

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Jana Šrédlová

**Sociální bydlení v České republice, aneb
příběh jednoho zákona**

Diplomová práce

Praha 2015

Autor práce: **Bc. Jana Šrédlová**

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

Oponent práce:

Datum obhajoby:

Hodnocení:

Bibliografický záznam

ŠRÉDLOVÁ, Jana. *Sociální bydlení v České republice, aneb příběh jednoho zákona*. Praha: Karlova univerzita, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, 2015. 115 s. Vedoucí diplomové práce Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.

Klíčová slova

Sociální bydlení, diskurzivní analýza, sociální konstruktivismus, dostupnost bydlení, sociální vyloučení, bytová politika, aktéři bytové politiky, historický institucionalismus

Keywords

Social housing, discourse analysis, social constructivism, housing policy, actors of housing policy, housing affordability, social exclusion, historical institutionalism

Rozsah práce: 152 844 znaků

Abstrakt

Diplomová práce „Sociální bydlení v České republice, aneb příběh jednoho zákona“ se zabývá identifikací snah českých vlád zavést zákon o sociálním bydlení. Práce vychází z přístupu historického institucionalismu a identifikuje vývoj institucionálního prostředí, které ovlivňovalo a doposud přispívá k formulaci návrhů řešení systému sociálního bydlení. Stěžejní metodou práce je analýza diskurzu jakožto prostředek pro pochopení názorových proudů, které ovlivňují podobu tvorby a způsob nahlížení na problematiku potřebnosti sociálního bydlení. Tato metoda vychází z teorie sociálního konstruktivismu a přistupuje k sociálnímu bydlení jako ke zkonstruovanému problému vytvořeného aktéry sociální bytové politiky. Z analýzy vyplynuly dva dominující diskurzivní rámce soupeřící v otázce zavádění systému sociálního bydlení, tím je rámec liberální a sociální. Sociální bydlení je tak viděno z jedné strany jako pomoc státu, která by měla být směřována především na nerizikové skupiny obyvatel (senioři, mladé rodiny, matky samoživitelky) s ohledem na šetrnost a efektivnost, na straně druhé, rámec sociální chápe sociální bydlení jako primární předpoklad pro boj se sociálním vyloučením. Tyto premisy vysvětlují dosavadní jednání aktérů sociální bytové politiky a implikují možné kontroverze i do budoucna.

Abstract

Diploma thesis „Social Housing in the Czech republic – a story of one law“ deals with an issue of attempting to adopt a law of social housing in the Czech Republic. The thesis is based on historical institutionalism approach that identifies institutions as the essential factors on development of an environment where the formulations of design of the social housing policy come from. The analytical part follows a pattern of social constructivism and applies the features of discursive analysis. The conclusions drawn from the analysis indicate that there are two dominant discursive frames which influence the public policy debates on how to deal with the problem of non-existence of social housing in the Czech Republic. One discursive frame points out the liberal perspective which is based broadly speaking on economical calculus and importance of individual deservedness. The second - social - frame promotes the principles of social cohesion and solidarity with the most vulnerable groups in society. These perspectives influence the shapes of suggested policy arrangements that are presented as a solution of an inaccessibility of housing for specific groups in society and most likely determine possible controversions in the future.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu. Současně dávám svolení k tomu, aby tato práce byla zpřístupněna v příslušné knihovně UK a prostřednictvím elektronické databáze vysokoškolských kvalifikačních prací v depozitáři Univerzity Karlovy a používána ke studijním účelům v souladu s autorským právem.

V Praze dne 15. května 2015

Jana Šředlová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí své práce Mgr. Miriam Kotrusové PhD. za vstřícnost a věcné připomínky. Dále bych ráda poděkovala svým nejbližším za trpělivost a podporu, kterou mi dávali.



TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd

Institut sociologických studií
Katedra veřejné a sociální politiky

Předpokládaný název diplomové práce:
Sociální bydlení v České republice, aneb příběh jednoho zákona

Diplomant: Bc. Jana Šrédlová

Konzultant: Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.

1. Vymezení předmětu zkoumání a strukturace výzkumného tématu

Dle údajů Českého statistického úřadu splňuje v České republice 9,8% populace mezinárodní definici chudoby a téměř 16,6% populace se ocitá těsně nad touto hranicí¹. Nejohroženějšími skupinami bývají mladí lidé při startu dospělého života, neúplné rodiny, vícedětné rodiny, menšiny, osoby nezaměstnané, či senioři. Pro tyto skupiny obyvatelstva je sociální bydlení vhodným nástrojem pro jejich podporu a zpětné začlenění do společnosti, neboť klasické tržní bydlení může být pro ně v mnoha případech velice těžko finančně dostupné.

Diskuze o sociálním bydlení se začínají objevovat v posledních 12 letech². Do roku 1990 existoval pouze termín „státní bydlení“. S ekonomickou a společenskou transformací dochází k převodu státních bytů do vlastnictví krajů a obcí, které se však nemovitostí postupně zbavují, neboť výdělky jsou ztrátové³. Právě zde nastupuje trend evidentní do dnešní doby – osobní vlastnictví nemovitostí a bydlení v podnájmu.

Mnoho aktérů upozorňuje na absenci zákona o sociálním bydlení, jehož existenci považují za klíčovou v podpoře osob ohrožených sociální exkluzí. Důvodem negativního chápání faktu, že není zaveden zákon o sociálním bydlení je ten, že v současné době zastávají funkci sociálního bydlení sítě ubytoven. Ty jsou však založeny na principu soukromého podnikání a profitování konkrétních soukromých subjektů. Ceny ubytování se tak pohybují často neúměrně vysoko nad možnosti chudých lidí, kteří si však nemohou dovolit bydlení v klasickém podnájmu a musí tak přistoupit na podmínky ubytoven.

Na vládní úrovni byly vypracovány dva strategické dokumenty zabývající se problematikou sociálního bydlení, a to *Koncepce bytové politiky* z let 2005 a 2011. Návrh zákona o sociálním bydlení je již delší dobu aktivně diskutován i na poli jednotlivých vlád, nikdy však nebyl uveden v platnost. V souvislosti s tím se objevuje řada diskuzí o tom, na kolik je zákon univerzálním lékem na problémy spjaté s bytovou otázkou, a zda v nynější podobě bude plnit tu funkci, po které řada především

1 ČSÚ, 2011

2 Příklad, 2012

3 ibid

neziskových organizací volá, tj. zajistit lidem ohroženým sociálním vyloučením (či již sociálně vyloučeným) dostupnou, a v jistých mezích kvalitní, střechu nad hlavou.

2. Teoretická východiska

Pro potřeby pochopení souvislostí k tématu sociálního bydlení bude v diplomové práci využita teorie historického institucionalismu a teorie sociálního začleňování. V případě analýzy diskurzu budu vycházet i z teorie sociálního konstruktivismu.

3. Cíl diplomové práce a výzkumné otázky

Diplomová práce si klade za cíl identifikovat hlavní rámce spojené se snahou zavést zákon o sociálním bydlení, a pokusit se tak rovněž vysvětlit důvody současné situace okolo tohoto zákona. Jedná se o širší pojetí pracující s jednotlivými názory v čase.

Dílčí cíl:

Záměrem uskutečněných rozhovorů s experty a provedení rámcové analýzy bude zmapovat pozadí problémů v historickém vývoji posledních 20 let. Práce se pokusí předložit skrze vymezené rámce možné příčiny dosavadního nepřijetí tohoto zákona.

Hlavní výzkumná otázka:

Jak se formoval diskurz k otázce sociálního bydlení v ČR v posledních dvaceti letech?

Jaké rámce je možné identifikovat ve veřejném diskurzu o zavádění sociálního bydlení?

Kteří aktéři se k těmto rámcům přiklánějí?

4. Metody a prameny

Autorka bude vycházet z dat primárních, které budou sesbírány formou expertních rozhovorů (z řad aktérů veřejného sektoru, neziskových organizací věnujících se sociálnímu začleňování a otázce bytové politiky, případně osobám provozujícím současné sociální bydlení a komerční ubytovny), i z dat sekundárních, jakými jsou statistická data a národní a mezinárodní výzkumy. Společně s využitím

veřejně politických dokumentů bude provedena rámcová analýza⁴, která bude sloužit k detekci jednotlivých úhlů pohledu na tuto problematiku a lepší pochopení souvislostí vývoje otázky zavedení zákona o sociálním bydlení.

5. Předpokládaná struktura diplomové práce

- Úvod
- Vymezení výzkumného problému
- Výzkumné cíle a otázky
- Metodologie
- Teoretická část
- Analytická část
- Závěr

6. Základní literatura k tématu

BURDOVÁ, P., LUX, M. *Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením (mezinárodní komparace a polistopadový vývoj v ČR)*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2000. Dostupné z WWW:

<http://seb.soc.cas.cz/publikace_download/publikace/hlavka1_fin.pdf>

KING, P. *A social philosophy of housing*. Burlington, VT, USA: Ashgate, 2003. x, 108 p. ISBN 0-7546-1458-1.

LUX, M. *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, M. a P. BURDOVÁ. *Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením (mezinárodní komparace a polistopadový vývoj v ČR)*. 1. vyd. Praha: NÚ Josefa Hlávky, 2000. 114 s. Studie 2/2000.

4 viz Morávek, J. *Analýza rámců*. In: Nekola, Geissler, Mouralová, 2011

MMR. *Koncepce bydlení v ČR do roku 2020* [online] [cit. 31-01-2014] Dostupné z WWW:
<<http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Koncepce-bydleni-CR-doroku-2020>>.

MMR. *Koncepce bytové politiky z roku 2005* [online] [cit. 31-01-2014] Dostupné z WWW:
<<http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Koncepce-bytove-politiky-zr-2005-%281%29>>.

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.

PŘÍKRYL, I. *Sociální bydlení v České republice. Pracovní studie k připomínkám a posouzení*. ČSBR 2012. 16 s.

POLÁKOVÁ, O. *Bydlení a bytová politika*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2006. 294 s. ISBN 80-86929-03-5.

TSENKOVA, S. *Reinventing social housing in post-socialist Europe*. ENHR Conference IN Prague 2009. Dostupné z WWW:
<<http://www.enhr2009.com/enhr/info/cz/25119/W06.html>>

VESELÝ, A., NEKOLA, M (ed). *Analýza a tvorba veřejných politik*. 1. vyd. Praha: Slon, 2007. 407 s. ISBN 978-80-86429-75-5.

<http://alternativazdola.cz/liferay/cs/socialni-bydleni>

V Praze dne 3. 2. 2014

Konzultant: Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.

Podpis:

Diplomant: Bc. Jana Šředlová

Podpis:

Obsah

OBSAH.....	15
ÚVOD.....	17
1 VYMEZENÍ VÝZKUMNÉHO PROBLÉMU.....	19
2 CÍL A VÝZKUMNÉ OTÁZKY.....	23
3 METODY SBĚRU DAT A ANALÝZY.....	25
3.1 METODY SBĚRU DAT.....	25
3.2 METODY ANALÝZY.....	26
4 TEORETICKÁ VÝCHODISKA.....	29
4.1 HISTORICKÝ INSTITUCIONALISMUS.....	29
4.2 SOCIÁLNÍ KONSTRUKTIVISMUS.....	32
4.2.1 Diskurzivní analýza.....	35
4.3 TEORIE SOCIÁLNÍHO ZAČLEŇOVÁNÍ.....	39
5 KONCEPTUALIZACE ZÁKLADNÍCH POJMŮ.....	45
5.1 BYDLENÍ A BYTOVÁ POLITIKA V ČR.....	45
5.1.1 Aktéři bytové politiky.....	47
5.1.2 Nástroje bytové politiky.....	49
5.2 SOCIÁLNÍ BYDLENÍ.....	52
5.2.1 Různá hlediska klasifikace sociálního bydlení.....	53
5.2.2 Současné formy poskytování bydlení pro sociálně slabé.....	56
6 MEZINÁRODNÍ KONTEXT	61
7 VÝVOJ INSTITUCIONÁLNÍHO PROSTŘEDÍ S OHLEDEM NA SNAHY ZAVÉST SYSTÉM SOCIÁLNÍHO BYDLENÍ V ČR.....	65
7.1 INSTITUCIONÁLNÍ VÝVOJ 1990 – 1999 (TRANSFORMAČNÍ PROCESY).....	65
7.2 INSTITUCIONÁLNÍ VÝVOJ V LETECH 2000 – 2008.....	67
7.3 TŘI SNAHY ZAVEDENÍ SYSTÉMU SOCIÁLNÍHO BYDLENÍ V ČR.....	70
7.3.1 Návrh zákona o sociálním bydlení 2007 – 2008.....	71
7.3.2 Komplexní řešení sociálního bydlení 2013.....	73
7.3.3 Koncepce sociálního bydlení ČR 2015 – 2025.....	76
8 DISKURZIVNÍ RÁMCE SOCIÁLNÍHO BYDLENÍ V ČR.....	81
8.1 CÍLOVÁ SKUPINA.....	82
8.2 PODPORA BYDLENÍ OSOB SOCIÁLNĚ VYLOUČENÝCH.....	87
8.3 JE POTŘEBA ŘEŠIT SOCIÁLNÍ BYDLENÍ ZÁKONEM?	90
ZÁVĚR.....	95
SEZNAM ZKRATEK.....	99
POUŽITÁ LITERATURA.....	100
SEZNAM TABULEK A GRAFŮ.....	110
SEZNAM PŘÍLOH.....	111
PŘÍLOHY.....	112

Úvod

Vzhledem k vysoké ceně bydlení se ve společnosti vždy nachází určitá skupina obyvatel, pro kterou je velice obtížné až nemožné zajistit si bydlení. Panuje tak napříč zeměmi Evropy obecné přesvědčení, že stát v rámci své bytové politiky se musí zabývat otázkou bydlení sociálně slabších skupin obyvatelstva a snažit se jim pomoci jej zpřístupnit. V jaké míře tato podpora probíhá se odvíjí od historického vývoje tradic v každé zemi a dominantnosti postavení sociálního státu v něm.

Charakteristické období pro boom intervencí státu do oblasti bydlení bylo možné sledovat po 2. sv. v. Při rekonstrukci poválečné Evropy byl řešen tíživý nedostatek bytů masivními výstavbami, které pokračovaly v 60. a poč. 70. let. Po ekonomické krizi razantně ustupují principy šetřících sociálních politik států a nákladné výstavby nových bytů jsou od 80. let nahrazovány adresnými sociálními dávkami. Tento trend trvá doposud.

Masová výstavba sídlišť v socialistickém Československu v 70. letech, s sebou přinesla, kromě samotné vysoké nákladovosti, řadu negativních jevů. Uniformní sídliště byla produkována s cílem kvantity bez ohledu na kvalitu. Trpěla často nedostatečnou občanskou vybaveností, infrastrukturou, byla realizována v méně atraktivních lokalitách, dále od center měst a od nabídek trhu práce. I tyto negativní důsledky vedly k utlumení nové výstavby od 90. let. Opomíjení kvality a péče o již postavené nemovitosti vedlo k výraznému chátrání státního bytového fondu. [Kotus, Munková, Štefko 2013; 151]

Po revoluci dochází v 90. letech ke dvěma zásadním událostem, které určují podmínky, ve kterých se bytová politika následně vyvíjela a doposud vyvíjí: restituce státního bytového fondu a privatizace. Restituce probíhala navrácením majetku původním majitelům, ostatní byty byly předány do správy jednotlivých obcí v důsledku procesů decentralizace státní moci. Kvalita majetku po desítkách let chátrání byla výrazně nízká a obce nedostaly dostatečné prostředky, ať už finanční či metodické, jak s tímto majetkem zacházet. Nabyté nemovitosti se výsledně staly pouze výrazným břemenem pro obce. Řešením v této situaci byl jejich prodej. Většina obcí začala

rozprodávat obecní byty ve velkém. Restituce a následná privatizace segmentu obecního nájemního bydlení znamenaly určující okolnosti vývoje státní bytové politiky.

Specifikem České republiky je názorový ideál fenoménu “bydlet ve svém”. Vlastnické bydlení významně dominuje v preferencích obyvatel a opatření bytové politiky (nejrozšířenější nástroj - stavební spoření či hypoteční úvěr) tomuto trendu významně napomáhají. Nájemní bydlení je upozadřováno a objevuje se reálná neexistence dostatečného množství levného nájemního bydlení, které by posloužilo osobám, které nejsou schopny si bydlení pořídit na klasickém trhu s bydlením.

Zavedení systému sociálního bydlení je tak nástrojem bytové politiky státu, které by mělo tento problém částečně řešit. V České republice ovšem tento institut fakticky chybí. Již téměř 15 let se hovoří o možnosti zavést určitou formu levného nájemního bydlení pro sociálně slabší občany. Na centrální úrovni se vede spor především o to, co by vlastně sociální bydlení mělo splňovat a jak by mělo vypadat. V průběhu diskuzí a navrhovaných přístupů na veřejněpolitické úrovni však dochází stále spíše k větším kontroverzím než ke sladování jednotlivých názorů. Přestože panuje shoda v tom, že zákon o sociálním bydlení nevyřeší všechny problémy, které souvisí se špatným přístupem některých občanů na trh s bydlením, jedná se již řadu let o aktuální téma, zasahující do otázky lidských práv, názorů na míru solidarity a redistribuce ve společnosti, principů zásluhovosti a imperativů hospodářské prosperity.

1 Vymezení výzkumného problému

Sociální bydlení je jedním z nástrojů řešení problému nedostupnosti bydlení. Zvyšující se nedostupnost bydlení je v podmínkách České republiky evidovaná již od devadesátých let se změnou společenských a kulturních podmínek a s přeorientací národního hospodářství z direktivně řízeného na hospodářství založeném na tržních principech. Aspekty, které přispívají k zvyšující se nedostupnosti bydlení, zasahují do mnohých oblastí reality. Jednak reálně rostou náklady domácností na bydlení, zároveň změny v důsledku transformace vedly k novým společenským fenoménům - nezaměstnanosti a bezdomovectví. Před rokem 1990 byla uměle udržována stoprocentní zaměstnanost. Zaměstnanecký status znamenal zároveň nárok na získání bytu. Všechny byty byly v podstatě ve vlastnictví státu a jejich přidělování bylo spravováno na principu tzv. administrativně přidělového systému.

Společně s novými společenskými fenomény se začíná výrazněji stratifikovat společnost, rozevírají se pomyslné nůžky a vzniká skupina sociálně slabých, kteří nedosahují dostatečných příjmů na zajištění bydlení. V současné době k problému s nízkými příjmy (ať už z důvodu nezaměstnanosti či statusu ekonomicky neaktivních obyvatel) přibývá významně problém předluženosti a jednopříjmových domácností, především samoživitelů s dětmi. Nedostupnost bydlení je rovněž výsledkem praxí některých pronajímatelů bytů, kteří záměrně selektují žadatele z důvodu možných rizik, která by pro ně mohla nastat. Často se stává, že mají na základě určitých rysů (etnicita, věk, náboženství,...), některé skupiny obyvatel ztížený přístup k získání bydlení. Ačkoli stát využívá dávkových nástrojů příspěvku na bydlení a doplatku na bydlení ke zvýšení koupěschopnosti obyvatel, diskriminace na trhu s bydlením se tím neřeší.

Nedostupnost bydlení má i systémové příčiny. Chybí dostatečná veřejná podpora levného nájemního bydlení. Podpora bydlení obecně je vychýlena ve prospěch vlastnického bydlení, což je dáno jednak zavedením úvěrových a daňových zvýhodnění, a jednak i procesem privatizace obecních bytů, který byl započat již v devadesátých letech a v určité míře trvá doposud. Výsledkem tak je, že obce, jakožto vlastníci obecních bytů, které by měly být z hlediska nájmu příkladem cenově nejdostupnější varianty nájemního bydlení, v mnohých případech nedisponují dostatečným bytovým

fondem, aby mohly zajistit bydlení pro sociálně slabší domácnosti. Snahy centrálně ošetřit problém nedostupnosti bydlení jsou doposud realizovány skrze systém sociálních dávek MPSV a dotační programy MMR, resp. SFRB na výstavbu nových „podporovaných“ bytů. Součástí jsou i určitá finanční zvýhodnění na renovace stávajícího bytového fondu, která však probíhají v marginálních rozměrech.

Sociální bytová politika jako taková trpí značnou roztržičností kompetencí jednotlivých aktérů, která vyplývá z jejich odlišných výchozích perspektiv. Střetávají se zde zájmy obcí, majitelů nemovitostí, nájemníků či strategických vizí státní správy (ať už je to MMR či MPSV). Tato skutečnost následně ovlivňuje nekonceptnost a nedostatečnou koordinovanost jednotlivých opatření na kterou poukazuje i sám stěžejní aktér bytové politiky – Ministerstvo pro místní rozvoj. [např. MMR 2005, 2011] Určitá shoda panuje v negativnímu postoji k tzv. „obchodu s chudobou“ a potřebě řešit podporu bydlení pro konkrétní skupiny obyvatel v nouzi. O jaké skupiny potřebných obyvatel jde, už však shoda nepanuje. O to víc pak nekorespondují snahy jednotlivých aktérů problém nedostupnosti bydlení účinně řešit.

Co tedy vlastně rozumíme termínem „sociální bydlení“? Jako obecnou definici přijmeme vysvětlení Luxe (2010): *„Sociálním bydlením rozumíme zpravidla neziskové nájemní bydlení, kde uplatňovaná výše nájemného se díky veřejné podpoře nachází pod úrovní tržního nájemného (je tedy určitým způsobem regulována, zpravidla na nákladové úrovni), a které je přidělováno přednostně domácnostem, jež by si nemohly z důvodu své příjmové, sociální či zdravotní situace pořídit bydlení na volném trhu.“* [Lux a kol. 2010; 20]

Sociální bydlení v České republice není na národní úrovni legislativně ukotveno. Setkáváme se pouze s limitovanou nabídkou míst poskytovaných z velké části neziskovými organizacemi (azylové domy, noclehárny). Některé obce mají vyčleněné byty pro sociální účely, ovšem jejich kapacita je poddimenzovaná skutečným potřebám. Zvláštní kategorií jsou komerční ubytovny. Nabízí dostupné východisko pro lidi, kteří akutně shánějí střechu nad hlavou, ovšem výše nájemného bývá neúměrně vysoká a kvalita bydlení často nevyhovující až dehonestující. Komerční ubytovny bývají v ČR spojovány se sociálně vyloučenými lokalitami. Dlouhodobě největší problémy s těmito oblastmi má kraj Ústecký a Moravskoslezský.

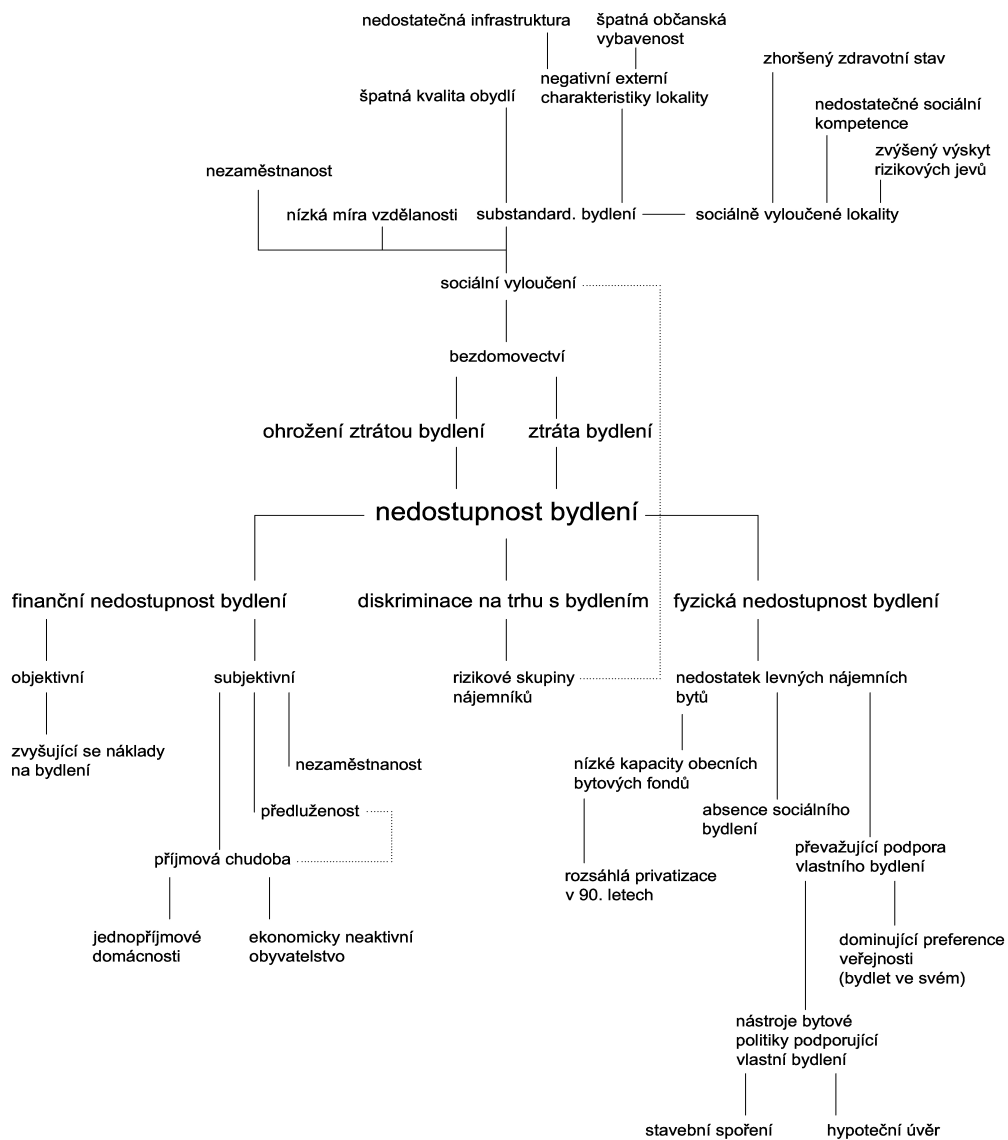
Bytová situace občanů je reálně řešena na úrovni obcí. Dle zákona o obcích jsou obce povinny pečovat o potřeby svých občanů, vč. péče v oblasti bydlení. Ovšem tato povinnost není nikterak vymáhána ani specifikována v tom smyslu, aby zajišťovala svým obyvatelům střechu nad hlavou. O to kontroverznější situace nastává, že ten samý zákon současně říká, že obec má být dobrým hospodářem a pečovat úsporně o svůj majetek. Tento problém bývá často akcentován s problematikou neexistence sociálního bydlení. Již v prvních strategických a koncepčních dokumentech bytové politiky nacházíme zmínku „nevyjasněné role obcí“ či „nevyjasněné role obecního bytového fondu“ právě z tohoto důvodu.

Otázka sociálního bydlení se dostává do popředí politických diskuzí již mnohé roky. Přichází a odchází v jakýchsi vlnách s ohledem na míru kontroverze, kterou s sebou jednotlivé návrhy řešení přinesly. Nejdále došla snaha přijmout zákon v letech 2007-2008, kdy byl vypracován dokument se šesti variantami možného řešení sociálního bydlení (*malá RIA*). Výsledkem bylo zhodnocení, že zákonná úprava sociálního bydlení v někdejší době není dobrým řešením. Následovaly snahy spíše formou apelu ze stran různých aktérů. Objevilo se i několik návrhů zákonů, konkrétně Ústeckého kraje a OSMD, které ovšem nikdy nedospěly do pokročilejších stádií legislativního procesu.

Aktuální situace má své počátky v roce 2014, kdy se opětovně začalo hovořit o nutnosti přijetí zákona o sociálním bydlení a hlavní zodpovědnost za úkol převzalo Ministerstvo práce a sociálních věcí (se spolugestorem MMR a MLP). Záměrem současné vlády je přijetí zákona, jehož nabytí účinnosti je naplánováno na začátek roku 2017. V květnu roku 2015 by vládě měla být předložena souhrnná *Koncepce sociálního bydlení ČR 2015 – 2025*, která představuje základní pilíře, na kterých má být nový zákon postaven. Sociální bydlení je koncipováno na principu prostupného bydlení a cílovou skupinu definuje na základě indikátorů bytové nouze a výše příjmů.

Následující obrázek č. 1 vyobrazuje možný způsob vymezení problému nedostupnosti bydlení kognitivní metodou stromu problémů.

Obrázek č. 1: Strom problému



Zdroj: vlastní

2 Cíl a výzkumné otázky

V této diplomové práci si stanovuji cíl **identifikovat zásadní rámce spojené se snahou zavést zákon o sociálním bydlení, a pokusit se tak rovněž vysvětlit důvody současné situace okolo tohoto zákona.**

Výzkumné otázky:

1. Jak se formoval veřejněpolitický diskurz k otázce sociálního bydlení v ČR v posledních patnácti letech?
2. Jaké názorové rámce je možné identifikovat ve veřejněpolitickém diskurzu o zavádění zákona o sociálním bydlení?
3. Kteří aktéři se k těmto rámcům přiklánějí?

3 Metody sběru dat a analýzy

Pro účely své práce využívám postupu **kvalitativního výzkumu**. Na rozdíl od přístupu kvantitativního, umožňuje jít v poznávání skutečnosti více do hloubky, všímá si vlivu kontextuálních podmínek a umožňuje studovat procesy v přirozeném prostředí. Purkrábek (1994) konstatuje potřebu využívání těchto metod při analýze veřejné politiky pro dosažení hodnověrnosti výstupů. Kvantitativní data pak slouží jako podpůrné prostředky analýzy. [Purkrábek 1994; 92] Nevýhodami kvalitativního výzkumu je jeho nemožnost zobecnitelnosti a nesnadná replikovatelnost. [Hendl 2005] Transparentnosti svého výzkumu se pokusím dosáhnout skrze podrobný popis postupu, jakým jsem s prameny pracovala (viz níže).

3.1 Metody sběru dat

Pro analýzu využívám primárních dat pořízených z expertního šetření. Dále využívám data sekundární, kterými jsou především veřejněpolitické dokumenty a odborné texty zabývající se bytovou politikou. Prameny jsem vybírala na základě jejich věcné blízkosti k otázce sociálního bydlení, především s využitím klíčových slov („sociální bydlení“, „dostupnost bydlení“, „sociální začleňování“) a s ohledem na jejich autory - relevantními aktéry v oblasti sociálního bydlení (viz dále).

Veřejněpolitické dokumenty (VPD) klasifikuje Veselý (2009) do čtyř kategorií: legislativní, strategické, výzkumné a deklarativní. Pro účely této práce využívám všechny čtyři kategorie. Hlavní vývojovou linií diskuzí o zavedení sociálního bydlení mi slouží strategické národní dokumenty bytové politiky a sociálního začleňování. Téma provází legislativa systému sociálních dávek, sociálních služeb, lidských práv a regulace zaměřené na vztah nájemníka a pronajímatele. Nedílnou součástí jsou reakce zainteresovaných aktérů na události v této oblasti formou stanovisek a deklarativních dokumentů. Práce se rovněž opírá o sekundární data výzkumných zjištění odborníků a akademiků.

Expertní rozhovory využívám především k pochopení současného stavu a k možnosti zarámování jednotlivých názorových proudů. Respondenty jsem

oslovila skrze elektronické zprávy, nebo jsem využila svého působení na stáži ve VÚPSV. Celkem jsem provedla 13 expertních šetření. Seznam respondentů a scénář rozhovoru jsou přiloženy v příloze této práce (viz Příloha č. 1 a Příloha č. 2).

Při výběru respondentů jsem si klasifikovala relevantní aktéry do třech kategorií:

- aktéři na centrální úrovni, kteří se nyní aktivně podílí na přípravě koncepce sociálního bydlení (MPSV, Agentura pro sociální začleňování, Svaz měst a obcí),
- aktéři na úrovni samospráv; zde jsou reálně implementována přijatá opatření z centrální úrovně (zastupitelé a pracovníci obecních úřadů ze sekcí bytové politiky),
- aktéři na úrovni neziskových organizací, kteří mají bezprostřední kontakt s osobami, které se potýkají se ztrátou bydlení (Člověk v tísni, Naděje, Armáda spásy).

Rozhovory probíhaly v místě působení konkrétního aktéra, průměrná délka rozhovoru byla 30 minut. Respondentům byl předem zaslán okruh otázek. Odpovědi, až na dva případy (MPSV a Agentura pro sociální začleňování), byly zaznamenávány pomocí diktafonu. Kontaktování zástupců samospráv se jevilo jako nejproblematictější. Většina těch, kteří reagovali, preferovali dotazování formou zaslání dotazníku. Primární data tak vyplynula dvojího typu – výpovědi z polostrukturovaných rozhovorů a výpovědi z dotazníkového šetření.

3.2 Metody analýzy

Vzhledem k mému záměru zarámovat si názorové proudy k otázce sociálního bydlení, je mou stěžejní metodou **diskurzivní analýza**. Tato metoda mi slouží k zarámování problému sociálního bydlení a identifikaci převládajících postojů k tomuto tématu. Přístup diskurzivní analýzy nabízí více způsobů, jak zkoumat výpovědi aktérů. Vycházím z přístupů autorů Durnové (2011), Hájka (2014), Hajera (2003) a Zábrodské a Petrjánošové (2013). Podrobněji se této otázce věnuji v kapitole 4 *Teoretická východiska*.

Výslednou syntézu postupu analýzy lze shrnout do následujících kroků:

1. výběr pramenů (tj. které VPD a kteří respondenti jsou pro mne relevantní?),
2. provedení analýzy VPD a rozhovorů,
 - stanovení si kategorií (předmětů zájmu),
 - výběr pasáží z analyzovaných pramenů, které se vztahují ke stanoveným kategoriím,
 - identifikace konkrétních informací, metafor a definic vztahujících se k daným kategoriím
 - hledání podobností a konstrukce jednotlivých názorových rámců (shluků stejných přístupů k jednotlivým tématům – kategoriím),
 - přiřazení jednotlivých interpretací do souvislostí (kdo je autorem, okolnosti vzniku události; "orientace na jednání").
3. interpretace zjištěného a odpovědi na výzkumné otázky.

Kategorie, které mne zajímají ve vybraných pramenech jsou následující:

1. Jak je interpretováno sociální bydlení? (definice)
2. Komu má být tato podpora určena? (cílová skupina)
3. Jaké obecné hodnoty se skrývají ve výpovědích aktérů? (hodnoty)
4. Jaké jsou identifikovány příčiny současné problémové situace? (příčiny)
5. Jaká jsou diskutována řešení podpory bydlení pro osoby sociálně vyloučené? (hledisko řešení sociálně vyloučených)
6. Je řešením přijetí zákona o sociálním bydlení? (zákon)

Vývoj otázky sociálního bydlení sleduji i retrospektivně, vycházím tak částečně i z principů **analýzy událostí** (Purkrábek 1994, 1996), která chápe veřejnou politiku jako výsledek působení většího množství různorodých vlivů a komunikací širokého spektra aktérů.

Abych porozuměla šířce problému a zároveň si vymezila jeho hranice, pomáhám si heuristikou **stromu problémů** (Veselý 2009). Tato kognitivní metoda mi umožňuje strukturování problému do formy jeho příčin a následků. K jeho konstrukci využívám definice problémových situací, které následně shlukuji dle míry své podobnosti a úrovně obecnosti (viz kapitola *I Vymezení problému*).

4 Teoretická východiska

Problematika sociálního bydlení v České republice je úzce spjata s institucionálním uspořádáním společnosti a jeho historickými souvislostmi. Tento pohled zastává historický institucionalismus jako jedna z forem teoretického proudu nového institucionalismu. V následující sekci představím kromě tohoto teoretického proudu teorii sociálního začleňování jako jeden z nástrojů, který poskytuje řešení osobám ohroženým sociálním vyloučením. Popíši moderní vize sociálního začleňování na úrovni Evropské unie a vymezím základní pojmy s tímto fenoménem spjaté. S ohledem na zkoumání veřejněpolitického diskurzu přejímám optiku vysvětlování reality sociálního konstruktivismu, který staví do popředí roli jazyka a chápe realitu jako soubor konstrukcí a úhlů pohledu jejich jednotlivých aktérů. Realita tak nemá povahu objektivní, nýbrž je zcela subjektivní a záleží na individuální interpretaci každého člena společnosti, jak si realitu pojmenuje.

4.1 Historický institucionalismus

V období po druhé světové válce převládaly v politických vědách přístupy zaměřené na zkoumání jednání. Tento směr vysvětluje společenské jevy skrze jejich aktéry a vyvinul se jako reakce na názory nepostačujícího vysvětlení vědami exaktními. [Novotný 2008] Tyto přístupy reprezentuje teorie chování (behaviorismus) a teorie racionální volby. Jednou z hlavních zásad obou zmíněných teoretických přístupů je metodologický individualismus. Ten říká, že individua jsou jedinými aktéry v sociálním prostředí, tudíž jediný správný přístup ke zkoumání společenského života vede skrze analýzu jednání jedinců [Jandourek 2007; 106]

Od 80. let se však navrací myšlenka potřeby zkoumat i externí vlivy, které podmiňují jednání aktérů uvnitř společnosti. Tímto směrem se ubírá přístup nového institucionalismu. Jak již název napovídá, odvolává se na dřívější pojetí institucionalismu, který byl v politických vědách aktivně využíván do první poloviny 20. století.

Nový institucionalismus sdružuje více analytických proudů. Jedním z prvních analytiků definujících tento přístup byl Peter Hall, který poukázal na významnost institucí, které zásadně utvářejí podobu politiky („institutions matter“). Způsobů rozlišování analytických proudů, které jsou řazeny do nového institucionalismu je více. Vybrala jsem si příklad klasifikace autorů Halla a Taylora (1996), ti vymezují tři proudy: historický institucionalismus, institucionalismus racionální volby a sociologický institucionalismus. Všechny tyto přístupy zkoumají roli institucí v determinování sociálních a politických výstupů, objevují se ve stejné době, třebaže se paradoxně vyvinuly nezávisle na sobě. [Hall, Taylor 1996; 5]

Prvotními obhájci nového institucionalismu v 80. letech byli J. March a J. Olsen (1984). Instituce jsou jimi vysvětlovány jako strukturální prvek společnosti, resp. politického rámce (polity). Tato struktura může být formální (legislativní rámec) nebo neformální (systém sdílených norem). Tyto struktury určitým způsobem přetrvávají, a umožňují jistou předvídatelnost. Instituce jsou charakteristické sdílenými hodnotami jejich aktérů, zároveň ovlivňují jednání jedince, resp. jej omezují. Omezování může být opět formálního nebo neformálního původu, pokud však chceme určitý jev nazvat institucí, musí zde být obsažen aspekt vlivu na jednání jedince a přetrvání tohoto vlivu v čase. [Peters 2005; 18-19]

Historický institucionalismus vychází z pojmu „path dependency“. Ten staví na premise, že pro analýzu politik jsou klíčová dřívější rozhodnutí, která se odehrála v politickém procesu. Tato dřívější rozhodnutí jsou chápána jako determinanty rozhodnutí následujících. Pokud neporozumíme iniciačním událostem, bude pro nás složité vysvětlit následující kroky. Politický vývoj musí být chápán jako proces, který se utváří postupem času, na principu evoluce. Vlastnosti současných politických procesů jsou vnuknuty do institucí, ať už se jedná o formální či neformální pravidla, politické struktury nebo normy. [Pierson 1996; 4] „Path dependency“ úzce souvisí s politickým rozhodnutím a chováním formálních struktur ve veřejném sektoru. V případě, kdy jednou dojde k rozhodnutí, následující nová politická opatření se ubírají ve stejném duchu („stejnou cestou“) dokud nepřijde významný zásah, který zapříčiní odklon jiným směrem (do té doby tak politika zůstává „na cestě“). [Peters 2005; 18-19] Jinými slovy řečeno, jakmile se nějaká politika vydá určitou cestou, je tu významná tendence přetrvání tohoto směru. Cesta může být změněna, ovšem znamená to významné úsilí

a politický tlak tuto změnu vyvolat. [Peters 2005; 71] Realizované politiky často doprovází nezamýšlené důsledky, které se projevují až v průběhu času. Právě chápáním politického procesu na principu „path dependency“ pomáhá historický institucionalismus tyto důsledky objasnit a poukázat na jejich příčiny.

Základním přesvědčením tedy je, že politická rozhodnutí učiněná v době vzniku určité instituce (případně když je nějaká politika zahájena), bude mít kontinuální a významně determinující vliv na politiky v budoucnosti: „...*společenské instituce vytváří řád a předvídatelnost politického života. Mají trvalé efekty na politické jednání a jeho organizaci a vyznačují se určitou robustností a nezávislostí vzhledem k aktérům politiky i ke svému širšímu prostředí. Mezi odbornou veřejností dnes panuje rozšířený názor, že instituce jsou potenciálním zdrojem internosti a resistance k politickým změnám.*“ [Winkler 2011; 13-14]

Jak můžeme charakterizovat instituce?

Instituce jsou formální a neformální procedury, normy a ustálené způsoby jednání, které jsou součástí politických struktur. Historický institucionalismus se pak vyznačuje čtyřmi specifickými znaky:

- vztahy mezi institucemi a jedinci jsou konceptualizovány velice široce,
- zdůrazňuje asymetrii moci s ohledem na vznik institucí,
- zdůrazňuje roli path dependency a nezamýšlené důsledky,
- zohledňuje, že na politickém výstupu mají podíl i jiné faktory než instituce, například ideje. [Hall, Taylor 1996; 7]

Instituce nabízejí morální či kognitivní předlohy pro interpretace reality a způsoby jednání. Individuum je chápáno jako entita silně začleněná do světa institucí, které nabízejí filtry pro interpretaci reality. Instituce pak nejen nabízejí strategicky užitečné informace, ale zároveň ovlivňují preference aktérů. Instituce jsou viděny jako relativně přetrvávající prostředí, které tlačí historický vývoj do v minulosti vymezených kolejí („path dependency“). [Hall, Taylor 1996; 8-9]

V centru zájmu analytiků historického institucionalismu je stát. Většina zkoumání se pak zaměřuje na mezinárodní porovnávání veřejných politik. Stát

je vnímán jako komplex sociálních a politických institucí (asociovaných s trhem práce a kapitálem), které mohou uspořádat interakce jednotlivých aktérů a zároveň tak generovat specifické národní trajektorie. Významnou část literatury tohoto zaměření je komparativní politická ekonomie rozšířená o analýzy odborových hnutí, zaměstnaneckých organizací a finančních systémů. [Hall, Taylor 1996; 6] Tento přístup je výhodný pro komparaci politik a umožňuje vysvětlit, proč některé politiky nemohou být implementovány z důvodu odlišného historického vývoje. [Pierson 1994; 5]

Piersonův výzkum mezinárodních institucí poukázal na problém omezeného časového horizontu politických rozhodovatelů. Mnoho důsledků politických rozhodnutí se totiž projeví až po značném časovém odstupu; především u zásadnějších intervencí a komplexnějších institucionálních reforem. Rozhodovatelé bývají z logiky politického cyklu (volebního období) orientovaní spíše na krátkodobé výsledky, opomíjí tak často dlouhodobější dopad jejich rozhodnutí. Zde může a často dochází ke vzniku nezamýšlených důsledků, které právě prostřednictvím historického institucionalismu lze vysledovat a zachytit. [Pierson 1994; 11-12]

Mezi slabé stránky historického institucionalismu patří problematika explorační změny v politických strukturách a nemožnost ji dopředu předvídat. Tento přístup je spíše deskriptivní než vysvětlující. Umožňuje naopak sledovat proces politiky napříč časem, zatímco mnoho paralelních přístupů je spíše ukotveno v konkrétním čase i místě. [Peters 2005; 85] Historický institucionalismus se na rozdíl od jiných nových institucionalismů nezaměřuje tolik na vztah jedince a instituce. Existuje tu jistý daný předpoklad, že ve chvíli, kdy se jedinec rozhodne účastnit se instituce, akceptuje tím vlastně její pravidla a omezení. [Peters 2005; 80]

4.2 Sociální konstruktivismus

Teorii sociálního konstruktivismu vnesli do akademického světa Peter L. Berger a Thomas Luckmann svou knihou *Sociální konstrukce reality* (1966). Koncept sociální konstrukce vychází z tezí sociologie vědění, jehož zakladatelem je Max Scheler a vyzdvihuje potřebu zkoumat zákonitosti, kterými dochází k sociálnímu konstruování reality. Je třeba se zabývat každodenností života: „...jelikož veškeré lidské **vědění** je

rozvíjeno, předáváno a udržováno v sociálních situacích, musí sociologie věděni usilovat o pochopení procesů, jejichž působením se pro obyčejného člověka realita, kterou považuje za samozřejmou, vytváří.“ [Berger, Luckmann 1999; 11] Ve svém chápání sociální reality přímo navazuje na A. Schütze.

Svět každodenního života vychází a je utvářen v myšlenkách, výrocích a aktivitách, kteří jeho členové produkují. Těmito aktivitami je zároveň tento svět udržován a formuje jedince uvnitř něj. Tyto myšlenky sociálního konstruktivismu Bergera a Luckmanna stručně vystihuje jejich tvrzení: *„Společnost je výtvořem člověka. Společnost je objektivní realitou. Člověk je výtvořem společnosti.*“

Stěžejním médiem, které tvoří a zprostředkovává realitu každodenního života a udržuje ji, je jazyk. *„Lidské vyjadřování má schopnost objektivace, což znamená, že se může projevat v produktech lidské činnosti, které jsou jak jejich autorům, tak ostatním lidem dostupné jako prvky společného světa.*“ [Berger, Luckmann 1999; 39] Jazyk tím umožňuje oprostít se od tzv. „tady a teď“ a dokáže zprostředkovat události z minulosti či věci neprožité vypravěčem. Výpovědi se tak stávají důležitým „konstruktérem“ reality a projevují se následně i v činnostech a chápání světa jeho účastníky.

Z myšlenek sociálního konstruktivismu vychází řada teorií a přístupů v oblasti studia veřejných politik, jejichž vznik lze souhrnně datovat k tzv. argumentačnímu obratu na konci 80. let (např. Fisher, Forester 1993: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*). Tyto přístupy se obecně staví proti pozitivistickému zkoumání veřejných politik (do této doby převládajícího), neboť podle nich opomíjí ve vysvětlování veřejněpolitických fenoménů subjektivitu rozhodnutí a předpokládá celkové poznání reality světa, čímž v podstatě studium veřejných politik selhává ve svém účelu. Z toho důvodu zdůrazňují potřebu kvalitativně uchopit studované problémy, zaměřit se na pluralitu názorů aktérů, na jejich hodnoty a způsoby argumentace. [Novotný 2008]

V oblasti policy analysis, teorii vycházející ze sociálního konstruktivismu, uvedme přístup Social construction of target population (SKCP) od Schneider

a Ingram (1993). S ohledem na pluralitní povahu názorů, kdo má být cílovou skupinou při případné realizaci systému sociálního bydlení v ČR, je vhodnou pomůckou.

SKCP zakládá na předpokladu, že uvnitř společnosti existují skupiny lidí, které mají konstruovaný kulturně pozitivní či negativní obraz ve společnosti. „*Pozitivní konstrukce zahrnuje obraz jako **zasluhující, inteligentní, upřímný, public-spirited,** apod. Negativní konstrukce zahrnuje obraz jako **nezasloužený, hloupý, neupřímný, sobecký.***” [Schneider, Ingram 1993; 335] Tento obraz ovlivňuje povahu opatření tvůrců politik vůči těmto skupinám. Politická opatření mají pak povahu politických výhod (benefits) nebo sankcí (burdens).

Sociální konstrukci si autorky definují jako: „...*stereotypy o specifických skupinách lidí, které byly vytvořeny politikami, kulturou, socializací, historií, medií, literaturou, náboženstvím, apod.*” [Schneider, Ingram 1993; 335] Teorie říká, že tu není jedna sama o sobě objektivní realita, ale pouze konstrukce reality. Z tohoto argumentu rovněž vyplývá, že analytik se nemá zaměřovat na to, proč jsou konstrukce takové jaké jsou, kde vznikly nebo jak se odlišují od reality. Analytik je má chápat prostě takové, jaké jsou. Základem pro analýzu je tedy pochopit, jaké sociální konstrukce se objevují z objektivních podmínek a jak se tyto konstrukce mění. [Schneider, Ingram 1993]

Zásadním přínosem tohoto přístupu je skutečnost, že díky zkoumání konstrukce cílových populací je možné predikovat design politiky a výběr politických nástrojů. Cílové populace jsou konstruovány na škále pozitivní – negativní a na škále míry politické moci, kterou disponují. Pro tvůrce politik jsou nejdůležitějšími skupinami takové, které jsou konstruovány pozitivně a zároveň disponují politickou mocí; jsou to jejich potenciální voliči. Ti jim při budoucích volbách mohou zajistit rozhodovací moc na další volební období. Naopak v případě politických opatření skupinám osob, které jsou negativně konstruované, hrozí tvůrcům politik veliké riziko neobhájení své pozice a neudržení si své moci z důvodu nepopulárního opatření. Na negativně konstruované tak směřují spíše zátěže (burdens) než výhody (benefits). Schneider a Ingram tedy argumentují, že perspektiva sociálních konstrukcí pomáhá vysvětlit nerovnou distribuci sankcí a výhod, přispívá našemu porozumění politické mobilizace a nabízí předpovědi o tom, jaké nástroje budou využity k zacílení daných cílových populací. Pokud tvůrce politik chce zacílit výhodami na negativně konstruovanou skupinu, je pro něj

nejvýhodnější strategií docílit tohoto skrze přijetí opatření oficiálně proklamovaného na pozitivně konstruované, jehož vedlejším efektem bude polepšení i negativně konstruované skupiny. [Donovan 1993; 5] Politická změna z pohledu SKCP pak znamená rekonstrukci vnímání konkrétní cílové populace a změnu míry její politické moci za účelem nové politiky - směřované na skupinu rétoricky obhajitelnou u voličů a politicky proveditelnou. [ibid]

Z hlediska tématu předkládané práce můžeme stručně definovat cílové populace jako ty občany, na které je politika sociálního bydlení směřována. Mezi silně negativně vnímané a zároveň ty, jenž mají slabou politickou moc, řadíme romskou populaci. Stejně postavení bude zastávat populace bezdomovců či osob opouštějících vězení. Na druhé straně spektra, mezi osoby pozitivně vnímané a zároveň s určitou mírou politické moci budou figurovat samoživitelky a samoživitelé s dětmi, senioři, mladé rodiny a osoby opouštějící ústavní výchovu.

4.2.1 Diskurzivní analýza

Důraz na aplikaci diskurzivní analýzy v politických vědách je spjat s postpozitivistickým tzv. argumentačním obratem na konci 80. let. Tento přístup vychází z historického institucionalismu, sociálního konstruktivismu, pluralismu a zkoumání politického designu. Pro jeho vysvětlení začneme u pojmu diskurz a diskurzivní analýza.

Diskurzy rámuji pohled na problémy, formují jejich kontext a zároveň tím determinují jejich definici. Je to: „...*souhrn postojů, argumentů, symbolů, rituálů a tvrzení, jenž utváří praktiky vnímané v určitém společenství jako přirozené, správné či smysluplné. Důležitá je přitom určitá samozřejmost vnímání, která může zapříčinit zdánlivou objektivnost a symetričnost zkoumaného jevu. (...) S tím souvisí i kritický rozbor hodnotových souborů jako rodina, kultura, instituce.*“ [Durnová 2011; 66]

Diskurzivní analýzou je „...*analýza jazykového jednání, mluveného i psaného, která přesahuje hranice jednotlivých vět. Zaměřuje se zejména na to, jak je význam*

konstruován a interpretován prostřednictvím jazyka používaného v různých sociálních situacích a kontextech.“ [Hájek 2014; 113]

„Tvorba politiky je tak viděna jako nekončící diskurz neustále se potýkající s kritérii sociální klasifikace, hranicemi problémových kategorií, intersubjektivní interpretací běžných zážitků, konceptuálního zarámování problémů a definicí idejí, které doprovází cesty kterými lidé sdílejí významy, které je motivují k jednání.” [Fisher, Forester 1993; 3]

Z výše uvedeného je zřejmá výsadní úloha jazyka při zkoumání reality (potažmo veřejné politiky). Z pozitivistické tradice vyplývá, že jazyk byl viděn jako neutrální systém znaků, které popisují svět. S příchodem postpozitivistů (resp. s argumentačním obratem) se mění percepce role jazyka v politickém životě. Jazyk ztratil tento neutrální status a sám o sobě se stal problematizovaným. Jazyk je tak nově rozpoznáván jako médium, jehož prostřednictvím aktéři vytvářejí svět. Nelze ho vnímat jako holý fakt, který popisuje skutečnost. [Hajer 1993; 45] Použití jazyka se tak stalo významným předmětem zájmu analytiků politik. Ti mají za úkol zohledňovat souvislosti vyplývající z jednotlivých tvrzení a dívat se “za ně”. Fisher a Forester (1993) proto říkají, že by analytici politik měli být podezíraví vůči politickým argumentům, které mohou mít pouze povahu rétorických ospravedlnění svých činů (výroky jsou chápány jako praktikování ideologických záměrů politiků). [Fisher Forester 1993; 3]

Nahlížení na problém z hlediska jeho diskurzivity znamená akceptování vícerozměrnosti problému. Různé pohledy jsou spojovány s různými skupinami aktérů. Při samotné aplikaci diskurzivní analýzy procházíme prameny a shlukujeme jednotlivé kategorie výroků stejné obecnosti. Pro každý shluk výroků je pak charakteristický různý pohled na problém. *„Při analýze tedy hledáme strukturované soubory tvrzení (diskurzy), (...) a diskutujeme jejich důsledky z hlediska různých skupin...”* [Zábrodská, Petrjánošová 2013; 113]

K čemu je dobrý argumentativní přístup při zkoumání veřejné politiky? Především je nutné si připomenout, že výsledné návrhy řešení problému se odvíjí od jeho formulace. Začneme-li zcela ze široka, problém se stává problémem teprve ve chvíli, *kdy* je jako problém pojmenován a *jak* je pojmenován.

Pokud hovoříme o **veřejněpolitickém problému**, musí být přítomný i aspekt potřebnosti zásahu vlády pro vyřešení tohoto problému. A vláda musí disponovat nástroji k tomu, aby problém mohla řešit. (Kingdon 1995). Aby bylo na problém nahlíženo jako na veřejněpolitický, musí splňovat dle Dunna (2003) následující kritéria:

- Vzájemná provázanost – problémy většinou zasahují do více oblastí reality a je třeba se na ně dívat jako na celek a brát na zřetel všechny dimenze, které se k problému vážou.
- Subjektivita – příčiny problémů jsou vždy interpretovány „výběrově“ s ohledem na různé záměry různých aktérů.
- Umělost – každý problém se váže k určitým aktérům a situacím, nelze ho chápat jako objektivní skutečnost.
- Dynamika - „*Existuje tolik řešení problému, kolik je jejich definic, a vše je v permanentním pohybu.*“ [Veselý 2009; 80]

Veselý dodává, že v případě, kdy je do problému zahrnuto větší množství osob a z toho i vyplývajících více odlišných záměrů ideálního konečného stavu (což je ve veřejné politice zvykem), lze snahu o vymezení problému pojmenovat spíše jako určitou konstrukci s ohledem na konkrétní cíle konkrétních aktérů. [Veselý 2009; 63-64] Všechny sociální problémy jsou tak konstrukcemi vznikajícími z výpovědí zainteresovaných aktérů. „*Problémy jsou definovány, a nikoli odhalovány, identifikovány či objevovány.*“ [Veselý 2009; 79] „...*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]

Argumentativní přístup umožňuje odpovědět nejen na to „co“, nýbrž i na to „kdy“, „komu“ a „jakým jazykem“. Můžeme tímto způsobem odhalovat praxe nastolování agendy jednotlivých skupin aktérů, neboť někdy to, co zkoumané prameny neříkají, dává více informací než to, co v nich je obsaženo. Výroky aktéři selektivně vybírají tak, aby určité aspekty reality zmínili a záměrně některé opomíjí z praktického kalkulu. Pomocí diskurzivní analýzy se daří i lépe rozkrývat organizaci vztahů mezi

jednotlivými institucemi a aktéry, a mapovat tak politické prostředí. [Fisher, Forester 1993; 5-7]

Pro potřeby zkoumání diskurzů veřejných politik Hajer používá termín tzv. diskurzivních koalic. Definuje si tím skupinu aktérů, která sdílí stejný pohled na problém (stejný sociální konstrukt). Aktéři těchto koalic se snaží „podstrkovat“ své názory ostatním relevantním aktérům a ovlivnit je tak skrze přesvědčování, manipulaci a praktikování moci. K tomuto účelu využívají aktéři „příběhové linie“. Jsou to prostředky, jimiž se diskurzivní koalice snaží upozornit na svůj úhel pohledu či zatracovat postoje jiné. Tyto konstrukty vznikají v kontextu historických diskurzů, které zahrnují vědění o tom, jak byl podobný fenomén řešen v minulosti. [Hajer 1993; 45] Diskurz v policy analysis je definován jako: „...*soubor idejí, konceptů a kategorií skrze které je dáván význam danému fenoménu*“. [ibid] Na politiku diskurzu je tak nahlíženo jako na kontinuální proces, který dává význam vágnímu a dvojznačnému světu prostřednictvím příběhů. [Hajer 1993] V případě, že je prosazování diskurzu úspěšné, a tento rámec chápání problému převezmou i jiní aktéři, „zatuhává“ do formy instituce - institucionalizuje se.

Jedním z dalších přístupů, jak lze zkoumat veřejněpolitický diskurz nabízí Rhein a Schön (1994) se svou analýzou rámců. Politickým diskurzem rozumí verbální výměnu nebo dialog o politických tématech (policy issues). K jeho pochopení je zapotřebí brát zřetel na institucionální nastavení, které významně udává povahu daného diskurzu. To, že diskurz zařadíme do institucionálního kontextu, neboli ho zarámujeme, dostáváme se již ke konkrétním pravidlům a proudům tohoto diskurzu. [Rein, Schön 1994; 32] Obecně autoři rozlišují dva typy politických diskurzů: *policy debate* a *policy practice*. Zatímco první zmiňovaný se obrací k rétorické složce přesvědčování a ospravedlňování, *policy practice* sleduje politické „praxe“, které ovlivňují podobu zákonů či regulací, které předurčují, co vlastně konkrétní politiky znamenají reálně (*in action*). Z rozlišení na *policy practice* a *policy debate* vyplývá i rozdělení sledovaných diskurzů do dvou rámců – rétorických (zdůrazňují prvek přesvědčování a argumentů) a akčních (zabývající se politickou praxí). [Rein, Schön 1994; 32] Toto rozlišení na „obsahovou“ a „akční“ složku diskurzu zastávají i jiní. Fisher a Forester si například tímto způsobem konceptualizují pojem argument. Jeho jedním významem je obsah (tj. logika

argumentu), druhou, dynamickou složkou argumentu, je jeho praktický výkon (tj. jaké činy jsou za tímto výrokem).

4.3 Teorie sociálního začleňování

Koncept sociálního začleňování je relativně novým pojmem a je úzce spjat s novodobou ideologií Evropské unie. Tento pojem odkazuje na aktivní a pozitivní přístup k řešení sociálního vyloučení. Jedná se o snahu začlenit osoby sociálně vyloučené, či sociálním vyloučením ohrožené, do plnohodnotného života většinové společnosti. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách vysvětluje tento termín jako: *„...proces, který zajišťuje, že osoby sociálně vyloučené nebo sociálním vyloučením ohrožené, dosáhnou příležitostí a možností, které jim napomáhají plně se zapojit do ekonomického, sociálního i kulturního života společnosti a žít způsobem, který je ve společnosti považován za běžný.“*

Proces sociální inkluze vychází z definice sociálního vyloučení. V tomto kontextu se zaměřuje na tři nejdůležitější oblasti, v kterých je potřeba vyvíjet úsilí: trh práce, bytová politika a sociální služby. [Sirovátka 2006; 72] *Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020* si stanovuje nástroje, jak lze sociální inkluze dosáhnout:

- *„zajištění účasti v zaměstnání a rovného přístupu ke všem zdrojům, právům, zboží a službám;*
- *prevence rizika sociálního vyloučení;*
- *pomoc nejvíce zranitelným;*
- *mobilizace všech relevantních aktérů.“* [MPSV 2014; 3]

Mareš (2006a) vysvětluje sociální inkluzi jako vnímání existence nerovností ve společnosti nejen na vertikální (třídní) úrovni, ale i na úrovni horizontální. Vyloučení osoby z jedné oblasti reality může být příčinou vyloučení i v jiných oblastech. Horizontálními nerovnostmi rozumíme kupříkladu gender, kulturní příslušnost, vyznání či věk. V současné době mohou mít mnohem naléhavější a více ohrožující důsledky právě tyto horizontální disproporce než tomu bylo dříve u třídních nerovností: *„Vyloučení z placené práce může být provázáno vyloučením z dané společnosti*

obvyklého životního standardu, bariérou politické participace, vyloučením z určitých sociálních vztahů a aktivit.(...) Nejde tedy ani tak o rozdělení „nahore“ a „dole“, jako spíše o rozdělení „uvnitř“ a „vně“...“ [Mareš 2006a; 16]

Sociální vyloučení je komplexním jevem. V ČR znamená sociální exkluze:

1. vyloučení z trhu práce a marginalizace na trhu práce,
2. vyloučení z kvalitního bydlení a bydliště,
3. vyloučení z kvalitního vzdělání a z jeho dostupnosti,
4. vyloučení z kvalitní zdravotní péče a z její dostupnosti. [Mareš 2006a; 16]

Přístup sociální inkluze znamená celistvé řešení sociálního vyloučení. Ve všech těchto sférách je potřeba zvyšovat dostupnost těchto potřeb a zajišťovat rovné šance v přístupu k těmto statkům [Mareš 2006a; 21] Především pak hovoříme o:

1. *„Politická a občanská inkluze (koresponduje se státem a občanskou společností – ruší politickou exkluzi z nedostatku zdrojů, informací a příležitostí k politické participaci).*
2. *Ekonomická inkluze (koresponduje s trhem, centrální inkluzivní mechanismus představuje participace na trhu práce, zaměstnání – ruší ekonomickou exkluzi z produkce či spotřeby).*
3. *Sociální inkluze (ruší exkluzi v sociálním životě a v komunitě danou nedostatkem příležitostí společenského života, slabostí sociálních sítí, sociálních izolací či diskriminací).*
4. *Kulturní inkluze (ruší exkluzi danou rozdílným kulturním kapitálem).“*
[Mareš 2006b; 12]

Záměr sociální inkluze úzce souvisí s ideou občanských práv: „*Institut občanství je bránou (z morálního i legislativního hlediska) k oprávněním a tím i k zaopatřením sociálního státu (od sociálních dávek přes zaměstnanost až po systém zdravotního a důchodového pojištění).(…)...stát, trh práce a občanská společnost. Právě tyto instituce jsou (...) v moderní evropské společnosti třemi základními mechanismy participace a inkluze.*“ [Mareš 2006b; 12]

Přístup sociální inkluze aktivně prosazuje Evropská unie. Přitom tomu není tak dlouho. Problematická oblast, kterou lze obecně nazvat jako snaha řešit sociálně slabší obyvatele EU, byla ještě před přibližně dvaceti lety chápána jako „boj s chudobou“. Tento diskurz se následně proměnil v chápání chudoby jako „problém vyloučení“ chudých na okraj společnosti. Teprve se zasedáním v Nice v roce 2000 a vydáním *Lisabonské strategie* se reformuluje problém pozitivně - označením aktivních snah o „sociální začlenění“. [Mareš 2006a; 15] Cíle sociálního začleňování EU se zaměřují především na snižování nezaměstnanosti, zabezpečování sociální ochrany, rozvoje systému vzdělávání, bydlení, komunikace a informovanosti. [Mareš 2006b; 16] Jedním z pěti nejdůležitějších cílů stávajícího dokumentu *Evropa 2020* je: „*Podpora sociálního začleňování prostřednictvím snižování chudoby a sociálního vyloučení nejméně o 20 mil. lidí do roku 2020.*“ [EK 2010]

Mareš (2006) rozumí tématu sociálního začleňování v podmínkách ČR jako velice aktuálnímu, neboť sociálně vylučování tvoří „nezanedbatelnou“ část obyvatelstva. V případě existence sociálního vyloučení je „podkopávána“ legitimizace společenského řádu. Tuto společnost pak nelze považovat za „společnost otevřenou“. V neposlední řadě sociální exkluze bývá reprodukována i mezi generacemi, tudíž se nejedná pouze o současný problém této společnosti, ale i problém budoucí. [Mareš 2006a; 20- 21]

Z praxe sociálního začleňování v ČR ovšem vyplývá, že výrazný posun, alespoň v období okolo roku 2006, nenastal. Jako hlavní problém nejen u nás, ale ve všech postkomunistických zemích, je viděn v určité výkonové mezeře (performance gap) mezi legislativní úpravou a následnou praxí na lokální úrovni. Sirovátka to vysvětluje příčinami: „...*nízká kapacita zdrojů, nedostatečná provázanost úrovní a oblastí řízení a výkonu veřejné správy (governance), absence, nespolupráce či slabost klíčových aktérů (institutional desert, policy making vacuum, institutioanl incoherence, atd.)*“ [Sirovátka 2006; 71]

Kromě výkonové mezery se objevuje tzv. mezera legitimacy (legitimacy gap). A to v souvislosti s legitimitou strategických dokumentů z pohledu politických aktérů, jehož následkem je relativně vlažné přijetí centrálně definovaných cílů na lokálních úrovních, se kterou souvisí ze zákona nejednoznačně vymezená práva a povinnosti. „*Je*

to mimo jiné i důsledkem nedostatečného vymezení legislativní odpovědnosti regionálních a lokálních samospráv za koordinaci a realizaci opatření v agendě sociálního začleňování.“ [Sirovátka 2006; 71-72]

Zkoumání realizace politiky začleňování přineslo i další zjištění. Řada odborníků upozorňuje, že ačkoli ČR je povinna sladovat své politické kroky s cíli EU, z výstupů je patrné, že převládají aktivity ve sladování ekonomických nároků před strategiemi v sociálních záležitostech. [např. Sirovátka 2006]

Mezi nejvíce vylučované skupiny osob z trhu s bydlením patří lidé bez domova a Romové:

Začleňování bezdomovců

Bezdomovectví je považováno za extrémní formu sociálního vyloučení. [Hradecký 1996] Jedním z nástrojů sociálního začleňování bezdomovců je poskytování sociálního bydlení. *„Reintegraci bezdomovců z hlediska bydlení je možno chápat jako nalezení a udržení si dlouhodobého (trvalého) bydlení, a to mimo sociální a prostorově vyloučené lokality.*“ [Mikeszová, Lux 2013; 34] V praxi existují dva základní modely poskytování bydlení osobám bez domova. Princip postavený na premise „bydlení především“ (housing first) a princip prostupného bydlení (housing ready).

Princip **housing first** přistupuje k bydlení jako primární potřebě pro možnost integrace jedince. Jakmile je splněn předpoklad bydlení, je možné navázat na řešení ostatních problémů spojených se sociálním vyloučením.

Housing ready vychází z opačného předpokladu. K tomu, aby si člověk udržel dlouhodobé bydlení, je třeba nejprve vyřešit ostatní problémy (drogová závislost, dluhy, rozpad rodiny...). K tomuto modelu se váže systém tzv. „vícestupňového bydlení“, které: *„...stanovuje jednotlivé stupně bydlení a na základě způsobilosti je jednotlivým klientům poskytován odpovídající stupeň bydlení. Každý stupeň se vyznačuje určitým standardem kvality a jistoty bydlení, monitorování a kontroly.*“ [Mikeszová, Lux 2013; 37] Forma prostupného bydlení je rovněž aplikována v současné *Koncepci sociálního bydlení 2015 – 2025* (viz samostatná kapitola).

Začleňování Romů

Romská komunita obecně trpí vysokou mírou dlouhodobé nezaměstnanosti [Gabal 2006; Sirovátka 2003] Uchycení Romů ve větší míře na trhu práce je tak podmínkou pro jejich sociální začlenění. [Katrňák 2003; 30] *“Nízká úroveň jejich lidského kapitálu (vzdělání), když většina z nich nemá kvalifikaci a část dokonce nemá dokončeno základní školní vzdělání, zůstává dnes i do budoucna jejich základním a určujícím handicapem na trzích práce.”* [ibid; 23] Tři výzvy jsou definovány v rámci řešení problematiky integrace romské populace:

- zvýšit úroveň dosaženého vzdělání Romů,
 - zvýšit motivaci Romů v dosahování vyššího vzdělání,
 - důrazně se zaměřit na aktivní politiku zaměstnanosti speciálně vůči Romům.
- [ibid; 31]

Problém integrace Romů tkví také v jejich nepřítomnosti ve veřejné politice; tj. chybí dostatek iniciátorů, kteří by aktivně dlouhodobě lobbovali za veřejněpolitická opatření, která by zlepšovala jejich pozici. [ibid; 24] Spolu s tím spočívá i v obecně negativním vnímání romské populace českou společností a představou, že Romové by se většinové společnosti měli přizpůsobit: *„...potřeba podpory sociálního začlenění Romů v této oblasti ze strany majority nemá v české veřejnosti dostatečnou legitimitu. Převládá naopak očekávání „samovolné“ asimilace Romů do majoritní společnosti.”* [ibid; 31]

5 Konceptualizace základních pojmů

V následujících kapitolách se věnuji vymezení stěžejních pojmů pro porozumění okolností sociálního bydlení v České republice: bytová politika a sociální bydlení. Nejprve se věnuji vymezení pojmu „bydlení“ a jeho kontextu s často diskutovaným „právem na bydlení“. Následně vymezím bytovou politiku skrze její aktéry a nástroje. Kapitola *Sociální bydlení* ozřejmuje co je pod tímto termínem chápáno, jakými způsoby je možné na tuto formu bydlení nahlížet a jaké jsou současné praxe sociálního bydlení v ČR. Se současnými formami bydlení pro osoby nedosahujícími na klasické tržní byty souvisí i problematika sociálně vyloučených lokalit.

5.1 Bydlení a bytová politika v ČR

Bydlení chápeme jako: „...soubor činností, které souvisí s užíváním obydlí.“ [Poláková, Průša 1993; 133] Je to nutné zázemí, kde se mimo jiné i vzděláváme, jsme vychováni a kde kulturně a sociálně prožíváme. „...bydlení je symbolem sociálního postavení, okázalostí, je samo o sobě často lidskou seberealizací.“ [Lux, Mikeszová, Sunega 2010; 10] Bydlení patří mezi oblast veřejného zájmu, neboť se dotýká všech občanů. Prostřednictvím bydlení jsou realizovány mnohé lidské potřeby. „Je to hodnota, která je všeobecně uznávána; bydlení je důležitou složkou životní úrovně, a v některých mezinárodních dokumentech je definováno jako jedno ze základních sociálních práv.“ [Valentová 1996; 87]

„Mít domov“ vymezuje mezinárodní sdružení FEANTSA, zabývající se problematikou bezdomovectví, jako takovou situaci, která naplňuje aspekt tzv. fyzický, sociální a legální. Domov je prostor, který výlučně patří jedinci či jeho rodině (fyzický aspekt); je to místo, které jedinci zajišťuje soukromí a možnosti navazovat sociální vztahy (sociální aspekt); současně jedinec disponuje právním titulem tento prostor obývat (legální aspekt). [CECODHAS 2004; 5] Z tohoto vymezení vychází klasifikace bezdomovectví ETHOS. Bezdomovcem je z tohoto pohledu označován i člověk, který nutně nemusí žít na ulici, ale pobývá například na ubytovně, hrozí mu riziko vystěhování, trpí domácím násilím či bydlí v nevyhovujícím provizorním bydlení. Ve stejném duchu Hradecký (1996) vymezuje bezdomovectví

zjevné, skryté a potenciální. Z kategorizace ETHOS vychází i současná *Koncepce sociálního bydlení 2015 – 2025*, která si na tomto základě definuje „bytovou nouzi“ jako indikátor potřeby sociálního bydlení žadatele. Následující tabulka předkládá podrobnější popis dimenzí domova.

Tabulka č. 1 : Sedm teoretických domén bezdomovství (Hradecký)

Č.	Typologie	Koncepční kategorie	Fyzická doména	Právní doména	Sociální doména
1.		Bez střechy	Žádné obydlí (střecha)	Žádný právní nárok na užívání prostoru (vlastnictví, uživatelské právo)	Žádný soukromý a bezpečný osobní prostor pro sociální vztahy
2.		Bez domova	Má místo k bydlení, vhodné k obývání	Žádný právní nárok na užívání prostoru (vlastnictví, uživatelské právo)	Žádný soukromý a bezpečný osobní prostor pro sociální vztahy
3.		Nejisté a nevyhovující bydlení	Má místo k bydlení (nejisté a/nebo nevhodné k obývání)	Žádná jistota uživatelského práva	Má prostor pro sociální vztahy
4.		Nevyhovující bydlení a sociální izolace v legálně obývaném obydlí	Nevyhovující bydlení (nezpůsobilé k obývání)	Má právní nárok a/nebo jistotu uživatelského práva	Žádný soukromý a bezpečný osobní prostor pro sociální vztahy
5.		Nevyhovující bydlení (jisté uživatelské právo)	Nevyhovující bydlení (nezpůsobilé k obývání)	Má právní nárok a/nebo jistotu uživatelského práva	Má prostor pro sociální vztahy
6.		Nejisté bydlení (vhodné k obývání)	Má místo k bydlení	Žádná jistota uživatelského práva, ztráta vlastnictví	Má prostor pro sociální vztahy
7.		Sociální izolace v kontextu jistého a vhodného bydlení	Má místo k bydlení	Má právní nárok a/nebo jistotu uživatelského práva	Žádný soukromý a bezpečný osobní prostor pro sociální vztahy

Zdroj: Hradecký a kol. 2007

Právo na bydlení, které bývá často předmětem mnohých debat a mnohdy odlišně vnímáno, nese v současné době charakter práva nenárokového. Jinými slovy v evropském prostředí znamená právo na bydlení ze strany státu takovou intervenci, která poskytne svým občanům co největší podporu v zajištění střechy nad hlavou. Jedná se však o právo na podporu, nikoli na samotné poskytnutí bydlení. [např. Valentová 1996, MPSV 2014, MMR 2011]

„V evropském kontextu je právo na bydlení chápáno jako právo nevymahatelné, nenárokové, které má především charakter politické zodpovědnosti státu vůči občanům. Právě tato nevymahatelnost práva na bydlení vede v některých případech k jeho již zmíněnému zpochybnění a odmítnutí.“ [Valentová 1996; 87]

Rozpory spojené s otázkou práva na bydlení souvisí především s vnímáním úlohy státu jako aktivního aktéra v bytové politice. Na straně jedné bývá vyzdvihována role státu jako „chápatícího paternalisty“, který má povinnost postarat se o své občany. Tato idea vychází z teorie welfare state a souhlasu potřeby redistribuce ve společnosti. Opačným přístupem je role tzv. „racionálního ekonoma“, jehož lze charakterizovat jako liberála, který zasahuje do trhu s bydlením jen v takové míře, aby umožnil jeho co největší efektivnost. Realita je taková, že plnit obě role zároveň není možné, tudíž záleží na konkrétních prioritách státu, jakou cestu si zvolí („trade off“ situace). [Lux 2011; 49 - 53]

„Státní politika bydlení je (obecně řečeno) koncepční a praktická činnost, při níž stát používá určitých nástrojů, aby ovlivnil ekonomickou a sociální situaci ve sféře bydlení a dosáhl stanovených cílů. (...) Za základní cíl politiky bydlení lze označit dosahování a udržování rovnováhy mezi ekonomickou efektivností a sociální spravedlností.“ [Valentová 1996; 86-87]

5.1.1 Aktéři bytové politiky

Ministerstvo pro místní rozvoj zřízené v roce 1996, dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, je primárně zodpovědné za bytovou politiku státu, je: *„...ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu, investiční politiky, cestovního ruchu a pohřebnictví.“*

Pod záštitou MMR je aktivním subjektem **Státní fond rozvoje bydlení (SFRB)**, který dle zákona č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení má za úkol: *„...podporovat rozvoj bydlení v České republice v souladu s koncepcí bytové politiky schválenou vládou České republiky a udržitelný rozvoj obcí, měst a regionů v souladu*

s veřejným zájmem.“ SFRB kupříkladu spravuje programy na podporu výstavby a renovace nájemních bytů, poskytuje úvěry.

Ministerstvo financí zaujímá v bytové politice roli největšího investora. Podílí se na financování bydlení především skrze stavební spoření a daňové úlevy.

Sociální aspekty bytové politiky spadají do gesce **Ministerstva práce a sociálních věcí** (příspěvky na bydlení, úpravu bytu, doplatky na bydlení a příspěvky na úhradu za užívání bezbariérového bytu [MMR 2011; 10]). V roce 2013 přešla na MPSV hlavní odpovědnost za realizaci sociálního bydlení v ČR (do té doby bylo hlavní autoritou MMR).

Nedílnou součástí komplexu sociálního bydlení je politika sociálního začleňování, kterou při Úřadu vlády nyní spravuje **Ministr pro lidská práva** (MLP). Od roku 2008 pod sekci lidských práv spadá i **Agentura pro sociální začleňování** (Agentura), která se podílí na praktickém přenášení poznatků mezi obcemi a institucemi veřejné zprávy a napomáhá realizaci lokálních programů v oblasti sociálního začleňování. Ve sféře lidských práv stojí další významný aktér - **Veřejný ochránce práv** (VOP) - který okolnosti sociálního bydlení v ČR aktivně diskutuje v rámci svých souhrnných zpráv a právních nálezů.

Na úrovni samospráv dochází k implementaci strategií bytových politik. Za samosprávu jako celek vystupuje navenek **Svaz měst a obcí** (SMO). Postavení obcí se podrobněji věnuje kapitola *Sociální bydlení*.

Do otázky bydlení vstupuje řada zájmových sdružení a neziskových organizací. Zájmová sdružení, stejně jako například SMO, bývají často připomínkovým místem při předkládání návrhu zákonů, čili explicitně politiku netvoří, ovšem výrazně do ni mohou promluvit (a promlouvají). V souvislosti se sociálním bydlením jsou nejaktivnějšími subjekty **Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí** (OSMD), **Sdružení nájemníků ČR** (SON), **Rada seniorů** či **Česká společnost pro rozvoj bydlení** (ČSRB). Ze sféry neziskových organizací jde především o ty, které se věnují cílovým skupinám, na které by případné sociální bydlení bylo zaměřeno. Tzn. těm, kteří jsou ztrátou bydlení ohroženi, anebo již bydlení ztratili.

Pro účely plnohodnotné komunikace s ostatními subjekty na národní úrovni se záměrem zavést zákon o sociálním bydlení vznikla v roce 2013 **Platforma pro sociální bydlení** (Platforma), která zastřešuje většinu těchto neziskových organizací, hlásí se k ní i řada akademiků a odborníků na toto téma.

Co se týče samotných uživatelů-příjemců sociálního bydlení, neexistuje doposud v ČR shoda na tom, na koho má být tato podpora směřována. Podrobněji se tomuto tématu věnuji v analytické části, kapitole *Cílová skupina*.

5.1.2 Nástroje bytové politiky

Nástroje bytové politiky se orientují buď na zvýšení koupěschopnosti obyvatelstva, nebo na rozšíření nabídky bydlení. Z ekonomického hlediska je možné tyto nástroje zkoumat s ohledem na jejich efektivitu a efektivnost. Respektive se díváme na to, zda bylo vynaloženo *rozumné množství* státních financí s ohledem na důvod jejich použití (tj. efektivita) a na *zacílení*, čili v jaké míře se zadařilo vytyčený důvod použití naplnit (tj. efektivnost). [Lux 2011; 58] Rozhodující jsou pro naše účely nástroje využívané v oblasti nájemního bydlení. V prostředí České republiky se jedná o dva základní instrumenty – sociální dávky na straně poptávky a poskytování levného nájemního bydlení na straně nabídky.

Podpora poptávky („podpora na hlavu“)

Příspěvek na bydlení zvyšuje finanční dostupnost bydlení tím, že zvýší příjmy domácnostem. Příspěvek na bydlení je upraven v zákoně č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Nárok na tuto dávku se posuzuje podle tzv. rozhodného příjmu domácnosti (včetně přídatku na děti a rodičovského příspěvku) a nákladů na bydlení, které jsou následně zohledňovány ve vztahu k tzv. normativním nákladům na bydlení:

„Normativní náklady na bydlení jsou stanoveny jako průměrné náklady na bydlení podle velikosti obce a počtu členů domácnosti. U nájemních bytů zahrnují částky nájemného v souladu se zákonem o nájemném, podobná pravidla platí pro družstevní byty a byty vlastníků. Dále jsou do nákladů na bydlení zahrnuty ceny služeb a energií. Normativní náklady na bydlení jsou propočítány na přiměřené

velikosti bytů pro daný počet osob v nich trvale bydlících. Výše příspěvku na bydlení se stanoví jako rozdíl mezi normativními náklady na bydlení a násobkem rozhodného příjmu a koeficientu 0,30 (v Praze 0,35). Jsou-li skutečné náklady na bydlení nižší než normativní, odečítá se příslušný násobek rozhodného příjmu od nákladů skutečných.“ [MMR 2011; 21]

O dávku se žádá vždy zpětně za každé čtvrtletí na příslušném úřadu práce. Znamená to tedy, že domácnost, která žádá o příspěvek, dokládá své příjmy a náklady na bydlení za poslední tři měsíce, a tedy že v době, kdy domácnost žádá o příspěvek, již minimálně tři měsíce bydlí – buďto jako nájemce, nebo jako vlastník. Tento fakt ovšem implikuje nemožnost dosáhnout na tuto podporu osobám, které nemají tam, kde pobývají, trvalé bydliště, a nebo těm osobám, které bydlí v podnájmu. Právě tyto dvě skupiny však spadají ve velké míře mezi ty nejpotřebnější. V konkrétním případě bezdomovců se objevují další překážky v podobě absence stálého zaměstnání či neevidence na úřadu práce, nesplnění podmínky placení nájemného poslední tři měsíce a často i ztráta osobních dokladů, které jsou k vyřízení potřeba. [Hradečtí 1996; 24]

K podpoře poptávky po bydlení slouží také **doplatek na bydlení**, který patří mezi dávky hmotné nouze upravené zákonem č. 111/2006 Sb. o hmotné nouzi. K jeho přiznání musí mít žadatel nárok na příspěvek na bydlení a nárok na příspěvek v hmotné nouzi (s níže definovanými výjimkami). Částka se pak vypočítává jako rozdíl mezi příjmy žadatele a náklady spojenými s bydlením tak, aby žadateli zbyla nutná částka k živobytí.

„Doplatek na bydlení lze přiznat (s přihlédnutím k celkovým sociálním a majetkovým poměrům) i osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán, protože její příjem či příjem společně posuzovaných osob přesáhl částku živobytí, ale nepřesáhl 1,3 násobek této částky. V případech hodných zvláštního zřetele lze dávku poskytnout i na jinou než nájemní nebo vlastnickou formu bydlení (např. ubytovny a podnájmy). Výše doplatku na bydlení se vypočte tak, že se od částky odůvodněných nákladů na bydlení připadajících na kalendářní měsíc odečte příspěvek na bydlení (náležející za předchozí kalendářní měsíc) a částka, o kterou příjem osoby nebo společně posuzovaných osob (včetně vyplaceného příspěvku na živobytí) převyšuje částku živobytí.“ [MMR 2011; 22]

Doplatek na bydlení bývá diskutované téma, neboť právě z jeho existence těžší většina komerčních ubytoven. Vzhledem k tomu, že nemá pevně stanovenou výši a určuje se individuálně, podřizují tomu pronajímatelé ubytoven výši nájmu. Ve výsledku tak bývá pro pronajímatele výhodnější ubytovat co nejvíce osob v jednom bytě, neboť dávka se odvíjí od potřeby každého žadatele.

V případě snahy zvýšit dostupnost bydlení však příspěvek ani doplatek neřeší problém diskriminace na trhu s bydlením. Existují totiž skupiny osob, které i přes svou „koupěschopnost“, tedy že mají dostatečné příjmy na obstarání si klasického nájemního bytu, jsou pronajímateli označováni za „rizikové“ a záměrně odmítáni. Nejčastěji a nejotevřeněji se s touto formou diskriminace potýkají Romové a bezdomovci. Možné řešení skýtají nástroje na podporu nabídky – sociální bydlení.

Podpora nabídky („podpora na cihlu“)

Podpora nabídky v oblasti nájemního bydlení je podporou výstavby, nebo provozu nájemních bytů. Konkrétním příkladem je právě sociální bydlení. Ačkoli existují relativně výrazné rozdíly mezi praxí sociálního bydlení v jednotlivých státech napříč Evropou, lze vymezit sociální bydlení následovně: *„...sektor nájemního bydlení, kterým se snaží orgány státu nebo obcí zajistit všeobecnou rovnováhu na trhu s nájemním bydlením a umožnit potřebným skupinám obyvatel, jež si ze sociálních či jiných důvodů nemohou zajistit bydlení na volném trhu. Nájemné je v sociálních bytech zpravidla nižší než tržní nájemné a výstavba či provoz sociálních bytů jsou určitým způsobem finančně podporovány institucemi státu nebo obcí (...) Investory a následně i provozovateli sociálního bydlení mohou být přímo obce zastoupené v obecních bytových společenstvech, bytová družstva, neziskové bytové asociace i zcela soukromí vlastníci.“* [Lux et al. 2002; 73]

Sociální bydlení v České republice není v současné době legislativně ukotveno, přesto ho ovšem některé obce realizují a svým občanům některé obecní byty jako „sociální“ nabízejí. Jde však o marginální jev, který nepostačuje poptávce, resp. potřebnosti tohoto druhu bydlení. Podrobněji se otázce sociálního bydlení věnuje kapitola *Sociální bydlení*.

Obecným trendem od 80. let minulého století se stalo přeorientování se z podpory výstavby nájemního bydlení na podporu formou dávek. Tato skutečnost byla způsobena především hospodářskou krizí během 70. let, s tím spojeným snižováním veřejných výdajů na oblast politiky sociálního státu a zároveň s negativními zkušenostmi spojenými s masovou výstavbou sociálních bytů v 70. letech v Evropě. Orientace na finanční podporu domácnostem, místo na výstavbu, skýtá pro stát úspornější řešení jak zvýšit dostupnost bydlení, neboť dávky jsou adresné, tedy omezené na ty „opravdu nejpotřebnější“. [Lux 2002; 79]

5.2 Sociální bydlení

“V průběhu vývoje společnosti se postupně utvářelo vědomí solidarity se znevýhodněnými vrstvami společnosti a i ve sféře bydlení se rozvíjely mechanismy pro jejich podporu. Na počátku stály filantropické snahy jednotlivců napomoci zlepšení bytové situace chudých lidí; tyto aktivity se v průběhu 20. století a především po II. světové válce rozvinuly v institucionalizované a ucelené systémy podpory sociálně slabých vrstev obyvatelstva ve sféře bydlení.“ [Valentová 1994; 5]

Jako historický počátek pomoci sociálně slabým skupinám obyvatel v poskytnutí bydlení můžeme nazývat zakládání chudobinců před více jak 700 lety, ty byly poskytovány tzv. zasloužilým chudým. V 19. století pak začínají vznikat levné formy bydlení zřizované bytovými nadacemi především pro zaměstnáváné dělníky. V období 1. sv. v. bydlelo v nájemním sektoru více jak 90% obyvatelstva a nájemné bylo relativně nízké. Po první světové válce začínají vznikat bytová sdružení. Ovšem opravdový rozmach v levném nájemním bydlení přichází po 2. sv. v. Jsou definovány rozsáhlé programy asanace chudinských čtvrtí a řešení problémů s rostoucí populací. V průmyslových oblastech zakládali zaměstnavatelé pro své dělníky bytová sdružení. [Příkryl 2012; 4-5]

Obecnou definici sociálního bydlení předkládá Hradecký (1996): *„Sociální bydlení, jak je známo v zemích Evropské unie, představuje přiměřené bydlení pro domácnosti v hmotné nouzi. Od běžného bydlení se liší sociální bydlení podporou obce nebo státu, či zvláštním přístupem obce k postižené domácnosti.“*

[Hradečtí 1996; 24] Zároveň toto bydlení klade menší nároky na výdaje domácnosti než je tomu u bydlení dostupném na klasickém trhu s byty. [Valentová, Barvík, Zajícová 1994; 6]

Na sociální bydlení se díváme z pohledu toho:

- kdo sociální bydlení poskytuje,
- jakým cílovým skupinám je nabízeno,
- v jaké míře je tato služba kapacitně dostupná s ohledem na ostatní typy bydlení,
- jakým způsobem je toto bydlení financováno,
- jaké jsou jeho kvality,
- jaký typ držby představuje,
- na jaká kritéria je brán zřetel při výběru nájemníka.

[Valentová, Barvík, Zajícová 1994; 6]

Pro účely této práce používám jednotně termín sociální bydlení, kterým rozumím nejširší možnou definici, která označuje jakoukoli formu podpory bydlení osobám se ztíženým přístupem na trh s bydlením.

5.2.1 Různá hlediska klasifikace sociálního bydlení

Mnohoznačnost sociálního bydlení zavdává k různým způsobům jeho klasifikace. Základní rozlišení se využívá z hlediska toho, na jak velkou cílovou skupinu je systém sociálního bydlení mířen. Podle toho rozeznáváme model široký (univerzální) a úzký (cílený).

Model univerzální představuje přístup zacílení na široké vrstvy obyvatel. Jeho záměrem je dosáhnout sociální různorodosti mezi jeho uživateli, ať už z hlediska etnicity či příjmů. Tento model je výrazně inkluzivní a snaží se předcházet ghettoizaci sociálně slabších obyvatel. Na druhou stranu je tento model velice nákladný a vznikají dlouhé pořadníky na přidělení sociálního bytu. Univerzální model je charakteristický pro země s nízkou mírou bytového fondu v osobním vlastnictví, konkrétně pro Švédsko, Nizozemsko a Dánsko. [EU 2013; 12]

Alternativou je **model cílený**, který vychází z poptávky po této formě bydlení u osob, které nemohou nalézt adekvátní bydlení na klasickém trhu s byty za pro ně únosnou cenu. Podle míry zacílení identifikujeme model *všeobecný* nebo *reziduální*. Všeobecný model určuje příjmový strop, který udává, jaké maximální příjmy může žadatel mít, aby měl nárok na přidělení sociálního bytu. U modelu reziduálního hraje roli i rizikovost skupiny, berou se tedy ohledy i na jiné, než příjmové aspekty. Obecně lze říci, že model cílený – všeobecný je typičtější pro země s nižším podílem komerčního nájemního bydlení; u cíleného – reziduálního je tomu naopak. [EU 2013; 12]

Jako specifikum bývá uváděna situace v postkomunistických zemích, kde restituce majetku v 90. letech původním majitelům a privatizace obecního fondu zapříčinily vysoké procento vlastnického bydlení. [Lux, Mikeszová, Sunega 2010] Pro představu níže v tabulce můžeme vidět jednotlivé země rozříděné podle této klasifikace.

Tabulka č. 2 : Modely sociálního bydlení v EU

		VELIKOST				
		Velké (>19%)	Střední (11-19%)	Malé (5-10%)	Velmi malé (0-5%)	
ALOKAČNÍ KRITÉRIA	<u>Univerzální</u>	Nizozemsko, Dánsko, Švédsko				
	<u>Cílený</u>		Rakousko	Česká republika, Francie, Finsko, Polsko	Belgie, Německo, Itálie	Slovensko, Lucembursko, Řecko
		<u>Reziduální</u>	Spojené království Francie		Belgie, Estonsko, Německo, Irsko, Malta	Bulharsko, Kypr, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Španělsko Portugalsko

Zdroj: Sociální bydlení v EU 2013; str. 13

Nelze jednoznačně říci, která z obecných variant sociálního bydlení je lepší. Obě mají svá pozitiva i negativa. Široké pojetí sociálního bydlení není dostatečně účinné pro nejpotřebnější - sociálně nejslabší obyvatele. Efekt tohoto typu je tak minimální. U úzkého pojetí, kdy je pomoc nabízena jen opravdu nejpotřebnějším vrstvám, vyvstává riziko koncentrace sociálně slabých obyvatel na jednom místě a nebezpečí sociální segregace. Doprovodným jevem segregace se stává devastace obytného prostředí či vznik slumů. [Valentová, Barvík, Zajícová 1994; 37-38] Objevují se i další problematické body při úzkém vymezení sociálního bydlení:

„Problémem je také stanovení příjmové hranice pro bydlení v této části bytového fondu, přiměřená kvalita nabízeného bydlení, podmínky za nichž domácnost musí tento bytový fond opustit, průběžné informace o ekonomické situaci zde bydlících domácností, financování výstavby a provozu takového sociálního bydlení ve vztahu k nárokům na veřejné finance atd. Tímto systémem jsou mimo jiné znevýhodněny střední příjmové vrstvy obyvatelstva; úzké pojetí sociálního bydlení se týká jen těch nejchudších domácností, zatímco střední vrstvy nejsou v případě růstu nákladů nebo v podmínkách inflace nijak chráněny a podporovány.“ [ibid]

Ještě dodejme, že hledisko cílové skupiny je pouze jednou z možností rozlišování národních systémů sociálního bydlení. Napříč Evropou se systémy sociálního bydlení odlišují především v těchto kategoriích:

1. Forma vlastnictví (v EU existuje sociální bydlení formou sdíleného vlastnictví, což jsou v podstatě bytová družstva, či formou výhodného prodeje bytů; nejčastěji se však setkáváme s nájemním sociálním bydlením),
2. Příjemci sociálního bydlení (zde se otázka odvíjí od míry zacílenosti – viz univerzální a cílený model; nejčastějším kritériem však bývá příjem, přesto se do pořadníku může v některých státech zapsat kdokoli: *„Účelem tohoto přístupu je bránit sociální segregaci a zajistit dostupnost veřejného bydlení všem segmentům společnosti. Nicméně v praxi se žádosti posuzují obvykle na základě potřeby a navzdory absenci příjmových limitů existuje jasná korelace s příjmovými skupinami.“ [EU 2013; 11]),*
3. Charakter financování (veřejné dotace či výhodné úvěry pro rekonstrukce a výstavbu),

4. Subjekty poskytující sociální bydlení (v posledních dekádách sílí trend upouštění státu od role aktivního aktéra zajišťujícího sociální bydlení, místo toho bývá častěji v roli koordinátora; úloha zajišťovatele je přenechávána soukromému či neziskovému sektoru). [ibid]

Z výše uvedeného je patrné, že sociální bydlení může mít mnoho podob, což ovšem znesnadňuje vytvářet ucelené strategie na úrovni Evropské unie. Vedou se tak diskuze nad tím, zda má být vymezeno sociální bydlení v rámci Unie či nikoli vzhledem k významným odlišnostem v přístupech jednotlivých členských států (viz kapitola *Mezinárodní kontext*).

5.2.2 Současné formy poskytování bydlení pro sociálně slabé

System sociálního bydlení v České republice by se dle výše uvedených charakteristik dal popsat jako systém sociálního nájemního bydlení, financovaného a poskytovaného především obcemi. „... [Termín – pozn. a.] sociální bydlení není v ČR definován na centrální úrovni, a je pouze v některých případech definován na úrovni jednotlivých obcí.“ [Lux, Mikeszová, Sunega 2010; 4] Dle §35, odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích: „*Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*“ Tato formulace je dosti nejasná, a s implikacemi v bytové politice problematická: „...*neukládá konkrétní povinnosti obcím, jak musí postupovat při uspokojování potřeb svých občanů.*“ [MPSV 2014; 62]

Sledujeme tu rozpor v tom, co má být zájmem obce. Na jednu stranu má jednat hospodárně a účelně se svým majetkem, na druhou stranu jí zákon ukládá povinnost pečovat o potřeby svých občanů (včetně potřeby bydlení). Konečná vůle, na kolik se obec přikloní spíše k jedné či druhé roli, závisí pouze na rozhodnutí dané obce. [Schödelbauerová 20005; 3] Realitu „schizofrenní“ pozice obcí předkládá kupříkladu *Koncepce bytové politiky z roku 2005*: „*Přenechání bytu osobě, u níž je vysoké riziko, že nebude řádně platit nájem a další platby spojené s užíváním bytu, nepochybně může*

být chápáno jako počinání, které je v rozporu s péčí řádného hospodáře. Na druhou stranu – od obce se očekává, že svoji bytovou politiku zaměří především na ty domácnosti, které jsou sociálně nejvíce znevýhodněny v přístupu k bydlení“. [MMR 2005; 7]

Ačkoli obecní byty někdy plní funkci sociálních bytů, nejedná se ve své podstatě o sociální sektor: „...a také neexistují žádné právní předpisy pro jeho existenci a provoz.“ [Příkryl 2012; 1] Stát neposkytuje, ani nikdy neposkytoval, obcím dostatečnou „výbavu“ pro efektivní bytovou politiku: „...stát (...) nedisponuje uceleným a provázaným systémem podpor v oblasti bydlení, který by obce mohly využívat pro naplnění svého poslání.“ [MMR 2011; 11] Současná praxe obsazování bytů se tak opírá více či méně pouze o vnitřní pravidla dané obce (vnitřní předpisy či obecně závazné vyhlášky), což ovšem nezaručuje nestrannost a nevylučuje určitá diskriminační jednání. [Schödelbauerová 2005; 4]

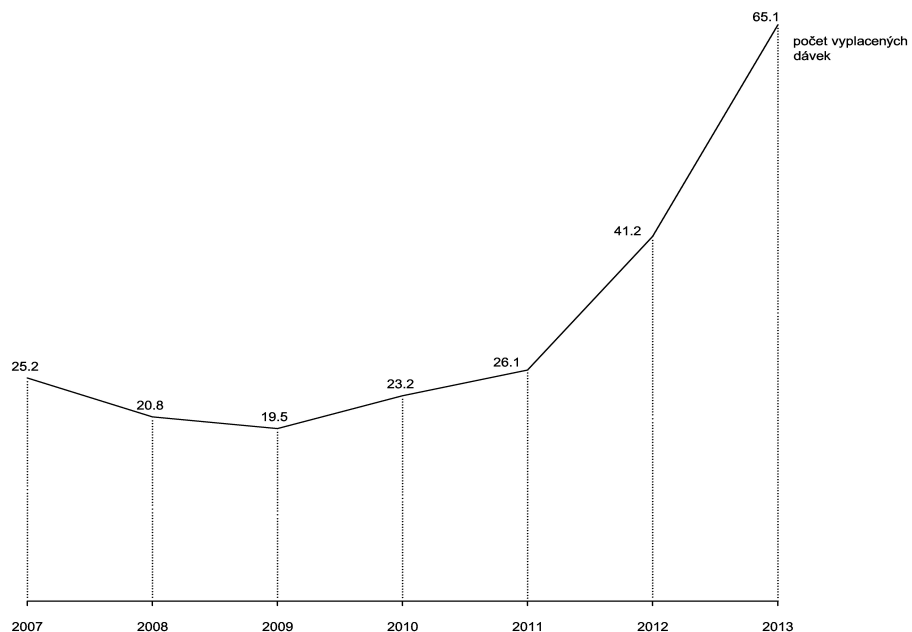
Ocitne-li se osoba akutně bez střechy nad hlavou, může se obrátit na zařízení poskytovaná na základě zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, mezi něž patří azylové domy, noclehárny či zařízení sociální rehabilitace. Kapacita těchto služeb obecně nebývá postačující a zařízení tak musí často žadatele odmítat [rozh. Gudzenko, rozh. Burešová] Tato zařízení také nemají charakter dlouhodobého bydlení, po uplynutí určité doby tak uživatel musí odejít. Na tyto služby také není navázána následná forma pomoci, která by mohla řešit problém s hledáním nového bydlení (např. tréninkové bydlení, apod.). [rozh. Matoušek, rozh. Turzík]

Alternativou k neziskovým zařízením jsou komerční ubytovny. U nich není vyžadováno zaplatit předem kauci. Nabízí se tím tak okamžitá možnost bydlení. Cena ubytování je významně vyšší než u neziskových forem, často jsou i platby mnohem vyšší než u klasického tržního nájmu. Drahé nájemné odůvodňují pronajímatelé zvýšeným rizikem, které je spojeno s ubytováním osob bez předchozí kauce. Problém komerčních ubytoven tkví i v substandardních hygienických podmínkách obytných prostor. Ubytovny jsou často na periferiích měst a v odlehlých lokalitách. V těchto místech, kde stojí komerční ubytovny, často vznikají sociálně vyloučené lokality. Komerční ubytovny bývají mnohdy přezdívány jako „obchod s chudobou“. Principem řady pronajímatelů je totiž výši nájemného stanovit tak, aby dosáhli maximálního

možného zisku, tj. přiblížit se k nejvyšší možné částce, kterou stát přispívá jako doplatek na bydlení. Na toto zneužívání sociálních dávek slyší většina politického spektra a více méně jak levicovní, tak pravicovní politici opakují potřebu vymýtít „obchod s chudobou“.

Problematika ubytoven je úzce spjata s problémem sociálně vyloučených lokalit. Jejich vznik je ve větší míře přisuzován okolnostem transformace v 90. letech (procesům restituce bytového fondu, následná privatizace a gentrifikace historických center měst). [Gabal 2006; 27] Sociálně vyloučené lokality jsou charakteristické ztíženým přístupem na trh práce, ke kvalitnímu bydlení a ke vzdělání. [ibid; 26] Dle výzkumů z roku 2006, se jich nachází v ČR více jak 300. Toto číslo ovšem od té doby dále roste a je dáváno do korelace s rapidním nárůstem počtu vyplacených doplatků na bydlení v posledních letech⁵. [Agentura 2015; 26]

Graf č. 1: Počet vyplacených dávek doplatku na bydlení (v tis.)



Zdroj: vlastní (na základě statistických ročenek MPSV)

5 Ačkoli nárůst počtu ubytoven není jediným zmiňovaným důvodem. Rapidní navýšení v posledních letech je přisuzováno i dokončení procesu deregulace nájmného a změnami ve způsobu vyplacení dávek. [Agentura 2015; 26]

Snahy řešit nestandardně vysoké ceny nájemného na ubytovnách vzhledem k substandardní kvalitě ubytování se objevují již delší dobu skrze úpravy podmínek vyplácení dávek na bydlení a zaváděním hygienických a technických požadavků na prostory ubytoven. Nejaktuálnější změnou, zavedenou od května 2015, je potřeba souhlasu obce k vyplacení doplatku na bydlení. Pozměňovací vyhláška, kterou tato novinka bude realizována, nepředepisuje podobu, jak má písemný souhlas či nesouhlas vypadat a podle jakých parametrů se stanovisko bude vyhodnocovat. Záleží tak na jednotlivých obcích jak se k této úloze postaví. Vyslovení stanoviska obce bude vyžadováno u každé žádosti o doplatek na bydlení. V případě zamítnutí žádosti, je předpokládáno navázání kontaktu obce s žadatelem o dávku prostřednictvím sociálního pracovníka, aby tak bylo zamezeno případné ztrátě bydlení. Závěrem zpráva dodává, že: *„Obce by tedy měly mít pro takové případy vhodnou alternativu, např. volné kapacity v zařízeních sociálních služeb, azylových domech apod.“* [MPSV 2015a] Toto opatření budí určité negativní ohlasy, neboť v podstatě ukládá větší administrativní zátěž na obce a úřady práce, které i bez tohoto opatření trpí značnou vytížeností. Současně s tím, vzhledem k nízkým kapacitám současných forem neziskového sociálního bydlení, se jeví jako problematické, v případě neschválení výplaty dávky, umístění žadatele do alternativního bydlení, tak jak nabádá toto opatření. [rozh. Burešová]

Výše zmíněné neziskové i komerční formy bydlení pro osoby v bytové nouzi jsou ovšem východiskem v případě, kdy už člověk o střechu nad hlavou přišel. Opatření a možnosti, jak by mohl předejít ztrátě bydlení v českém prostředí v podstatě chybí. Sociální bydlení, tak jak se o něm nyní hovoří, pouze „hasí požár“. Prevence je v obecných diskuzích často opomíjena. [rozh. Galušková, rozh. Turzík, rozh. Matoušek, rozh. Burešová]

6 Mezinárodní kontext

V následující kapitole předložím mezinárodní legislativní rámec, který se váže k institutu sociálního bydlení a na něž se velice často odvolávají aktéři sociální bytové politiky, a to hlavně s odkazem na chápání „práva na bydlení“. Popíši zároveň zásadní témata diskuzí vedených na evropské centrální úrovni.

Práve na bydlení se zabývá *Všeobecná deklarace lidských práv* čl. 25, odst. 1: *„Každý má právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, byt a lékařskou péči, jakož i nezbytná sociální opatření; má právo na zabezpečení v nezaměstnanosti, v nemoci, při nezpůsobilosti k práci, při ovdovění, ve stáří nebo v ostatních případech ztráty výdělečných možností, nastalé v důsledku okolností nezávislých na jeho vůli.“* [OSN 1948]

Listina základních práv ve čl. 34 se vymezuje ještě explicitněji k otázce bydlení v odst. 3: *„Za účelem boje proti sociálnímu vyloučení a chudobě Unie uznává a respektuje právo na sociální pomoc a pomoc v oblasti bydlení, jejichž cílem je zajistit, v souladu s pravidly stanovenými právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi, důstojnou existenci pro všechny, kdo nemají dostatečné prostředky.“* [EU 2000]

V podstatě všude v Evropské unii nalezneme určitou formu sociálního bydlení. Jeho variabilita je napříč členskými státy veliká. Tento jev komplikuje definovat sociální bydlení na centrální úrovni EU, přestože o tomto vymezení Evropská komise již několik let diskutuje. Důvodem pro vytvoření unijní definice je ten, že by na jeho základě bylo možné účinně formulovat nástroje následně aplikovatelné na lokálních úrovních. Spolu s tím, konsenzus nad termínem sociálního bydlení, by umožnilo sladění názorů o smyslu sociálního bydlení a vyřešení tím tak otázky, zda se ubírat směrem *univerzálního* či *cíleného* modelu sociálního bydlení v EU. [CECODHAS 2012] Kritici snahy o jednotnou definici na evropské úrovni podotýkají, že se tím může EU dostat do rozporu se strategiemi jednotlivých států. A mohlo by to v jistém smyslu narušit princip subsidiarity. Evropská komise jednoznačně preferuje model cílený – reziduální,

čímž se však znevažují principy sociálního bydlení v zemích s univerzalistickým přístupem. [EU 2013, Boccardo 2008]

Novodobá větší potřebnost sociálního bydlení v Evropské unii je diskutována v souvislosti s negativními dopady ekonomické krize v letech 2007 a 2008: „*V důsledku těžké hospodářské krize zažívají evropské země značný **nárůst v míře chudoby a vyloučení v oblasti bydlení.***“ [EU 2013; 14] Následně narůstá poptávka po tomto typu bydlení a zároveň dochází k větším výdajům z veřejných rozpočtů na výplatu sociálních dávek. Přesto přetrvává v členských zemích trend snižování výdajů do oblasti sociálního bydlení. [Lux 2002]

„Na jedné straně je tu potřeba zajistit všem občanům odpovídající bydlení v souladu s mezinárodním i evropským právem. V tomto smyslu je sociální bydlení jedním ze základních nástrojů, které mají členské státy k dispozici mimo jiné i k dosažení cílů sociálního začlenění v rámci strategie Evropa 2020. Na straně druhé je sociální bydlení hospodářským odvětvím, které se tržním podmínkám otevírá zvyšující se měrou, a v němž tedy platí evropská legislativa na ochranu hospodářské soutěže.“ [EU 2013; 42]

Přestože zajišťování sociálního bydlení není v kompetenci EU, nýbrž jednotlivých členských států, je jedním z živých témat. Evropská komise chápe intervenci státu na trhu s bydlením jako nezbytnou. Připouští problém na trhu s byty, kdy může docházet k tržním selháním, a tím k nedostatku přijatelných forem bydlení. Někteří lidé tak nemají přístup k adekvátnímu bydlení. Politika v této oblasti je popisována jako nedostatečně koordinovaná s různými přesahy do odlišných oblastí reality, které mají za následek různorodá a nekonzistentní rozhodnutí. [Boccardo 2008] Právo na bydlení v mezinárodních dokumentech je bráno jako argument s ohledem na lidská práva, proč se sociálním bydlením v ČR zabývat. Jak již bylo řečeno v úvodu předešlé kapitoly, právo na bydlení je právem nenárokovým. Obený diskurz na úrovni EU však tíhne ke snahám toto právo uchopit ve smyslu větší zodpovědnosti států za bydlení svých občanů. Příkladem může být usnesení 2012/2293(INI) Evropského parlamentu z roku 2003 týkajícího se sociálního bydlení. Parlament vyslovuje zásadní roli sociálního bydlení v každém členském státu: „...*přístup k bydlení je základním právem, které může být viděno jako předpoklad k vykonávání a k přístupu k dalším*

základním právům k životu v podmínkách lidské důstojnosti; zároveň garance přístupu k důstojnému a přijatelnému bydlení je mezinárodní povinností současných členských států...“ [EU 2013; 7] Rezoluce žádá po Evropské komisi, aby ustanovila evropský akční rámec pro sociální bydlení, který by zaručoval konzistentnost nástrojů a opatření, které souvisí s touto sociální bytovou politikou; konkrétně státní financování, podporu ze strany evropských fondů, energetickou politiku, aktivitu podporující potírání chudoby a sociálního vyloučení a zdravotní politiku. Nad to žádá o upřesnění pojmu sociálního bydlení s ohledem na různorodost jeho pojetí v jednotlivých členských státech. [ibid]

Současným stěžejním strategickým dokumentem, který z kterého vychází hlavní záměry EU je ***Evropa 2020***. Mezi pěti hlavními cíli, které si vymezuje splnit do roku 2020 je i boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení: *„Snižit alespoň o 20 milionů počet lidí, kteří žijí v chudobě a sociálním vyloučení nebo jsou na pokraji chudoby a hrozí jim sociální vyloučení.“* [EK 2010] V roce 2010 byla zřízena Evropská platforma pro boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení, která má napomáhat naplnit tento cíl. Ta v roce 2013 jako reakci na negativní sociální důsledky hospodářské krize v EU předkládá členským státům doporučení a pokyny, jak postupovat ke zlepšení sociální koheze a k realizování politiky sociálního státu. Tento „Balíček týkající se sociálních investic“ zahrnuje i zmínku o podpoře v oblasti bydlení a řešení bezdomovectví v EU: *„Zlepšení strategií aktivního začleňování v členských státech. Sociální investice v tomto ohledu vyžaduje celá řada oblastí: cenově dostupná kvalitní péče o děti a vzdělávání, prevence předčasného ukončování školní docházky, odborná příprava a pomoc při hledání zaměstnání, podpora bydlení a dostupná zdravotní péče.“* [EK 2013]

7 Vývoj institucionálního prostředí s ohledem na snahy zavést systém sociálního bydlení v ČR

V této již analytické sekci diplomové práce se věnuji souvislostem vzniku diskuzí o sociálním bydlení v ČR. V první části vyložím institucionální vývoj nejdůležitějších oblastí zasahujících do politiky bydlení. Jedná se především o změny v socioekonomických podmínkách, proces deregulace nájemného, restituce státního bytového fondu a jeho následná privatizace. Tyto události jsou nesmírně důležité pro pochopení prostředí, ve kterém snahy o zavedení systému sociálního bydlení vznikaly. Ozřejmují některé kroky a rozhodnutí, které měly vliv na utváření národních strategických plánů v oblasti bydlení, zároveň uvrhly některé aktéry do specifických situací, které se promítají až do současné doby. Následně se zaměřím na tři nejpropracovanější dosavadní snahy ministerstev zavést ucelený systém sociálního bydlení v České republice. Z takto popsaných změn výsledně představím zásadní názorové rámce, které se k vizím o podobě sociálního bydlení vážou a identifikují aktéry, kteří se k těmto rámcům přiklánějí.

7.1 Institucionální vývoj 1990 – 1999 (transformační procesy)

Po sametové revoluci dochází k výrazným sociálním, politickým a ekonomickým změnám. Direktivně řízené hospodářství je nahrazeno tržními principy, což se projevuje i v zásadních změnách na poli bytové politiky státu. Dochází k odklonu od administrativně přidělového systému přidělování bytů k modelu neoliberálnímu, kde hlavní roli zaujímá trh s bydlením.

Změna režimu však nevyeliminovala dědictví z doby socialismu, a tak stát musí čelit zajetým principům, jenž jsou výsledkem čtyřiceti let direktivně plánovaného hospodářství. V oblasti bydlení stojíme před problémem zchátralého a nekvalitního bytového fondu, zároveň i nevyjasněných vlastnických vztahů, stoprocentní zaměstnanosti či uvyknutí si na levné bydlení ze strany společnosti. [Valentová 1996; 89] Současně se začínají objevovat společenské fenomény do té doby neexistující. Pro nás důležitými jevy jsou pak především vznik nezaměstnanosti a vznik

zjevného bezdomovectví. Na systémové rovině můžeme sledovat v první polovině 90. let – v období liberálně orientovaných vlád - jednoznačné snížení investic do bydlení a snahu o zacílení sociálními dávkami jen na ty opravdu nejpotřebnější, a to i z důvodu negativních dopadů s masovou výstavbou sociálních bytů v 70. letech. [Poláková, Průša 1993; 157] Výstavba sídlišť především v neatraktivních lokalitách postihla nejvíce Moravskoslezský a Ústecký kraj - v průmyslových zónách. Výsledkem byly velice nízké ceny těchto bytů. [ibid]

Významným krokem v devadesátých letech, který ovlivnil následující vývoj v oblasti nájemního bydlení, byla **decentralizace veřejné správy** na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, v jehož rámci stát převedl významné množství státních nájemních bytů do kompetence obcí. Obce a města se tak staly zadarmo vlastníky velkého počtu bytů. Ačkoliv záměrem bylo zefektivnit spravování bytového fondu a zlepšit jeho kvalitu, tato restituce znamenala pro obce především obdržení velkého objemu nemovitostí, který bylo nutné spravovat, a vzhledem k jeho významně zanedbanému stavu ve větší míře i renovovat. V podstatě se tak naopak restituce stala nesmírnou finanční zátěží pro obce, bez toho, aniž by stát předložil návod či pravidla, jak s tímto majetkem zacházet. [viz např. Valentová 1996; Sunega 2005; Schödelbauerová 2005; Příkryl 2012] „...*stát odstranil nástroje a principy minulého režimu, ale nevytvořil včas a v dostatečné míře nástroje nové, které by je nahradily*“ [Valentová 1996; 102] Obce na tuto situaci reagovaly tím, že začaly tento bytový fond z velké části **privatizovat**, aby tak ulehčily svým výdajům. V celkovém důsledku se takto obce zbavily více jak 50% bytů. [Příkryl 2012; 3]

V rámci snižování intervencí státu na trhu s byty dochází v České republice k podporování vlastnického bydlení (způsobené rovněž i privatizací obecních bytů) a od roku 1992 k postupné **deregulaci** nájmu se snahou narovnat ceny nájemního bydlení na tržní úroveň. [Sunega 2005; 277] „*Regulace nájemného (tzv. „zamrzlé“ nájemné) aplikovaná na neuvolnění nájemní byty postavené před rokem 1992 nemá charakter sociálního opatření a byla odůvodňována jako ochrana před možným zneužitím postavení na trhu ze strany pronajímatelů; velká část uživatelů regulovaného nájemního bydlení (ovšem - pozn. autora) patřila a patří k příjmově nejsilnějším českým domácnostem.*“ [Lux, Mikeszová, Sunega 2010; 4]

Proces rušení regulovaného nájemného se protahuje až do roku 2002. Situaci nakonec urychlila skupina senátorů, která podala ústavní stížnost na vyhlášku o nájemném z bytu. Ústavní soud pak vydal v červnu 2000 nález, kterým dává senátorům za pravdu a na základě argumentu, že: „...vyhláškou určené nájemné nepostačuje ani pro prostou údržbu majetku, natož pro jeho regeneraci, a z toho důvodu je napadená vyhláška v rozporu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod.“ [Finance.cz 2006], tuto vyhlášku ruší. Faktická realizace tohoto nálezu nabyla účinnosti až s počátkem roku 2002.

Zásadní právní úprava nájemného přišla až v roce 2006 se zákonem č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného, kde je upraveno, že s každým počátkem nového roku, pokud se nájemci nedomluví jinak, může pronajímatel zvýšit nájemné, a to až do roku 2010. [ibid]

7.2 Institucionální vývoj v letech 2000 – 2008

Institucionální vývoj snah zavést ucelený systém sociálního bydlení v ČR můžeme rozdělit do čtyř etap. V první fázi 2003 – 2006 je poprvé vyřčena potřeba zákona o sociálním bydlení a koncepce bytové politiky se začíná více zabývat sociálními aspekty. První snahu vlády přijmout zákon o sociálním bydlení lze chápat jako druhou fázi mezi lety 2006 – 2008. Toto období je význačné akcentováním problémů sociálně vyloučených lokalit, začíná fungovat Agentura pro sociální začleňování. Řešení sociálního bydlení formou zákona bylo zamítnuto a znovu se dostalo do diskurzu na veřejněpolitické úrovni v letech 2011 až 2013 společně s přijetím zásadních dokumentů s ohledem na chápání sociálního bydlení *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení 2011 – 2015* a *Koncepcí bydlení do roku 2020*. V roce 2013 vyplynuly snahy až v návrh *Komplexního řešení sociálního bydlení*, které však tyto styčné strategie v mnohých ohledech zcela ignorovalo. Čtvrtou fází rozumím rok 2014 až po současnost, kdy se dostává zákon o sociálním bydlení mezi priority vlády. Schéma vývoje si může čtenář prohlédnout v příloze č. 4. Jednotlivým událostem se budu věnovat v následujících kapitolách.

První národní strategický dokument, který otevírá téma sociálního bydlení je **Koncepce bytové politiky z roku 1999**, v aktualizovaném znění z roku 2001, kterou vydalo MMR. V tomto dokumentu je explicitně řečeno, že česká bytová politika postrádá hlubší zaměření na sociální stránku a vyzdvihuje jako negativní skutečnost neexistenci sociálního bydlení a nejednoznačnost využití obecních bytů. Zavedení sociálního bydlení je chápáno jako státní dotace na výstavbu podporovaných bytů pro osoby se „specifickými potřebami v oblasti bydlení“, které by mělo sloužit dvěma skupinám obyvatel; pro (1): „...osoby zdravotně postižené a osoby se sníženou soběstačností, zejména občany v důchodovém věku“ a pro (2): „...osoby nalézající se v nepříznivé sociální situaci zapříčiněné konfliktním způsobem života nebo rizikovým prostředím, ve kterém žijí.“ [MMR 2001; 49]

Koncepce zároveň zmiňuje i zákon o obecně prospěšných bytových družstvech, jakožto „neziskového nájemního bydlení“ směřovaného na střední příjmové skupiny obyvatel. Tito lidé by částečně přispívali na výstavbu domu, stali by se tak následně jeho vlastníky. Dokument uvádí, že transformace v oblasti bytové politiky je téměř dokončena. [MMR 2001; 28]

V roce 2004 vstupuje Česká republika do Evropské unie. Jednou z povinností ČR bylo vytvoření národních akčních plánů sociálního začleňování, což na národní úrovni vedlo ke zpracování **Národního akčního plánu sociálního začleňování na roky 2004 – 2006 (NAPSI)** [Mareš 2006b; 15] Tato povinnost vycházela z tzv. *Lisabonské strategie*, která byla mezi lety 2000 a 2010 základním strategickým dokumentem EU v oblasti sociálního začleňování.

NAPSI se v mnohých ohledech shoduje ve vymezení současného stavu s tím, co sděluje *Koncepce bytové politiky z roku 1999*, resp. 2001. Diskutuje problém „vytěsňování“ sociálně problémových občanů na okraje měst, čímž dochází k prostorové a sociální segregaci. Explicitně se otázce sociálního bydlení dokument nevěnuje, pouze konstatuje nedostatky plynoucí z absence zákona o nájemném a zvyšující se zátěži domácností výdaji na bydlení. Cílem mezi opatřeními v politice začleňování je pak řečeno: „...zajistit přístup ke kvalitnímu a cenově dostupnému bydlení pro osoby ohrožené sociálním vyloučením (odstranit ekon. překážky, motivovat obce, podpora výstavby).“ [MPSV 2004; 25] Klíčovým řešením je zvýšení podpory

zaměstnanosti a zaměstnatelnosti (na základě definice osob nejvíce ohrožených chudobou). V plánu se diskutuje i o budoucím zavedení Agentury pro sociální začleňování. [ibid]

V roce 2005 vydává MMR *Koncepci bytové politiky na roky 2005 – 2010*. Někdejší problémový stav je viděn v nedostatečném využívání sociálních služeb k prevenci ztráty bydlení, což vede k segregaci určité znevýhodněné skupiny obyvatel. Opět se zde poukazuje na nevyjasněnou roli obcí v oblasti bydlení, a s tím spojené „*nejasné definice segmentu sociálního bydlení*“. [MMR 2005; 7] Zdůrazňuje se chybějící levné nájemní byty pro nízkopříjmové domácnosti.

Bytová politika se dle koncepce stále potýká s deformací výše nájmů v nájemním bydlení. Vytyčuje si zajištění (stejně jako předešlá koncepce) větší dostupnosti bydlení a ubírání se ve smyslu „sociální doktríny“, která zabezpečuje adresné sociální dávky, nabídku finančně dostupného nájemního bydlení a sociálních služeb. Diskutuje se posílení funkce SFRB a podpora státních dotací pro výstavbu obecních bytů pro nižší příjmové skupiny, tj. tak, aby byly byty využívány: „...*k naplňování veřejného zájmu*“. [MMR 2005; 13] V koncepci již je zmíněn **záměr vytvoření zákona o neziskovém nájemním sektoru** pro: „...*domácnosti, které nejsou schopné se na pořízení svého bydlení finančně podílet*“. [ibid] Cílová skupina, na kterou mají být nástroje sociálního bydlení zaměřeny, jsou občané s *nižšími příjmy* (neziskové bydlení prostřednictvím neziskových bytových společností) a *nízkými příjmy* (výstavba obecních bytů ze zdrojů MMR a SFRB s využitím i stávajících nájemních bytů obcí). Jsou to „*skupiny obyvatelstva, které v oblasti bydlení potřebují pomoc státu*“ [MMR 2005; 12], mladí lidé, lidé, kteří mají „...*zvláštní potřeby v oblasti bydlení dané jejich věkem, zdravotním stavem apod., nebo jejich možnost zajistit si vhodné bydlení je ztížena zhoršenými sociálními okolnostmi jejich dosavadního života*“ - *tito lidé budou moci využívat „podporované bydlení*.“ [ibid; 15]

Přibližně od poloviny této dekády se začíná aktivně hovořit o souvislosti bydlení a problému osob sociálně vyloučených. V roce 2008 vzniká Agentura pro sociální začleňování zřízená Úřadem vlády. Akcentování problému sociálně vyloučených lokalit je patrné z hlediska témat, kterými se tehdy vydané dokumenty zabývají. Mimo jiné si MPSV objednáva analýzu charakteru sociálně vyloučených lokalit v ČR (Gabal 2006).

V roce 2008 vydává MMR dokument *Návrh koncepce přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst obývaných převážně občany romského etnika*. Tento dokument se svou rétorikou relativně odlišuje od předešlých veřejněpolitických dokumentů ve své „různosti“ a explicitnosti. Konstatuje dosavadní snahy o sociální začleňování jako neúspěšné. Problém je viděn v nedostatečné provázanosti vydaných opatření na národní úrovni a jejich následné implementaci lokálními samosprávami: *„Zákon o obcích nezavazuje obec, aby v rámci samostatné působnosti politicky nepopulární problém sociálního vyloučení včas a s potřebným nasazením řešila.“* [MMR 2008; 4]

Východisko spatřuje návrh v novele zákona o obcích. Řešení sociálního vyloučení by mělo být výsadně přenecháno obcím s rozšířenou působností s přesně danými právy a povinnostmi pro konkrétní aktéry a zárukou dlouhodobé finanční podpory (ze státního rozpočtu a z evropských fondů). Sociální bydlení by mělo podobu podpory nové výstavby, případně náhrady části nákladů soukromým pronajímatelům, kteří by poskytli své byty za účelem sociálního bydlení. [ibid; 20] V tomto dokumentu není vyslovena potřeba zákona o sociálním bydlení, ačkoli v té době stále ještě byla součástí legislativního plánu vlády.

Veřejný ochránce práv vyzdvihuje klíčovou roli obcí, která může řešit problém sociálně vyloučených lokalit. Vůle pomoci sociálně vyloučeným jedincům je však politicky nepopulární: *„Sociální vyloučení se vždy týká omezené skupiny osob, která nepředstavuje ve společnosti většinu. Z toho také pramení riziko, že komunální bytová politika nebude na potřeby takové skupin obyvatel (včas) pamatovat a bude hledat pragmatická řešení neodpovídající sociální funkci, kterou obec jako společenství občanů a veřejnoprávní korporace mimo jiné plní. Výsledkem je sociální vyloučení a izolace, jež nepřináší prospěch obci ani státu.“* [VOP 2006; 108-109]

7.3 Tři snahy zavedení systému sociálního bydlení v ČR

Doposud sledujeme tři nejpokročilejší snahy řešit systematicky problematiku sociálního bydlení na centrální úrovni. První snahou byla příprava návrhu zákona o sociálním bydlení pod záštitou MMR v letech 2007 – 2008. Druhou ucelenou snahou

bylo vypracování návrhu *Komplexního řešení sociálního bydlení* (bez nutnosti zákona) v roce 2013, a to ve společné gesci MMR a MPSV. Aktuálním pokusem, který si klade ambice dospět až do zákonné formy je návrh *Koncepce sociálního bydlení ČR 2015 – 2025*. Hlavní slovo nad touto iniciativou má MPSV, spolugestory jsou MMR a MLP. V následujícím textu představím jednotlivě tyto pokusy.

7.3.1 Návrh zákona o sociálním bydlení 2007 – 2008

V roce 2007 si nová vláda ve svém programovém prohlášení jednoznačně vymezila formulovat sociální bydlení a připravit strategickou koncepci, která bude definovat roli obcí a její důležité postavení v segmentu sociálního bydlení: „*Vláda zpřesní definici a vymezení podpory v oblasti sociálního bydlení a prosadí rozšíření finanční podpory obcí v oblasti sociálního bydlení s důrazem na odpovědnost obcí.*“ [Vláda 2007; 17]

Cílovou populací opatření sociálního bydlení jsou: „...*osoby sociálně potřebné nebo ohrožené sociálním vyloučením.*“ [Vláda 2007; 24] Současně programové prohlášení deklaruje vytvoření agentury (budoucí Agentura pro sociální začleňování), která bude řešit problémy sociálního vyloučení a zneužívání systému sociálních dávek pronajímateli komerčních ubytoven. Plánuje navrhnout ucelený program pro začleňování romské komunity na lokální úrovni. [ibid]

Dle legislativního plánu vlády měl být zákon připraven v roce 2009. Úkolem bylo pověřeno MMR. Výstupem se stala malá RIA k zákonu, která předložila 6 možných variant jak řešit systém sociálního bydlení. Dokument poukazuje, že současná podpora na výstavbu nájemních bytů (pro účely které by šlo označit jako sociální bydlení), je výhodná spíše pro nerizikové skupiny obyvatel („*bohatších z chudých*“), u kterých není takové nebezpečí neplacení nájemného. „*Zájem obcí o dotace je proto soustředěn prakticky výlučně na podporované byty pro **bezproblémové seniory.***“ [MMR 2008a; 2]

MMR po komunikaci s obcemi uvádí, že problém sociálního vylučování se postupně „zmírňuje“. Situace se dynamicky vyvíjí, což zhoršuje možnost jejího důkladného prozkoumání, a zároveň se tak stěžuje legislativní zásah. Důvodem je

rozsáhlá změna dávek státní sociální podpory v roce 2007. Současně se očekávají další významné legislativní změny a rozvoj sociálních služeb („*posilujících schopnost ohrožených skupin domácností udržet si bydlení*“). Roli dle MMR hraje i obecně převažující názor společnosti, že odpovědnost za bytovou situaci občanů nese stát. I zde se však prý veřejné mínění začíná proměňovat. V úvodu dokumentu je tak na základě výše uvedených probíhajících procesů naznačeno, že současný legislativní zásah do tohoto průběhu může znamenat odklon od předpokládané zlepšující se situace: „*Přestože trh s byty i bydlení jako zboží je v mnoha ohledech unikátní a ospravedlňuje aktivní roli státu, je nezbytné se vyvarovat narušování pozitivních změn, ke kterým na lokální úrovni začíná docházet, případnými nevhodnými intervencemi státu.*“ [MMR 2008a; 3]

Cílová skupina pro případná legislativní opatření je v textu (relativně obecnou formulací) charakterizována jako osoby, které disponují nízkými příjmy a zároveň se nachází v sociálně znevýhodněné situaci, tj.: „*...mají zvláštní potřeby, které vyplývají z jejich nepříznivé osobní situace, přičemž tyto osoby si na trhu s byty nedokáží samy zajistit adekvátní bydlení.*“ [ibid; 7]

Varianty řešení sociálního bydlení zahrnovaly možnosti výstavby nových bytů financovaných státem; přenesení odpovědnosti na lokální úroveň redefinováním samostatné působnosti obcí, resp. změnou zákona o obcích; zařadit sociální bydlení mezi sociální služby a podpora pronajímatelů formou kompenzace nákladů spojených s provozem sociálních bytů:

1. „*Nulová varianta - poskytovat dotace obcím na výstavbu nájemních bytů v režimu „de minimis“ jako doposud.(...)*“
2. *Rozšířit stávající podpory - tj. navrhnout a notifikovat dotační investiční podporu výstavby sociálních bytů - a zavést provozní podporu pronajímatele sociálního bytu formou kompenzace uznatelných nákladů; definovat novou sociální službu.(...)*
3. *Rozšířit okruh sociálních služeb o „sociální bydlení“, přičemž sociální službou bude poskytnutí ubytování a popř. dalších souvisejících služeb v návaznosti na sociální vymezení cílové skupiny.(...)*

4. *Založit přenesenou působnost obce související s evidencí osob oprávněných ucházet se o sociální bydlení; dále navrhnout a notifikovat investiční podporu výstavby sociálních bytů a zavést provozní podporu pronajímatele sociálního bytu formou kompenzace uznatelných nákladů; definovat novou sociální službu.
(...)*
5. *Konkretizovat povinnost obcí v oblasti bydlení v samostatné působnosti, a to v přímé návaznosti na § 35 zákona o obcích; dále navrhnout a notifikovat investiční výstavby sociálních bytů a zavést provozní pronajímatele sociálního bytu formou kompenzace uznatelných nákladů; definovat novou sociální službu.
(...)*
6. *Závazky státu v oblasti bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením realizovat prostřednictvím přímé výstavby sociálních bytů státem jako investorem. Definovat novou sociální službu.“ [ibid; 8-15]*

Předložené varianty byly všechny postupně zamítnuty z připomínkových míst i vládou a z řešení formou zákona oficiálně sešlo v květnu 2008, kdy se plán vytvoření zákona o sociálním bydlení změnil na upravení této oblasti pouze podzákonými předpisy a novelizacemi zákonů v duchu varianty 2, tj. pouze rozšířit stávající opatření. [Snopek 2014; 9]

Odůvodnění tohoto rozhodnutí souvisí s již v úvodu předloženými informacemi dokumentu malá RIA: někdejší dynamičnost podmínek, v kterých by bylo opatření realizováno, by mohlo vést naopak ke zhoršení situace. Jednak z důvodu pokračující deregulace nájemného, a jednak kvůli nedokončeným transformačním procesům: „...prostřednictvím nepružné právní regulace ve formě zákona do stále ještě částečně deformovaného sociálně ekonomického prostředí by mohlo dojít k potlačení pozitivních změn, ke kterým na samosprávné úrovni začíná docházet.“ [Platforma 2013b]
Do budoucna není vyloučena možnost řešit sociální bydlení formou zákona. [ibid]

7.3.2 Komplexní řešení sociálního bydlení 2013

Úsilí opět se důkladněji zabývat systémem sociálního bydlení můžeme spatřovat v návaznosti na strategické dokumenty, které jsou v této době přijaty. Jedná se o *Strategii boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011 až 2015* (MPSV), *Koncepci*

bydlení ČR do roku 2020 (MMR) a *Koncepci prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020* (MPSV). Ve všech těchto dokumentech je vyřčena potřeba zákona o sociálním bydlení. MMR ve své koncepci předkládá potřebu zavedení konkrétně „prostupného bydlení“ a konstatuje nutnost úzké kooperace s MPSV v návaznosti na důležitou úlohu terénní sociální práce a definování bytové nouze jako kritérium potřebnosti sociálního bydlení. [MMR 2011; 47] Koncepce stanovuje potřebu vypracovat dokument komplexního řešení sociálního bydlení. Vzpomeneme-li na návrh koncepce řešení deprivovaných částí měst z roku 2008, je zde vidět výrazný posun v přístupu MMR k otázce sociálního bydlení od „radikálního aktivisty“ rozlišujícího potřebné osoby podle míry svých kompetencí k „umírněnému“ aktérovi, který připouští model prostupného bydlení – modelskými rysy spíše sociálně zaměřený.

Bytová nouze je definována jako životní situace, kdy jedinec nemá adekvátní bydlení a jeho příjmy mu nezajišťují možnost obstarat si bydlení lepší kvality: *„Za osobu v bytové nouzi se podle navržené definice považuje fyzická osoba, pokud nemá možnost užívat žádné obydlí nebo užívá nevhodné obydlí nebo je ohrožena jeho ztrátou. Zároveň jsou její celkové sociální a majetkové poměry takové, že jí neumožňují překonat tuto nepříznivou situaci vlastním přičiněním. Předpokládá se, že tato osoba využila všech existujících nástrojů sociální politiky v oblasti bydlení, zejména dávky v oblasti bydlení či opatření související s úpravou bytu zdravotně postižených osob.“* [MMR] Tato definice byla významně kritizována z řad neziskových organizací. Důvodem byla faktická akceptace komerčních ubytoven jako formy řešení neadekvátní bytové situace.

V rámci přípravy komplexního řešení, na kterém společně pracovalo MMR i MPSV, byla realizována studie *Sociální ubytovny jako dlouhodobé bydlení pro sociálně slabé* (ÚÚR 2012), která vychází z trojdimenzionálního vymezení domova podle mezinárodní organizace FEANTSA (viz kapitola *Bytová politika*) a zkoumá povahu ubytoven, zda tuto deskripci naplňují. Na základě výsledků studie ÚÚR konstatuje, že všechny tři aspekty jsou na ubytovnách naplněny (ačkoli v nižší kvalitě), a mohou tak být formou dlouhodobého bydlení. Ubytovny dle tohoto zjištění nabízí:

- „...prostor pro bydlení, který vyhovuje hygienickým požadavkům (přímo osvětlený, větratelný prostor s možností vytápění, se zajištěným přístupem k hygienickému zařízení a k pitné vodě (fyzická doména),
- právní jistotu užívání prostoru uzavřením smlouvy o ubytování, byt' s omezenou ochranou ve srovnání s nájemním vztahem (právní doména),
- možnost udržování sociálních vztahů, byt' omezenou např. ubytovacím řádem. Ubytovací jednotka však poskytuje jak soukromí, tak bezpečí (sociální doména).“ [ÚÚR 2012; 4]

Návrh komplexního řešení je předložen vládě na konci roku 2013. Zákon jako formu řešení ovšem nenavrhuje. Na komplexní řešení reagovala Platforma pro sociální bydlení dopisem premiérovi vlády. Předkládaný návrh podle vyjádření neřeší stávající situaci a naopak problémy sociálně vyloučených ještě prohlubuje. Hlavními argumenty byly následující body:

- není definována cílová skupina,
- návrh počítá s výstavbou dalších ubytoven,
- nevymezuje, kdo by měl být za sociální bydlení zodpovědný a jakou by mělo mít podobu,
- navrhuje zkrátit délku pobytu lidí v azylových domech bez předložení alternativy. [Platforma 2013b]

Diskuze nad tím, zda sociální bydlení má být řešeno zákonem či nikoli, které byly vedeny v období 2011 - 2013 na úrovni MPSV (zákon je nutný) a MMR (zákon není nutný) vedly k verdiktu, že zákon třeba není. Úprava sociálního bydlení může být provedena skrze nařízení vlády. Důvody tohoto postoje byla přílišná rigidita zákona, časová náročnost a očekávaná nedostatečná podpora rok před volbami do poslanecké sněmovny. [Snopek 2014; 13]

7.3.3 Koncepce sociálního bydlení ČR 2015 – 2025

V Programovém prohlášení vlády z února 2014 je zákon o sociálním bydlení vytyčenou prioritou. Zákon: „...*bude definovat standard sociálního bytu a vymezí osoby v bytové nouzi, které na něj mají při splnění stanovených podmínek nárok.*“ [Vláda 2014; 14] Zároveň explicitně zmiňuje problematiku komerčních ubytoven: „*Skoncijeme s byznysem, který vytváří sociálně vyloučené lokality a zhoršuje bezpečnostní situaci v regionech, někteří takzvaní „podnikatelé“ si z dávky na bydlení dělají vlastní byznys.*“ [ibid]

V dubnu 2014 v rámci konání kulatého stolu v Senátu ČR k otázce sociálního bydlení, bylo rozhodnuto o předání této oblasti do gesce MPSV. Společně s tím byli přizváni k diskuzím k tématu sociálního bydlení i zástupci měst a obcí a neziskového sektoru. [MPSV 2014] S ohledem na tento cíl, vzniklo v červenci 2014 speciální oddělení na MPSV – oddělení rovných příležitostí a sociálního bydlení. Přípravám na sepsání návrhu zákona předchází *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025*, jejíž znění bude vládě – jako zadavateli strategie – předloženo dle posledních informací v květnu 2015. [rozh. Válková] Hlavním gestorem se stalo MPSV, spolugestory MLP a MMR. Za účelem této koncepce byly vytvořeny čtyři pracovní skupiny: analytická, finanční, urbanistická, sociální. Celkem jsou složeny z přibližně 70 osob, zahrnujících akademiky, MMR, MPSV, MPO, Agentury, Platformy, odborů, SMO, neziskové organizace, stavební firmy, majitele nemovitostí aj. [MPSV 2015; 6] Nad touto skupinou dohlíží Řídící pracovní skupina složená s odborníků MPSV. S účinností zákona o sociálním bydlení počítá koncepce od začátku roku 2017⁶.

Sociální bydlení pojmenovává koncepcí jako „důstojné bydlení“, k němuž by měl mít přístup každý potřebný člověk a podmínky k jeho získání by měly být stejné pro všechny. Právo na bydlení definuje: „...*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]

⁶ Podle vytyčeného harmonogramu, by ve 3. čtvrtletí tohoto roku měl být hotov věcný záměr zákona; ve 2. čtvrtletí 2016 by měl být pak předložen návrh zákona.

Koncepce předkládá vizi určité kombinace modelu „housing ready“ a „housing first“. **Prostupné bydlení je koncipováno ve třech stupních:** tzv. krizového bydlení, sociálních bytů a dostupného bydlení. Koncepce vychází z toho, že každý má mít stejné podmínky k přístupu k bydlení; především u prvního „záchytného stupně“ je kladen důraz na eliminaci diskriminace. *Krizové bydlení* bude upravováno zákonem o sociálních službách a bude v kompetenci krajů za spoluúčasti obcí. Podoba tohoto ubytování má odpovídat jakémusi mezistupni mezi noclehárnami a azylovými domy. Krizové bydlení by mělo být poskytováno maximálně na 6 měsíců. Dostupné i sociální byty budou mít v gesci jednotlivé obce. Sociální byty mají být zkolaudované prostory k trvalému bydlení se „sníženým standardem“, v případě bytů dostupných s „normálním standardem“ pro dosažení motivačního efektu postoupit v systému do dostupného bytu. Forma sociálních bytů bude zahrnovat i práci sociálních pracovníků. U uživatelů dostupných bytů bude každoročně přezkoumávána výše příjmů, podle které bude rozhodnuto, zda domácnost zůstane v bytě (při zachování podmínek shodných s podmínkami při žádosti o přidělení bytu), či se domácnosti zdvihne výše nájmu (max. o 15%). Pokud si domácnost přilepší nad předem stanovenou příjmovou hranici, byt opouští. Možností je i změna statusu bytu na „klasický nájemní byt“, přičemž uživatel v bytě zůstává již za tržních nájemních podmínek a uzavírá klasickou nájemní smlouvu. U některých skupin se předpokládá možnost v sociálním bytě trvale zůstat (např. důchodci). [MPSV 2015; 32-35]

Vedle výše zmíněného se počítá i se snahou pomáhat lidem, kteří bydlí v dostatečně kvalitních podmínkách a chtějí ve svém zůstat. Podpora by v tomto případě měla formu sociální dávky, která by dorovnávala příjmy na zaplacení nájemného.

„Cílem navrhovaného systému sociálního bydlení je zajistit osobám, které splní zákonem stanovená kritéria, důstojné podmínky pro bydlení a rovněž snížit pravděpodobnost pádu do chudoby.“ [ibid; 28]

Cílovou skupinu definuje koncepce relativně široce. Hovoří o lidech ohrožených sociálním vyloučením v oblasti bydlení (kvůli etnicitě, vyznání, národní příslušnosti, osoby opouštějící ústavní režimy, osoby handicapované,...), jmenuje zvlášť skupiny domácností, které čelí výpadku příjmu z důvodu zadlužení, odchodu do penze či pobírání invalidního důchodu, z důvodu nemoci či narození dítěte. Jako další

specifické skupiny definuje oběti trestných činů či rizikové nájemníky z pozice pronajímatelů. Obecně je cílová skupina popisována indikátory bytové nouze a příjmové, resp. majetkové hranice. Koncepce počítá s definováním prioritních skupin domácností, které budou mít v jednotlivých formách sociálního bydlení přednost:

*„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.“*

[MPSV 2015; 16]

Proces přidělování sociálního bydlení bude vázán na individuální zhodnocení žadatele. Bude přezkoumáváno, zda se domácnost nachází v takové bytové nouzi, kterou definuje mezinárodní klasifikace bezdomovectví ETHOS a zda míra zatížení domácnosti výdaji spojenými s bydlením je nepřiměřeně vysoká. V koncepci je uvedena hranice 40% a více příjmů vynaložených na bydlení jako měřítko k zařazení žadatele do skupiny osob, kterým má být přiděleno sociální bydlení. Osoba, která bude mít zájem o takovéto bydlení, zažádá na příslušném úřadu práce obce s rozšířenou působností, ten přezkoumá individuální situaci žadatele (zhodnotí bytovou nouzi) a provede majetkový a příjmový test, na základě něhož v případě splnění podmínek žadatel obdrží doklad o „nároku na pomoc v systému sociálního bydlení“ a bude zařazen do registru žadatelů.

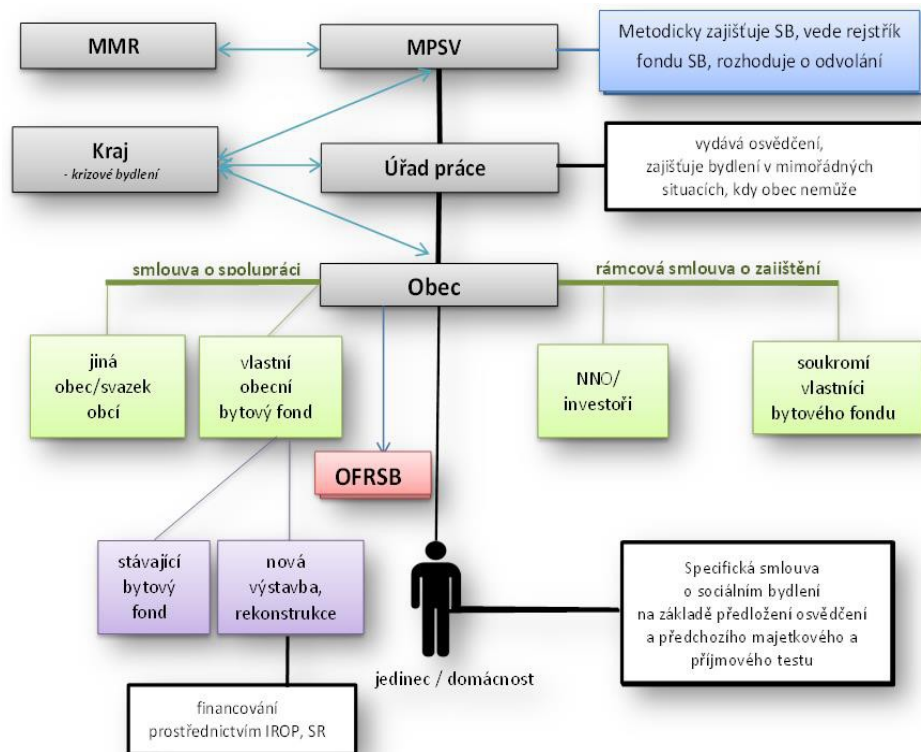
Zřejmě nejvíce kontroverzí budí **úloha obcí**. Obcím bude uložena povinnost vlastnit určité procento bytového fondu vyhrazeného pouze na účely sociálního bydlení. V současné podobě koncepce se hovoří o 5% bytového fondu a nabytí těchto kapacit bude upraveno nařízením vlády, kdy se počítá přibližně s horizontem deseti až dvaceti let na jeho vznik. Bytový sociální fond bude evidovaný v celorepublikovém registru, kde společně s informacemi o obsazenosti sociálních bytů budou evidováni i samotní žadatelé (viz výše). Správu registru bude mít v kompetenci MPSV a bude ve větší míře neveřejný.

Obce si za účelem budování systému sociálního bydlení budou zřizovat tzv. **Obecní fond rozvoje sociálního bydlení (OSFRB)**. Bude obsahovat veškeré nemovitosti určené k využití sociálního bydlení, ať již původem obecní, soukromé, či neziskové byty. Zároveň z OSFRB půjdou peníze na výstavbu a správu sociálních bytů. Financován bude z nájemného uživatelů bydlících v těchto bytech a skrze státní instituci (instituce na podobných principech jako SFRB, nebo přímo SFRB), která bude získávat prostředky ze státního rozpočtu, případně evropských fondů⁷. *„Rizika spojená a nesená obcí ve výši pojištění budou zahrnuta ve výpočtu platby za možnost užívání sociálního nebo dostupného bytu, kterou budou obce účtovat domácnostem a na kterou budou poskytovány dávky v oblasti bydlení ze státního rozpočtu. Sama obec pak bude ve zvláštním vztahu s případným soukromým majitelem či neziskovou organizací, která bude dostatečný bytový fond pro ni zajišťovat.“* [MPSV 2015; 33-34]

V případě, že obec nebude schopna vytvořit dostatečné kapacity bytového sociálního fondu z relevantních příčin, bude moci zažádat o investiční podporu ze státního rozpočtu. Tuto žádost bude posuzovat úřad práce v obci s rozšířenou působností. Ovšem v případě, že úřad práce zhodnotí, že obec možnosti na vytvoření sociálních bytů má, ale nerealizuje je, bude tato obec **sankcionována**. Rovněž nutno podotknout, že připravovaný zákon se nebude týkat Prahy.

⁷ A to konkrétně z programu IROP; finanční prostředky by měly být, dle prohlášení MPSV, k dispozici již před přijetím zákona [MPSV 2015c]

Schéma č. 2 : Navrhovaný systém sociálního bydlení



Zdroj: *Koncepce sociálního bydlení ČR 2015-2025* [MPSV 2015; 29]

8 Diskurzivní rámce sociálního bydlení v ČR

Fakt, že sociální bydlení doposud v podstatě neexistuje, je přisuzován rozpolcenosti v názorech, jak by mělo sociální bydlení v realitě vypadat. Bytová sociální politika zasahuje do kompetencí dvou ministerstev MMR a MPSV. Rozpory tak vznikají již na úrovni státní správy. Odlišné vize jsou patrné s ohledem na hlavní poslání obou ministerstev. Zatímco MMR je v úzkém vztahu se samosprávnými celky a napomáhá hospodářskému rozvoji, MPSV vychází z obecných principů solidarity, redistribuce a rovných šancí v přístupu ke statkům a službám ve společnosti. Další významní aktéři z řad zájmových sdružení (usilující v obecné rovině o hospodárnost a zisk) a neziskových organizací (pomáhající sociálně slabším osobám) jen dokreslují tento rozpor. Aspekt sociální a aspekt ekonomický tak vykryštovaly jako určující vodítka pro orientaci v jednotlivých postojích k podobě sociální bytové politiky. Identifikovala jsem si za tímto účelem dva rámce – *liberální* a *sociální*, jakožto zastřešující kategorie, v rámci kterých sleduji odlišnosti v postojích na dílčí otázky spojené se sociálním bydlením.

Pokusíme-li se sloučit nejaktivnější relevantní aktéry sociální bytové politiky podle jejich dosavadních výpovědí a zájmů vyplývajících z jejich postavení, vyplynou nám dvě výrazné názorové skupiny, které ve své podstatě buďto upřednostňují aspekty sociální, nebo dávají do popředí hodnoty liberální. Z těchto názorových tendencí pak přímo vyvstává i vymezení cílové skupiny, podoby sociálního bydlení a míra, jakou by mělo být sociální bydlení regulováno. V následující tabulce se může čtenář seznámit s význačnými rysy obou těchto rámců, které shrnují zjištění diskurzivní analýzy rozvedené v následujících kapitolách:

Tabulka č. 3: Diskurzivní rámce sociálního bydlení v ČR

	Liberální rámec	Sociální rámec
Aktéři	MMR, OSMD, SMO	MPSV, Agentura, MLP, Platforma, VOP
Hodnoty	Soc. spravedlnost – zásluhovost, svoboda, respektování norem a závazků, hospodárnost	Soc. spravedlnost - rovnost, sociální koheze, solidarita, paternalismus
Akcentované příčiny	Problém individuálních kompetencí	Důraz na systémové vlivy
Akcentované cílové skupiny	Nerizikové skupiny, osoby v nezaviněné nouzi	Sociálně nejvíce znevýhodnění, diskriminovaní, sociálně vyloučení
Zákon o sociálním bydlení	Zákon není nutný – příliš svazuje, riziko zneužívání	Zákon je nutný – přidělit úlohy a kompetence aktérům, vymezit cílovou skupinu
Řešení bydlení sociálně vyloučených osob	Bydlení není vše, třeba řešit přidružené problémy (nezaměstnanost, nízká vzdělanost, drogová závislost,...)	Bydlení je základem pro možnost návratu do běžného života
Podoba sociálního bydlení pro sociálně vyloučené osoby	Rizikovým skupinám stačí nabídnout pouze „přístřeší“	Ubytování nestačí, je třeba bydlet; „důstojné bydlení pro všechny“

Zdroj: vlastní

8.1 Cílová skupina

V otázce na koho zaměřit systém sociálního bydlení se názory rozcházejí patrně nejvýrazněji. V současném českém prostředí trpí vymezení cílové populace – potenciálních uživatelů sociálního bydlení - problémem **stereotypizace**. „Zaškatulkování“ jednotlivých skupin pak vyplývá z pozitivní či negativní konstrukce, a ačkoli o tom otevřeně řada majitelů a pronajímatelů nemovitostí nehovoří, hrají tyto stereotypy významnou roli při výběru nájemníka⁸. Dochází tak více či méně otevřeně k diskriminaci určitých osob na trhu s bydlením, což potvrzují i výroční zprávy Veřejného ochránce práv, který se s těmito případy setkává⁹. Jedním z výsledků je i záměrné či nezáměrné vytěsňování stereotypně negativně vnímaných sociálně slabých na periferie měst nebo do špatně vybavených a dostupných lokalit, které se postupně přetváří v sociálně vyloučené lokality. O to více je tato selekce potenciálních nájemníků problémem u bytů obecních [Lux, Mikeszová, Sunega 2010; 5], které v současné době nejvíce naplňují představu levného nájemního bydlení, které by mohlo splňovat účely bydlení sociálního. S ohledem na voličské preference jsou tyto stereotypy udržovány

⁸ Viz výzkum konstrukce nerovností v bydlení z hlediska podnájemníků a pronajímatelů (Šafir, Šmídová 2007)

⁹ Viz např. VOP 2006, VOP 2009

i na úrovni zastupitelů obcí, neboť politická podpora negativně konstruovaných skupin skýtá riziko ztráty voličských preferencí v příštích komunálních volbách. [ibid]

„Obyvatelé vyloučených lokalit nejsou politicky zajímaví, protože svými hlasy prakticky neovlivňují volební šance kandidátů v komunálních volbách. Naopak péče o ně a o jejich zájmy je politicky riskantní. Naprostá většina občanů nechce Romy za sousedy a odmítá jakékoli kroky „byť jen zavánějící“ jejich pozitivní diskriminací.“
[MMR 2008; 11]

Ze zkušenosti některých obecních zastupitelů se jeví částečně riskantní už jen samotné označování tohoto bytového segmentu termínem „sociální“ [rozh. Sládek, Stropnický 2014], které je veřejností vnímáno rozporuplně. Přízvisko „sociální“ podle jejich praxe nese v očích části veřejnosti určitý nádech **stigmatu** a může evokovat problémy s „nepřizpůsobivými“. Například na Praze 3 se ukázalo, že vytváření segmentu „podporovaných“ bytů sklízí mnohem silnější podporu, ačkoli, jak Stropnický dále uvádí, jejich program podporovaného bydlení se od programu sociálního bydlení liší pouze v názvu. Vysvětlením může být převládající veřejné mínění způsobené medializací sociálního bydlení především ve spojitosti s negativní praxí v sociálně vyloučených lokalitách a sociálními problémy komerčních ubytoven.

Stigmatizace slova sociální se projevuje i ve využívání příspěvku na bydlení. Vzhledem k tomu, že je tato dávka řazena mezi dávky státní sociální podpory a je tak vyřizována jako ostatní dávky na úřadech práce, hraje v některých případech roli rozhodnutí domácnosti, kdy už se cítí být „dostatečně sociální“ na to, aby si o příspěvek zažádala. Existuje tak řada domácností, která podle parametrů dosahuje na příspěvek na bydlení, přesto o něj nežadají. [Lux 2014]

Na druhou stranu z výpovědí sociálních pracovníků vyplývá, že ti opravdu sociálně nejslabší, označení „sociální“ jako negativní nevnímají. Když už je jejich životní situace velice špatná, tak otázka toho, zda budou žádat o sociální, nebo třeba podporované bydlení, je pro ně bezvýznamností. [rozh. Turzík, rozh. Burešová] Označení „sociální“ se jeví tedy problémem především politickým, majícím vliv na případnou popularitu opatření mezi širší veřejností.

Tabulka č.4 : Cílová skupina – přehled diskurzivních rámců

	Liberální rámec	Sociální rámec
Prosazovatelé	OSMD, MMR, SON	Platforma, VOP
Základní teze	- nutné rozlišování na potřebné a sociálně vyloučené , mají zcela odlišné potřeby	- jednotný přístup ke všem v bytové nouzi

Zdroj: vlastní

Mezi obyvateli existuje řada osob, které nejsou schopny si nájemní bydlení udržet. Příčiny můžeme hledat mimo jiné v kulturních odlišnostech nebo v pozůstatcích z dob socialismu: „... *dědictvím levného bydlení za minulého režimu, zakořeněným státním paternalismem, dlouhodobým neřešením problémů neplatičství nájemného.*“ [Lux, Mikeszová, Sunega 2010; 5] S ohledem na současný diskurz na koho má být systém sociálního bydlení směřován, tato skupina naplňuje definici osob v „zaviněné nouzi“. Dostáváme se tak k nejběžnějšímu rozlišování cílové populace v českém prostředí. Tou je měřítko „problémovosti“, resp. rizikovosti, žadatelů, především z hlediska schopnosti udržet si bydlení. Rozděluje se tak cílová skupina na ty, u kterých se předpokládá, že zvládají platit pravidelně nájemné a jsou „slušní“. Druhou skupinou jsou osoby rizikové, kterým schází dostatečné kompetence k pravidelnému placení nájemného či například vedou „konfliktní“ způsob života.

Liberální rámec

Ti, jež si zasluhují primární pozornost dle prosazovatelů liberálního rámce jsou osoby, které nemají dostatečné příjmy, aby si mohly samy zajistit bydlení na standardním trhu s byty a zároveň tato situace není zapříčiněna rizikovým chováním. Mezi tyto skupiny se tak řadí hlavně jednočlenné domácnosti, osamocených seniorů, neúplných rodin - matek (otců) samoživitelek, zdravotně postižených či mladých rodin. Důvodem, proč jsou tyto skupiny v nesnázi vyplývá ze stále se zvyšujících cen nájemného, které s ohledem na průměrné mzdy v zemích EU jsou jedny z nejvyšších. [SON 2014] **Sdružení nájemníků** rozumí nástrojem sociálního bydlení jako dvěma typům opatření s ohledem na cílovou skupinu. Jednak tu jsou osoby, které v současné době již „přiměřeně“ bydlí, ale z důvodu nízkých příjmů si nejsou s to toto bydlení dlouhodobě udržet. Druhým, zcela odlišným problémem, je problematika sociálně vyloučených, které přesahuje možnosti bytové politiky obcí a je tedy v rukou státu těmto obyvatelům pomoci. [ibid]

Striktně odlišuje cílové skupiny podle rizikovosti **Sdružení vlastníků domů a ostatních nemovitostí**, které staví svůj postoj na základě *zaviněné a nezaviněné nouze*: „*Sociálním bydlením rozumíme právo každé domácnosti v nezaviněné nouzi uplatnit nárok na dočasnou dávku na sociální bydlení, která ji zajistí spolu s přiměřenou vlastní spoluúčastí zajistit si minimální standard bydlení... (...) Ale i právo domácností v zaviněné nouzi požádat o zajištění alespoň dočasného nouzového přístřeší místně příslušnou obec, než bude členům domácnosti nabídnuto zaměstnání, aby jejich nouze nebyla zaviněná. Obec na tuto činnost bude dostávat finanční příspěvek státu.*“ [OSMD 2009]

OSMD klade důraz na aktivní přístup každé potřebné domácnosti si bydlení zajistit, a to skrze své zaměstnání, proto i dávka pro osoby v nezaviněné nouzi je pouze dočasná, aby nabídla dostatečný stimul domácnosti se svou situací něco dělat. Můžeme tu sledovat důraz na ekonomickou efektivnost a zásluhovost: „*Rozdílným přístupem k domácnostem v zaviněné a nezaviněné nouzi a dočasností pomoci vytváří dostatečný tlak na to, aby se všechny domácnosti snažily zajistit si prostředky k životu přednostně vlastní prací.*“ [ibid 2009]

Sociální rámeček

Platforma pro sociální bydlení, která je nejvýraznějším aktérem z oblasti neziskového sektoru, rovněž ve svých vizích vychází z vymezení cílové populace na pozitivně a negativně konstruované. Jejím stěžejním záměrem je pomoci těm nejvíce „sociálně znevýhodněným“. Staví tedy do popředí rizikové, nejvíce diskriminované skupiny: „*Hlavním cílem (...) zvýšení dostupnosti bydlení pro domácnosti, které jsou nyní bez domova a v nejistých či nevyhovujících podmínkách. Rodiny s dětmi by neměly nadále žít v nevyhovujících bytových podmínkách, děti by neměly být z bytových důvodů odlučovány od svých rodičů. Systém sociálního bydlení by měl dále snížit počet lidí bez přístřeší, na ubytovnách, v institucích či sociálně vyloučených lokalitách; měl by snížit počet lidí, kteří vynakládají na bydlení nepřiměřeně vysokou část svých příjmů (např. podstatná část seniorů), měl by také preventivně působit v oblasti bezdomovectví.*“ [Platforma 2013]

Tak jako Platforma, i Veřejný ochránce práv dávají do souvislostí potřebu bydlení s možností plnohodnotné výchovy dětí. V tomto ohledu jde nejdál v obhajobě práva na bydlení Ochránce a označuje ho za povinnost státu zajistit potřebné podmínky pro realizování rodinné péče: *„Zajištění bydlení jako základní životní podmínky pro toho, kdo se ocitne v hmotné nouzi, je bezesporu cílem každé demokratické společnosti, nejen výlučně sociálního státu. Takový postoj k tomuto právu znamená efektivní nástroj k rozvoji rodiny a péče o děti. V tomto kontextu je třeba uvést čl. 32 odst. 5 Listiny „Rodiče, kteří pečují o děti, mají právo na pomoc státu.“* [VOP 2003; 137]

U obou těchto výpovědí můžeme konstatovat, že snaha ospravedlnit potřebu zlepšit bytové podmínky osob, které mohou být širší veřejností negativně vnímány, je realizována skrze snahu upozornit na problém prostřednictvím společností pozitivně vnímaných skupin. V tomto případě se klade důraz na rodinu a děti, jakožto osoby, které dle definice zasloužilosti i liberálně smýšlející aktéři zařazují mezi pozitivně vnímané. Častým cílením jsou i senioři, kteří: *„...po celoživotní práci mají právo na to, bydlet tak, jak jsou již zvyklí.“* [rozh. Sobková] Tento jev zcela potvrzuje hypotézy přístupu SKCP Ingram a Schneider, které vysvětlují možnost zlepšení situace negativně konstruovaných cílových skupin skrze formulování veřejné politiky takovým způsobem, aby proklamovaným cílovým subjektem byly pozitivně konstruované skupiny. Vedlejším efektem pak je polepšení i negativně konstruovaných. Takováto formulace umožňuje tvůrcům politik získat větší souhlas veřejnosti k realizaci. Kýžené opatření je pak politicky spíše průchodnější.

8.2 Podpora bydlení osob sociálně vyloučených

Tabulka č. 5 : Podpora osob sociálně vyloučených – přehled diskurzivních rámců

	Liberální rámec	Sociální rámec
Prosazovatelé	(MMR), OSMD, Obce	MPSV (MMR), Platforma, NNO
Základní teze	- individuální náprava osob - podpora motivace a návyků - zavedení veřejně prospěšných prací - jen základní forma nabídky pomoci v bydlení	- bydlení především - boj proti sociálnímu vyloučení - zdůrazňování problému diskriminace - zdůrazňování problému ubytoven

Zdroj: vlastní

Sociální rámec

V letech 2011 až 2013 vznikly tři národní strategické dokumenty¹⁰, které se v podstatě shodují na postupu řešení osob sociálně vyloučených. Všechny tři texty vyzdvihují nutnost zavést systém sociálního bydlení. Vzhledem k dříve popsanému, můžeme sledovat zajímavý posun v přístupu MMR, které v koncepci bydlení z roku 2011 v podstatě uznává, že určité opatření, konkrétně: „...*udržitelný, účinný a efektivní systém sociálního prostupného bydlení...*“ [MMR 2011; 47] je třeba: „*Diskriminace „rizikových“ skupin domácností v přístupu k nájemnímu bydlení má, minimálně ze strany soukromých pronajímatelů, ale i ze strany volené reprezentace malých územně správných celků, racionální základ v averzi před vysokým rizikem; proto je jen velmi obtížné očekávat automaticky, bez jakýchkoliv nástrojů snižujících tato rizika, její změnu.*“ [ibid]

Koncepce zabývající se bezdomovectvím (2013) konstatuje, že vždy budou ve společnosti skupiny osob, kterým se nedaří udržet si bydlení, ať už vlastním zaviněním či nikoli: „*Je proto povinností státu jim na principu solidarity pomoci, k čemuž může využít různé nástroje od legislativních, přes sociální práci po sociální dávky*“. [MPSV 2013; 1] Ohrožení ztrátou bydlení je spojováno s právem na pomoc v hmotné nouzi (podobně jak konstatuje Ochránce). [ibid; 14]

¹⁰ *Koncepce bydlení ČR do roku 2020 (MMR), Strategie boje proti sociálnímu vyloučení 2011-2015 (MPSV), Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020 (MPSV)*

V současné koncepci sociálního bydlení MPSV explicitně vychází z hodnot, kterými by se připravované opatření mělo ubírat. Odvolává se na princip solidarity a nediskriminačního přístupu: *„Systém sociálního bydlení nesmí podporovat diskriminaci v přístupu ke konkrétním složkám sociálního bydlení. Vždy je nutné posuzovat individuální situaci každé osoby, které vzniká nárok na vstup do systému, zejm. ve vztahu k sociální situaci a bytové nouzi. Diskriminace na základě rasy, věku, pohlaví, sexuální orientace apod., ani zadluženost osoby či domácnosti, nesmí být bariérou ke vstupu do systému.“* [MPSV 2015; 24]

Platforma zdůrazňuje potřebnost zákona primárně s ohledem na sociálně vyloučené skupiny obyvatel (viz výše). Řešení poskytnutí bydlení („bydlení především“) je základním pilířem, který otevírá cestu k návratu do běžného života. Rozlišuje nicméně bydlení v bytech a bydlení na ubytovnách. Ačkoli ubytovny znamenají „střechu nad hlavou“, nesplňují řadu aspektů (viz například dimenze domova dle FEANTSA), které bydlení musí splňovat: *„V době, kdy stát přistupuje k deinstitucionalizaci ústavní péče, nelze přistoupit k de facto institucionalizaci části nejchudších obyvatel v ubytovnách. Je třeba odmítnout nepodložený názor, že ubytovny jsou třeba, protože lidé, kteří v nich bydlí, nemají kompetence k užívání a udržení standardního bydlení („neumějí bydlet“) (...) ...bezdomovectví a vyloučení z bydlení účinně řešit jen prostřednictvím standardních bytů, nikoli prostřednictvím ubytovacích zařízení, jakkoli jsou tyto nazývány.“* [Platforma 2013; 12 - 13]

Liberální rámec

Aktéři z řad samospráv a majitelů domů vidí východisko pro sociálně vyloučené v první řadě v jejich **individuální nápravě**. Problém ztráty či nedostupnosti bydlení dávají důrazně do souvislostí s dalšími aspekty – dlouhodobou nezaměstnaností a z ní plynoucími nedostatečnými pracovními návyky, nízkou vzdělaností či drogovou závislostí. Z toho plyne základní myšlenka, že zavést systém přidělování sociálních bytů znamená **zamést tyto přidružené problémy pod koberec a uklidit problémové osoby pryč z ulic**, ačkoli se tím jejich situace nezlepší. [OSMD, rozh. Sobková, rozh. Mazancová]

„Ony by se měly tyto problémy řešit v celé šíři: vzdělání, zaměstnání, bydlení, a ničemu by se neměla dávat přednost.(...) Teď si vemte, že ten člověk má různé

závislosti, buď na gamblerství, buď na drogách, mají problémy nějakým způsobem přizpůsobit se domovním řádům a podobně...“ [rozh. Sobková]

OSMD se svou klasifikací cílových skupin dle zaviněné a nezaviněné nouze, pohlíží na osoby v zaviněné nouzi jako na jedince s nedostatečnými sociálními návyky, které je třeba se snažit převychovat. *„Dostupnost práce a bydlení tedy není možné zvýšit novou výstavbou, ale změnou chování uchazečů.“* [OSMD 2015] U skupiny osob v zaviněné nouzi dle OSMD je třeba klást důraz na jejich aktivitu a projevování snahy problém řešit a „napravit se“. *„Důležitou možnost nabízí právě veřejně prospěšné práce, pečlivě vykonávané.“* [OSMD 2015] Zavést opětovně povinnost veřejně prospěšných prací jako prostředek nápravy problémových skupin podporují i obce. *„Jsme přesvědčeni o tom, že řešení problematiky nezaměstnanosti a zachovávání pracovních návyků by mělo předcházet oblasti sociálního bydlení.“* [SMO 2014]

Neschválený návrh na řešení deprivovaných oblastí ČR z dílny MMR z roku 2008¹¹ ve stejném duchu zdůrazňuje zacílení podpory bydlení jen na ty občany, kteří projeví opravdovou snahu o řešení své tíživé situace. Problémové jedince je následně třeba určitým způsobem převychovat. Návrh rozděluje domácnosti podle míry potřeby asistence ve vedení samostatného spořádaného života. Důležitými kroky, které je třeba provést, je „zvýšení jejich sociální úrovně a výchova k odpovědnosti“. S tím souvisí **oslabení velkorodinných vazeb** a zavedení **povinné účasti na veřejně prospěšných pracích**. Potřebné osoby musí být **motivovány** k překonání **své pohodlnosti**. V případě, že budou domácnosti projevovat snahu, **zasluhují si** podporu adekvátní svému úsilí. Tento dokument je však výrazně skeptický k možnosti nápravy: *„Ony samy ovšem o takovou změnu prakticky vůbec nestojí. Je tedy zřejmé, že pokud u jednotlivých členů těchto rodin nedojde ke změně názorů (a povahových rysů??), bude veškerá snaha o zlepšení jejich života marná.“* [MMR 2008; 25] Vzhledem k této situaci navrhuje dokument speciální formu ubytování pro ty, kteří nejsou motivováni a nechtějí se snažit: *„...nejvýhodnějším řešením by v tomto případě bylo jejich umístění (sestěhování) do zařízení „režimového bydlení“, tj. vhodných ubytoven...“* [ibid]

¹¹ *Návrh koncepce přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst obývaných převážně občany romského etnika.*

Obecně tedy aktéři liberálního rámce prosazují těmto osobám nabízet odlišné, skromnější, podpory v bydlení než ostatním. Jak je popsáno podrobněji dříve, „vhodné ubytovny“ shledávalo jako adekvátní řešení i MMR v roce 2013 při své přípravě *Komplexního řešení sociálního bydlení*. Jedním z termínů, kterými tyto formy bydlení jsou označovány tzv. *režimy sociálního bydlení*. Tyto ubytovny by byly součástí navrhovaného prostupného bydlení. Jejich opodstatněnost je vysvětlována tím, že existují určité skupiny osob, které vítají tuto formu bydlení a budou ji upřednostňovat před klasickým nájemním bydlením. [ÚÚR 2012; 24]

Na argumenty aktérů, zabývajících se sociálním začleňováním, že jednou ze základních podmínek je rozptýlenost sociálních bytů, aby nevznikaly sociálně vyloučené lokality a bylo tak možno pozitivně působit na sociálně slabé v „normálním“ prostředí, kontruje OSMD tím, že začleňování rizikových občanů mezi spořádané naopak přispěje ke zhoršování lokálních společenských poměrů: *„Případně je třeba rozlišit potřebu dočasně sociálně potřebných od potřeby osob v dlouhodobé zaviněné nouzi, nepřizpůsobivých složek obyvatelstva a kriminálních živlů. Soužití těchto dvou složek obyvatelstva nevede k nápravě druhé skupiny, ale naopak má devastující vliv na dočasně sociálně slabé, kteří se snadno dostávají do skupiny druhé. Doporučujeme proto řešit bytové potřeby obou skupin zcela odděleně“* [OSMD 2008]

8.3 Je potřeba řešit sociální bydlení zákonem?

Tabulka č. 6: Potřeba zákona – přehled diskurzivních rámců

	Liberální rámec	Sociální rámec
Prosazovatelé	SMO, OSMD, MMR	Rada seniorů, Platforma, Veřejný ochránce práv
Základní teze	- zákon populistickým krokem - riziko zneužívání	- uloží se tím povinnost obcím -definuje se pojem sociálního bydlení -zajistí ústavní právo na bydlení

Zdroj: vlastní

Sociální rámec

Zavést zákon o sociálním bydlení je dlouhodobým imperativem Veřejného ochránce práv. Již v roce 2003 ve své každoroční souhrnné zprávě poukazuje na celonárodní rozsah problému, který nemůže být ponechán jen na vůli a možnostech

obcí: „*Tato problematika svou závažností přesahuje rozměr bytové politiky obcí. Měla by být proto řešena na úrovni státní bytové politiky zejména jasným vymezením této koncepce včetně jejího legislativního rámce.*“ [VOP 2003; 114] Odkazuje se přitom na Listinu základních práv a svobod: „*Zajištění bydlení jako základní životní podmínky pro toho, kdo se ocitne v hmotné nouzi, je bezesporu cílem každé demokratické společnosti, nejen výlučně sociálního státu.*“ [VOP 2003; 137]

V roce 2009 vydává Ochránce tiskovou zprávu. V tomto prohlášení doporučuje jasně vymežit možnosti a činnosti obcí, které mohou i bez zákona předcházet, případně řešit problémy svých občanů s bydlením; činí tak však jen výběrově. Sociální bydlení dává do jasných relací s problémy sociálně vyloučených lokalit a nedůstojných podmínek komerčních ubytoven.

„*Česká republika potřebuje nový zákon o sociálním bydlení, který by přesně definoval pojem sociální bydlení, vyznačil jeho cílovou skupinu, rozdělil pravomoci a kompetence a uložil také konkrétní povinnosti. Současná právní úprava je roztržštěná a právní předpisy upravují pouze jednotlivé aspekty sociálního bydlení bez účinné provázanosti.(...) Díky vzájemné neprovázanosti jednotlivých nástrojů se naopak rozšiřuje podstandardní bydlení, prohlubuje sociální izolace a tvoří nová ghetta.*“ [VOP 2009]

Ve stejném duchu přistupuje k potřebě zákona o sociálním bydlení i Platforma. Ve svém pozičním dokumentu vymezuje přínosy regulace:

- uloží se tím povinnost obcím, aby poskytovala sociální bydlení,
- umožní vymežit cílovou skupinu s ohledem na specifické programy těmto skupinám a jejich zpřehlednění (multirezortní záběr),
- definuje minimální technické standardy bytů pro účely sociálního bydlení, (reakce na substandardní podmínky na komerčních ubytovnách),
- vymezení zákonem umožní čerpat evropské dotace,
- vymezení zákonem se nastaví pravidla jeho financování. [Platforma 2013]

Zákon vítá i **Rada seniorů**. Je viděn jako řešení stávajících zvyšujících se finančních nároků na bydlení a nepostačujícího dávkového systému, z kterého se seniorům nedaří vycházet. V reakci na současný návrh koncepce sociálního bydlení

žádá: „*Urychleně přijmout zákon o sociálním bydlení, který osobám v seniorském věku zajistí ústavní právo na bydlení,...*“ [Rada seniorů 2015; 20] Potřebu sociálního bydlení staví sdružení do relace s nepříznivou situací především osamocených seniorů, kterým příspěvek na bydlení dostatečně nekompenzuje vysoké náklady na bydlení hlavně ve větších městech.

Liberální rámec

Obce se k zákonu o sociálním bydlení staví odměřeně. Z posledních návrhů sociálního bydlení shledávají problémy v administrativní a finanční zátěži pro obce. Významnou překážkou je princip odpovědnosti, který se v souvislosti s posledním návrhem koncepce na obce vztahuje: „*Uložením povinností městům a obcím v oblasti bytové politiky materiál zasahuje do samostatné působnosti, které samosprávám zaručuje Ústava.*“ [SMO 2015] Současný návrh koncepce bývá obcemi artikulováno problematickým stanovení pevné hranice podílu bytů, kterými bude muset obec pro účely sociálního bydlení disponovat. Hlavními argumenty jsou významná různorodost obcí, která nelze prostřednictvím zákona efektivně stanovit a reálné možnosti kapacit bytového fondu obcí:

„Zákon, který by obcím určoval procento bytů, které musí držet pro sociální účely, mi připadá nepříliš dobrá volba. Každá obec je jiná, má jiný charakter, jinou možnost vystavět nové byty, jiný je rozsah bytového fondu, který spravuje apod. Např. Praha 2 nemá stavební parcely ani jiné pozemky. Pět procent bytového fondu pro sociální účely, a to nejen toho obecního, ale počítáno ze všech bytů, mi připadá příliš nadsazené.“ [rozh. Mazancová] Místostarostka Prahy 2 dává argument „povinností“ do souvislosti i případným nevhodným využíváním kapacit bytového fondu: „*Je nutné také brát v potaz, že Praha 2 jsou zejména velkometrážní a stavebně velkorysé byty, nevhodné příliš pro sociální účely. Přístupovat opět k rozdělování bytů jako v době před revolucí? To není příliš dobrý nápad.*“ [rozh. Mazancová]

Možnost čerpání evropských dotací v souvislosti se sociálním bydlením považuje SMO za přeceňované: „*Jakmile se něco stane mandatorním výdajem, tak automaticky už nemůžete z evropských fondů čerpat.*“ [rozh. Sobková] Poslední snahy o zavedení sociálního bydlení označují za populistické „rychlé řešení“, jehož účelem je:

„uklidnit spíše novináře a Evropskou unii, než ty, kterých se problematika bezprostředně dotýká...“ [SMO 2014]

SMO obecně souhlasí spíše s úpravou sociálního bydlení na úrovni Vládních nařízení a novelizací stávající legislativy. Zákon představuje rigidní nástroj, který nemůže dostatečně reagovat na měnící se podmínky. V podstatě se SMO ztotožňuje s řešením, které vyplynulo ze diskuzí v roce 2013, kdy hlavním gestorem sociálního bydlení bylo ještě MMR, a to, že zákon třeba není a systém sociálního bydlení lze upravit na bázi dílčích vyhlášek a nařízení, které se budou vztahovat vždy ke konkrétní cílové skupině. [rozh. Sobková]

Majitelé nemovitostí měli vždy výhrady k vládním návrhům řešení. Upravit sociální bydlení zákonem však podporují, přestože jejich vize se zásadně rozchází s představami, které předkládají ministerstva. Zákon o sociálním bydlení vnímají jako potřebný z důvodu vymezení osob v zaviněné a nezaviněné nouzi. Systém příspěvků na sociální bydlení chápou jako dávku dočasnou a pouze pro ty, kteří se ocitli v tíživé situaci ne vlastním přičiněním. Svůj postoj argumentují tím, že se jedná o **nejlevnější variantu a výrazně stimuluující**, která pomáhá všem v nezaviněné nouzi a „nesegreguje sociálně potřebné.“ Otázka osob v zaviněné nouzi řešena formou poskytnutí pouze základního „přístřeší“ s cílem tyto osoby motivovat, aby si našli práci. Předpokládají s těmito osobami provázané služby sociální práce či zajištění jejich dohledu.

Od připravovaných návrhů zákonů sociálního bydlení, ať už se jednalo o rok 2008, 2013, nebo nyní 2015, se OSMD výrazně distancuje. Chápe jej jako „výnosný byznys“ s výstavbou nových bytů a jejich pronajímáním a podporování osob, které se úmyslně nenamáhají hledat si práci a **profitují z možností sociálního státu**. Systém přidělování sociálního bydlení podle nich bude **ohrožován zneužíváním a korupčními praktikami**.

„Nezbytné státní dotace do „sociálních bytů“, pořízení i provoz těchto bytů, umožní vznik velmi výnosného podnikání se sociálním bydlením. Pohodlné bydlení občanů, kteří nepracují, umožní jejich stabilizaci a přechod dalších občanů na tento životní styl. Politický tlak na trvalost bydlení v sociálních bytech povede k přechodu na doživotní přidělování, nebo dokonce privatizaci těchto bytů.“ [OSMD 2015]

Závěr

Současná podoba sociální bytové politiky je výrazně ovlivněna transformačními procesy 90. let. Restituce státního bytového fondu a jeho následná rozsáhlá privatizace obcemi z důvodu nedostatečných podmínek pro jeho správu vedla k tomu, že velká část obcí rozprodala téměř veškeré své obecní nájemné byty. Vliv na dostupnost nájemního bydlení měl i dlouhotrvající proces deregulace nájemného, která byla finálně dokončena až v roce 2012.

Sociální aspekt bytové politiky se poprvé významně začal prosazovat v *Koncepci bytové politiky* z roku 1999, v té době ještě bez jasnějších obrysů. Poprvé otevřeně zmínil potřebu zákona o sociálním bydlení v roce 2003 Veřejný ochránce práv. Potřebu sociálního bydlení staví do souvislosti s umožněním řádné výchovy dětí a jako jeden z předpokladů demokratické společnosti s odvoláním na Listinu základních práv a svobod. První snaha zákon přijmout v roce 2007 vedla až k vypracování textu malé RIA, která však de facto odmítla řešení formou zákona z důvodu stále nevyjasněných dopadů socio-ekonomické transformace v 90. letech, především pokračující deregulace nájemného a údajnému zlepšování situace sociálně vyloučených lokalit. Diskuze o potřebě zákona o sociálním bydlení se vedly na úrovni ministerstev opět v letech 2011 až 2013. Snahy došly do bodu vypracování návrhu *Komplexního řešení sociálního bydlení*, který však vzbudil výrazné odmítavé reakce hlavně z důvodu nekorespondence s tehdejšími platnými strategickými dokumenty bytové politiky a sociálního začleňování. Výsledným stavem se stal kosenzus MPSV a MMR, že zákon o sociálním bydlení lze vyřešit pouze formou vládních nařízení bez potřeby zákona. Situace se změnila s předáním hlavní zodpovědnosti za sociální bydlení z Ministerstva pro místní rozvoj na Ministerstvo práce a sociálních věcí a s příchodem nové vlády v roce 2014, která si klade přijmout zákon o sociálním bydlení jako jednu ze svých priorit. Dosavadní snahy této vlády vyústily ve vytvoření *Koncepce sociálního bydlení v ČR 2015 – 2025*, která vymezuje třístupňové – postupné – bydlení a klade si za cíl zavést v platnost zákon na počátku roku 2017. Níže uvedená tabulka předkládá stručné shrnutí (formou zjednodušené etapizace) dosavadních snah zavést systém sociálního bydlení v ČR.

Tabulka č. 7 : Etapizace vývoje snah o zavedení systému sociálního bydlení

OBDOBÍ	VLÁDA	INSTITUCIONÁLNÍ ZMĚNY	VPD	DISKURZ
2003 – 2006 „První náznaky“	Levicová ČSSD, US-DEU, KDU- ČSL	- Vstup do EU (Lisabonská strategie)	- Koncepce bytové politiky (1999) - Koncepce bytové politiky (2005) - NAPSÍ 2004 - 2006	- VOP 2003: první konstatování potřeby zákona o SB - snahy o větší sociální důraz v bytové politice
2006 – 2008 „Definice SVL jako palčivého problému“	Pravicová ODS, KDU- ČSL, SZ, nestr.	- Změny systému dávek SSP - Zákon o deregulaci nájemného - Vznik Agentury	- Legislativní plán vlády (2007): zákon o SB - GAC (2006) - NAPSÍ 2006 – 2008 - Návrh koncepce přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst obývaných převážně občany romského etnika (2008)	- problém SVL a „obchodu s chudobou“ (zneužívání sociálních dávek) > snaha řešit tento problém - malá RIA: zákon o SB není nyní vhodný (nedokončená transformace a deregulace)
2011 – 2013 „Období velkých strategií“	Pravicová ODS, TOP 09, LIDEM (pův. VV), nestr.	- Dokončena deregulace - Evropa 2020 - Vznik Platformy	- Strategie boje proti sociálnímu vyloučení 2011 – 2015 - Koncepce bydlení ČR do roku 2020 - Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020 - (KŘSB) Komplexní řešení sociálního bydlení 2013 - Sociální ubytovny jako dlouhodobé bydlení pro sociálně slabé (2012)	- Všechny strategické koncepce: nutnost zákona o SB - KŘSB 2013: zákon netřeba, ubytovny mohou být součástí řešení SB - SB stačí upravit formou nařízení vlády - první snahy definovat cílovou skupinu skrze indikátor „bytové nouze“
2014 – doposud „Sociální rozměr sociálního bydlení“	Levicová ČSSD, ANO 2011, KDU- ČSL, nestr.	- Přesun hlavní gesce nad sociálním bydlením z MMR na MPSV	- Programové prohlášení vlády (2014): zákon o SB - Strategie sociální začleňování 2014 - 2020 - Koncepce sociálního bydlení 2015 - 2025	- zohledňování důstojnosti a kvality bydlení > „ <i>Sociální bydlení je v bytech, ubytování na ubytovnách</i> “ - zákon je nutný, potřeba definice cílové skupiny a kompetencí aktérů

Zdroj: vlastní

Status quo sociálního bydlení v České republice je výsledkem dlouholetých diskuzí mezi širokým spektrem aktérů, jejichž zájmy se od sebe významně liší. Budeme-li pátrat po podstatě kontroverzní otázky, jak má systém sociálního bydlení v České republice vypadat, dojdeme k základnímu rozporu typickému i pro jiné oblasti sociální politiky. Totiž k rozporu, zda se politická opatření mají ubírat ve smyslu hodnot podléhajících principům sociálního státu, redistribuce, sociální spravedlnosti (smyslu v přístupu rovnosti) a snahy přispívat sociální kohezi; nebo dle hledisek liberálních, jenž staví do popředí hodnoty ekonomické prosperity, hospodárnosti, sociální spravedlnosti ve smyslu zásluhovosti, či individuální zodpovědnosti každého jedince za svůj život.

Tento ideologický rozpor je patrný i s přihlédnutím na povahu opatření, která byla upřednostňována za vlády pravicových a která za levicových vlád.

U otázky sociálního bydlení se vyprofilovaly dva diskurzivní rámce, a to rámec liberální a sociální. Rámec liberální reprezentují zástupci měst a obcí, Ministerstva pro místní rozvoj a určité zájmové skupiny (vlastníků domů a nemovitostí). Tato skupina dlouhá léta stojí za názorem zákon o sociálním bydlení nezavádět (ačkoli můžeme sledovat změnu v postoji MMR ke stávající *Koncepci bydlení do roku 2020*). Ať už z důvodu ohrožení Ústavou dané samostatné působnosti obcí či neadekvátního poskytování bydlení osobám, jež nemají kompetence si dlouhodobé bydlení udržet a platit pravidelně nájem. Aktéři liberálního diskurzivního rámce chápou zákon, alespoň tak, jak byl doposud skrze návrhy a koncepce formulován, jako neflexibilní nástroj, který bude pouze zavazovat a ukládat povinnosti, přičemž reálný pozitivní dopad jeho zavedení je v podstatě nulový. Dosáhne se tím pouze mnoha vedlejších nezamýšlených důsledků mezi které patří riziko zneužívání přidělového systému sociálních bytů a v realitě pouze vizuální odstranění problému se sociálně vyloučenými obyvateli, kteří budou „odklizení“ do systému prostupného bydlení. Opravdové řešení problému sociálně vyloučených dle liberálního rámce je především v posilování jejich individuální motivace svou nepříznivou situaci aktivně řešit. Úlohou státu by pak mělo být poskytovat komplexní opatření, které bude zahrnovat i oblast vzdělávání a zaměstnání těchto osob. U osob vyloučených, jež kromě ztráty bydlení doprovází často řada jiných problémů, např. drogové závislosti či dlouhodobé nezaměstnanosti, je třeba řešit jejich problémy prioritně nesouvisející s bydlením, než může být přistoupeno k poskytnutí důstojného bydlení.

Diskurzivní sociální rámec zastupují aktéři z oblasti organizací věnujících se lidským právům (Ministr pro lidská práva, Agentura, Veřejný ochránce práv), Ministerstvo práce a sociálních věcí a z oblasti neziskových organizací (v čele s Platformou pro sociální bydlení). Tuto „koalici“ spojuje snaha již delší dobu zákon o sociálním bydlení realizovat. Uzákonění sociálního bydlení umožní jednoznačné vymezení co je sociálním bydlením, komu má být určeno a přidělí jasné kompetence a povinnosti aktérům, se zvláštním zřetelem na obce. Primární cílovou skupinou, na kterou má být systém sociálního bydlení namířen, jsou sociálně vyloučení, tj. skupiny obyvatel, které jsou na trhu s bydlením diskriminovány a nejvíce ohroženy.

Sociální bydlení je optikou sociálního diskurzu chápáno jako předpoklad pro osobu sociálně vyloučenou, či vyloučením ohroženou, navrátit se zpátky do běžného života většinové společnosti.

Ačkoli oba diskurzivní rámce se shodují v tom, že situace se vzrůstajícím počtem komerčních ubytoven a s tím spojeným rozrůstáním sociálně vyloučených lokalit je problémem a „obchod s chudobou“ je třeba řešit, sociální rámec se snaží o formulování strategie jejich postupného eliminování. Liberální rámec svým rozlišováním na problémové a neproblémové cílové skupiny spíše preferuje metodu, ve které osoby sociálně vyloučené mají dostat pouze „přiměřenou“ základní formu ubytování, tzn. ubytovny jako řešení zcela nezavrhuje.

Slabé stránky stávající podoby sociální bytové politiky vnímají všichni aktéři podobně. Od počátku vzniku České republiky je znovu a znovu opakována nekoncepčnost, roztržitost a neprovázanost jednotlivých opatření v oblasti bytové politiky státu. Doposud je akcentován problém obecného výkladu zákona o obcích, který nejednoznačně upravuje jejich roli při zajišťování podpory v bydlení všem svým obyvatelům. Přesto to budou vždy právě obce, které ve výsledku budou implementovat rozhodnutí státu. Je tedy více méně v rukou obcí, jakožto hlavních aktérů v poskytování bydlení, jak budou k této otázce přistupovat. Sociální bydlení se tak stává s ohledem na liberálnější či sociálnější složení obecních zastupitelstev především doménou politickou, která bude mít vliv na výslednou podobu poskytování sociálního bydlení. Podle teorie sociální konstrukce cílových populací (Schneider, Ingram) lze očekávat i do budoucna určitou nevoli ze strany zastupitelů, ba i politických představitelů na centrální úrovni, podnikat kroky v oblasti poskytování bydlení sociálně vyloučeným skupinám obyvatel vzhledem k negativnímu vnímání těchto skupin veřejností a možných negativních dopadů na jejich voličskou základnu u dalších voleb. Budeme-li vycházet z teorie SKCP, řešením pro politickou prostupnost zavedení systému sociálního bydlení a získání určité míry popularity veřejnosti, se tak stává cesta oficiálního deklarování účelu sociálního bydlení jako podpora osobám společností pozitivněji konstruovaným a odklon od zacílení jen na sociálně vyloučené, tedy odklon od primárního zacílení na sociálně vyloučené osoby tak, jak je tomu ve stávající navržené koncepci.

Seznam zkratk

Agentura (ASZ)	Agentura pro sociální začleňování
NAPSI	Národní akční plán sociálního začleňování
KŘSB	Komplexní řešení sociálního bydlení
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MV	Ministerstvo vnitra
OSMD	Občasnke sdružení majitelů domů, bytů a jiných nemovitostí
Platforma	Platforma pro sociální bydlení
SMO	Svaz měst a obcí ČR
SON	Sdružení nájemníků bytů
SVL	Sociálně vyloučené lokality
ÚÚR	Ústav územního rozvoje
VOP	Veřejný ochránce práv

Použitá literatura

- Agentura pro sociální začleňování. *Zpráva o naplňování Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011-2015* [online] 2015 [cit.2015-04-12]
Dostupné z WWW: <<http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/strategie-boje-proti-socialnimu-vyloucení>>.
- BERGER, Peter L a Thomas LUCKMANN. *Sociální konstrukce reality: pojednání o sociologii vědění*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 1999, 214 s. ISBN 80-85959-46-1.
- BOCCARDO, J. The impact of EU rules on the definition of social housing. In: SCANLON, Edited by Christine Whitehead and Kathleen. *Social housing in Europe*. London: London School of Economics and Political Science, 19uu. ISBN 9780853281009.
- *Bytová politika: teorie a inovace pro praxi*. Vyd. 1. Editor Martin Lux, Tomáš Kostelecký. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON) v koedici se Sociologickým ústavem AV ČR, 2011, 229 s. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-80-7419-068-1.
- CECODHAS. *Housing Europe Review 2012*. [online] 2011 [cit.2015-04-12]
The nuts and bolts of European social housing systems. Dostupné z WWW: <www.housingeurope.eu/file/38/download>.
- ČABANOVÁ, Bohumila, Gabriela MUNKOVÁ. *Sociální politika*. POTŮČEK, Martin. *Veřejná politika*. Upr., dopl. a aktualiz. vyd. v českém jazyce. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005, 399 s. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). s. 245-276. ISBN 80-86429-50-4.
- DONOVAN, Mark C. Social Constructions of People with AIDS: Target Populations and United States Policy, 1981-1990. *Review of Policy Research* [online]. 1993, vol. 12, 3-4, s. 3-29 [cit. 2015-05-13]. DOI: 10.1111/j.1541-1338.1993.tb00548.x.
- DURNOVÁ, Anna. *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. *Listina základních práv*. [online] 2010 [cit.2015-04-12]. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:CS:PDF>>.
- EU. Sociální bydlení v EU. [online] 2013 [cit.2015-04-22] Dostupné z WWW: <<http://www.mmr.cz/getmedia/c73c2300-eb55-4274-9a38-da1d1e89cd45/Socialni-bydleni-v-EU.pdf>>.
- Evropská komise. *EVROPA 2020: Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění*. [online] 2010 [cit. 2015-04-05]. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_CS_ACT_part1_v1.pdf>.
- Evropský parlament. *Report on social housing in the European Union*. [online] 2013 [cit.2015-04-12] Dostupné z WWW: <<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/ep-report-on-social-housing-in-the-european-union.pdf>>.
- *Faktory úspěšné reintegrace bezdomovců a nástroje bytové politiky pro řešení bezdomovství v ČR*. Mikeszová, Martina, Lux, Martin. Sociologický časopis. 213, Vol. 49, No. 1:29-52.
- Finance.cz. *O regulaci a deregulaci nájemného*. [online] 2010 [cit.2015-04-17]. Dostupné z WWW: <<http://www.finance.cz/zpravy/finance/271151-o-regulaci-a-deregulaci-najemneho/>>.
- FISCHER, Frank . *Policy Discourse and the Politics of Washington Think Tanks*. In: FISCHER, Frank a John FORESTER. *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1993, viii, 327 s., s. 22-42. ISBN 0822313545.
- GABAL. *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a komunit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti*. [online] 2006 [cit. 2015-05-05] Dostupné z WWW: <http://www.gac.cz/userfiles/File/nase_prace_vystupy/GAC_MAPA_analyza_SVL_aAK_CJ.pdf>.
- HÁJEK, Martin. *Čtenář a stroj: vybrané metody sociálněvědní analýzy textů*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2014, 226 s. Studie (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-80-7419-161-9.
- HAJER, Maarten A. *Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain*. In: FISCHER, Frank a John

- FORESTER. *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1993, viii, 327 s., s. 43-76. ISBN 0822313545.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*. 1996, vol. 44, no. 5. s. 936-957.
 - HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2005, 407 s. ISBN 80-7367-040-2.
 - HRADECKÁ, Vlastimila a Ilja HRADECKÝ. *Bezdomovství - extrémní vyloučení*. Praha: Naděje, 1996, 107 s. ISBN 80-902292-0-4.
 - <http://ec.europa.eu/>
 - *Institucionální změna a veřejná politika: analýza politiky zaměstnanosti*. 1. vyd. Editor Jiří Winkler, Martin Žižlavský. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 185 s. ISBN 978-80-210-5601-5.
 - JANDOUREK, Jan. *Sociologický slovník*. Vyd. 2. Praha: Portál, 2007, 285 s. ISBN 978-80-7367-269-0.
 - KATRŇÁK, Tomáš. *Otázky sociální inkluze romské komunity*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 162 s. ISBN 80-210-3294-4.
 - KOTOUS, Jan, Gabriela MUNKOVÁ a Martin ŠTEFKO. *Obecné otázky sociální politiky*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, 1 online zdroj (169 s.). Ediční řada Ústavu státu a práva AV ČR. ISBN 978-80-87439-08-1.
 - LUX, M. *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. 2014. Přednášky kurzu Socioekonomie bydlení. 2014. FSV UK
 - LUX, Martin. *Moderní nástroje sociálního bydlení pro mladé rodiny jako nepřímá podpora růstu porodnosti*. Vyd. 2. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2010, 51 s. ISBN 978-80-7330-177-4.

- MAREŠ, Petr, Miroslava RÁKOCZYOVÁ a Tomáš SIROVÁTKA. *Sociální vyloučení a sociální začleňování v České republice jako veřejně politická agenda*. Praha: CESES FSV UK, 2006, 79 s. Studie CESES, 3/2006.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. *The American Political Science Review*. 1984, vol. 78, no. 3. s. 747.
- MMR (2008a): *Sociální bydlení – „malá RIA“: Identifikace problému a varianty řešení podle obecných zásad hodnocení dopadů regulace podle metodiky schválené vládou*. (neveřejný dokument)
- MMR. *Koncepce bydlení v ČR do roku 2020* [online] 2011 [cit. 31-01-2014] Dostupné z WWW: <<http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Koncepce-bydleni-CR-doroku-2020>>.
- MMR. *Koncepce bytové politiky 1999*. (Aktualizovaná verze). [online] 2001 [cit. 31-01-2014] Dostupné z WWW: <<http://www.mmr.cz/getmedia/ec9eea85-80fb-4417-b581-183e3b9d0f41/Aktualizovana-koncepce>>.
- MMR. *Koncepce bytové politiky z roku 2005* [online] [cit. 31-01-2014] Dostupné z WWW: <<http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Koncepce-bytove-politiky-zr--2005-%281%29>>.
- MMR. *Návrh koncepce přístupu státu k řešení problémů deprivovaných částí měst obývaných převážně občany romského etnika*. [online] 2008 [cit. 31-01-2014] Dostupné z WWW: <http://www.mmr.cz/getmedia/04812348-7541-43e1-8a80-606dd15d2cd9/NAVRH_KONCEPCE_PRISTUPU_STATU_K_RESENI_PROBLEMU_DE.pdf?ext=.pdf>.
- 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.
- MPSV. *Koncepce sociálního bydlení ČR 2015 – 2025*. (neveřejný dokument)
- MPSV. *Národní akční plán sociálního začleňování*. [online] 2004 [cit. 2015-04-25]. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/nap_incl_2004_cz.pdf>.

- MPSV. *K poskytnutí doplatku na bydlení lidem žijícím v dlouhodobých ubytovnách bude nutný souhlas obcí.* [online]. 2015a [cit. 2015-04-24]. Dostupné z WWW : <http://www.mpsv.cz/files/clanky/20905/TZ_K__poskytnuti_doplatku_na_bydleni_bude_nutny_souhlas_obci.pdf>.
- MPSV. *Sociální bydlení má mít tři stupně podle situace lidí (e15.cz).* [online]. 27. 1. 2015c. [cit. 2015-04-24]. Dostupné z: <<http://www.mpsv.cz/cs/20186>>.
- MPSV. *Strategie sociálního začleňování 2014-2020.* Vyd. 1. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2014, 86 s. ISBN 978-80-7421-080-8.
- MPSV. Tisková zpráva: *K poskytnutí doplatku na bydlení lidem žijícím v dlouhodobých ubytovnách bude nutný souhlas obcí.* MPSV [online]. 21.4. 2015a [cit. 2015-04-24]. Dostupné z WWW:http://www.mpsv.cz/files/clanky/20905/TZ_K__poskytnuti_doplatku_na_bydleni_bude_nutny_souhlas_obci.pdf
- NOVOTNÝ, Vilém. *Studium veřejných politik v komparativní perspektivě.* 2008 [online] 2008 [cit. 2015-04-16]. Dostupné z WWW: <<http://clovek.ff.cuni.cz/view.php?cisloclanku=2008032504>>.
- OSMD. *Článek předsedy Šimečka k poslední verzi Koncepce* [online] 30. 3. 2015 [cit. 2015-04-28]. Dostupné z WWW: <<http://www.osmd.cz/clanek-predsedy-simecka-k-posledni-verzi-koncepce-1404037803.html>>.
- OSN. *Všeobecná deklarace lidských práv.* [online] 1948 [cit. 2015-04-12] Dostupné z WWW: <<http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>>.
- *Otázky sociální inkluze romské komunity.* Vyd. 1. Editor Tomáš Katrňák. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 162 s. Sborník prací Fakulty sociálních studií brněnské univerzity. ISBN 80-210-3294-4.
- PETERS, B. *Institutional theory in political science: the 'new institutionalism'.* 2nd ed. New York: Continuum, 2005, 195 s. ISBN 0826479839.
- PETR SUNEGA, MARTIN LUX, MARTINA MIKESZOVÁ. *Regionální rozdíly ve finanční dostupnosti bydlení jako bariéra pro migraci za prací – analýza a možné nástroje státu.* Sociologický ústav AV ČR, Praha 2010; ISBN 978-80-7330-179-8.

- PIERSON, Paul. The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis. *Comparative Political Studies*. 1996, vol. 29, no. 2. s. 123-163.
- Platforma pro sociální bydlení. *Nepřijímejte Koncept sociálního bydlení a novelu Zákona o hmotné nouzi*. [online] 2013a [cit. 2015-04-29]. Dostupné z WWW: <<http://www.proalt.cz/?p=5091>>.
- Platforma pro sociální bydlení. *Systém sociálního bydlení v České republice: Poziční dokument Platformy pro sociální bydlení*. [online] 2013c [cit. 2015-04-16]. Dostupné z WWW: <<http://www.socialnibydeni.org/cs/system-socialniho-bydeni-v-ceske-republice-pozicni-dokument-platformy-pro-socialni-bydeni>>.
- Platforma pro sociální bydlení. *Východisko pro přípravu věcného záměru nového zákona obsahujícího definici „sociálního bydlení“*. MMR, leden 2010. [online] 2013b [cit.2015-05-03] Dostupné z WWW: <<https://m2.facebook.com/notes/platforma-pro-soci%C3%A1ln%C3%AD-byden%C3%AD/v%C3%BDchodisko-pro-p%C5%99%C3%ADpravu-v%C4%9Bcn%C3%A9ho-z%C3%A1m%C4%9Bru-nov%C3%A9ho-z%C3%A1kona-obsahuj%C3%ADc%C3%ADho-definici-soci%C3%A1/456762951072842/>>.
- POLÁKOVÁ, Olga a Ladislav PRŮŠA. *Vybrané otázky z rodinné a bytové politiky*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1993, 198 s. ISBN 80-7079-963-3.
- PŘÍKRYL, Ivan. *Sociální bydlení v České republice. Pracovní studie k připomínkám a posouzení*. ČSBR 2012. 16 s.
- 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.
- Rada evropy. *Evropská sociální charta* [online] 1996 [cit.2015-04-12] Dostupné z WWW: <<https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ESCRBooklet/English.pdf>>.
- Rada seniorů. *Bydlení českých seniorů. Konference o sociálním (dostupném) bydlení*. [online] 2015 [cit. 2015-04-28]. Dostupné z WWW: <<http://www.rscr.cz/2015/01/konference-o-socialnim-bydeni/>>.

- SCHÖDELBAUEROVÁ, B. *Bydlení v české republice. Právní rozbor problematiky*. [online] 2005 [cit. 2015-04-21] Dostupné z WWW: <http://www.ronero.wz.cz/texty/2005/Schodelbauerova-Bydleni_v_CR_rozbor.pdf>.
- SCHÖN, Donald and Martin REIN. *Frame Reflection : Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York : Basic Books, 1994. ISBN 0-465-02512-9.
- SIROVÁTKA, Tomáš. *Sociální vyloučení a sociální politika*. Brno: Masarykova Univerzita, 2006, 176 s. ISBN 80-87007-29-8.
- SMO Tisková zpráva: *Koncepci sociálního bydlení je třeba přepracovat*. [online] 10. dubna 2015 [cit. 2015-04-28]. Dostupné z WWW: <<http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/tiskovezpravy/SMOCR-Koncepci-socialniho-bydleni-je-treba-prepracovat-370162>>.
- SMO. *Je skutečně třeba rychle schválit zákon o sociálním bydlení?* [online] 19.02.2014. [cit. 2015-04-28]. Dostupné z WWW: <<http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/socialni-zaclenovani/je-skutecne-treba-rychle-schvalit-zakon-o-socialnim-bydleni.aspx>>.
- SNOPEK, Jan. *Historie zápasů o uzákonění sociálního bydlení v ČR*. [online] 4.6.2014. [cit.2015-03-06]. Dostupné z WWW: <http://socialnipracovnici.cz/public/upload/image/konference_dostupn%C3%A9_a_stabiln%C3%AD_bydlen%C3%AD_-_p%C5%99%C3%ADsp%C4%9Bvek_4.ppt>.
- Social construction of Target Populations: Implications for Politics ad Policy. Anne SCHNEIDER; Helen INGRAM. *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 2, (jun., 1993), pp. 334-347.
- *Sociální vyloučení a sociální politika*. 1. vyd. Editor Tomáš Sirovátka. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 176 s. ISBN 80-210-4225-7.
- *Stanovisko OSMD k Návrhu aktualizace nástrojů bytové politiky*. [online] 12.11.2008. [cit. 2015-04-24]. Dostupné z WWW: <<http://www.osmd.cz/navrh-aktualizace-nastroju-bytove-politiky,-2008-1404036171.html>>.
- STROPNICKÝ. 2014. "*Sociální bydlení - Mýty a fakta*". Konference v Senátu 9. 4. 2014

- SUNEKA, Petr. Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky v České republice. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review 2005, Vol. 41, No. 2: 271–299.*
- ŠAFR, Jiří a ŠMÍDOVÁ, Olga. *Nerovnosti v bydlení z pohledu vlastníků domů.* In: ŠANDEROVÁ, Jadwiga a Olga ŠMÍDOVÁ. *Sociální konstrukce nerovností pod kvalitativní lupou.* Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2009, 269 s. Sociologické aktuality. ISBN 978-80-7419-015-5.
- ŠAFR, Jiří. *Nerovnosti v bydlení a obecní bytové politiky: „Jsou nájemníci a nájemníci“.* In: *Sociální nerovnosti v kvalitativním výzkumu: sborník z konference : Praha, říjen 2007.* Vyd. 1. Editor Jadwiga Šanderová. Praha: Institut sociologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, 2007, 168 s. ISBN 978-80-254-0812-4.
- ŠAFR, Jiří. *Nerovnosti v bydlení z pohledu vlastníků domů.* In: ŠANDEROVÁ, Jadwiga a Olga ŠMÍDOVÁ. *Sociální konstrukce nerovností pod kvalitativní lupou.* Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2009, 269 s. Sociologické aktuality. s. 160-223. ISBN 978-80-7419-015-5.
- ŠILHANOVÁ, Jana. Analýza rámců Ervinga Goffmana. In: ŠUBRT, Jiří. *Soudobá sociologie II: Teorie sociálního jednání a sociální struktury.* Praha: Karolinum, 2008, s. 76-101.
- ŠIMEČEK . Odborná konference Sociální bydlení 11/2008; Šimeček 27.1.2008
- *The handbook of discourse analysis.* 1st pub. Editor Deborah Schiffrin, Deborah Tannen, Heidi Ehemberger Hamilton. Oxford: Blackwell, 2001, xx, 851 s. Blackwell handbooks in linguistics. ISBN 9780631205951. .
- Ústav územního rozvoje. *Sociální ubytovny jako dlouhodobé bydlení pro sociálně slabé.* [online] 2012 [cit. 2015-04-29]. Dostupné z WWW: <<http://www.mmr.cz/getmedia/4ac18d7b-9914-413e-b43a-52c4e8b7fdf9/B10-Zaverecna-zpr-2012.pdf?ext=.pdf>>.
- VALENTOVÁ, Božena, Milan BARVÍK a Pavla ZAJÍCOVÁ. *Sociální bydlení: zahraniční zkušenosti.* Vyd. 1. Praha: Arch, 1994, 52 s.
- VALENTOVÁ, Božena. Politika bydlení v ČR v období 1990-1995. In: POTŮČEK, Martin. *Analýza událostí veřejné politiky v České republice: soubor analýz událostí veřejné politiky po roce 1989.* Vyd. 1. Praha: Institut

sociologických studií FSV UK, 1996, 211 s. Veřejná a sociální politika. ISBN 80-85977-06-0.

- VALENTOVÁ, Božena. *Sociální bydlení: zahraniční zkušenosti*. 1. vyd. Praha: ABF, 1994, 52 s. Bydlení.
- VALENTOVÁ, Božena. Vývoj sociálního bydlení s důrazem na jeho zacílení na určité sociální vrstvy obyvatelstva. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review 2005*, Vol. 41, No. 2: 301–315.
- VESELÝ, A. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Karolinum 2009. ISBN 978-80-246-1714-5.
- Vláda ČR. *Koncepce romské integrace 2005*. [online] 2005 [cit. 2015-04-16]. Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/zalezitosti-romske-komunity/dokumenty/koncepce-romske-integrace-2005-8150/>>.
- Vláda ČR. *Programové prohlášení vlády 2007*. [online] 2007 [cit. 2015-05-02]. Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780>>.
- Vláda ČR. *Programové prohlášení vlády 2014*. [online] 2014 [cit. 2015-05-02]. Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>>.
- VOP. *Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv 2003*. [online] 2006 [cit. 2015-05-01] Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.
- VOP. *Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv 2006*. [online] 2006 [cit. 2015-05-03]. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.
- VOP. Tisková zpráva: V České republice chybí sociální bydlení i zákon, který by ho upravoval. 11. června 2009. [online] 2009 [cit. 2015-04-28]. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2009/v-ceske-republice-chybi-socialni-bydleni-i-zakon-ktery-by-ho-upravoval/>>.
- Whitehead, C., & Scanlon, K. J. (Eds.) (2007). *Social housing in Europe*. London: London School of Economics and Political Science.
- WINKLER, Jiří a Lenka KLIMPLOVÁ. *Nová sociální rizika na trhu práce a potřeby reformy české veřejné politiky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 225 s. ISBN 978-80-210-5352-6.
- www.mmr.cz

- www.mpsv.cz
- ZÁBRODSKÁ, Kateřina, Magda, PETRJÁNOŠOVÁ. Metody diskurzivní analýzy. IN: ŘIHÁČEK, Tomáš, Ivo ČERMÁK a Roman HYTYCH. *Kvalitativní analýza textů: čtyři přístupy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, 190 s. S. 105-138. ISBN 978-80-210-6382-2.

Legislativa

- Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, 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,
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení
- Nařízení vlády č. 333/2009 Sb., o podmínkách použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení ke krytí části nákladů spojených s výstavbou sociálních bytů formou dotace právnickým osobám a fyzickým osobám, ve znění nařízení vlády č. 228/2010 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 333/2009 Sb., o podmínkách použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení ke krytí části nákladů spojených s výstavbou sociálních bytů formou dotace právnickým a fyzickým osobám.
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
- Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení
- Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

Seznam tabulek a grafů

Obrázek č. 1: Strom problému

Obrázek č. 2 : Navrhovaný systém sociálního bydlení

Graf č. 1: Počet vyplacených dávek doplatku na bydlení (v tis.)

Tabulka č. 1 : Sedm teoretických domén bezdomovství (Hradecký)

Tabulka č. 2 : Modely sociálního bydlení v EU

Tabulka č. 3: Diskurzivní rámce sociálního bydlení v ČR

Tabulka č.4 : Cílová skupina – přehled diskurzivních rámců

Tabulka č. 5 : Podpora osob sociálně vyloučených – přehled diskurzivních rámců

Tabulka č. 6: Potřeba zákona – přehled diskurzivních rámců

Tabulka č. 7 : Etapizace vývoje snah o zavedení systému sociálního bydlení

Seznam příloh

Příloha č. 1: Seznam provedených expertních šetření (tabulka)

Příloha č. 2: Scénář rozhovoru (text)

Příloha č. 3: ETHOS klasifikace bezdomovectví (tabulka)

Příloha č. 4: Vývoj událostí v oblasti sociální bytové politiky (obrázek)

Přílohy

Příloha č. 1: Seznam provedených expertních šetření

Jméno	Organizace / Obec	Funkce	Datum provedení	Způsob dotazování
Michaela Mazancová	MÚ Praha 2	zástupkyně starostky pro bytovou politiku a prodej majetku, předsedkyně bytové komise rady a členka majetkového výboru zastupitelstva	14.4.2015	dotazník
Renata Havránková	MÚ Říčany	referentka oddělení Hospodářské správy, bytové a nebytové hospodářství	14.4.2015	dotazník
Ing. Jiřina Galušková	MÚ Uherský Ostroh	místostarostka obce	16.4.2015	rozhovor
Ing. Ingrid Juklová	MÚ Louny	vedoucí oddělení Dopravy a veřejného pořádku, bytové hospodářství	21.4.2015	rozhovor
PhDr. Vlasta Krosesková	MÚ Olomouc	vedoucí oddělení Azylového domu	22.4.2015	dotazník
Monika Levá, DiS.	MÚ Most	tajemnice komise sociální a referentka oblasti bytové politiky	22.4.2015	dotazník
Mgr. Jan Sládek	MÚ Praha 6/FF UK	předseda komise bytové politiky, pedagog se zaměřením na sociologii bydlení a města	26.3.2015	rozhovor
Roman Matoušek	Agentura pro sociální začleňování	odborník na bytovou politiku, člen pracovní skupiny Koncepce sociálního bydlení 2015 - 2025	23.4.2015	rozhovor
Mgr. Miroslava Sobková	SMO ČR	Právníčka, členka pracovní skupiny Koncepce sociálního bydlení 2015 - 2025	28.4.2015	rozhovor
Mgr. Lucie Válová	MPSV	vedoucí oddělení Rovných příležitostí a sociálního bydlení; členka Řídící pracovní skupiny Koncepce sociálního bydlení 2015 - 2025	4.5.2015	rozhovor
Bc. Luboš Turzík	Naděje o.s.	metodik sociální práce	20.4.2015	rozhovor
Jitka Burešová	Člověk v tísni	terénní sociální pracovnice	23.4.2015	rozhovor
Bc. Oleg Gudzenko	Armáda Spásy	zástupce vedoucí soc. pracovníků	29.4.2015	rozhovor

Příloha č. 2: Scénář rozhovoru

1. popis současné praxe respondenta

- vymezení prostoru, kde působí,
- komu se věnuje,
- s kým spolupracuje (obce, NNO, státní správa?),
- denní rutina, jaké jsou nejběžnější problémy, které řeší s „klienty“.

2. diskurz

- Co pro vás znamená „sociální bydlení“?
 - na koho by mílo být prioritně mířeno?
 - kdo by měl být do jeho poskytování zahrnut?
 - odkud by měly plynout finance?
- Jak vnímáte současnou situaci v oblasti sociálního bydlení?
 - otázka ubytoven
 - diskriminace v bydlení
- Jaké problémy řešíte na administrativní úrovni (spolupráce s úřady, komunikace s okolím uživatele)?
- Kdy se podle Vás začalo výrazněji hovořit o problému sociálního bydlení?
- Kdo patřil mezi hlavní iniciátory?
- Staly se podle Vás nějaké konkrétní události, které ovlivnily politiku sociálního bydlení?

3. téma zákona o sociálním bydlení

- Souhlasíte s tím, aby byla problematika, sociálního bydlení obecně, řešena formou zákona?
- (Seznámil/a jste se již s *Koncepcí sociálního bydlení 2015-2025*?)
 - Pokuste se odhadnout, jaký bude mít zákon dopad konkrétně na Vaší praxi.
 - Máte konkrétní obavy z přijetí zákona?
 - Považujete nějaké téma (v koncepcích státu) v souvislosti se sociálním bydlením za opomíjené (příp. přeseňované)?
- Otázka kapitálu – finance a bytová kapacita (v dané lokalitě vyhovující?)
- Pojem „bytové nouze“, je to adekvátní termín?
- Podle jakých měřítek by měla být vyhodnocována potřebnost?

4. subjektivní názory

- Ideální praxe poskytování pomoci lidem v „bytové nouzi“
 - Co se Vám zdá v současné chvíli těžko realizovatelné (v podmínkách ČR)?
- Souhlasil/a byste se zavedením modelu „housing first“?
- Kde vidíte do budoucna největší překážku v poskytování pomoci lidem v „bytové nouzi“?

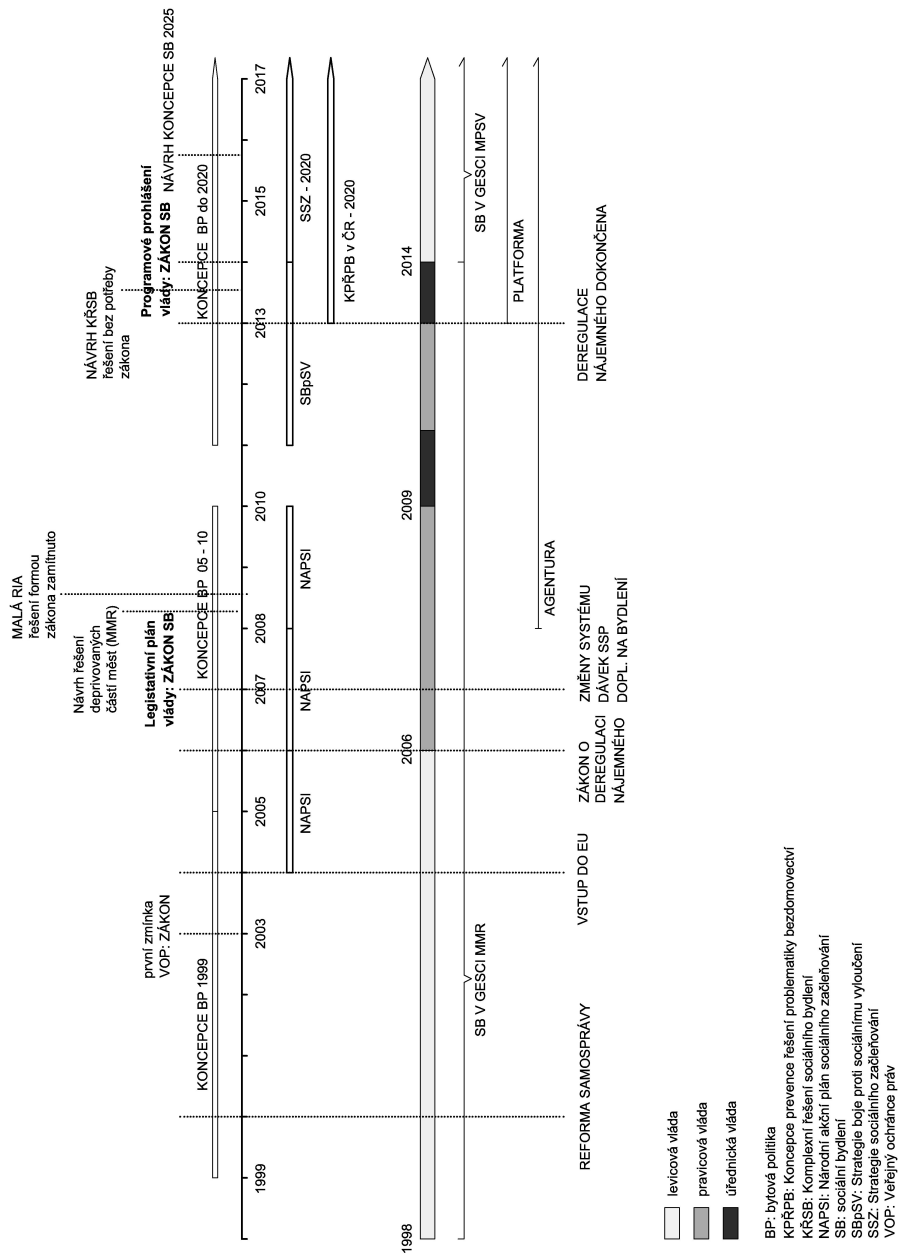
Příloha č. 3: ETHOS klasifikace bezdomovectví

Koncepční kategorie	Operační kategorie	Životní situace	Generická (druhov) definice	Národní subkategorie	*	
BEZ STŘECHY	1 Osoby přezívající venku	1.1 Veřejné prostory nebo venku (na ulici)	Osoby přezívající na ulici nebo ve veřejně přístupných prostorách 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 BYTU	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 b b	
		3.2 Přechodná ubytovna	Osoby ve veřejných ubytovných s krátkodobým ubytováním, které nemají vlastní bydlení	3.2.1 Osoby ve veřejné komerční ubytovně (nemají jinou možnost bydlení) 3.2.2 Osoby v přístěší pro vystěhovávání 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	4.1	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)	5.1	Imigranti v přechodných ubytovnách z důvodu imigrace	5.1.1 Žadatelé o azyl v azylových zařízeních	a
		5.2 Ubytovny pro migrující pracovníky	5.2	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	6.1	Bez možnosti bydlení po propuštění	6.1.1 Osoby před opuštěním věznice	a
		6.2 Zdravotnická zařízení	6.2	Zůstává déle z důvodu absence bydlení	6.2.1 Osoby před opuštěním zdravotnického zařízení	a
		6.3 Zařízení pro děti	6.3	Bez možnosti bydlení	6.3.1 Osoby před opuštěním dětské instituce 6.3.2 Osoby před opuštěním péstounské péče	a a
	7 Uživatelé dlouhodobější podpory	7.1 Pobytová péče pro starší bezdomovce	7.1	Senioři a osoby invalidní dlouhodobě ubytované v azylovém domě	7.1.1 Muži a ženy v seniorském věku nebo invalidní dlouhodobě ubytované v azylovém domě	b
		7.2 Podporované bydlení pro bývalé bezdomovce	7.2	Dlouhodobě 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 Přechodné bydlení u příbuzných nebo přátel	Přechodné bydlení u příbuzných nebo přátel	8.1.1 Osoby přechodně bydlící u příbuzných nebo přátel (nemají jinou možnost bydlení) 8.1.2 Osoby v podnájmu (nemají jinou možnost bydlení)	a a
8.2 Bydlení bez právního nároku			Bydlení bez právního nároku, nezákonné obsazení budovy	8.2.1 Osoby bydlící v bytě bez právního důvodu 8.2.2 Osoby v nezákonné obsazené budově	a b	
8.3 Nezákonné obsazení pozemku			Nezákonné obsazení pozemku	8.3.1 Osoby na nezákonné obsazeném pozemku (zahradkářské kolonie, zeměnice)	b	
9 Osoby ohrožené vystěhováním		9.1 Výpověď z nájemního bytu	9.1	Výpověď z nájemního bytu	9.1.1 Osoby, které dostaly výpověď z nájemního bytu	a
		9.2 Ztráta vlastnictví bytu	9.2	Ztráta vlastnictví bytu	9.2.1 Osoby ohrožené vystěhováním z vlastního bytu	a
10 Osoby ohrožené domácím násilím		10.1 Policejně zaznamenané domácí násilí	10.1	Případy, kdy policie zasáhla k zajištění bezpečí obětí domácího násilí	10.1.1 Osoby ohrožené domácím násilím – policejně zaznamenané případy – oběti	a
NEVYHOVUJÍCÍ BYDLENÍ	11 Osoby žijící v provizorních a neobvyklých stavbách	11.1 Mobilní obydlí	Mobilní obydlí, které není určeno pro obvyklé bydlení	11.1.1 Osoby žijící v mobilním obydlí, např. maringotka, 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 definující přelidnění	Definované jako překračující nejvyšší normu podle rozměru nebo počtu místností	13.1.1 Osoby žijící v přelidněných bytech	a	

* Použité zkratky v posledním sloupci – Stupeň ohrožení: a – ohrožené osoby, b – bezdomovci

Zdroj: Hradecký (2007)

Příloha č. 4: Vývoj událostí v oblasti sociální bytové politiky



Zdroj: vlastní