následujících částí: z dokumentů jsou vybrány ty části textu, které jsou relevantní pro jejich zařazení do výzkumu (případně celé, pakliže jsou zaměřeny výlučně na problematiku sociálního bydlení), poznatky z nich jsou kódovány za pomoci metody selektivního a otevřeného kódování [Strauss, Corbin 1999] a následně jsou takové kódy rozřazeny do kategorií.

Tímto způsobem se snažíme zjistit, jak je definován veřejně-politický problém sociálního bydlení, respektive co obháječi těchto interpretací chápou jakožto primární problém z celé škály možností, jichž se problematika sociálního bydlení bezprostředně

¹⁷ V rámci tohoto návrhu byly do analýzy zahrnuty i jeho poslanci navrhovanými pozměňovací návrhy. To z důvodu, že nekorespondovali s vládním návrhem, přinášely zcela jiné návrhy úprav, které bylo nutné do analýzy vzhledem k jejich významu a charakteru zařadit. Měly značné a neopominutelné (v zamítnutých případech potenciální) dopady na cílovou populaci, které je nutno reflektovat.

dotýká. Problém není totiž odhalován, ale definován a navíc: „(...) u pozičních neboli konfliktních problémů roste relevantnost subjektivistického předpokladu, že ne každý považuje stejnou situaci za nežádoucí či problematickou, popřípadě že různí aktéři považují za problematické jiné aspekty situace.“ [Morávek 2011; 2]

Sociální konstrukce cílových populací, na níž je práce postavena, klade důraz na jazyk, přesněji na rétorické strategie politických reprezentantů ve fázi uznávání daného problému, v procesu rozhodování i samotné tvorbě politiky [Schneider, Ingram 1993: 84-86]. Těmito rétorickými strategiemi se chápou argumentace využívané v diskuzi. A protože je politika chápána jako jednání směřované k určitému cíli, je nutné zkoumat její hodnotová východiska. Ty lze sledovat právě v politických argumentech při odůvodňování a vyjednávání o dané politice. Právě kódy umožňují rozřazovat postoje, hájené zájmy a vytyčené problémy do požadovaných kategorií. Obdobným způsobem jsou analyzována i navrhovaná politická opatření – k identifikovaným myšlenkám (kategoriím) přiřazujeme návrhy politik shlukované dle cílů, k nimž mají vést. Rozložení burdens a benefits, které z těchto opatření potenciálně vyplývají, pak poukazují na to, jak identifikované postoje korelují s politickými intervencemi, kterými tvůrci politik situaci cílové populace přímo ovlivňují. Tyto prvky pak dohromady tvoří narativy, které uceleně představují společné idey jejich zastánců. Souhrn narativů zachycuje všechny vytvořené sociální reality zkoumané problematiky, které byly v politické aréně mezi tvůrci politik identifikovány.

7 Výsledná zjištění realizovaného výzkumu

Následující kapitola představuje tři základní narativy, které byly ve zkoumané problematice v politické aréně za sledované období identifikovány. Narativy jsou obdobnými náhledy a postoji ke zkoumané problematice, proto se vyznačují vlastním pojetím problému (resp. definicí problému) a přístupem k jeho řešení (resp. sledovanými cíli). Tato práce se zaměřuje na dva prvky policy designu (dle definice Ingramové a Schneiderové), a to na sociální konstrukci cílové populace a distribuci břemen a výhod pro cílovou populaci skrze navrhovaná politická opatření. Shledaná sociální konstrukce představuje typ postojů k dané populaci na základě dvou kritérií: politické moci této populace a toho, zda je populace vnímána tvůrci politik negativně, či pozitivně (je sice děleno dichotomicky, ale samotné důvody tohoto vnímání se mohou v narativech lišit dle toho, co je považováno za problém a kdo je považován za jeho strůjce). Samotné návrhy politických opatření pak poukazují na směřování aktuální politických intervencí v rámci sociálního bydlení v ČR ve vztahu k osobám v bytové nouzi (resp. na skutečnost, zda lze některé narativy mezi tvůrci politik skrze četnost těchto opatření označit za převládající). Z těchto dvou složek je pak utvořen celistvý úsudek na danou tematiku v pojetí narativu, pro jehož komplexní pochopení je žádoucí určit hodnoty, které jsou preferovány, vymezením problému a cíli, jichž má být dosaženo.

Na tomto místě je vhodné uvést prvek, jenž jako jeden ze dvou určuje typ sociální konstrukce, která je cílové populaci přisouzena. Tím je politická moc neboli schopnost politické mobilizace cílové populace, kterou je možno posoudit bez ohledu na identifikovaný narativ. Nesmí se ale opomínat, protože právě politický potenciál ovlivňuje motivaci tvůrců politik. [Schneider, Ingram 1993]. Námi vymezená cílová populace nedisponuje silnou politickou mocí. Tato skutečnost je dána dvěma stěžejními faktory: zaprvé cílová populace osob v bytové nouzi patří mezi nejohroženější (nejchudší) skupiny obyvatel ČR. To může vést k jiným politickým postojům od zbytku bohatší většiny společnosti a rozlišným představám o cílech, kterých má být dosaženo. Pro tvůrce politik je ale důležitý voličský potenciál, který se mu při tvorbě politiky nabízí (kvůli snaze o udržení politické moci) – tedy pakliže bude opatření podporovat většina občanů, bude tvůrcem politiky spíše přijato, než pakliže bude prosazovat zájmy menšiny. V případě zkoumané problematiky to do jisté míry značí, že systém sociálního bydlení je jakožto cíl tvůrci politik stanoven, nicméně právě to, že se problém dotýká

přímo malé části potenciálních voličů, nebyl tvůrci politik za celých deset let naplněn. Zadruhé je cílová populace tvořena mnohými podskupinami, které mají v různých oblastech politiky jiné zájmy. To znamená, že existuje pouze malá pravděpodobnost, že budou tyto podskupiny schopny sjednotit se a mobilizovat k dosažení stejného cíle, byť je jim společný, vzhledem k tomu, že tyto podskupiny tíží další významné problémy, které jsou ovšem typické právě pro ně (či i další skupiny, které ale naopak nepatří do naší cílové populace).

Z tohoto důvodu může cílová populace nabývat v narativu typu sociální konstrukce *závislých* nebo *deviantů* (zvýhodnění a uchazeči oproti tomu disponují silnou politickou mocí). Jak bylo uvedeno v představení teorie SKCP, závislí se vyznačují pozitivní konstrukcí, která je jim přisouzena, devianti naopak negativní konstrukcí, jejíž optikou je na ně nahlíženo.

7.1 Osoby ohrožené nezaviněnou bytovou nouzí jako cílová skupina sociální záchranné sítě

Jedná se o narativ vyzdvihující princip tržního hospodaření a kapitalismu jako takového, hájící veřejné finance a nakládání s nimi ve prospěch většinové společnosti a bohatství státu v tom smyslu, aby byl směřován méně sociálně a více ekonomicky racionálně (volá po omezené míře redistribuce veřejných financí, má představovat tzv. „záchrannou síť“, která má poskytovat pouze minimální pomoc státu tak, aby jedinec neklesl pod ještě přípustnou hranici chudoby). Dá se říci, že souhlasí s principem politiky retrenchementu a odpovědnost za bytovou situaci přikládá v první řadě tomu jedinci, který se ocitl v bytové nouzi. To, jakým způsobem a do jaké míry mu má být v této problematice poskytnuta pomoc ze strany státu, je pak odvislé opět od konkrétního jedince, respektive od toho, do jaké míry si tuto pomoc zaslouží. A právě v tom lze shledat odlišnosti v sociálních konstrukcích skrze sociální skupiny v rámci celé cílové populace.

Zásluhovost může být v tomto případě hodnocena dvěma způsoby: zaprvé v souvislosti s ekonomickou aktivitou žadatele o pomoc, tedy že žadatel má nárok na státní sociální podporu, pakliže do systému dříve též investoval vlastní finanční prostředky, po omezenou dobu pro překlenutí tíživé situace, při čemž cílem zůstává jedince motivovat, aby se ze situace vymanil a vrátil se k ekonomické činnosti (ocitnout se proto v této

situaci nesmí být nikterak výhodné, opatření sleduje cíl zabránit sociální exkluzi jedince a propadnutí se pod přípustnou hranici chudoby). Zadruhé zásluhovost nemusí být nutně spjata pouze s ekonomickou perspektivou. V tomto případě se pocit zásluh pevně pojí se sociální konstrukcí dané sociální skupiny; právě sociální konstrukce určuje, zda si daná skupina žadatelů o pomoc tuto pomoc zaslouží, či nikoliv. Je jasné, že skupinám s negativní sociální konstrukcí bude tato pomoc odepřena (osoby po výkonu trestu odnětí svobody, Romové), zatímco skupinám konstruovaným pozitivně je tím pomoc ospravedlněna (zpravidla senioři, matky samoživitelky). Některé skupiny nedisponují jednotnou konstrukcí, v analyzovaných diskurzech nebyly příliš vyzdvihovány, v podstatě jsou přehlíženy, a není proto možné jednoznačně vyslovit, jaký postoj k nim tvůrci politik zastávají (osoby se zdravotním postižením, osoby ocitající se v dluhové pasti či přímo exekucích, jedinci opouštějící ústavní péči).

7.1.1 Sociální konstrukce CP

Zastánci tohoto narativu ospravedlňují svůj postoj tím, že jsou dle svých slov obhájci zájmů většinové společnosti:

„Sociální napětí tady vzrůstá i proto, že minimální mzda je osm tisíc korun a minimální dávka sociální pomoci, co mám zjištěné od úřadů práce, není menší než dvanáct tisíc korun. To přece není normální. Lidi, kteří pracují, nemůžou mít méně než lidi, kteří nepracují.“ [Bohuslav Chalupa, ST: 40, 12. 2. 2014]

„Ale mě spíš zaráží, že my potřebujeme řešit právě ten zákon o hmotné nouzi, a ministr pro lidská práva Jiří Dienstbier, místo aby tedy řešil práva nás, nebo občanů, kteří poctivě platí daně a poctivě je odvádějí, a naopak vlastně z těch našich daní, když my pracujeme, tak na tom parazitují ti, kteří právě parazitují a které potřebujeme tedy, řekl bych, potřít, tak nám tady připravuje strategii, tak vrhá síly do strategie o romské integraci do roku 2020, která navrhuje pozitivní diskriminaci Romů, a vládě bude předložen ke schválení dokument do konce června. (...)Věnujme se lidským právům. To znamená právu na důstojné životy a právu na to, aby neparazitovali na daních slušných lidí ti neslušníci. To pojďme řešit. Těchto lidí je tady přes 9 milionů.“ [Tomio Okamura, ST: 155, 11. 6. 2014]

Kritizují proto jak štědrost dávek, tak to, že na systému pomoci participují občané, kteří si to nezaslouží. Právě ti představují v tomto případě devianty. Problém tedy spatřují především v nich a řešením má být cílená pomoc „slušným“ (závislým) a eliminace pomoci „parazitům“ (deviantům). Tento narativ tak cílovou populaci rozlišuje na dvě skupiny: pozitivně konstruované skupiny vyznačující se přínosem pro společnost a tím, že svou tíživou situaci nezavinili, a negativně konstruovaným, kteří představují přítěž pro společnost a kteří za svou situaci nesou zodpovědnost (případně pro které je situace pohodlná).

„Není pravda, že všichni, kteří pobírají doplatek na bydlení, jsou ti nepřizpůsobiví nebo ti lumpové. To není žádná pravda. Musíme to v té debatě rozlišit.

A pak je tady skupina těch, kteří si z toho udělali byznys. Těm, kteří jakoby to bydlení platí, je to jedno, protože peníze nedostanou do ruky. Úřad to pošle přímo majiteli té ubytovny a tomu sociálně slabému, nepřizpůsobivému, je to úplně jedno, jestli je to pět, patnáct nebo padesát tisíc měsíčně. (...) Myslím si ale, že nemůžeme v debatě zaměnit tyto podnikatele s těmi, kteří ty dávky pobírají oprávněně. To bychom udělali hroznou chybu.“ [Zbyněk Stanjura, ODS, ST: 40, 12. 2. 2014]

„(...) Na druhé straně tady ale vidím úkol státu, aby aktivní politikou zaměstnanosti zajistil lidem důstojně placenou práci, to znamená vytvořil podmínky pro vytváření pracovních míst a nebo důstojný důchod, a samozřejmě pokud jim tohle nezajistí, je třeba, aby se uměl o lidi postarat, tedy zajistit sociální bydlení, což znamená motivovat obce, aby kupovaly a spravovaly obecní byty pro sociálně potřebné občany. A zdůrazňuji, že nyní nemluvíme o dlouhodobě parazitujících skupinách.“ [Okamura, ST: 256, 17. 9. 2014]

Devianti v pojetí stoupců tohoto narativu jsou nečastěji označováni právě jakožto „parazité“ či „sociálně nepřizpůsobiví.“ Jsou považováni za strůjce konfliktů obtěžující většinou společnost. Jsou to narušitelé veřejného pořádku, nad nimiž je nutná kontrola. Byť tvůrci politik obvykle nezmiňují konkrétní sociální skupiny, zpravidla v nich spatřují osoby žijící v substandardních formách bydlení, především pak na ubytovnách:

„My patříme k městu, které máme byty, máme kam ubytovávat sociálně slabší občany, ale máme i několik nemovitostí v majetku města, která jsou vyliďněné, které jsou v tuto chvíli připraveny k demolici, protože mě nikdo nedonutí, abych to prodal spekulantovi, který mi tam nastěhuje, s prominutím, 250 nebo 500 nepřizpůsobivých osob, které nikdo neřídí. (...)

„V momentě, pokud sociální dávky nám byly sebrány na úřady práce, nemá starosta žádnou kontrolu nad výplatami sociálních dávek. Žádnou. Jinými slovy, když jsme to měli u nás, tak jsme do jisté míry věděli, kdo je příjemce, jestli chodí do práce, jestli jejich děti chodí do školy a podobně.“ [Jan Birke, ST: 40, 12. 2. 2014]

„Problémy ubytoven se sociálně nepřizpůsobivými občany mají obrovský negativní dopad na okolí. Představte si normálního slušného člověka, kterému je znenadání zřízena taková problémová ubytovna vedle jeho domu. Dopad na jeho život je hrozný, obklopuje ho špína, hluk a kriminalita.“ [Olga Havlová, ST:40, 12. 2. 2014]

„A posléze standardní příklad - ubytovna v sídlišti, 120 bytů, 120 nepřizpůsobivých rodin a na ně se nabalující sociální problémy. Obrovský problém.“ [Adolf Beznoska, ST:40, 12. 2. 2014]

„Souhlasím, že je to o osobní odvaze nejenom starosty, ale i tajemníka a lidí, kteří jsou v denním kontaktu buď s majiteli, nebo s těmi, kteří si ty dávky někdy, řekl bych, až neurvalým způsobem vynucují a ohrožují někdy i ty dámy.“ [Zbyněk Stanjura, ST:40, 12. 2. 2014]

Poslanec Tomio Okamura ilustruje případ explicitního a konkrétního rozdělení (jím zdůrazňovaných) skupin cílové populace. Za devianty považuje menšinu Romů:

„Máme přímo na náměstí ubytovnu, kde máme 200, řekl bych, našich spoluobčanů nastěhovaných romské národnosti a máme to přímo mezi kostelem a radnicí, dokonce ten hotel je naplácnutý na radnici, takže samozřejmě se nám tam zvýšila různá drobná kriminalita a jsou s tím velké problémy.“ [Tomio Okamura, ST: 256, 24. 9. 2014]

Na straně druhé ale vyjmenovává závislé, kteří nepředstavují pro společnost problém (nejsou strůjci tohoto problému) a jejichž podmínky by se měl stát snažit zlepšovat:

„Sociální bydlení je podle našeho názoru klíčové nejen kvůli bezdomovcům a sociálně nepřizpůsobivým, to je ten hlavní problém, proč to teď řešíme, ale určitě jsou třeba startovací byty také pro mladé rodiny nebo dobré malé byty pro sociálně slabé důchodce. Na ty taky nezapomeňme! To všechno spadá pod sociální bydlení: mladé rodiny, sociálně slabí důchodci. Vždyť se podívejte, jak většina, nebo značná část seniorů za osm, devět tisíc měsíčně nemůže skutečně vůbec vyžít.“ [tamtéž]

Tento narativ z principu neodmítá pomoc potřebným, nicméně kategorizuje cílovou populaci do dvou skupin, z nichž jedné zdůrazňuje potřebu pomoci a druhé tuto pomoc odírá. Argumentuje veřejným zájmem a nutností eliminovat míru „parazitujících“ žijících na úkor většinové společnosti. Tyto „parazity“ sice příliš explicitně nevymezuje, avšak nazývá je všeobecně rozšířeným pojmem „sociálně nepřizpůsobiví“ a zpravidla jejich chování odvozuje od skutečnosti, že obývají substandardní formy bydlení, zejména pak komerční ubytovny. Poslanec Okamura jde ve svých vyjádřeních ještě dál a zmiňuje Romy. Ostatní tvůrci politik se v procesu oficiálního vyjednávání (a přijatých podobách návrhů opatření) takové konkretizaci menšinových skupin straní, neboť odírání pomoci z etnických, rasových či náboženských důvodů představuje diskriminaci přímo stojící proti hodnotám demokracie (svoboda, rovnost, spravedlnost). Byť lze tuto kategorizaci shledat v mnoha vyjádřeních tvůrců politik, neboť předpokládá podporu většiny (zejména pak pracující veřejnosti), a je tudíž politicky výhodné ji zastávat.

Důvody, proč ale nemá explicitní podporu ve strategických a koncepčních dokumentech (vytvořených ve sledovaném období; dříve „Čunkova koncepce“, která cílovou populaci kategorizovala, za což se na ni snesla vlna kritiky) byly předneseny v předešlém odstavci. Zastánci tohoto narativu člení cílovou populaci dvěma způsoby: na slušné (projevující se zásluhovostí) x sociálně nepřizpůsobivé (způsobující problémy) a na ty, kdo se do situace dostali ne vlastní vinou (situace je pro ně nevyhovující, projevují se konformním přístupem k systému a vyznáváním hodnot typických pro majoritní společnost; původcem problému tržní mechanismy ve společnosti, jež je třeba regulovat pro tyto ohrožené skupiny, aby pro ně byly zajištěny důstojné podmínky, na něž mají právo, protože jsou zastánci „správných“ hodnot) x ty, kdo si svou situaci sami zvolili

(situace je pro ně pohodlná, vyznávají životní styl odporující deklarovanému zájmu majoritní společnosti, ale tuto společnost ekonomicky zneužívají, aniž by se podíleli na tvorbě kapitálu; původcem problému samotní jedinci orientovaní na jiné hodnoty, jejichž podpora je sociálně nespravedlivá vůči většině).

Odmítají i existenci diskriminace na trhu s bydlením:

„I když paní ministryně neposlouchá, chci reagovat na její slova o tom, že romská rodina nemůže sehnat v Moravskoslezském kraji (standardní – pozn. aut.) ubytování. Já bych prosil, aby takové věty neříkala. Neodpovídají realitě. Neodpovídají pravdě.“
[Zbyněk Stanjura, ST:40, 12. 2. 2014]

Romové, jak bylo uvedeno, nejsou tvůrci politik obvykle oficiálně explicitně označováni, avšak z uvedené citace vyplývá, že je daný tvůrce politik přiřazuje do skupiny těch, kteří si svou situaci zvolili. Odmítání diskriminace na trhu s bydlením je tak předpokladem pro přijetí „zaviněné situace“ odvozené od vlastního jednání osoby (zde např. neschopnost plnit závazky a podmínky vyplývající z klasického bydlení), nikoli od vně existujících jevů a problémů (ty nejsou přijaty, problém vyplývá z povahy jedince).

7.1.2 Návrhy politických opatření

Narativ člení populaci na závislé a devianty, tedy na skupinu hodnou podpory a skupinu, které má být tato podpora odepřena. Pro obě skupiny jsou tedy určena protichůdná politická opatření, což je důvod, který komplikuje možnosti, jak návrhy politik koncipovat. V demokratickém kapitalistickém zřízení, které uznává lidská, občanská i sociální práva a vyznačuje hodnotami svobody, rovnosti a spravedlnosti navíc není možné přijímat opatření, která tato práva porušují. Svoboda mj. umožňuje jedinci rozhodovat o svém životě na základě vlastní vůle; rovnost mj. zajišťuje stejné zacházení bez ohledu na příslušnost k určité sociální skupině či postavení ve společnosti; spravedlnost mj. zabraňuje vzniku sociálního napětí mezi různými skupinami a redistribuuje zdroje tak, aby se sociálně potřební nepropadli pod hranici chudoby, která je ještě únosná pro společnost. Narativem přijatá kategorizace cílové populace stojí proti těmto hodnotám a každé politické opatření, které jí využívá, musí

počítat s tím, že bude lidmi, kteří si tyto hodnoty internalizovali, kritizováno. Známa „Čunkova koncepce“, která byla zaměřena na sociální bydlení, měla vylučovat Romy do specifického nevyhovujícího bydlení, aby došlo k jejich „převýchově“ v požadovanou podobu socializace v majoritní společnosti. Výše zmíněné principy však realizaci této politiky zabránily. Možná právě vzhledem k nedávným zkušenostem obhájci tohoto narativu za sledované období nepodali návrh politického opatření v oblasti sociálního bydlení, které by takovou klasifikaci osob v bytové nouzi oficiálně přijalo.

Návrh politiky orientovaný tímto směrem tedy nebyl identifikován; z myšlenek deklarovaných narativem prosazených do návrhů politických opatření byl identifikován princip tržní efektivity. Snižování finanční zátěže pro daňové poplatníky (zde tedy zaměřené především na snižování podpory deviantům) je zastánci narativu přijatá idea, která se do návrhu politiky promítla.

Září¹⁸ 2014, **sněmovní tisk: 256**

Navrhované opatření č. 5: návrh hodnocení využití možnosti zvýšení příjmu vlastním přičiněním i u doplatku na bydlení (ne pouze u příspěvku na živobytí); při neuplatnění zvýšení příjmu vlastním přičiněním pak osoba není v hmotné nouzi a nemá nárok na dávky pomoci v hmotné nouzi, při čemž další nárok může dané osobě vzniknout až po uplynutí určité doby

Potenciální dopady: v praxi to znamená, že pakliže bude příjemci dávky nabídnuto zaměstnání, při jeho odmítnutí nemá na DnB nárok; hlavní argumentací tohoto opatření je snaha o aktivitu příjemců sociálních dávek, zamezování pasivity plynoucí z příjmů z dávek a jejich znovuzapojení na trh práce; cílem opatření je snaha omezit počet vyplacených dávek DnB¹⁹, tudíž představuje **břemeno** pro cílovou populaci (zejména v případech, kde jsou v souvislosti s rodinnou situací, kvalifikací, věkem, zdravím apod. nabídnutá zaměstnání nevyhovující)

Stav: schváleno

¹⁸ Měsíc je dán datem, kdy byl návrh opatření schválen/zatmínut.

¹⁹ Podobně zaměřený byl ve sledovaném období ještě senátní návrh novelizace Zákona č. 111/2006 Sb., o hmotné nouzi, ST:156, který si kladl za cíl pozměnit institut veřejné služby tak, aby výše dávky byla odstupňována dle zapojení žadatele do veřejné služby (výše dávky vypočítávána dle odpracovaných

Další politická opatření, která by bylo možné zařadit výlučně pod myšlenku tohoto narativu, nebyla shledána. Byly nicméně vytvořeny další návrhy politik, které v určitém směru odpovídají postojům, jež tento narativ hájí. Ovšem z důvodu, že jejich hlavní pozornost směřuje k jinému problému, než kterým je snaha o „utahování opasků“, budou tato opatření blíže diskutována v podkapitole 6.3 „*Osoby v bytové nouzi jako rukojmí poskytovatelů substandardního bydlení*“. Tato opatření se dotýkají pouze substandardních forem bydlení. Zde je pouze jejich výčet, přiřazení *burdens* x *benefits* pro CP a stav návrhu opatření:

Červen 2014, **ST: 155** – **břemeno** pro část CP - zamítnuto

Září 2014, **ST: 256** – vládní návrhy: body 1, 2 – **břemeno** pro část CP - schváleno; pozměňovací návrhy 4: bod 3 a 5 – **břemeno** pro CP – zamítnuto

Leden 2017, **ST: 783** – bod 5 (díleční opatření č. 2) – **břemeno** pro část CP – schváleno

Celkový počet návrhů opatření včetně zahrnutých pozměňovacích návrhů	1 + 6 primárně řazených do jiného narativu
- Z toho schváleno	4
- Z toho zamítnuto	3
Dopady představující <i>burdens</i> pro CP	7
Dopady představující <i>benefits</i> pro CP	0

7.2 Osoby ohrožené bytovou nouzí mají právo na bydlení

Další identifikovaný narativ je založen na sociálním čili lidskoprávním principu. Vyzdvihuje potřebu pomoci cílové populace a neupřednostňuje žádnou ze skupin, které do ní patří, naopak prosazuje princip rovnosti v tom smyslu, že si pomoc zaslouží

hodin). Tento návrh politiky byl ale nakonec z důvodu, že se týkal pouze příspěvku na živobytí, pro jeho vzdálenou souvislost se zkoumanou problematikou vyřazen.

všichni její příjemci, kteří mají za společný ukazatel krizovou životní situaci pojmí se s bytovou nouzí, jež může vést k vyloučení z bydlení, případně sociálnímu vyloučení. Usiluje tak o sociální inkluzi veden snahou zajistit všem občanům důstojný život.

V tomto pojetí představuje cílová skupina skupinu závislých. Politická moc, kterou naše cílová skupina disponuje, má pro tvůrce politik pouze malou hodnotu, neboť se jeví nepravděpodobně, že by byla schopna politické mobilizace k dosažení společného cíle, což je společné všem narativům, a není proto třeba se touto skutečností v rámci interpretace výzkumných zjištění blíže zabírat.

Primární odlišností oproti narativu popsanému výše je jednotná sociální konstrukce dané populace – v tomto případě se všem jejím členům přiřazuje stejné právo na pomoc, při čemž právě princip potřeby je společným faktorem, který má u většinové společnosti vyvolat pocit solidarity. Na cílovou populaci je tak nahlíženo pozitivní optikou jako na skupinu osob, s níž je z mravního principu žádoucí být solidární pro zajištění alespoň základní úrovně důstojného lidského života všech občanů.

Neznamená to ale, že určité skupiny nemohou být obhájci tohoto narativu zdůrazňovány. Výzkum naopak poukázal na skutečnost, že jedné skupině se dostává většího prostoru pozornosti, ale nejedná se o akcentaci určité sociální skupiny před jinou tak, jak byly stanoveny v rámci vymezení cílové populace. Touto skupinou jsou osoby žijící v substandardních formách bydlení, tedy na komerčních ubytovnách. Zdůrazňování pomoci takovým jedincům ze strany zastánců tohoto narativu je ospravedlněno skutečností, že oproti jiným formám sociálního bydlení zpravidla disponuje horší kvalitou bydlení, nedůstojnými podmínkami pro dlouhodobé žití, přemrštěnou finanční nákladností a vyšší nejistotou ztráty takového bydlení. Po osobách zcela vyloučených z bydlení („bez střechy“) představuje tato skupina osoby nacházející se v situaci nejbližší běžnému nájemnímu bydlení. A to je důvod, proč na tuto dílčí problematiku zastánci narativu dlouhodobě upozorňují.

Ukazatelem, který je rozhodující pro nárok na participaci na záchranném sociálním systému, je samotný princip potřeby. Tato potřeba je předpokladem pomoci marginalizovaným, aby nebyla prohlubována úroveň bídy, která již není přípustná pro vyspělou demokratickou společnost. Není proto přípustná kategorizace cílových populací na základě jejich sociálního postavení, etnicity či životního stylu.

7.2.1 Sociální konstrukce

Jak bylo zmíněno výše, cílová populace v tomto pojetí představuje skupinu závislých, neboť pracuje s předpokladem, že bytová nouze znamená pro osoby, které se v ní ocitly, těžkou životní situaci a zvyšuje riziko sociálního vyloučení. Nárok na pomoc tak vzniká právě na základě toho, že se jedinec ocitá v bytové nouzi, nikoli na základě zásluh. Zajištění důstojného bydlení je zde chápáno jako naplnění základního lidského práva, které nemůže být nikomu odpíráno či podmiňováno dalšími kritérii.

Ani zastánci tohoto narativu nezapomínají na to, proč je téma důležité pro celou společnost, avšak ze zcela jiných důvodů, než které zmiňovali obháječi narativu popsaného výše. Argumentují nutností předcházení sociálního vyloučení, které vyvolává riziko prohlubování sociálního napětí ve společnosti:

„Proces sociálního vyloučení se vždy dotýká celé společnosti; jedním z jeho negativních rysů je trvalé narušování společenské soudržnosti. (...) Absolutní formu sociálního vyloučení představuje v současnosti zejména bezdomovectví.“ [MPSV 2014: 4]

Tento postoj je oficiálně deklarován i současnou vládou:

„Vláda bude usilovat o vysoký standard ochrany lidských práv. Svobodu a rovnost každého člověka v důstojnosti i právech považuje vláda nejen za formální princip, ale i za závazek vytvářet podmínky pro důstojný a plnohodnotný život všech lidí v České republice včetně příslušníků menšin všeho druhu a jakkoli znevýhodněných či slabších jednotlivců. Vláda bude klást srovnatelný důraz nejen na práva politická a občanská, ale i na práva ekonomická, sociální a kulturní.“ a

„Vláda považuje za jednu ze svých priorit boj proti sociálnímu vyloučení. Bude prosazovat provázané řešení sociálního bydlení a předcházení bezdomovectví, sociální pomoci a terénní práce, poskytování dávek státní sociální podpory a hmotné nouze, inkluzivního vzdělávání, politiky zaměstnanosti, boje proti zadlužování, bezplatné právní pomoci a poradenství, zabránění zneužívání sociálního systému, např. v podobě obchodu s chudobou v předražených ubytovnách.“,

a zmiňuje potřebu potírání diskriminace znevýhodněných skupin a zasazení se o maximální integritu všech občanů:

„Vláda bude usilovat o vytvoření tolerantní společnosti. Bude důsledně vystupovat proti všem formám násilí a projevům rasové nesnášenlivosti jako například anticiganismu a antisemitismu. Podpoří jako přirozenou součást integrace rozvoj romské kultury a identity. Vláda posílí právní možnosti obrany proti diskriminaci a pravomoc veřejného ochránce práv navrhopvat rušení protiústavních zákonů.“ [Vláda 2014: 13-14]

Že je třeba problém neodkladně řešit, dokazují i čísla i skutečnost, že situace eskaluje poslední léta a žádné opatření situaci zatím nebylo schopno systémově řešit:

„Na území České republiky odhadují obce s rozšířenou působností/správní obvody téměř 119 tis. osob ohrožených ztrátou bydlení, které by potřebovaly okamžitou pomoc.“ [RIA: 39]

„Naše ambice je taková, aby tento zákon, o kterém tady hovoříme již mnoho let a stále ho nemáme, byl skutečně pojat jako komplexní řešení té zhoršující se situace několika skupin našich obyvatel.“ [Michaela Marksová, ST: 40, 12. 2. 2014]

V tomto případě uživatelé substandardních forem nepředstavují devianty, nýbrž osoby, které jsou ještě větším rizikem ohrožení ztrátou bydlení a navíc je při dlouhodobém užívání ubytovny velice těžké navrátit je zpět do běžného bydlení. Ještě častějším jevem je to u Romů a ostatních menšin z důvodu existující diskriminace na trhu s bydlením.

„Není přece možné tolerovat stav, kdy si majitelé těchto ubytoven účtují třeba 12 tisíc korun za jedno lůžko za měsíc. Není přece možné, aby lidé neměli jinou šanci než bydlet v takovýchto ubytovnách.“ [Adam Rykál, ST:40, 12. 2. 2014]

„A třeba o příslušnících romské komunity, kteří i normálně pracují a měli by na to si najmout normální byt, tak to, že v Ústeckém kraji nebo Moravskoslezském v podstatě nemají šanci si ten normální byt najít, to je taky známá situace.“ [Michaela Marksová, ST: 40, 12. 2. 2014]

Sociální konstrukce je v tomto narativu shodná pro všechny skupiny cílové populace. Nárok na pomoc vzniká, pakliže se osoby nachází v institutu bytové nouze, a to na základě samotných lidských práv, jejichž naplňování je fundamentálním předpokladem vyspělých demokratických společností současnosti. Potřební, jakožto závislí, si zaslouží solidaritu ze strany většinové společnosti podobně jako např. nemocní ze strany zdravých. Jsou to lidé včetně rodin s dětmi ocitající se v krizové životní situaci na pokraji chudoby, při čemž nejsou schopni neútešnou situaci, do níž se dostali, vyřešit svépomocí. Pakliže jedinec dennodenně žije v nevyhovujících podmínkách a strachu ze ztráty bydlení, není možné jeho plné navrácení na trh práce ani všech oblastí veřejného života. Zajištění bydlení je výchozím předpokladem pro participaci na činnostech, které jsou společností vyžadovány; nemůže být vyústěním předchozích snah, je predispozicí těchto snah.

Z tohoto důvodu zastánci daného narativu upozorňují především na domácnosti, v nichž jsou děti a v nichž existuje potenciál jejich odebrání z ekonomických důvodů do náhradní rodinné péče (ústavní péče navíc představuje mnohem větší zátěž na finanční rozpočet, z žádné perspektivy proto nepřináší pozitivní důsledky na dítě, rodinu ani stát). Další skupinu, kterou akcentují, jsou osoby v substandardních formách bydlení, zpravidla dlouhodobě žijící na ubytovnách, u nichž ústřední roli sehrává přiznání DnB, bez něhož je pro ně finančně téměř neúnosné si i takové bydlení zaopatřit. Problém nastává i při administrativních průtazích či změnách v jeho udělování, kdy se zvyšuje nejistota ztráty bydlení, obvykle naplněná, či nenaplněná pouze na základě uvážení a trpělivosti majitelů ubytoven. Další důvod pro zdůrazňování nutnosti pomoci této skupině osob spočívá v tom, že ubytovny nejsou svým stavebně technickým uspořádáním vhodné pro dlouhodobé obývání, jejich kvalita není ani přes přijatá opatření standardizována a v praxi nedochází k dodržování stanovených požadavků.

7.2.2 Návrhy politických opatření

Jediným vytvořeným návrhem politického opatření, které se pokouší problematiku komplexně řešit, je *Návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení* vycházející z Koncepce sociálního bydlení ČR 2015 - 2025²⁰. Byť je jeho schválení jedním z deklarovaných cílů současné vlády, jak bylo uvedeno výše, přijat stále není a

²⁰ Dokument je blíže popsán v kapitole 4 Legislativní vývoj

naděje na to, že bude ještě v tomto volebním období schválen, v korelaci s rozpory mezi klíčovými tvůrci politik o jeho podobě, časovou tísní a aktuálními turbulencemi na politické scéně rapidně klesá. Jedná se nicméně o nejvýznamnější legislativní dokument zastupující tento narativ stanovující ucelený systém sociálního bydlení, a představuje proto potenciálně největší **benefit** pro celou cílovou populaci.

Pojďme se proto ohlédnout za návrhy politik, které již proběhly celým politickým procesem v průběhu sledovaného období a reprezentují myšlenky tohoto narativu. Vzhledem k povaze narativu a současnému nefunkčnímu systému sociálního bydlení nepřekvapí, že mají opatření charakter benefitu. Jakákoli další břemena pro cílovou populaci v tuto chvíli totiž představují ztížení již tak zhoršující se situace osob v bytové nouzi, při čemž daný narativ usiluje o zajištění práva na bydlení jakožto naplnění základního lidského práva bezpodmínečně (břemena oproti tomu dalšími podmínkami pro nárok na pomoc). Je tedy logické, že taková opatření zde nefigurují.

Září 2014, sněmovní tisk: **256**

Navrhované opatření č. 3: zpřesnění rozhodného období, ve kterém se hodnotí podmínky nároku na doplatek na bydlení a jeho výše

Potenciální dopady: dílčí opatření, které pro cílovou populaci představuje **benefit**, neboť žadatel bude mít lepší přehled o tom, zda, případně kdy mu bude dávka poskytnuta; eliminace případů, kdy je žadateli vypovězena podnájemní smlouva z důvodu neuhrazení nájemného v řádném termínu, který bude tímto jasně stanoven; benefit procesuálního charakteru

Stav: schváleno

Navrhované opatření č. 4: započítávání doplatku na bydlení osobám, jež byly ekonomicky činní a hradily odvody sociálního pojištění, z důchodového pojištění pouze zčásti (stejně jako u započítávání dávek z nemocenského pojištění)

Potenciální dopady: toto opatření představuje **benefit** pro vybrané skupiny cílové populace, kterými jsou skupiny participující na trhu práce, tj. osoby, které přišly o zaměstnání a typicky senioři

Stav: schváleno

Navrhované opatření č. 7: zrušení časového omezení poskytování doplatku na bydlení

Potenciální dopady: opatření znamená významný ekonomický **benefit** pro celou cílovou populaci; poměrně unikátní opatření mezi analyzovanými návrhy politik za sledované období (na přiznání DnB oproti tomu kladení dalších podmínek, jeho snižování apod.) přinášející finanční jistotu v případě nezlepšení vlastní situace

Stav: schváleno

Pozměňovací návrh poslance Sklenáka: návrh na možnost vyplácení doplatku na bydlení pro stavby určené k rekreaci (chalupy, chatky) pro osoby, které mají v daném místě přihlášené trvalé bydliště

Potenciální dopady: návrh přináší **benefit** především v podobě toho, že lze využívat i jiný bytový fond, než kterým jsou komerční ubytovny, pakliže obecní fond pro účely sociálního bydlení nepostačuje/chybí; kvalita bydlení na ubytovnách a ve stavbách určených k rekreaci v obvyklých případech srovnatelná (pozměňovací návrh Výboru pro sociální stanovil technické požadavky takového prostoru na: uzamykatelný prostor s alespoň jednou místností, stavební uspořádání objektu tak, aby v něm bylo možné bydlet, neomezený přístup k pitné vodě – v praxi obdobné nároky na ubytovny); objekt se navíc nachází v místě bydliště žadatele, tudíž nemusí kvůli stěhování do obce jiné zpřetrhat sociální vazby k danému místu a objekt dále nemusí být součástí sociálně vyloučené lokality, pro niž je typická přítomnost fungující komerční ubytovny

Stav: schváleno

Leden 2017, sněmovní tisk: **783**

Navrhované opatření č. 1: zrušení podmínky souhlasu obce podle § 33 odst. 6 Zákona č. 111/2006 Sb., o hmotné nouzi

Potenciální dopady: opatření reaguje dříve přijatý pozměňovací návrh poslance Stanjury (v rámci ST: 256), jímž bylo stanoveno, že obec může a nemusí přiznat doplatek na bydlení osobám žijícím v substandardním bydlení bez vymezení evaluačních kritérií pro toto rozhodnutí; „Stanjurův dolepek“ zvyšoval nejistotu jedincům a domácnostem na ubytovnách, zda nepřijdou o střechu nad hlavou a nedával jim žádná vodítka, zda je riziko potenciální, či reálné; rozhodnutí zcela v gesci obce. Z tohoto důvodu znamená jeho zrušení významný **benefit**, nicméně pouze pro část cílové populace užívající substandardní formy bydlení

Stav: schváleno

Navrhované opatření č. 2: stanovení kritérií pro posouzení případu zřetele hodného²¹ (stanovení podmínek, za nichž může být doplatek na bydlení osobám v substandardních formách bydlení poskytnut) při součinnosti ÚP ČR a obcí

Potenciální dopady: právní nárok na doplatek na bydlení nevzniká automaticky osobám požívajícím substandardní formu bydlení, vzniká až ve chvíli, kdy je považován za případ hodný zvláštního zřetele. Dosud chyběla standardizovaná kritéria, na jejichž základě by byla tato situace posuzována. Z tohoto důvodu je jejich legislativní vymezení **benefitem** pro část cílové populace obývající substandardní formy bydlení; benefit procesuálního charakteru (podobně jako navrhovaný bod č. 3, ST: 256)

Stav: schváleno

(Část) navrhovaného opatření č. 5: toto opatření v sobě nese dvě úpravy, při čemž: 1) přináší osobám v substandardních formách bydlení břemena (snížení odůvodněných nákladů na bydlení z 90 % na 80 % normativních nákladů) – tato jeho část nepatří do tohoto narativu (snižuje příjem osob v substandardních formách bydlení); 2) zastropování ceny „služeb spojených s bydlením“ (tedy zastropování cen energií) – tato část opatření spadá pod tento narativ

Potenciální dopady: toto, byť dílčí opatření, velice pozitivně ovlivňuje finanční situaci osob a rodin na ubytovnách, protože obvyklá praxe „spekulantů“ je, že za energie a další spjaté služby s bydlením účtují ceny zcela neadekvátní obytnému prostoru na ubytovně, čímž se snaží maximalizovat vlastní zisk, tudíž významný **benefit**

Stav: schváleno

Celkový počet návrhů opatření včetně zahrnutých pozměňovacích návrhů	8
- Z toho schváleno	8
- Z toho zamítnuto	0 + 1 projednávání nedokončeno
Dopady představující burdens pro CP	0
Dopady představující benefity pro CP	9

²¹ Automaticky se do případů hodných zvláštního zřetele řadí osoby žijící v pobytových zařízeních sociálních služeb.

7.3 Osoby ohrožené bytovou nouzí jako rukojmí poskytovatelů substandardního bydlení

Dalším, velice často vyskytovaným, se na jednu stranu překvapivě objevil narativ vymezující se proti tzv. byznysu s chudobou. Z pohledu druhého to ale již tak překvapivé není.

Termín „byznys s chudobou“ se v posledních letech etabloval jak ve veřejné debatě, mezi veřejností, v médiích, tak i na úrovni politického vyjednávání. Není jím myšleno nic jiného než podnikání soukromých subjektů (tvůrci politik je mnohdy označují za „spekulanty“) v oblasti poskytování sociálního bydlení. Zpravidla se jedná o komerční ubytovny. Hanlivou konotaci má pak proto, že tito provozovatelé sociálního bydlení využívají sociální systém (resp. veřejné finance daňových poplatníků) pro vlastní obohacení, při čemž poměr ceny nájemného a kvality bydlení nekoresponduje se situací na běžném trhu s bydlením. To je dáno skutečnostmi, že se podnikatelé snaží o maximalizaci zisku (vysoké nájemné, jenž systém nereguluje, nízká míra investic podnikatelů do ubytoven) a zároveň si jsou dobře vědomi toho, že jejich nájemníci potřebují střechu nad hlavou a nemohou si příliš vybírat (nemožnost jejich participace na klasickém trhu s bydlením z finančních důvodů, rasové diskriminace na trhu s bydlením, přeplněnosti azylových domů a dalších forem neziskového či charitativního provozování sociálního bydlení apod.). Z jedné perspektivy je takové jednání odsouzeníhodné; podmínky, v nichž musí uživatelé takového bydlení bydlet, nedůstojné a vedoucí k prohlubování sociální exkluze, na druhé straně však stojí praktický problém – státní a především pak obecní bytový fond, který by mohl tuto bezútešnou situaci řešit, je v současnosti velice omezený a nemůže pokrýt potřeby všech, kteří žijí v substandardním bydlení na předražených ubytovnách.

„Byznys s chudobou“ dle tvůrců politik představuje významný problém, na jehož uznání se konsensuálně shodnou i zastánci výše zmíněných narativů (obhájci prvního narativu hovoří o potřebě úspor veřejných financí na úkor pracující většiny; narativ vyzdvihující bydlení jako lidské právo zase kritizuje nedůstojné podmínky, v nichž jsou obyvatelé ubytoven nuceni bydlet). Díky této široké shodě napříč spektrem politických ideologií tvůrců politik nejspíš nepřekvapí, že byl identifikován samostatný narativ, který však k problematice přistupuje specifickým způsobem, proto ho nelze zařadit jako výchozí princip předešlých narativů. Byť ty problém též uznávají, definují ho jinak a

není pro ně primárním problémem k řešení (resp. hlavní veřejně-politický problém vidí v jiné problematice oblasti, nicméně i řešení jinak definovaného problému může mít dopady na „byznys s chudobou“ a opačně).

Kromě odlišného stanovení problému představuje hlavní rozdíl oproti dříve zmíněným narativům skutečnost, že cílí na jinou cílovou skupinu, než jsou uživatelé sociálního bydlení. Tou skupinou jsou samotní provozovatelé komerčních ubytoven, kterým je v tomto pojetí připsána sociální konstrukce uchazečů. Vyznačují se totiž silnou politickou mocí dopadající především na lokální politické představitele, kteří upozorňují na nedostatek „pák“, jak těmto spekulantům zabraňovat v rozšiřování daného podnikání (představitelé samospráv jsou pak mnohdy terčem kritiky obyvatel, kterým vadí alokace „sociálně nepřizpůsobivých“ v dané obci). Jejich politická moc ale přesahuje jednotlivé obce; provozovatelé ubytoven totiž navzdory silné kritice patří aktuálně mezi hlavní aktéry poskytující sociální bydlení, což tvůrci politik dokládají pouze nepřímou skrze tvrzení typu nutnosti rozšíření obecního bytového fondu.

Samotná sociální konstrukce spekulantů je silně negativní; tvůrci politik jsou si toho vědomi, proto oficiálně spekulanty ostře kritizují. Explicitní argumentace spočívá v omezení „obchodu s bídou“, ale vzhledem ke skutečnosti, že stát stále není schopen urychleně a dostatečně reagovat na poptávku osob v bytové nouzi po sociálním bydlení, za pravděpodobnější důvod této široce sdílené a z celkové problematiky sociálního bydlení nejhojněji zmiňované kritiky ze strany tvůrců politik se zdá být touha po preferencích voličů a udržení politické moci, protože právě téma ubytoven představuje pro voliče (především tam, kde jsou přítomny sociální problémy pojící se s vyloučenými lokalitami, typicky např. medializovaný Chánov) lákavé téma, kde jsou si tvůrci politik jisti negativním postojem společnosti, a podniknuté kroky proti spekulantům proto nepředstavují žádný politický risk, ba naopak disponují potenciálem značné podpory voličů těm, kdo tyto kroky podniknou.

Dá se usuzovat, že se proto tvůrci politik ocitají ve „schizofrenní“ situaci, kdy je pro ně z perspektivy jedné politicky jednoznačně výhodné problematiku „byznysu s chudobou“ účinně řešit, z perspektivy druhé ale výrazná eliminace tohoto podnikání představuje obrovské riziko ztráty bydlení statisícům osob v bytové nouzi, které ubytovny obývají. Problémem tohoto narativu je proto především jednání tvůrců politik orientované pouze na boj „byznysu s chudobou“ bez nutné reciproční politické reakce přijetí řešení, kam

budou tyto osoby v případě úspěchu politického tažení proti spekulantům umístěny. Politická opatření vedená snahou „boje proti tzv. byznysu s chudobou“ jsou proto veřejnosti předkládány jako významné restriktce pro podnikatele a doklady o tom, že tvůrci politik aktivně usilují o řešení problémů tížících majoritní společnost; v praxi buď ale nejsou implementovány (resp. schváleny), anebo nevedou k oficiálně kýženému cíli, jímž je signifikantní omezení tohoto typu podnikání.

Přijetí pozměňovacího návrhu z r. 2015 o nutnosti souhlasu obce s poskytnutím doplatku na bydlení pro obyvatele ubytoven²² nejzřetelněji poukázalo na zranitelnost cílové populace, která se při neuváženém politickém rozhodování může ocitnout v bezprizorní situaci ztráty bydlení v důsledku politických intervencí státu. Tyto intervence mohou vyvolávat další negativní dopady na cílovou populaci včetně zvýšení rizika chudoby, ztráty bydlení, sociálního bydlení, odebírání dětí apod. Tvůrci politik ale nemohou dopustit, aby na základě svých rozhodnutí plošně ohrožovali nejpotřebnější a naopak zvyšovali riziko prohloubení jejich bídy, neboť to je proti všem zásadám fungování spravedlivého civilizovaného právního státu. Díky tomu má většina navrhovaných opatření spíše symbolický a formální charakter, jejich dosah nepostačuje k vymizení byznysu s chudobou, klade pouze na podnikatele i cílovou populaci další nároky, které ale nejsou z principu likvidační a podnikání v této oblasti tak i nadále může představovat výhodný byznys.

Byť jsou tvůrci politik obyvatelé komerčních ubytoven označováni za oběti podnikatelů tížících z jejich chudoby, což v sobě nese konotaci lítosti, není ani stát z pohledu tohoto narativu aktérem schopným složit záruky zlepšení bytové situace či zajištění náhradní formy bydlení v případě náhlé ztráty substandardního bydlení takto velkého počtu osob, jež ho využívají, přímo vyplývající z přijetí takových politických opatření, které provoz ubytoven pro účely sociálního bydlení v podstatě zakážou. Právě tato skutečnost představuje největší problém identifikovaného narativu: politické kroky nejsou schopny reflektovat ostatní oblasti problematiky, což s ohledem na potenciální dopady na cílovou populaci osob v bytové nouzi nelze považovat za účinné řešení; omezení podnikání totiž není stěžejním účelem mnohokrát opakované potřeby přijetí systému sociálního bydlení. Problém nedůstojných podmínek bydlení a narůstajícího počtu osob ocitajících se v bytové nouzi totiž nikterak neřeší. Jediný problém, který mají opatření

²² Blíže popsáno v kapitole 4 Legislativní vývoj

vedená snahou pouze o omezení „boje s bydlením“ bez návaznosti na další legislativní úpravy možnost skutečně do jisté míry řešit, je snížení ekonomické zátěže veřejných financí vyplývající z výrazného snížení počtu poskytnutých doplatků na bydlení (pakliže by nebyl přiznáván na bydlení na ubytovnách). Nicméně i tento efekt nelze přesně zhodnotit, protože osoby, kterým je aktuálně přiznán, budou v případě nezlepšení své finanční situace potřebovat pomocnou ruku státu i při užívání jiných forem bydlení. Přehlížení nejpotřebnějších, tedy přímých příjemců politiky, je v nastalé situaci značně nedozírným přístupem, kdy přijaté řešení problému jednoho nutně znamená vznik problému nového, což bylo pro tento případ konkretizováno výše. Možná rizika si tvůrci politik uvědomují:

„Ale rád bych upozornil, že důsledkem regulace bude, že nemalá část lidí přijde o bydlení, protože v tu chvíli, jakmile se byznys s chudobou přestane vyplácet, tak ho řada lidí přestane provozovat.“ [Ivan Gabal, ST: 256, 17. 9. 2014]

„Nejasně je formulována i podmínka užívání bytu v souvislosti s hygienickými a stovebně technickými požadavky. Požadavek jako takový je jistě správný. Na druhou stranu je však třeba vnímat i riziko, že by oprávněná osoba mohla přijít o dávku kvůli tomu, že poskytovatel bydlení neplní své povinnosti. Získat doplatek by těžko mohli získat obyvatelé ubytoven, azylových domů apod. Paradoxně by nedošlo ani k zamezení lichvy, což je jeden ze stěžejních momentů zdůrazněných v důvodové zprávě. Pokud by majitelé ubytoven nedostali požadovanou výši doplatku na bydlení, budou osoby v hmotné nouzi nuceny dál si půjčovat peníze právě od lichvářů. Konečně co považují za velmi nebezpečné, pokud bude tento zákon přijat, je riziko, že lidé budou muset opustit byty, domy či ubytovny, aniž by měli reálnou možnost bydlet někde jinde. Proto se ptám, jak bude tato situace podle předkladatelů řešena. Co s těmito občany bude, kam půjdou? Zůstanou i s dětmi na ulici? Připomínám, že zákon má nabýt účinnosti 1. ledna 2015, což je velmi krátká doba na to, aby se obce mohly na tuto situaci připravit. Novela tak vlastně nenaplňuje cíl, který si předkladatelé stanovili a který je určitě správný, ale naopak vytváří další nejistoty pro sociálně potřebné.“ [Marta Semelová, ST: 40, 12. 2. 2014]

Díky uvedeným skutečnostem není možné v tomto pojetí problematiky určit jednoznačnou sociální konstrukci naší cílové populace (vzhledem k povaze narativu

pouze její části – osob požívajících substandardní formy bydlení) jeho obhájců. Některými zastánci může být konstruována jako závislí, pro jiné představuje devianty. Jakožto devianti jsou osoby žijící na ubytovnách přítěží (pro stát skrze finanční výdaje určené na doplatek na bydlení, pro obce zase jakožto narušovatelé veřejného pořádku); závislí ve smyslu, že jsou jakýmsi obětmi podnikání těžcího z jejich těžké životní situace. Zastánci tohoto narativu mohou zastávat oba z postojů, a sociální konstrukci cílové populace tak nelze pro narativ generalizovat. Vytyčené cíle, jejich naplňování a pohnutky tvůrců politik zde tedy nejsou oficiálně ani tak odvozeny od postojů k osobám v bytové nouzi (byť mohou být součástí argumentace politických kroků a třebaže jsou přímými příjemci vytvořených politik), jako od tvůrci politik explicitně přijatého negativního postoje ke spekulantům (byť záměrně neupozorňují na jeho roli jakožto významného aktéra na poli poskytování sociálního bydlení; postoj potenciálních voličů determinuje i, jakkoli se může, či nemusí zakládat na pravdě, odůvodňování tvůrců politik usilujících o pozornost voličů a třebaže je tento negativní postoj silnější než samotné restriktce a omezení, které návrhy politik skutečně spekulantovi přináší).

Pakliže ze strany veřejnosti existuje diskriminace na trhu s bydlením vůči určitým sociálním skupinám a stát, potažmo obce nedisponují dostatečným bytovým fondem a tuto diskriminaci účinně neřeší, existují logicky právnické subjekty, které z tohoto nefunkčního systému těží. Vina za tento stav je pak ale zejména na straně státu, který nedokázal nastavit funkční systém sociálního bydlení. Přijaté legislativní nastavení dalo vzniknout problému s předraženými ubytovny a veřejné finance jsou tím, kdo ho živí („*path dependence*“).

7.3.1. Sociální konstrukce

Provozovatelé ubytoven tedy představují uchazeče a jsou tvůrci politik nejčastěji označováni jako „lichváři“ a „spekulanti“ využívající sociální systém. Zatímco sociální konstrukce cílové populace a jejich podskupin se mezi obhájci identifikovaných narativů liší, konstrukce přisouzená provozovatelům komerčních ubytoven je přijímána tvůrci politik bez ohledu na to, jaký postoj k problematice sociálního bydlení zastávají. Jedná se o jediný z analyzovaných postojů (navíc jediný zkoumaný vůči jiné než námi vytyčené cílové populaci), jehož otevřeně zastávají všichni tvůrci politik.

„Jediná věc, na které se tu shodneme, totiž je, že tento problém existuje, je třeba ho řešit a nedovolit, aby se zbytečně čerpaly peníze ze státního rozpočtu.“ [Olga Havlová, ST:40, 12. 2. 2014]

„Bezohlednost bývalé pravicové koalice se zřejmě stala vzorem pro všemožné lichváře, spekulanty a majitele ubytoven, již naprosto cynicky zneužívají chudoby lidí ve svůj vlastní prospěch, pro svůj zisk. Na mnoha místech, jak se dovidáme z krajů, skupují domy, aby dál a dál navyšovali své konto, a doslova zastrašují a vydírají ty, kteří mají strach, že přijdou o střechu nad hlavou.“ [Marta Semelová, ST:40, 12. 2. 2014]

„Současnost prokázala, že ve vyloučených lokalitách, zejména na Mostecku a Šluknovsku, dochází ke zneužívání sociálně vyloučených jako příjemců dávek hmotné nouze, konkrétně na doplatku na bydlení podle § 33 a 35a zákona o pomoci v hmotné nouzi, kdy dlouhodobí klienti sociální sítě jsou zneužíváni lichváři, kteří parazitují na problému se sociálním vyloučením a chudobě.“ [David Kádner, ST: 40, 12. 2. 2014]

Sociální konstrukce cílové populace (v tomto případě dílčí podskupina obyvatel komerční ubytovny) se oproti tomu v rámci daného narativu mezi tvůrci politik liší. To je dáno především definicí vymezeného problému a cílem politických intervencí k jeho řešení, které umožňují zastávat obhájcům tohoto narativu negativní i pozitivní postoj k cílové populaci. Někteří tvůrci politik svůj postoj vůbec neuvádí. Cílová populace zde proto představuje podružnou skupinu. Buť jsou politické kroky mnohdy odůvodňovány snahou zajišťovat jí důstojné podmínky, v konečném důsledku však mohou život osobám obývajícím ubytovny komplikovat nově vznikajícími podmínkami, které musí splnit, aby jim bylo přiznáno právo na podporu bydlení, v tomto případě realizované jako finanční pomoc státu skrze finanční transfery.

Osoby obývající komerční ubytovny jakožto závislí:

„Jakou budoucnost mají lidé na těchto ubytovnách, jak přemýšlejí, jakou mají vizi ve svém životě? Pocit sociálního vyloučení na okraji společnosti a nálepka, že pobírají a zneužívají sociální dávky, že pracují načerno a kradou - to jsou pocity, se kterými se

musí vyrovnat ve chvíli, kdy se snaží z tohoto prostředí vymanit.“ [Jana Hnyková, ST:40. 12. 2. 2014]

Osoby obývající komerční ubytovny jakožto devianti:

„Jsem rád, že se všichni shodujeme na tom, že je to problematika, která nás velmi tíží. Jsem rád, že všichni vnímáme to, že tady vznikají ghetta lidí, kteří svou kriminalitou obtěžují své okolí.“ [Radim Fiala, ST: 40, 12. 2. 2014]

„A posléze standardní příklad - ubytovna v sídlišti, 120 bytů, 120 nepřizpůsobivých rodin a na ně se nabalující sociální problémy. Obrovský problém.“ [Adolf Beznoska, ST:40, 12. 2. 2014]

7.3.2 Návrhy politických opatření

Únor 2014, sněmovní tisk: **40**

Navrhované opatření: opatření směřující ke změnám v poskytování doplatku na bydlení, který může být přiznán, pakliže jsou splněny hygienické a stavebně technické požadavky, a to maximálně do horní výše bytového nájemného obvyklého pro dané místo a čas na základě cenové mapy nájemného určené Státním fondem rozvoje bydlení
Potenciální dopady: vysoké nároky na hygienické a stavebně technické požadavky mohou mít za důsledek uzavírání ubytoven tím spíše, pakliže klesne maximální možná výše DnB (obyvatelé ubytoven nebudou schopni platit stále stejně vysoké nájemné, jejich provozovatelům se proto nevyplatí do objektů investovat) - opatření znamená **břemeno** především pro část naší cílové populace, která užívá substandardní formy bydlení)

Stav: zamítnuto

Červen 2014, sněmovní tisk: **155**

Navrhované opatření: návrh na zamezení vyplácení více doplatků na bydlení do jednoho bytu či obytné místnosti v ubytovacích zařízeních a návrh, aby výše doplatku na bydlení, který se vyplácí do substandardních ubytovacích zařízení, byla ve výši v místě obvyklé, maximálně však do výše 80 % normativních nákladů na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře

Potenciální dopady: jestliže nemůže být vyplaceno více DnB do jednoho obytného prostoru a pakliže má být k tomu jeho výše snížena, vede to opět k hrozbě uzavírání ubytoven; **břemeno** opět především pro část cílové populace žijící v komerčních ubytovnách

Stav: zamítnuto

Září 2014, sněmovní tisk: **256**

Navrhované opatření č. 1: změna stanovení okruhu společně posuzovaných osob pro účely doplatku na bydlení tak, aby byly společně posuzovány osoby, které spolu fakticky užívají byt (či jiný než obytný prostor)

Potenciální dopady: **nelze** jednoznačně **určit dopady** na naši cílovou populaci, není zřejmé, jakého počtu osob se opatření týká; opatření spíše procesuálního charakteru pro zefektivnění doplácení DnB, nicméně opatření nepřináší nové výhody pro CP

Stav: schváleno

Navrhované opatření č. 2: opatření vedoucí k určení výše odůvodněných nákladů na bydlení tak, aby součet těchto doplatků na bydlení tvořil celkovou sumu jednoho doplatku na bydlení, který odpovídá počtu osob fakticky užívající byt (či jiný než obytný prostor)

Potenciální dopady: **nelze** jednoznačně **určit dopady** na naši cílovou populaci (shodné s opatřením č. 1)

Stav: schváleno

Navrhované opatření č. 6: návrh na specifikaci hygienických norem a standardů kvality bydlení pro ubytovací zařízení (či jiný než obytný prostor) a vymezení kontroly dodržování těchto norem a standardů

Potenciální dopady: klasická bytová jednotka určená k nájemnímu bydlení obvykle vyhovuje požadovaným normám (např. vzhledem k tomu, že byla zkolaudována), problematické opět pro substandardní formy bydlení, riziko uzavírání ubytoven - **břemeno** především pro část cílové populace obývající substandardní formy bydlení, opakované kontroly nicméně přitěží i pro ostatní skupiny CP

Stav: schváleno

Pozměňovací návrh poslanců Nytrové a Stanjury: návrh na to, aby doplatek na bydlení nebyl poskytován pro jiné než obytné prostory

Potenciální dopady: DnB by byl v takovém případě odejmut všem osobám, které žijí v substandardní formě bydlení; významné **břemeno** pro část cílové populace žijící v substandardních formách bydlení, vysoká pravděpodobnost ztráty bydlení

Stav: nehlasovatelné (bylo schváleno, že DnB může být poskytnut i pro stavby určené k rekreaci, které

taktéž patří do substandardních forem bydlení, tudíž nelze přijmout – pozn. aut.)

Pozměňovací návrhy poslankyně Havlové: 1) návrh na povinnost opakovaných kontrol obytného prostoru (či jiného než obytného prostoru); 2) návrh na to, aby kontrolu objektu mohl navrhnout starosta obce, v níž se objekt nachází; 3) návrh na zastropování cen maximální možné výše doplatku na bydlení dle cenových map vytvořených certifikovaných realitních makléřů majících licenci od MMR

Potenciální dopady: 1) **břemeno** pro celou cílovou populaci, 2) bez možnosti kompetentně posoudit, jak velké části cílové populace by se opatření dotklo, nestanoveny situace, za jakých může starosta obce kontrolu nařídit, nicméně další kontroly představují pro cílovou populaci **břemeno**, 3) při vytvoření cenových map soukromými realitními kanceláři riziko, že cenová mapa nebude odpovídat skutečnému stavu - **břemeno** pro veškeré skupiny cílové populace

Stav: všechny tři návrhy zamítnuty

Pozměňovací návrh poslance Beznosky: návrh na zastropování maximální výše doplatku na bydlení na 1000 Kč, a to na 1 lůžko na ubytovně/měsíc

Potenciální dopady: při současných cenách nájemného na ubytovně by opatření znamenalo neschopnost jejích obyvatel hradit nájemné ve smluvené výši; riziko ztráty bydlení pro osoby užívající substandardní formu bydlení, které tedy představuje významné **břemeno**

Stav: zamítnuto

Pozměňovací návrh poslance Stanjury: návrh na požadavek závazného souhlasu obce k poskytnutí doplatku na bydlení v substandardních formách bydlení

Potenciální dopady: významné **břemeno** pro osoby požívající substandardní formy bydlení, nejsou stanovena kritéria pro rozhodování obce, která má konečnou rozhodovací pravomoc - vysoké riziko ztráty bydlení pro část cílové populace žijící v substandardní formě bydlení

Stav: schváleno

Leden 2017, sněmovní tisk: **783**

Navrhované opatření č. 3: návrh na zpřesnění postupu, který má příjemce dávky v substandardní formě bydlení podpořit v získání standardního bydlení jako základního předpokladu jeho sociálního začlenění – tzv. motivační plán, jehož podstatou je stanovení aktivit vedoucích k nalezení přiměřeného bydlení v bytě (či zařízení pobytových sociálních služeb) a časového harmonogramu za účelem dosažení tohoto cíle; v případě, že nebude žadatel korektně pracovat na plnění motivačního plánu, mu bude dávka odejmuta

Potenciální dopady: **břemeno** pro skupinu osob obývajících substandardní formy bydlení, které nastavuje další podmínky pro nárok těchto osob na DnB, které pakliže nebudou plněny, příjemce pomoci o dávku přijde; navíc neřeší problém nedostatku bytového fondu, v němž by bylo možné sociální bydlení provozovat

Stav: schváleno

Navrhované opatření č. 5: opatření sleduje dvě oblasti: 1) úpravu maximální výše uznatelných nákladů na bydlení v substandardních formách bydlení tak, aby byla přiměřená charakteru prostoru z hlediska jeho stavebně-technického určení a odrážela vyrovnanou podporu všech skupin příjemců dávkové pomoci; 2) zastropování ceny „služeb spojených s bydlením“ (tedy energií)

Potenciální dopady: 1) v praxi se to projeví snížením maximální výše odůvodněných nákladů na bydlení z 90 % normativních nákladů na 80 %, což představuje **břemeno** pro podskupinu cílové populace obývajících substandardní formy bydlení (snížení výměry doplatku na bydlení); 2) je naopak **výhodou** pro tuto část cílové populace, neboť současná praxe ukazuje, že ceny služeb spojených s bydlením smlouvané na ubytovných nekorrespondují s cenami obvyklými pro běžné nájemní bydlení, které jsou výrazně nižší

Stav: schváleno

Celkový počet návrhů opatření včetně zahrnutých pozměňovacích návrhů	13
- Z toho schváleno	6
- Z toho zamítnuto	6 + 1 nehlasovatelný
Dopady představující burdens pro CP	11
Dopady představující benefits pro CP	1

8 Diskuze

Výzkum identifikoval tři narativy ve vztahu k cílové populaci, které se mezi tvůrci politik na danou problematiku vyskytují. Jsou jimi:

Nar. 1) Osoby ohrožené nezaviněnou bytovou nouzí jako cílová skupina sociální záchranné sítě

Nar. 2) Osoby ohrožené bytovou nouzí mají právo na bydlení

Nar. 3) Osoby ohrožené bytovou nouzí jako rukojmí poskytovatelů substandardního bydlení

Každý z těchto narativů chápe problematiku sociálního bydlení jiným způsobem, respektive definuje určitý problém, který má být vyřešen. Jedná s tedy o vlastní výklad problematiky předznamenávající postoje tvůrců politik i možnou politickou intervenci:

	<i>Narativ č. 1</i>	<i>Narativ č. 2</i>	<i>Narativ č. 3</i>
Vymezený veřejně-politický problém	Část CP parazituje na daňových odvodech většiny občanů; Štědrá ekonomická podpora osob v BN	Zhoršená dostupnost CP k trhu bydlení; Nárůst osob CP; Diskriminace na TB rizikových skupin CP; Nevyhovující bytové podmínky ubytoven; Riziko zvýšení soc. napětí ve společnosti	Zneužívání sociálního systému „podnikateli s chudobou“ těžícími z chudoby CP; Nevyhovující bytové podmínky ubytoven; Sociální problémy vyskytující se v místě ubytoven/soc. vyloučených lokalit

Obhájci narativů své postoje často hájí „veřejným zájmem“. I tento veřejný zájem se přirozeně liší v každém narativu dle jeho idey. První narativ hovoří o nutnosti hájit *zájmy pracující většiny*, druhý narativ vyzdvihuje jako stěžejní *zájem dodržování práva na důstojné bydlení* a udržování sociální soudržnosti společnosti a poslední narativ tvrdí, že *veřejným zájmem je potření „byznysu s chudobou“*.

Vymezení problému (z nějž plynou i sledované cíle) a veřejného zájmu souvisí se sociální konstrukcí, kterou pak obhájci daného narativu připisují cílové populaci. Ta je kromě síly politické moci této populace tvořena přijatými představami, které o skupině osob v bytové nouzi obhájci narativu sdílí. Politická moc zvolené cílové populace je minimální, a proto na základě typologie cílových populací Schneiderové a Ingramové osciluje mezi skupinou závislých a deviantů.

Nar. 1) Člení cílovou populaci na devianty a závislé. Za devianty jsou považováni ti, kdo záměrně těží ze sociálního systému, a žijí tak na úkor většinové společnosti, a ti, kdo se v situaci bytové nouze ocitli vlastní vinou („parazit“, „sociálně nepřizpůsobiví“); za závislé naopak ti, kteří mají na svém kontě zásluhy vůči většinové společnosti a do své situace byli dotlačeni vnějšími okolnostmi („ti slušní“). Jedná se tedy o narativ, který cílovou populaci rozděluje do těchto dvou podskupin a dle tohoto dělení konstruuje sociální konstrukci konkrétních členů této populace.

Nar. 2) Cílovou populaci vnímá jako závislé. Naplňování práva na důstojné bydlení nemůže být nikomu odpíráno; osoby v bytové nouzi jsou si rovny a všichni si zaslouží bydlet.

Nar. 3) Sociální konstrukce cílové populace není jednoznačná, nelze ji zobecnit, neboť narativ se vztahuje pouze k části cílové populace, kterou jsou osoby v bytové nouzi obývající substandardní formy bydlení. Ani u této skupiny však není sociální konstrukce jednotná; zastánci narativu ji mohou vnímat jako závislé i devianty (závislí jako „oběti“, devianti jako „narušitelé veřejného pořádku“). Pozornost je zde primárně zaměřena k jinému problému a cílí na jinou populaci, na poskytovatele těchto substandardních forem bydlení, kteří představují uchazeče.

Z uvedeného vyplývá, že sociální konstrukce námi vytyčené cílové populace se přirozeně liší napříč narativy, může se však lišit i v rámci jednoho narativu. V případě prvního narativu proto, že je jeho obhájci cílová populace členěna na podskupiny, při čemž vůči jedné z nich jsou vykazovány pozitivní postoje, vůči druhé negativní. V případě třetího narativu proto, že cíle, jichž má být dosaženo, nejsou závislé na tom, jak je jeho obhájci cílová populace konstruována (ať už negativně, či pozitivně, vyřešení problému je ze všech pohledů nutné). Pouze druhý narativ přistupuje k celé cílové populaci jednoznačně shodně.

Byť byly mezi tvůrci politik rozpoznány různé sociální konstrukce, které cílové populaci přiřítají, není možné jednoznačně určit, jakým rizikovým sociálním skupinám patří. Některé pozitivně vnímané skupiny byly tvůrci politik zmiňovány (typicky senioři, mladé rodiny, samoživitelé), problémové je však přiřazení negativních postojů konkrétním skupinám, ty jsou obvykle spíše „nálepkovány“ (zmiňovány pouze termíny neodkazující ke konkrétní skupině, výjimku představovalo explicitní zmínění Romů, v určitých případech negativní konotace spjaté s bydlením na komerční ubytovně). Některé rizikové skupiny pak nebyly zmiňovány vůbec (např. osoby po ukončení výkonu trestu odnětí svobody, oběti domácího násilí).

Prokázalo se, že postoje tvůrců politik nejsou vůči cílové populaci totožné, nicméně velký počet skupin, které patří do cílové populace, komplikují jednoznačné určení toho, jaké přijaté konstrukce dominují. Jejich určení je totiž závislé i na vytyčení problému, který může část této populace stavět do role viníků, jinou do role obětí, či dokonce tutéž skupinu označovat oběma způsoby. Určité skupiny také může zdůrazňovat, jiné zcela upozadovat. Nevyjasnění skupin, které by dle tvůrců politik měly být do systému pomoci zařazeny, či naopak vyjmuty, představuje komplikace pro vytvoření uceleného systému, který předpokládá vymezení cílové populace, na němž se tvůrci politik zatím nebyli schopni shodnout.

Svou roli pro průtahy v přijetí zákona o sociálním bydlení může sehrávat i skutečnost, že cílová populace disponuje nízkou politickou mocí. Přístup SKCP ji považuje za prvek stejné úrovně jako je přijetí vytvořených představ o populaci, má tedy na rozhodování tvůrců politik vliv též. To vyplývá ze snah politických představitelů o udržení vlastní politické moci (pro veřejnost nepopulární politická opatření představují

politický risk; opatření cílená na populaci, která představuje pouze malý voličský potenciál, zase mohou tvůrci upozadovat a oddalovat).

O tom, jak tvůrci politik celkově k cílové populaci přistupují, může jiným způsobem vypovědět i rozložení zátěží a výhod, které pro tuto populaci představují navrhovaná politická opatření.

Celkový počet návrhů opatření včetně 23	
zahrnutých pozměňovacích návrhů	
Dopady představující burdens pro CP	12
Dopady představující benefity pro CP	10

Data poukazují na poměrně vyrovnanou distribuci břemen a zátěží pro cílovou populaci²³, což opět vypovídá o určité míře diverzity, jak k cílové populaci přistupovat. K pochopení této diverzity stačí uvedená data, nicméně je žádoucí uvést doplňující komentář, který umožní data pochopit hlouběji.

Narativ, jenž přiznává právo na důstojné bydlení, skrze své návrhy opatření přináší 9 z celkových 10 potenciálních výhod pro cílovou populaci. To znamená, že ze všech zbylých návrhů politiky patřících pod jiné narativy znamenalo pouze jedno výhodu pro osoby v bytové nouzi. A z opačné perspektivy – narativ, jenž vymezil jako problém „byznys s chudobou“, přináší části cílové populace (osobám žijícím na komerčních ubytovnách) pouze jedinou výhodu a 11 zátěží.

Přitom obhájců nepodmíněného práva na bydlení je méně než těch, kteří obhajují dva zbylé narativy – ty pak určitým skupinám cílové populace přiřazují negativní charakteristiky, a právo na pomoc jim na základě toho odpírají. Šance na prosazení do politického návrhu tak mají spíše břemena – tvůrci politik jako neakcentovanější problém (a to jak v rámci projednávání na půdě PS ČR, tak i skrze četnost návrhů

²³ Součet benefity a burdens netvoří stejné číslo jako počet navrhovaných opatření. To je dáno dvěma faktory: 1) u dvou z navrhovaných opatření nebylo možné určit povahu dopadu; 2) jedno opatření v sobě

politik) uvádí provozování komerčních ubytoven. Ten mohou – alespoň do chvíle, kdy toto podnikání pro účely sociálního bydlení zakázou – eliminovat pouze snížením veřejných financí, které k jejich provozovatelům putují, a vytváří jim tak zisk. Toho dosahují dalšími překážkami pro přiznávání doplatku na bydlení osobám požívajícím tyto formy bydlení, které skrze opatření nastolují. Je jasné, že tyto překážky jsou významné především pro příjemce pomoci – možnost vyššího odebrání dávky zvyšuje i možný počet osob, kterým tím hrozí ztráta bydlení. Břemena pro provozovatele ubytoven tak jdou obvykle ruku v ruce se zátěžemi pro osoby v bytové nouzi.

O pochopení současného stavu politiky sociálního bydlení jsme usilovali na základě pochopení interpretací sociální reality v této oblasti tvůrci politik. Snaha změnit stávající situaci je patrná, ani jeden z narativů nechápe současný stav jako žádoucí. Problém ovšem představuje zaměření tvůrců politik na jiná témata, která se sice vzájemně mohou prolínat, jejich cíle jsou však odlišné a řešení jednostranná. Diverzita panuje i v postojích k cílové populaci. Právě rozptýlenost celé problematiky znamená bariéru pro komplexní řešení situace.

Akcentace určitého problému bez zaměření na potřebné souvislosti a nejasnosti ohledně sociálních konstrukcí cílové populace ztěžují snahy o přijetí zákona, navíc mohou potenciálně zhoršovat i stávající situaci. Pojďme si proto nabyté poznatky představit na diskuzi konkrétního příkladu:

Největší pozornost je ze strany tvůrců politik věnována osobám užívajícím komerční ubytovny. Na straně jedné stojí deklarovaný postoj o nevyhovujících podmínkách, v nichž musí žít, kdy tvůrci politik návrhy politických opatření odůvodňují snahou o to zlepšit jejich bytové podmínky a důstojný život podporou v hledání standardních forem bydlení. Na straně druhé má však většina takových opatření na tyto osoby restriktivní dopad, kdy jsou jim přikládány další zátěže, aby na podporu v bydlení dosáhli – nalezení substandardního bydlení vyžaduje delší časový horizont, mnohdy se navíc osoby na ubytovně nachází z důvodu, že standardní bydlení nebyly schopny najít (např. z důvodu diskriminace na trhu s bydlením). Osoby v takové situaci ale potřebují pomoc okamžitou, a to zejména v podobě přiznání doplatku na bydlení. Právě pro něj jsou ale kladeny další podmínky, což situaci těmto lidem ještě více komplikuje. Některé

neslo dvě úpravy, při čemž jedno představuje benefity a druhé břemena. Jejich součet je proto ve výsledku o číslo nižší.

vznikající nároky jsou kladeny přímo na ně, jiné ale na provozovatele ubytovny, jejichž plnění nemají ve své moci ovlivnit. To znamená, že jsou neustále vystavováni dalším hrozbám, že budou o dávku připraveni.

Oficiálně deklarovaný postoj navádí k přiřazení takových osob do skupiny závislých (nedůstojné podmínky, potřeba pomoci ukončení „obohacování na nejchudších“), nicméně v praxi zatím politické návrhy neměly výrazné pozitivní dopady na zlepšení situace těchto osob. Podíváme-li se totiž na vnímání této populace blíže, zjistíme, že tvůrcům politiky vadí především využívání sociálního systému provozovateli ubytoven než samotná situace osob v bytové nouzi, kterou své jednání odůvodňují. To můžeme odvodit jednoduše: tvůrci politik často zmiňují problémy, které přičítají obyvatelům ubytoven (drobná kriminalita, hluk, snížení atraktivity města, potřeba kontroly těchto lidí, zda posílají své děti do školy atd.), vytváří návrhy politik, které znesnadňují přiznání doplatku na bydlení těmto osobám, ale zároveň nezavádí reciproční opatření, která by pro tyto osoby zvyšovala dostupnost standardního bydlení. Tím je myšleno především legislativní stanovení odpovědnosti vymezených aktérů za realizaci sociálního bydlení, neboť v současnosti není dostatečný objem obecního bytového fondu, jehož by bylo možno pro tyto osoby využít. Je na ně tedy vytvářen tlak, aby se přestěhovali do standardního ubytování, zároveň jim toto bydlení ale není nabídnuto, neboť bytový fond prostě není dostatečný. Strana nabídky bydlení tak dál zůstává mimo zorné pole tvůrců politik, odpovědnost za nalezení přiměřeného a vhodného bydlení mají v současnosti opět pouze tyto osoby v bytové nouzi („*path dependence*“).

Pro tvůrce politik je nicméně politicky výhodné se této problematice věnovat, neboť problém s provozováním ubytoven trápí i občany, kteří žijí v jejich blízkosti. Vzhledem k tomu, že došlo k výraznému nárůstu počtu těchto zařízení, dotýká se problém i většího počtu potenciálních voličů. Tvůrci politik proto deklarují, že problém vyřeší – jakým způsobem toho dosahují, bylo popsáno výše. Právě na tento problém cílí největší počet návrhů politických opatření (13), které byly ve sledovaném období vytvořeny. Zároveň návrhy politických opatření zaměřené tímto směrem ukazují, že již není za současné situace možné sledovat pouze dílčí cíl bez ohledu na další veřejně-politické problémy vyskytující se v problematice sociálního bydlení, neboť takové řešení nemůže účinně vzniklou situaci řešit, aniž by vznikl problém jiný.

Shrnující tabulka

	Sociální konstrukce cílové populace	Četnost návrhů politik schváleno /zamítnuto	Rozložení potenciálních dopadů benefits / burdens
<i>Narativ č. 1</i>	<i>podskupina 1: závislí</i>	1 / 0	0 / 1
	<i>podskupina 2: devianti</i>	<i>společné s nar. 3: 3 / 3</i>	<i>společné s nar. 3: 0 / 6</i>
<i>Narativ č. 2</i>	<i>závislí</i>	8 / 1	9 / 0
<i>Narativ č. 3</i>	<i>nejednoznačné, mohou být závislí i devianti</i>	6 / 7	1 / 11

Závěr

Právo na bydlení bylo poprvé uznáno již roku 1948. Evropské státy v současnosti pojmají problematiku sociálního bydlení různorodě na národních úrovních. Snahy o sjednocení přístupů na nadnárodní úrovni ale není možné aktuálně přijmout právě vzhledem k odlišnostem, které jednotlivě uplatňované systémy vykazují.

V České republice patří problematika sociálního bydlení mezi nejvýraznější a přetrvávající problémy sociální politiky. Jedná se o téma, které v posledních letech proniklo do zájmu médií, stejně tak se etablovalo i v politické aréně, kdy ho tvůrci politik za veřejně-politický problém uznávají již celou dekádu.

Navzdory těmto skutečnostem se sociálnímu bydlení zatím nedostalo žádoucí pozornosti ze strany sociálních vědců, kdy chybí zejména policy analysis dané politiky. Záměrem předkládané práce proto bylo přispět k rozšiřování realizovaných výzkumných šetření v této oblasti a opětovně upozornit na naléhavost problematiky, která se dennodenně dotýká statisíců občanů ČR.

Politika byla analyzována právě vzhledem k této cílové populaci osob v bytové nouzi (čili osob ohrožených vyloučením z bydlení) a to na základě metodologicko-teoretického přístupu sociální konstrukce cílových populací, který v současnosti patří mezi nejvýznamnější směry studia veřejných politik. I přesto se ale v prostředí českého zkoumání veřejných politik prozatím příliš neuchytilo.

Systém sociálního bydlení patří ve vyspělých evropských zemích nedílně k základním agendám welfare state, neboť v kapitalistických státních zřízeních přirozeně existují sociální nerovnosti mezi občany, které je třeba zmírňovat, aby se co nejméně těchto občanů ocitalo pod hranicí chudoby, aby byl eliminován počet sociálně vyloučených, aby nevznikaly stále další sociální problémy a byla naopak posilována sociální soudržnost a naplňována lidská, občanská i sociální práva.

V České republice je podpora v oblasti přístupu k bydlení u sociálně slabých skupin v současnosti realizována převážně podporou „poptávky po bydlení“²⁴, kterou tvoří především sociální dávky příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení, jež mají sloužit k udržení sociálního nájemního bydlení jejím příjemcům. Na straně podpory „nabídky bydlení“ participují zejména poskytovatelé sociálních pobytových zařízení (např. azylové domy) včetně neziskových a charitativních organizací. Částečně se na tomto přístupu podílí i samosprávy skrze pronajímání svého bytového fondu pro účely

²⁴ A poskytováním sociálních služeb.

sociálního bydlení. Obecní bytový fond však v 90. letech minulého století prošel procesem privatizace, a je proto značně omezený; nestačí pokrývat poptávku po sociálním bydlení. Sociální bydlení je tak odchýleno spíše směrem k podpoře „na hlavu“, systém je však finančně náročný, výdaje na něj každoročně stoupají, a přesto nevykazuje potřebnou efektivitu. Stále více osob je vytlačováno do substandardních forem bydlení a přijatá politická opatření nestačí na prohlubující se problematiku účinně a pružně reagovat. Snahy o změnu se přitom mezi tvůrci politik objevují již celé desetiletí a současná vláda dokonce schválení zákona uvedla jako jeden z cílů ve svém programovém prohlášení.

Zapříčiněná situace proto dala vzniknout otázce, proč v ČR stále onen zákon chybí. Zákon, který by systém sociálního bydlení jasně definoval, vymezil cílovou populaci a stanovil odpovědnost za jeho realizaci. Tato diplomová práce si proto za svůj cíl stanovila pochopení současného stavu uplatňované politiky sociálního bydlení vůči osobám v bytové nouzi na základě přístupu sociálních konstrukcí cílových populací.

Výzkum identifikoval tři narativy, jež zastávají tvůrci politik. První je označen jako **„Osoby ohrožené nezaviněnou bytovou nouzí jako cílová skupina sociální záchranné sítě“**. Již z názvu je patrné, že cílovou skupinu rozděluje na osoby, které nezavinily svou bytovou nouzi (a zaslouží si proto pomoc), a osoby, které za ni nesou odpovědnost (a pomoc si proto nezaslouží). Takto je členěna i sociální konstrukce cílové populace na závislé a devianty. Jeho obhájci zdůrazňují potřebu zefektivnění systému tak, aby závislým byla poskytována potřebná pomoc a aby tato pomoc byla odejmuta deviantům, kteří jsou příživníky většinové společnosti. Opatření, která představují tento narativ a byla za sledované období vytvořena, však nepřinášejí žádné výhody cílové populaci, mají povahu zátěží.

Druhým je **„Osoby ohrožené bytovou nouzí mají právo na bydlení“**. Zastánci tohoto narativu chápou právo na bydlení jako základní lidské právo, které nemůže být nikterak podmiňováno. Za hlavní problém považují zhoršující se situaci těchto osob a jejich neustálý růst, kdy volají po zajištění komplexního systému sociálního bydlení, který by eliminoval nepříznivé jevy, které tyto osoby ohrožují (nevyhovující podmínky pro žití, odebírání dětí na základě ekonomické situace rodiny, diskriminace na trhu s bydlením apod.). Cílovou populaci proto chápou jako závislé, kteří si zaslouží solidaritu většinové společnosti. Navrhovaná politická opatření vychází ze skutečnosti, že sama situace osob

v bytové nouzi je těžkým životním obdobím, a přináší proto dopady na tyto osoby v podobě výhod. Komplexní řešení, které navrhuje a které má jako jediný potenciál systém reálně zlepšit (zákon o sociálním bydlení), však zatím nebylo přes deklarace tvůrců politik přijato.

Třetí narativ nazvaný „**Osoby ohrožené bytovou nouzí jako rukojmí poskytovatelů substandardního bydlení**“ je primárně orientován na jinou cílovou populaci, kterou představují provozovatelé komerčních ubytoven. Ti jsou zde chápáni jako uchazeči, vůči nimž je třeba bojovat, aby byl ukončen „byznys s chudobou“. Problém tedy představuje tento druh podnikání, který zneužívá sociální systém. Cílová populace (resp. její část osob žijících na ubytovnách) je zde do určité míry opomíjena, z čehož plyne skutečnost, že nehraje roli, jakou sociální konstrukci jí tvůrci politik přikládají. Nicméně identifikována byla jak sociální konstrukce závislých, tak deviantů. V tomto případě nedošlo k dělení populace na tyto dvě skupiny dle sdílených charakteristik jako v případě prvního narativu; cílová populace představuje závislé, či devianty pouze dle postoje každého konkrétního zastávce tohoto narativu – tentýž jedinec může z pohledu dvou tvůrců politiky představovat obě skupiny (proto při hledání řešení problému nehraje sociální konstrukce naší cílové populace roli). Navrhovaná opatření jsou tak směřována ke snaze omezit přístup provozovatelů ubytoven k veřejným financím, a to skrze další podmínky, které jsou pro získání příslušné dávky osoby v bytové nouzi třeba. Téměř všechna opatření proto mají povahu zátěží i pro skupinu naší cílové populace, neboť zvyšují riziko ztráty bydlení (konkrétně 11 zátěží a 1 výhoda).

Je zřejmé, že se identifikované narativy liší jak v pojetí toho, co je považováno za problém, tak i cílech a postojích ke zkoumané populaci. Každý z nich využívá vlastní perspektivy náhledu na problematiku, ale kromě narativu „*Osoby ohrožené bytovou nouzí mají právo na bydlení*“ ji žádný ze zbylých není schopen pojmut uceleně. Tato nedozírnost představuje problém zejména z toho důvodu, že sociální bydlení zůstávalo stranou pozornosti tvůrců politik po dlouhou dobu a problémy eskalovaly, tudíž se v současnosti nelze zaměřit pouze na jeden z problémů a ostatním nevěnovat pozornost. Předznamenává to totiž riziko prohlubování již tak krizové situace a vznik nových problémů.

Kromě problému nesystematičnosti navrhovaných řešení a široké škály možností, jak problematiku interpretovat, představuje překážku pro přijetí zákona o sociálním bydlení nejednoznačnost sociální konstrukce, která je cílové populaci přiřazena. Přirozeně byly předpokládány rozdíly mezi jednotlivými narativy, výzkum však prokázal, že ani uvnitř nich (až na výjimku „*Osoby ohrožené bytovou nouzí mají právo na bydlení*“) nepanuje konsensus. Na cílovou populaci je nahlíženo různými způsoby bez jasných kritérií, kterými by bylo možné tyto způsoby kvalifikovat. Tvůrci politik sice ospravedlňují své postoje k populaci na základě jednání a charakteristik, které jí připisují, ovšem není možné z těchto vodítek určit, jaké sociální skupiny mají na mysli. Cílová populace je značně heterogenní, k přiřazení různorodých konstrukcí určitým skupinám měla posloužit kategorizace rizikově ohrožených skupin. Takto vymezené sociální skupiny však tvůrci politik nezmiňují, kategorizaci staví na prisouzených charakteristikách, které nejsou prakticky zobecnitelné. (čili na stereotypních představách). Právě příliš velké množství podskupin cílové populace situaci komplikuje a znesnadňuje přijetí zákona o sociálním bydlení.

Současný stav politiky vychází z výše uvedených problémů. Problematiku je nutné jasně definovat v její komplexnosti a stanovit okruh osob, které mají právo na problému participovat. V současné chvíli je však pojetí vymezení problému odvislé pouze od postojů a zájmů daného tvůrce politiky a postoje k cílové populaci jsou kategorizovány vágně. To znemožnilo určit, jakým sociálním podskupinám je v politické aréně spíše přisuzováno právo na podporu a které vykazují pouze malou podporu. Dělení na závislé a devianty je nicméně zcela zřejmé a implikuje další rozpory mezi tvůrci politik, kdo má být při přijetí uceleného systému sociálního bydlení do systému zařazen.

Aktuálně se tvůrci politik v problematice sociálního bydlení zaměřují především na problematiku fungování komerčních ubytoven jakožto substandardních forem bydlení. Tento problém je uznán konsensuálně napříč politickým spektrem a vykázal největší počet návrhů politických opatření, které se ho pokouší eliminovat. Zároveň do určité míry opomíná samotnou situaci sociálně potřebných, zaměřuje se pouze na substandardní formy bydlení a snahu o omezení veřejných financí, které do podnikání s komerčními ubytovnami plynou. Z druhého pohledu je to ovšem problém, který se nejbližší dotýká života ostatních členů společnosti, a pro tvůrce politik tak představuje prostor, kde je možné při jeho úspěšném řešení získat potenciální voliče a upevnit si tak politickou moc. Nicméně samotná snaha o eliminaci komerčních ubytoven neřeší žádný

z jiných problémů, naopak může další problémy – při sledování tohoto cíle bez přihlídnutí k problémům jiným – vyvolat.

Sociální bydlení představuje jeden z největších přetrvávajících nedostatků sociální politiky v ČR. Neustále stoupá počet osob v bytové nouzi (a to včetně dětí), pro něž se vzdaluje dostupnost běžného bydlení a je zřejmé, že se v této situaci může ocitnout prakticky každý. Autorka této práce proto považuje za důležité na problematiku systematicky upozorňovat a touto prací se pokusila přispět k rozšíření poznatků analýzy politiky sociálního bydlení, neboť podobné studie stejně jako samotný zákon absentují.

Summary

The right for accommodation was recognized for the first time at 1948. European countries at nowadays understand problemacy of social housing in various ways at national levels. Attempts to unify different approaches on supranational level is not possible however, because of particular differences between particular national politics. The issue of social housing belongs to one of the most distinctive and persisting in the Czech Republic. It concerns especially those topics, which strongly resonated in the media, subsequently were established in the political arena and recognized as coherent public-political agenda among politics for approximately one decade. In spite of these facts, the issue of social housing itself haven't received required attention by social scientists, performing a particular policy analysis, yet. Social housing issue has been a vastly discussed topic in the czech policy, but has not been solved coherently. The number of people (including children) in need for such an institution is constantly rising, the accessibility of regular, permanent housing is slowly, but steadily moving away from these people. It is the intention of this work to contribute to further studies and development on the particular topic and draw both public's and expert's attention to the urgency of this topic.

Research has identified three narratives as a policymakers. The first is identified as **"Persons at risk of uninitiated housing need as a target group of social safety net"**. From the title it is clear, that the target group is divided on people who have not caused their housing distress (and deserves help) and those who are responsible for it (and therefore do not deserve their help). In this way, the social structure of the target population is divided into addicts and deviants. Its advocates emphasize the need to streamline the system so that addicts are provided with the necessary assistance and that this assistance is withdrawn from deviants who are the spongers of the major society. Measures that represent this narrative and have been created over the monitored period, however, do not bring any benefits to the target population and are of a nature of burden.

The second narrative is **"People at risk of housing need to have the right for housing"**. Exponents of this narrative understand the right to housing as a basic human right, which can not in any way be conditioned. They consider the main problem of

these people and their constant growth as calling for a comprehensive social housing system that eliminates the adverse effects that these people endangers (inadequate living conditions, child abduction based on family economic situation, market discrimination, etc.). Therefore they understand target population as addicted, who deserve the solidarity of the majority society. The proposed politic measures are based on the fact that the very situation of people in housing distress is a difficult period of living, and therefore brings benefits to these people in the form of benefits. The complex solution it proposes and which has the only potential to realistically improve the system (the Social Housing Act) has not yet been adopted, despite policy makers declarations.

The third narrative called "**Persons at risk of housing distress taken as hostages of providers of low-standard housing**" is primarily oriented to another target population represented by operators of commercial hostels. They are seen here as candidates against whom it is necessary to fight to end the "poverty business". In this case the problem is this kind of business that exploits the social system. The target population (or some of those living in dormitories) is somehow neglected here which implies the fact that it does not play the role of the social construct that policy makers put it in. However, both social constructions of addicts and deviants were identified. In this case, there was no division of the population into these two groups according to the shared characteristics as same as in the first narrative; The target population is dependent or deviant only according to the attitude of each concrete proponent of this narrative - the same individual can represent both groups from the point of view of two policy makers (therefore the role of the social construct of our target population is not so important in finding a solution to this problem). The proposed measures are thus aimed at restricting the access of hostel operators to public finances through other conditions that are needed to obtain the appropriate benefit of a person in housing distress. Almost all measures are therefore burdensome for the group of our target population, as they increase the risk of losing their homes (specifically 11 burdens and 1 benefit).

It is clear that the identified narratives differ both in the concept of what is considered as a problem and the goals and attitudes to the population surveyed. Each of them uses its own perspectives on the issue, but apart from the narrative "*People at risk of housing need to have the right for housing*", none of the others are able to cope with it. This

imbalance poses a particular problem because social housing has remained without attention for policymakers for a long time and problems have escalated, so at present time, one can not focus only on one of the problems and do not pay attention to others. This implies the risk of deepening the already critical situation and the emergence of new problems.

Apart from the problem of the coherence of the proposed solutions and the wide range of possibilities to interpret the issue, the ambiguity of the social construction that is assigned to the target population is an obstacle to the adoption of the Social Housing Act. Naturally, differences between the narratives were assumed, but research has shown that even within them (with the exception of "*People at risk of housing need to have the right for housing*") there is no consensus. The target population is viewed in different ways without clear criteria that could qualify these ways. Although policy makers justify their attitudes towards the population based on the behavior and characteristics attributed to them, it is not possible to determine from these guidelines what social groups they have in mind. The target population is considerably heterogeneous, the categorization of risk groups should be used to assign different structures to certain groups. However, the social groups defined this way are not mentioned by policy makers, categorizing them is based on attributable characteristics that are not universally generable. (stereotypical ideas). Too many sub-groups of the target population complicate the situation and make it difficult to adopt a Social Housing Act.

The current state of the politics is based on the above-mentioned problems. The issue needs to be clearly defined in its complexity as same as people who have the right to participate in the problem. At present however, the concept of defining the problem is dependent only on the attitudes and interests of the policy maker and attitudes towards the target population are categorized hazily. This made it impossible to determine which social subgroups are in the political field rather attributed to the right to support and which show little need of support. However, the division into dependents and deviants is quite obvious and implies further contradictions between policymakers who are to be included in the system when adopting a comprehensive system of social housing.

Currently, social policy makers focus mainly on the function of commercial hostels as substandard housing. This problem is acknowledged consensually across the political spectrum and has the largest number of policy proposals that it is trying to eliminate. At the same time, it neglects a certain situation of the socially needed people, it focuses only on substandard forms of housing and the effort to reduce the public finances that flow into business with commercial hostels. On the other hand this is the problem that most closely affects other members of the society, and thus provides policy makers with a space where it is possible to win potential voters in order to consolidate political power. However, the very effort to eliminate commercial hostels does not solve any of the other problems, on the contrary, other problems - in pursuit of this goal without taking into account the problems of others - may cause other problems.

Social housing is one of the largest persistent problems in social policy in the Czech Republic. The number of people in housing distress (including children) is constantly rising, for which the availability of normal living is being removed, and it is clear that virtually everyone can find themselves in this situation. The author of this thesis considers it so important to systematically draw attention to this issue and has tried to contribute the dissemination of the analysis of the social housing policy, because similar studies, like the law itself, are absent.

Použitá literatura

BUSCH- GEERTSEMA, V. Ukončování bezdomovectví jednotlivců bez domova. Přednáška a prezentace, Brno, 8. 6. 2015.

CORTAZZI, Martin. *Narrative analysis*. Washington, D.C.: Falmer Press, 1993. ISBN 9781850009634.

DURN, Anne. *Diskurzivní přístupy v policy analysis*. In: NEKOLA, Martin, Hana GEISLER a Magdalena MOURALOVÁ. *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2011, s. 64- 104. ISBN 978-80-246-1865-4

EU. Sociální bydlení v EU. [online] 2013 [cit. 14. 3. 2017] Dostupné z WWW: <http://www.mmr.cz/getmedia/c73c2300-eb55-4274-9a38-da1d1e89cd45/Socialni-bydleni-v-EU.pdf>

HACKER, Friedrich. *Aggression der modernen Welt*. Wien : Fritz Molden, 2008. 556 s. ISBN 3-7632-1665-0.

HAJER, Maarten; LAWS, David. Ordering through Discourse. In MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert, E. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press, 2006. s. 251-269. ISBN 0-19-926928-9.

HOPPE, Robert. 2002. Cultures of Public Policy Problems. *Journal of Comparative Policy Analysis*. 4(3): 305-326.

HRADECKÝ, Ilja. *Definice a typologie bezdomovství: [zpráva o realizaci aktivity č. 1 projektu Strategie sociální inkluze bezdomovců v ČR]*. Praha: Pro Sdružení azylových domů vydala Naděje, 2007. ISBN 9788086451138.

LINDOVSKÁ, Eliška. *Situační analýzy výkladů reality bezdomovectví a vyloučení z bydlení v přístupech podporovaného bydlení a jejich implikace pro sociální práci*. Disertační práce, Ostrava: FSS OU, 2016.

LUX, Martin. *Bydlení - věc veřejná: sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002, 287 s. ISBN 80-86429-12-1.

LUX, Martin a Tomáš KOSTELECKÝ. *Bytová politika: teorie a inovace pro praxi*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011, 229 s. ISBN 978-80-7419-068-1.

LUX, Martin, Martina MIKESZOVÁ a Petr SUNEGA. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením: mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. Vyd. 2. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2010, 64 s. ISBN 978-80-7330-176-7.

LUX, Martin a kol. *Priorita č. 1: Sociální bydlení*. Nepublikovaný podklad pro formulaci Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011 – 2015 (ASZ, 2011)

MIKESZOVÁ, M., LUX, M., POLEDNIK, M., SUNEGA, P. Inovace v české bytové politice číslo jedna: sociální a garantované bydlení. In LUX, M., KOSTELECKÝ, T. (eds.) *Bytová politika. Teorie a inovace pro praxi*. Praha: SLON / Sociologický ústav AV ČR, 2011.

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (MPSV). *Analýzy stávajícího legislativního prostředí v oblasti péče o sociálně ohrožené skupiny obyvatel s vyšším prahem dostupnosti kvalitního bydlení a návrh jeho úpravy*. Praha: MPSV, 2013.

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (MPSV). *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025* [online]. Praha: MPSV, 2015. [cit. 25. 1. 2017]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/22514/Koncepce_soc_bydleni_2015.pdf

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (MPSV). *Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020* [online]. Praha: MPSV, 2014. [cit. 3. 3. 2017]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/17082/strategie_soc_zaclenovani_2014-20.pdf

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (MMR). *Návrh koncepce přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst obývaných převážně občany romského etnika*. Praha: MMR, 2008.

MORÁVEK, Jan. *Analýza rámců*. In: NEKOLA, Martin, Hana GEISLER a Magdalena MOURALOVÁ. *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2011, 305 s. ISBN 978-80-246-1865-4.

NEWTON, Linda. *“It Is Not a Question of Being Anti- immigration”: Categories of Deservedness in Immigration Policy Making*. In SCHNEIDER, Anne, L; INGRAM, Helen. *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy*. Albany: State University of New York Press, 2005. s. 139-172. ISBN 0-7914-6342-7.

OSN. *Všeobecná deklarace lidských práv*. [online] 1948 [cit. 28. 2. 2017] Dostupné z WWW: <<http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>>.

Platforma pro sociální bydlení [online]. [cit. 2. 3. 2017]. Dostupné z: <http://socialnibydeni.org/>

Plzák, Valentýn. *Co je příčinou současných problémů s doplatkem na bydlení?* In: *Alternativa*. [online]. 2015. [cit. 5. 3. 2017]. Dostupné z: <http://alternativaplus.cz/2015/08/co-je-pricinou-soucasnych-problemu-s-doplatkem-na-bydleni/>

PURKRÁBEK, Miroslav. POTŮČEK, Martin, Miroslav PURKRÁBEK a Petr HÁVA. *Analýza událostí veřejné politiky v České republice: soubor analýz událostí veřejné politiky po roce 1989*. 1. vyd. Praha: Vesmír, 1994, 159 s. ISBN 80-85977-01-x.

Rozsypal, Michael, 2017. 200 tisíc Čechů v bytové nouzi. „Vláda musí udělat konkrétní kroky proti byznysu s chudobou,“ myslí si Ripka. In: *Český rozhlas*. [online]. 2017. [cit. 5. 3. 2017]. Dostupné z: http://www.rozhlas.cz/plus/interviewplus/_zprava/200-tisic-

[cechu-v-bytove-nouzi-vlada-musi-udelat-konkretni-kroky-proti-byznysu-s-chudobou-mysli-si-ripka--1687333/](https://www.mps.cz/cechu-v-bytove-nouzi-vlada-musi-udelat-konkretni-kroky-proti-byznysu-s-chudobou-mysli-si-ripka--1687333/)

SCHNEIDER, Anne, L; INGRAM, Helen. *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy*. Albany: State University of New York Press, 2005. 361 s. ISBN 0-7914-6342-7.

SCHNEIDER, Anne L., INGRAM, Helen. *Policy design for democracy*. Lawrence : University Press of Kansas, 1997. 241 s. ISBN 0-7006-0844-3.

SCHNEIDER, Anne, L.; INGRAM, Helen. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy, *The American Political Science Review*. 1993, Vol. 87 (No. 2). s. 334-347.

SCHNEIDER, Anne L., SIDNEY, Mara. What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory?. *The Policy Studies Journal*. 2009, Vol. 37(No. 1).

Sněmovní tisk 256 Novela zákona o hmotné nouzi. In: *Poslanecká sněmovna ČR* [online]. [cit. 15. 3. 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=256>

STRAUSS, Anselm L. a Juliet M. CORBIN. 1999. *Základy kvalitativního výzkumu: postupy a techniky metody zakotvené teorie*. Boskovice: Albert, 196 s. SCAN. ISBN 80-85834-60-x.

VESELÝ, Arnošt. 2009. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Praha: Karolinum, 262 s. ISBN 978-802-4617-145.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. 2007. *Programové prohlášení druhé vlády Mirka Topolánka*.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. 2014. *Programové prohlášení vlády Bohuslava Sobotky*

VOP. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006*. Brno, 2007.

Legislativní dokumenty

24. Návrh poslanců Davida Kádnera, Tomia Okamury, Radima Fialy, Petra Adama, Augustina Karla Andrleho Sylora, Marka Černocho, Karla Fiedlera, Olgy Havlové, Jany Hnykové, Jaroslava Holíka, Martina Lanka, Karla Pražáka, Milana Šarapatky a Jiřího Štětiny na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů
/sněmovní tisk 40/

47. Senátní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů
/sněmovní tisk 155/

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

/sněmovní tisk 351/

Předpis 98/2017 Sb.²⁵

Předpis 252/2014 Sb.

²⁵ Obsahuje důvodové zprávy, připomínky z meziresortního připomínkového řízení atd.

Vládní návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení – EU /sněmovní tisk
1065/

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů,

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Seznam příloh

Příloha č. 1: Typologie ETHOS rozšířená o subnárodní kategorie (tabulka)

Příloha č. 2: Prioritní skupiny domácností mající přednost pro stanovené formy bydlení (tabulka)

Přílohy

Příloha č. 1: Typologie ETHOS rozšířená o subnárodní kategorie (tabulka)

Koncepční Kategorie	Operační kategorie	Forma bydlení	Generická (druhov) Definice	Národní subkategorie	*	
BEZ STŘECHY	1 Osoby přežívající Venku	1.1 Veřejné prostory nebo venku (na ulici)	Osoby přežívající na ulici nebo ve veřejně přístupných prostorech bez možnosti ubytování	1.1.1 Osoby spící venku (např. ulice, pod mostem, nádraží, letiště, veřejné dopravní prostředky, kanály, jeskyně, odstavené vagony, stany, garáže, prádelny, sklepy a půdy domů, vraky aut)	b	
	2 Osoby v noclehárně	2.1 Noclehárna	Osoby bez obvyklého bydliště, které využívají nízkoprahové noclehárny	2.1.1 Osoby v nízkoprahové Noclehárně 2.1.2 Osoby sezonně užívající k přenocování prostory zařízení bez Lůžek	B B	
BEZ DOMOVA	3 Osoby v ubytovnách pro bezdomovce	3.1 Azylový dům pro bezdomovce	Osoby v azylových Domech s krátkodobým ubytováním	3.1.1 Muži v azylovém domě 3.1.2 Ženy v azylovém domě 3.1.3 Matky s dětmi v azylovém Domě 3.1.4 Otcové s dětmi v azylovém Domě 3.1.5 Úplné rodiny v azylovém Domě 3.1.6 Osoby v domě na půli cesty	b b b b	
		3.2 Přechodná Ubytovna	Osoby ve veřejných ubytovnách s krátkodobým ubytováním, které nemají vlastní Bydlení	3.2.1 Osoby ve veřejné komerční ubytovně (nemají jinou možnost bydlení) 3.2.2 Osoby v přístřeší po vystěhování z bytu	B B	
		3.3 Přechodné Podporované Ubytování	Bezdomovci v přechodném bydlení se sociální podporou	3.3.1 Bydlení s podporou výslovně určené pro bezdomovce neexistuje	a	
	4 Osoby v pobytových zařízeních pro ženy	4.1 Pobytové zařízení pro ženy		Ženy ubytované krátkodobě v zařízení z důvodu ohrožení domácím násilím	4.1.1 Ženy ohrožené domácím násilím pobývající na skryté adrese	A
					4.1.2 Ženy ohrožené domácím násilím pobývající v azylovém Domě	A
	5 Osoby v ubytovnách pro imigranty	5.1 Přechodné bydlení (azylová zařízení pro žadatele o azyl)		Imigranti v přechodných ubytovnách z důvodu Imigrace	5.1.1 Žadatelé o azyl v azylových Zařízeních	a
		5.2 Ubytovny pro Migrující Pracovníky		Osoby v ubytovnách pro migrující pracovníky	5.2.1 Migrující pracovníci – cizinci ve veřejné komerční ubytovně (nemají jinou možnost bydlení)	A
	6 Osoby před opuštěním instituce	6.1 Věznice a vazební věznice		Bez možnosti bydlení po propuštění	6.1.1 Osoby před opuštěním Věznice	a
		6.2 Zdravotnická Zařízení		Zůstává déle z důvodu absence bydlení	6.2.1 Osoby před opuštěním zdravotnického zařízení	A
		6.3 Zařízení pro Děti		Bez možnosti bydlení	6.3.1 Osoby před opuštěním dětské Instituce 6.3.2 Osoby před opuštěním pěstounské péče	a a
7 Uživatelé dlouhodobější Podpory	7.1 Pobytová péče pro starší Bezdomovce		Senioři a osoby invalidní dlouhodobě ubytované v azylovém Domě	7.1.1 Muži a ženy v seniorském věku nebo invalidé dlouhodobě ubytovaní v azylovém domě	B	
	7.2 Podporované bydlení pro Bývalé Bezdomovce		Dlouhodobé bydlení s podporou pro bývalé bezdomovce	7.2.1 Bydlení s podporou výslovně určené pro bezdomovce neexistuje	a	

NEJISTÉ BYDLENÍ	8 Osoby žijící v nejistém bydlení	8.1 Přejídné bydlení u příbuzných nebo přátel	Přejídné bydlení u příbuzných nebo přátel	8.1.1 Osoby přejídné bydlení u příbuzných nebo přátel (nemají jinou možnost bydlení)	A		
		8.2 Bydlení bez právního nároku	Bydlení bez právního nároku, nezákonné obsazení Budovy	8.2.1 Osoby bydlení v bytě bez právního důvodu 8.2.2 Osoby v nezákonné obsazené Budově	A B		
		8.3 Nezákoné Obsazení Pozemku	Nezákoné obsazení Pozemku	8.3.1 Osoby na nezákonné obsazeném pozemku (zahradkářské kolonie, zemnice)	B		
		9 Osoby ohrožené vystěhováním	9.1 Výpověď z nájemního bytu 9.2 Ztráta vlastnictví bytu	9.1.1 Osoby, které dostaly výpověď z nájemního bytu 9.2.1 Osoby ohrožené vystěhováním z vlastního bytu	A A		
		10 Osoby ohrožené domácím násilím	10.1 Policejné Zaznamenané domácí násilí	10.1.1 Osoby ohrožené domácím násilím – policejné zaznamenané Případy – oběti	A		
	NEVYHOVUJÍCÍ BYDLENÍ	11 Osoby žijící v Provizorních a v neobvyklých Stavbách	11.1 Mobilní Obydlí	Mobilní obydlí, které není určené pro obvyklé bydlení	11.1.1 Osoby žijící v mobilním obydlí, např. maríngotka, karavan, Hausbót (nemají jinou možnost bydlení)	A	
			11.2 Neobvyklá Stavba	Nouzový přístřešek, bouda, chatrč, barák	11.2.1 Osoby žijící v budově, která není určena k bydlení, např. osoby žijící na pracovišti, v zahradních chatkách se souhlasem majitele	A	
			11.3 Provizorní Stavba	Provizorní stavba	11.3.1 Osoby žijící v provizorních stavbách nebo v budovách např. bez kolaudace	A	
			12 Osoby žijící v nevhodném bydlení	12.1 Obydlené Neobyvatelné Byty	Bydlení v objektu označeném podle národní legislativy jako nevhodné k bydlení	12.1.1 Osoby žijící v nevhodném objektu – obydlí se stalo nezpůsobilým k obývání (dříve mohlo být obyvatelné)	A
			13 Osoby žijící v Přelidněném Bytě	13.1 Nejvyšší národní norma Defínující Přelidnění	Defínované jako překračující nejvyšší normu podle rozměru nebo počtu místností	13.1.1 Osoby žijící v přelidněných Bytech	A

Zdroj: Hradecký a kol., 2007

Příloha č. 2: Prioritní skupiny domácností mající přednost pro stanovené formy bydlení (tabulka)

*„Jako prioritní skupiny pro získání formy **dostupného bytu** byly stanoveny tyto skupiny:*

- *senioři, zdravotně postižení a rodiny s dětmi (...),*
- *oběti domácího násilí,*
- *osoby opouštějící instituce (např. děti odcházející z dětských domovů),*
- *ohrožené domácnosti s dětmi nebo tam, kde je nutné zajistit sloučení rodiny.*

*Jako prioritní skupina pro získání formy **sociálního bytu** byla stanovena tato skupina:*

- *rodiny s dětmi a osoby přežívající venku.*

*Jako prioritní skupina pro získání **krizového bydlení** byla stanovena tato skupina:*

- *osoby, u kterých je výrazné riziko ohrožení na zdraví či životě.“*

Zdroj: Koncepce sociálního bydlení ČR 2015 – 2025