

Univerzita Hradec Králové

Filosofická fakulta

Ústav sociální práce

**Kritická diskurzivní analýza návrhu zákona o
přídavku na bydlení**

Diplomová práce

Autor: Mgr. Karolína Žitková

Studijní program: Sociální práce a sociální politika

Studijní obor: Sociální práce

Forma studia: distanční

Vedoucí práce: Mgr. Jan Hloušek, Ph.D.

Hradec Králové, 2020

Prohlašuji, že jsem práci zpracovala samostatně a použila jen uvedených pramenů a literatury.

V Hradci Králové dne 24. 7. 2020

.....

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala Jiřímu Mertlovi za cenné rady a podporu, SPOLEČNOSTI TADY A TEĎ, o.p.s., řediteli organizace Miroslavu Gažákovi za podporu a všem aktérkám a aktérům, kteří každým dnem bojují za svá práva a rovný přístup ke zdrojům a příležitostem. Mé díky patří také rodině a přáteli, jež mi byli velkou oporou.

Anotace

ŽITKOVÁ, KAROLÍNA. Kritická Diskurzivní Analýza Návrhu Zákona o Přídavku na Bydlení: Filosofická fakulta, Univerzita Hradec Králové, 2020, 84 s. Diplomová práce.

Diplomová práce se zabývá kritickou diskurzivní analýzou (dále KDA) návrhu zákona o přídavku na bydlení, který slučuje doposud fungující dávky příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení. Návrh zákona má vejít v platnost 1. 1. 2021 a v mnoha ustanoveních ohrožit nejohroženější skupinu populace v nároku na sociální pomoc. V rámci KDA se zaměříme na diskurz, který je používán v rámci sociální politiky, jaké represivní mechanismy jsou uplatňovány na recipientkách a recipientech k prokázání nároku na sociální pomoc. Metodou doprovázející KDA bude využita kvalitativní obsahová analýza. Cílem diplomové práce je skrze kritickou diskurzivní analýzu upozornit na mocenský přístup k potřebným postavený na neoliberální ideologii a problematiku navrhovaného zákona, jenž může ohrožit tisíce domácností ztrátou bydlení. Analýza bude doprovázena kazuistikami klientských domácností, skrze které bude poukázáno na rizikové části návrhu zákona.

Klíčová slova: Kritická diskurzivní analýza, KDA, kvalitativní obsahová analýza, bytová politika, sociální politika, welfare surveillance.

Annotation

ŽITKOVÁ, KAROLÍNA. Critical Discursive Analysis of the Bill on Social Benefits of Housing: Philosophical Faculty, University of Hradec Králové, 2020, 84 pp. Master Thesis.

The aim of this paper is critical discourse analysis (CDA) of the bill on benefits of housing, which reforms current two types of social benefits of housing. This design of new bill could bring many risks which jeopardize many of recipients and their households in loss of their home and decrease their socioeconomical situation. The main purpose of CDA is to focus on discourse of social policy and repressive mechanism through which are recipients disciplined to adapt on neoliberal social order. We use qualitative content analysis as a method to analyse the documents accompanying the bill and the bill itself. Furthermore we use case studies of agents to demonstrate influence of the risk parts in particular situation and in its wider context.

Keywords: critical discourse analysis, CDA, qualitative content analysis, housing policy, social benefits, welfare surveillance.

Obsah

1	ÚVOD	1
2	TEORETICKÁ ČÁST	4
2.1	Kritická sociální práce	4
2.1.1	Radikální sociální práce	8
2.2	Kritická diskurzivní analýza	10
2.2.1	Diskurz	14
2.3	Welfare Surveillance	16
2.4	Bytová politika v ČR	18
2.4.1	Vývoj bytové politiky	18
2.4.2	Právo na bydlení a diskriminace na trhu s bydlením	27
2.4.3	Historický vývoj právní úpravy podpory bydlení po roce 1989	31
2.4.4	Současná právní úprava podpory bydlení	33
2.4.4.1	Příspěvek na bydlení	34
2.4.4.2	Doplatek na bydlení	35
3	METODOLOGIE	39
3.4	Kvalitativní obsahová analýza	39
3.5	Případová studie	40
5	ANALYTICKÁ ČÁST	42
5.1	Diskurz návrhu zákona o přídavku na bydlení	42
5.2	Kdo je tím potřebných?	45

5.3	Boj proti obchodníkům s chudobou skrze chudé	52
5.4	Kontrola a upevňování moci.....	57
5.5	Zhodnocení nezhodnotitelného.....	62
6	ZÁVĚR	69
7	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ	72
6.1	Elektronické zdroje	74
7	PŘÍLOHY	76

1 ÚVOD

Jako terénní aktivizační pracovnice pracující s rodinami a dětmi žijícími v sociální exkluzi již čtvrtým rokem, mohu ze zkušenosti říct, že téma bydlení je tím nejpálčivějším a zároveň tím nejčastěji se objevujícím. Rodiny jsou na základě své nízké socioekonomické pozice z důvodu příjmu, etnicity, genderu, počtu dětí a dalších vnějších charakteristik majoritou řazeni mezi „podezřelé“ zájemce o bydlení, a tak jsou na komerčním trhu s bydlením neprávem znevýhodněni. Zakázky zaměřené na hledání nového bytu patří mezi ty nejnáročnější a často mezi ty neúspěšné. Pokud se klientky snaží dosáhnout na komerční bydlení, setkávají se s dehonestující komunikací ze stran realitních makléřů a majitelek, kterým musí nadmíru dokazovat, že splňují normy společenského řádu a standardní bydlení si „zaslouží“. I v případě, že rodina více či méně stabilně bydlí, je bydlení tím ústředním tématem. Ve většině případů domácnosti klientských rodin nedosáhnou na úhradu nákladů na bydlení a jsou tak recipienty sociální pomoci, konkrétně příspěvku nebo doplatku na bydlení. Klienti se neustále musí podrobovat řádu a na mnoha úrovních dokazovat vlastní snahu zlepšit situaci.

Aktuálně jsou poskytovány dvě formy sociální pomoci v rámci systému sociálních dávek týkající se bydlení – příspěvek na bydlení spadající pod dávky státní sociální podpory a doplatek na bydlení patřící mezi dávky hmotné nouze. Přes systematické nedostatky, které tento zavedený systém sociální pomoci má, umožňuje dosáhnout na potřebnou pomoc širokému spektru více či méně ohrožených domácností. Na dávky dosahují rodiny nízkých příjmů, ve standardním bydlení, rodiny žijící v azylových domech, ubytovnách a dalších formách bydlení, které nezvládají uhradit náklady s bydlením spojené. Přestože je uplatňován princip zásluhovosti a represe i v tomto systému, nedochází k sankcionování recipientek z důvodu nestandardního bydlení v takové míře, jako to má přinést zákon nový – přídavek na bydlení. Ministryně sociálních věcí, sociální demokratka, Jana Maláčová v minulém roce představila návrh nového

zákona, skrze který chce systém sociálních dávek týkajících se bydlení zásadně změnit.

Dlouhodobě se diskurz sociální pomoci čím dál více přibližuje silnějším principům neoliberalismu, tedy individualismu, ve smyslu vlastní zodpovědnosti, zásluhovosti, disciplinace neoliberálních deviantů a tlaku na jejich adaptaci. Příkladem může být rostoucí trend vyhlašování tzv. bezdoplatkových zón, kdy mají obce pravomoc na základě § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi vyhlásit oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, či ukončení projektu Rapid Re-housing v Brně. Chudí jsou často politiky kriminalizováni a označováni za „nepřízpůsobivé“ a problémové nájemníky, kteří si za svoji problematickou situaci mohou sami. Ve stejném duchu představuje návrh zákona i ministryně sociálních věcí: „Chci také pomoci obcím, na jejichž území stále proudí velký počet problémových občanů, získat kontrolu nad svým územím. Chci řešit situaci, kdy lidé, kterým se v nouzi pomáhá, ty byty ničí a vybydlují je“ (irozhlas.cz, 2020). Sociální politika zaměřená na bydlení se tak stává bojištěm mocných vytvářející systém proti bezmocným, kteří v tomto neliberálním systému musejí sami hledat cestu ven z pasti chudoby.

Práce se zaměřuje na kritickou diskurzivní analýzu (KDA) zmíněného návrhu zákona o přídatku na bydlení a příslušných dokumentů. Zmíněné dokumenty budou analyzovány z pohledu přístupu welfare surveillance, tedy jakým způsobem jsou recipienti sociální pomoci sledováni a kontrolováni a jaké mechanismy jsou využívány k jejich disciplinaci. Práce stojí na principech kritické sociální práce, konkrétně radikální sociální práce, jelikož se snaží upozorňovat na vykořisťující společenský řád, který zásadně ideologicky ovlivňuje podobu sociální politiky a diskurz s ní spojený. KDA se také zaměří na hrozící rizika prohloubení sociálního problému chudoby a bydlení, které návrh zákona přináší. V rámci výsledné analýzy budou jednotlivé pasáže doplněny klientskými kazuistikami, které nabízí kontextuální pohled na životní situace klientek a nabízí tak komplexnější pohled na problematiku bydlení. Zároveň slouží jako názorný příklad hrozící ztráty bydlení a destabilizace klientské situace v případě, že dojde ke schválení navrženého zákona.

V práci bude využito náhodné střídání mužského a ženského rodu zcela účelně z důvodu reprezentace žen a mužů ve všech pozicích a rolích, které budou v práci zmíněny.

2 TEORETICKÁ ČÁST

2.1 Kritická sociální práce

V oboru sociální práce by se vymezení teoretických východisek nemuselo zdát důležité, jelikož sociální práce je mnohdy vnímána jako obor především praktický, spíše nežli vědecký. Osobně však považuji teoretické ukotvení přístupu v sociální práci jak pro vědeckou činnost, tak pro samotný výkon praxe, zásadní. Skrze přístup, který je sociálnímu pracovníkovi nejbližší, se neskrývají jen hodnoty a zásady, ale mění se i samotný přístup ke klientce, její zakázce, k systému a návrhu řešení. S ohledem na téma práce, které analyzuje návrh zákona o přídatku na bydlení se jednoznačně nabízí přístup kritické sociální práce, která k sociálně politickému dění přistupuje jinak, nežli sociální práce tradiční, často nazývaná případová. Vzhledem k tomu, že se v českém prostředí směr kritické sociální práce dostává do povědomí postupně a není jedním z hlavních proudů, není velké množství autorů, kteří by se tímto tématem zabývali. Proto mým hlavním zdrojem v této kapitole budou texty doktorky Janebové (2014), která je jednou z prvních osob akademicky se věnující tomuto tématu a tak její přehled považuji za vysoce relevantní a kvalitní zdroj. Jedním z důvodů, proč v české tradici sociální práce není kritická sociální práce tolik rozšířená, je rozdílný vývoj oboru sociální práce od samého počátku. Sociální práce se v České republice etablovala v devadesátých letech od počátku jako „případová práce“. Ta se zaměřuje na řešení problémů na úrovni klienta a pozitivním cílem je jeho adaptace na diskriminující společenský systém (Janebová 2014). Případová sociální práce přijímá společenský řád a nemá ambice na jeho změnu ani na upozorňování potřebných změn. Klientky vnímá jako osoby, které se z důvodu svého vlastního přičinění nedostatečně adaptovaly, proto jsou exkludovány a je třeba je na společenský řád adaptovat.

Kritická sociální práce oproti tomu přesouvá svou pozornost od úrovně klienta na společenské struktury, ideologii a společenský systém, které vytváří nátlak na bezmocné a odepírá jim svým způsobem přístup ke zdrojům a příležitostem, které jsou přístupné právě mocným. Kritická sociální práce vidí problém v

systemovém nastavení, politickém diskurzu, omezených možnostech sociálních služeb a sociálních pracovníků, což vede k utlačování a “trestání” bezmocných za nedostatečnou adaptaci. Sociální problémy vidí jako důsledek nastavení systému, nežli viny klientů. Proto je cílem upozorňovat na širší důsledky nastavení sociálního a politického systému a apelovat na jeho změnu, která povede ke zlepšení podmínek pro potřebné.

Kořeny tradiční sociální práce můžeme nalézt v osvícenství, kdy se však pod tlakem obratu k vědě v 17. - 18. století stala tehdejší charitativní podoba sociální práce těžko uchopitelná a měřitelná. Proto byla přetvořena v „(...)určitý racionální systém, který dokáže napravovat a reformovat disfunkční a poškozené lidské bytosti, uschopňovat je k tomu, aby se chovaly způsobem odpovídajícím potřebám moderní společnosti“ (Kappl 2005, s. 54). Vývoj tradiční sociální práce šel ruku v ruce se společensko-politickými změnami. S postupnou modernizací a přestupem na tržní ekonomiku snaha kvantifikovat a efektivizovat sociální práci rostla. Tato vývojová trajektorie sociální práce je jedním z důvodů, která dala vzniknout alternativnímu přístupu kritické sociální práce.

Počátky kritické sociální práce se dle autorů liší. Někteří datují počátky již do 60. let minulého století (McDonald 2006 in Janebová 2014), jiní až do 80.let (Ferguson 2009, Healy 2000 in Janebová 2014). Rozdílem datování vzniku kritické sociální práce je, že někteří autoři do vzniku kritické sociální práce nezahrnují radikální sociální práci, která je charakteristická právě pro šedesátá léta (Janebová 2015). Přesto se pojem „kritické sociální práce“ objevuje až na přelomu tisíciletí a to převážně v australských a kanadských publikacích (Fook 2003,s. 124). Postupně však tento proud sociální práce globálně sílí, čehož je i dokladem výzva k sociálním pracovníkům Garyho Baileyho, prezidenta mezinárodní Federace sociálních pracovníků, na světové konferenci v Melbourne v roce 2014, aby se sociální pracovníci staly více politickými (Hordon 2014 in Morley, Ablett 2016,s. 22). Kritická sociální práce vznikla jako odezva na „tradiční sociální práci“ a politické dění v osmdesátých letech. Důsledky globalizace, liberalismu, jejichž znakem je silná individualizace a tlak na

zásluhovost vlastním přičiněním (Beck 2004) a kritika sociálního státu, jakožto původce většiny sociálních problémů (Murray 1998), byli znatelné i v sociální práci. Trend využívání tržních principů, spojený s neoliberalismem, se odráží i ve změnách přístupu v oboru sociální práce. Přístup „nového manažerismu“ měl za cíl zefektivnit financování sociálních služeb a kvantifikovat sociální práci s klienty jako takovou. Výsledkem však byl, a stále je, odklon od individuality (která je v tomto smyslu žádaná) klientů, jejich potřeb a podfinancování, tudíž i postupné vytrácení principů sociálního státu. Úkolem sociálního pracovníka se stalo řešení „problémů“ jen na klientské úrovni a řešením se stala adaptace klientky na společenské struktury. Kritická sociální práce vznikla v reakci na tyto politicko-společenské změny a tomu ruku v ruce jdoucí směry v sociální práci. Vytvořil se tak alternativní přístup v sociální práci, který vidí původ „problémů“ klienta na institucionální úrovni s cílem apelovat na změnu systému, nežli na změnu klientů (Janebová 2014).

Tradice kritické sociální práce vychází hlavně ze dvou proudů, a to z kritické teorie a kritické tradice. Úplným počátkem kritického přístupu k sociálnímu a politickému dění je vlna kritické teorie v sociálních vědách úzce spjata s Frankfurtskou školou vycházející z práce Maxe Horkheimer *Tradiční a kritická teorie* (1937). Nelze opomenout inspirace Frankfurtské školy v dílech George Hegela, Karla Marxe, Jean-Jacques Rouseaua či Immanuela Kanta. Cílem kritické teorie je reflexe společenských tlaků na jedince a jeho emancipace vedoucí k radikálním společenským změnám vymaněných ze svárů kapitalismu a liberalismu (Healy 2000).

Dalším zdrojem kritické sociální práce je kritická tradice sociální práce, která je však přítomna od samého počátku profesionalizace sociální práce. Dle Fergusona (2009) její počátky můžeme nalézt v kritice organizace Charity Organization Society založené již v roce 1869. Tato organizace, která měla poskytovat pomoc potřebným, rozlišovala jejich klasifikaci dle kategorií *deserving* a *undeserving poor* (Janebová 2014). Pomoc dle toho přístupu byla poskytnuta jen těm, kteří si nezasluhovali být chudými a potřebnými, tedy míra deviance oproti *normálním* občanům byla v akceptovatelných mezích a

nepředstavovali tak výraznou hrozbu narušující sociální řád. Kritická tradice je úzce spojená s vývojem feministického hnutí a to zejména skrze komunitní centrum Hull House v Chicagu založené v roce 1889. Toto centrum založené Jane Adams a Ellen Gates, původně jako ubytovna pro přistěhovalkyně, mimo poskytování poradenství a krizové intervence, se zásadně podílela na podstatných systémových změnách jako zákaz dětské práce, povinná školní docházka, právní ochrana žen a dětí nebo vznik prvního soudu pro mladistvé (Bosá 2011 in Janebová 2014).

Jednotná definice kritické sociální práce neexistuje. Neexistuje ani jednotný směr, který by kritický přístup zastřešoval, ale naopak je mnoho směrů, které se od sebe více či méně liší. Patří mezi ně radikální sociální práce, antirasistická sociální práce, antiopresivní/antidiskriminační sociální práce či postmoderní kritická perspektiva. „Společnými tématy však nadále zůstává zásadní role porozumění společnosti a vnímání všech sociálních vztahů jako politických. V prvním případě se jedná o potřebu sociálních pracovníků porozumět a vysvětlovat změny ve společnosti, neboť bez porozumění společnosti nelze navrhovat cesty k její změně.“ (Janebová 2014, s. 20). Zásadním společným znakem všech proudů kritické sociální práce je tedy spojení osobní úrovně člověka s politickými a společenskými strukturami, které osobní úroveň formují. Existují však i další jednotící principy, které zastřešují jednotlivé proudy (Healy 2000, Haely 2005 in Janebová 2014):

- Sociální pracovníce, které se hlásí ke kritické sociální práci, jsou zavázány k advokacii utlačovaných a bezmocných. Tento princip vyplývá z rozdělení světa na mocné a bezmocné, přičemž tyto kategorie jsou generalizovány kapitálem, který jedinec ve společnosti má a nejsou tak založené na osobních zkušenostech, kvalitách a dovednostech. Jsou tvořené pouze sociopolitickým systémem, který tyto dichotomie dále reprodukuje.
- Sociální pracovníci by měli svůj privilegovaný přístup k institucionální moci reflektovat, využívat jej k práci se svými klientkami a

tuto moc s nimi sdílet. To podtrhuje zásadní aspekt symetrického či dialogického vztahu mezi klientkou a sociální pracovnící.

- Součástí role sociální pracovníce by měla být reflexe sociálních, ekonomických a politických systémů, které se zásadně podílí na individuálních zkušenostech jednotlivců a ovlivňují jejich přístup k běžným příležitostem. Skrze tuto reflexi by měl sociální pracovník sledovat ovlivňování klientských zkušeností těmito strukturami a tlačit na společenské změny vedoucí ke zlepšení podmínek bezmocných.

- Kritika individualizace a osobního zapříčinění problémů jedinců. Dle kritické sociální práce sociální problémy vznikají jako důsledek sociálního systému, který je v rámci sociální ochrany nedostačující, ba naopak diskriminující.

- Důraz na zplnomocňování jednotlivců, skupin a komunit vedoucí k uvědomění si vlastních práv a aktivizaci utlačovaných k akcím směřující k sociálním změnám.

Dalším, kdo mluví o pojícím principu je například Mullaly (2010, s. 237-40). Dle něj je důležité „zvyšovat povědomí“ o širších strukturálních příčinách chudoby, nežli neoliberalní představy vlastního zavinění, nejen směrem k širší odborné a laické veřejnosti, ale i směrem k jednotlivcům.

2.1.1 Radikální sociální práce

Radikální sociální práce je jedním z užších proudů kritické sociální práce. Jejím zdrojem je kritické postavení vůči kapitalismu vycházející z myšlenek Karla Marxe a jeho stěžejního díla *Kapitál*. Kritika kapitalismu tkví v omezování svobody vykořisťováním pracujících kapitalisty, kteří si vyrobené produkty přivlastňují, zatímco pracovní třída na ně nedosáhne. V rámci sociální práce jde o směr, který upozorňuje na hierarchické postavení společnosti a rozdělení na mocné a bezmocné. Radikální sociální práce se zaměřuje i na kritiku podoby

sociálního státu, který svým nastavením odpovídá principům kapitalismu a podílí se na jeho re/produkci, nežli k řešení sociálních problémů (Janebová 2014, s 25).

Radikální sociální práci můžeme chápat ve dvou významech. První je „původní radikální“ sociální práce v 60. a 70. letech, která přímo reaguje na Marxovy teorie a je brána jako hlavní zdroj všech proudů kritické sociální práce. Druhým významem je konkrétní směr kritické sociální práce známý pod názvem „nová radikální“¹ sociální práce (Janebová 2014, s. 26). Ta je charakteristická pro 80. léta, kdy reaguje na změny spojené s nástupem neoliberalismu, tržní ekonomiky a se zánikem principů sociálního státu.

Cílem radikální sociální práce je snaha dosahovat sociální spravedlnosti skrze zplnomocňování neprivilegovaných osob k aktivnímu podílení se na společenském a politickém dění a upozorňování na nerovné, nespravedlivé a vykořisťující taktiky společenského řádu, potažmo státu. Radikální sociální práce vnímá tradiční sociální práci jako nedostatečnou podřizující se neoliberalismu s cílem neprivilegované na systém adaptovat a podříditi se, čímž sociální problémy neřeší, naopak prohlubuje (Ferguson 2009).

V práci vycházím právě z nové radikální sociální práce a to zejména v rámci kritiky současného diskurzu sociální pomoci, který je postaven na neoliberalních principech. Současná rétorika dotýkající se potřebných je založena na demonizování osob a rodin nacházející se v nelehkých socioekonomických situacích, kdy tyto osoby z pravidla nesou vinu a zodpovědnost za své situace. Tímto způsobem je tvořena sociální politika, která se tak stává pro potřebné těžko dosažitelnou, a tím dochází k vykořisťování nejohroženějších skupin. Bezmocní jsou hodnoceni na základě plnění či neplnění norem vytvořených společenským řádem, respektive mocnými, a to bez jakékoliv reflexe strukturálního vytváření sociálních problémů. Cílem je skrze konkrétní případ tvorby sociální politiky na tuto problematiku upozornit.

¹ Dále jen Radikální sociální práce

2.2 Kritická diskurzivní analýza

Vymezení kritické diskurzivní analýzy, resp. kritických diskurzivních studií² podle van Dijka (van Dijk 2009), není opět zcela jednoduché, ani co se týče jednotlivých směrů. Spíše se tak jedná o označení široké skupiny analytických přístupů sdílející charakteristické rysy. Rozebrání jednotlivých slov v názvu kritické diskurzivní analýzy nám může odhalit perspektivy, z kterých kritická diskurzivní studia vychází. Atribut *kritická* je spojován s filosofickým proudem vycházejícím z kritické teorie, *analýza* pak odkazuje k často používané kvalitativní i kvantitativní metodě výzkumu a *diskurz* odkazuje k danému objektu, který se skrze kritickou diskurzivní analýzu analyzuje (Prokopová, Orságová, Martinková 2014, s. 7 – 9). Kritičnost plynoucí z názvu tak odkazuje ke kritickému postoji, který má za cíl nejen poznat realitu, ale kriticky upozornit na nerovné komunikační prostředí a přispět tak k jeho narovnání. „Úkolem výzkumníka a analytika je skrze CDA kritizovat společenské poměry, které vytvářejí represi, útlak, dominanci a nerovnosti, a apelovat na jejich změnu k lepšímu, což zpravidla bývá odstranění negativních jevů“ (Mertl 2016, s. 183). Zároveň by měla být součástí nejen kritika společnosti, ale i sebekritika/reflexivita. Přístup kritických diskurzivních studií otevřeně přiznává, že není možné provádět čistě objektivní výzkum a pokud by se subjektivní postoj výzkumnice opakovaně v průběhu výzkumu i ve výsledném díle nerefletoval, došlo by k latentnímu ovlivnění výzkumnice i výsledné práce (Vávra 2006, s. 55).

² V rámci této kapitoly budu používat dva terminologická označení - kritická diskurzivní analýza (dále KDA) a Kritická diskurzivní studia. Kritická diskurzivní studia je termín, který využívá Teun van Dijk k označení proudu přístupů zabývajících se kritickou diskurzivní analýzou. V případě, že budu mluvit o tomto proudu, budu používat tohoto termínu, jako zastřešující označení. Označení „kritická diskurzivní analýza“ bude využito v případě, kdy budu mluvit o jednotlivých přístupech autorů, kteří budou zmíněni.

Kritická diskurzivní studia jsou již od počátku interdisciplinárním proudem, jehož kořeny můžeme nalézt v rétorice, textové lingvistice, antropologii, filosofii, sociální psychologii, kognitivní vědě, literární vědě či sociolingvistice. Jako ucelený přístup začal být však vnímán až v posledním desetiletí 20. století a to zejména díky časopisu nizozemského akademika Teuna van Dijka *Discourse and Society* (1990). Přesto sám van Dijk principy kritických diskurzivních studií nalézá již v kritické teorii Frankfurtské školy. Zaměření se na jazyk a diskurz poté dalo vzniknout proudu Kritické lingvistiky objevující se hlavně ve Velké Británii a Austrálii na konci sedmdesátých let (van Dijk 2015, s. 467). Postupně se čím dál více přístup kritických diskurzivních studií v rámci rozličných akademických polí rozšiřoval a dnes je již tato disciplína často začleněná do osnov příslušných oborů po celém světě (Prokopová, Orságová, Martinková 2014, s. 7 – 9). Kritická diskurzivní studia však nesmíme brát jako metodu výzkumu či disciplinovanou školu. Jsou spíše proudem, který pojí síť výzkumníků sdílejících perspektivy, předpoklady, výzkumné metody, zdroje atp., ale zároveň se v některých aspektech mohou zcela rozcházet. Na základě toho vzniká více přístupů, které jsou charakteristické pro přístup konkrétním autorkám. Mezi nejvýznamnější autory patří Teun van Dijk, Norman Fairclough, Ruth Wodak, a Siegfried Jäger (Vávra 2006, s. 54). V rámci diplomové práce je tak KDA, konkrétně pojetí Teuna van Dijka perspektivou a charakteristickým přístupem, který k analýze novely zákona o přídatku na bydlení využívám, ale neměl by být brán jako konkrétní metoda výzkumu (i přes to, že je s metodou výzkumu úzce spojena).

Teun van Dijk dnes působí jako hostující profesor na Univerzitě Pompeu Fabra v Barceloně. Jeho hlavním tématem, kterému se věnuje, je fenomén etnicity a z ní vyplývající rasismus, diskurz zpravodajství a politický diskurz s tím spojený³. Je hlavním představitelem socio-kognitivního přístupu k diskurzu a editorem jednoho z mála periodik věnující se kritickým diskurzivním studiím, jak již bylo zmíněno výše, *Discourse and Society*. Mezi ústředními tématy, kterými se Teun

³ Dostupné z: Discourses.org/cv

van Dijk zabývá je dominance, moc a ideologie. (Prokopová, Orságová, Martinková 2014, s. 30).

Kritická diskurzivní analýza se dle van Dijka zaměřuje na studium způsobů, jak je nerovnost a sociální moc uzákoněná, legitimizována, reprodukována a odmítána skrze text a mluvené slovo v rámci sociálního a politického kontextu (van Dijk 2015, s. 466). V rámci jeho pojetí KDA apeluje na téma tzv. sociálně kognitivní percepce a recepce společenských skupin. Jedním ze středu zájmů výzkumníka by mělo být diskurzivní konstruování mentálních modelů, které ovlivňují pohled na různé skupiny populace ve společnosti (Mertl 2016, s. 183).

Přes roztržitost proudu Kritických diskurzivních studií van Dijk uvádí principy, které kritický výzkum diskurzu pojí. 1) KDA se soustředí spíše na sociální a politické problémy nežli na pouhý výzkum diskurzu struktur mimo sociální a politický kontext; 2) KDA sociálních problémů je multidisciplinární; 3) KDA se snaží vysvětlit a pochopit diskurs daných struktur skrze vlastní termíny sociální interakce a sociálních struktur nežli je jen popsat a 4) jak bylo řečeno, KDA se zaměřuje jakým způsobem je diskurz v rámci struktur legitimizován, reprodukován, přijímán a vytvářen ve společnosti skrze využití dominance (van Dijk 2015, s. 467).

Moc vlastní jednotlivcům či skupinám je jedním z dalších ústředních témat, kterými se van Dijk zabývá. Sociální moc je jím definována, a skrze tento termín i nahlížena, jako kontrola. Skupina, která disponuje mocí, je schopna kontrolovat chování a myšlení ostatních skupin i jedinců ve skupině. Získání této moci je pojeno s privilegovaným přístupem ke zdrojům, jako jsou síla, bohatství, status, sláva, znalosti, přístup k informacím, „kultura“ a další formy veřejného diskurzu k tomu potřebné. Moc je poté do sociální struktury integrovaná pomocí zákonů, norem, pravidel, zvyků či obecnějších konsensů vytvářející řád. Jednotlivé mocné skupiny či instituce mají často přístup jen k danému veřejnému diskursu. Učitelé mají kontrolu nad diskursem vzdělávání, političky nad diskursem politickým, žurnalistky nad diskursem mediálním apod. Avšak existují instituce, skupiny i jednotlivci, tzv. symbolické elity, které mají

exkluzivní přístup a kontrolu nad více diskurzy, a tudíž větší moc diskurzy ovlivňovat a tím ovlivňovat aktéry společnosti jako takové (van Dijk 2016, 467 – 470). Jednou z hlavních forem, která je využívána k upevňování moci/kontroly je text a mluvené slovo, které je pro svou podprahovost fundamentální. To jakým způsobem je o daných skupinách mluveno, jaká je použita rétorika, volba slov, intonace, metafory apod., utváří způsoby, jak o daných skupinách přemýšlet a upevňuje se tak jejich míra moci/bezmoci.

Socio-kognitivní přístup k KDA van Dijka se zaměřuje na kognitivní část diskurzu, tedy to, jakým způsobem kontrola skrze diskurz ovlivňuje představy, názory, postoje a ideologie a z toho vyplývající jednání aktérek. Skrze kognici se propojuje diskurz, jakožto jazyk, a sociální interakce v rámci sociálních situací a struktur. Proto to, jakým způsobem mocní jednotlivci a skupiny mluví, je zásadní pro utváření vnitřního mentálního modelu odpovídající náležitému diskurzu a tím mocní získávají nad aktéry kontrolu. V případě, že mluvčí prosazuje zájmy skupiny mocných, namísto zájmů aktérek, jedná se o zneužívání moci ke kontrole, tudíž v tomto smyslu můžeme mluvit o manipulaci (van Dijk 2015, s. 172). Moci a kontroly není dosahováno pouze skrze náležité diskurzy jednotlivých skupin a jejich využívání k dosažení vlastních zájmů, ale také skrze vlastní diskurs. Výběr slov, syntaxu, použití nevhodných metafor, vyprávění příběhů podtrhující moc vypravěče a nadřazenost vůči jiným skupinám apod. jsou využívány k upevňování moci a vytváření tak charakteristický diskurs moci (van Dijk 2015).

Teun van Dijk dále doporučuje čeho si všímat při vlastní KDA. První, co by badatelku mělo zajímat jsou sémantické makrostruktury, tedy to, jakým způsobem vypovídají o obecném obsahu diskurzu globální významy, témata a obsahové celky. Ty můžeme nejčastěji nalézt v názvech, shrnutí či abstraktech. Ty nám odkrývají obecné ideologické principy, které jsou dále diskurzem prosazovány a můžeme je tak často zobecnit v charakteristiku diskurzu jako celku (van Dijk in Prokopová, Orságová, Martinková 2014, s. 35). Druhým krokem by měla být analýza místních významů, a to zejména skrze výběr slov, tzv. lexika ve vztahu k příznakovosti a ideologických předpokladů zvolených

výrazů. Zároveň by se badatel měl zaměřit na vztah mezi užitím či neužitím zvolených slov. To jakým způsobem, jak nápadně a v jaké četnosti je daný předmět v textové či mluvené formě prezentován, nebo naopak pokud absentuje úplně, přestože je součástí mentálních modelů, nám může odkrýt pozici v místním diskurzu (ibid.). Třetí věcí, které bychom si v rámci analýzy měli všimnout, jsou jemné formální struktury. Tento krok může být i samostatně nehledě, zda byly použity předchozí, což se odvíjí od zvoleného cíle výzkumu. Patří sem prvky, které mluvčí často neovlivní a ani si je neuvědomuje. Jedná se o intonaci, rytmus dialogů, rétoriku apod. Na základě těchto znaků sice nemůžeme postavit názor mluvčí. Můžeme ale pozorovat emoční nastavení mluvčí, vzájemný vztah mezi předmětem a mluvčí či vztah k předmětu diskurzu (ibid.).

KDA, konkrétně pojetí Teuna van Dijka, je pro práci výchozí perspektivou, skrze kterou přistupuje výzkumnice k metodě a problematice celkově. V rámci KDA se zaměříme na analýzu moci, kontroly, neoliberálních principů v pozadí tvorby sociální politiky a s tím spojené kategorizace a klasifikace žadatelek o sociální pomoc.

2.2.1 Diskurz

Diskurz sám o sobě je velmi složitě konceptualizovat a to z toho důvodu, že přes časté používání tohoto konceptu jednotící definice neexistuje. Lapčík ve svém článku *Diskurz jako téma diskurzu* (2009) hovoří o samovolném, implicitním zavádění konceptu diskurzu do odborné terminologie, což bez jasného ukotvení vede k častému nedorozumění a zkreslení významu, jak byl diskurz autorky konceptualizován (Lapčík 2009, s. 94). Diskurz tak nabývá významů spíše dle kontextu, užití a konceptualizace v rámci konkrétního užití. Dá se však říci, že se jedná o konkrétní souhrn dialogu na dané téma. Dle Vávry (2006, s. 56) je diskurz součástí širší sociální struktury, která však zahrnuje i nediskurzivní realitu, přičemž diskurz je vždy součástí nějaké

instituce. Můžeme pak mluvit například o diskurzu politickém, rasistickém, populistickém, historickém, mediálním atp., přičemž bez kontextu by tyto pojmy ztrácely význam a stávaly se spíše matoucími. Proto se v této kapitole zaměřím na konceptualizaci diskurzu vytvořenou právě v rámci KDA, konkrétně Teuna van Dijka, jehož pojení KDA v práci využívám.

Před tím, než představím pojetí diskurzu van Dijkem, je zapotřebí se zaměřit na moc diskurzu, kterou má na re/produkci sociální reality. Sdílení diskurzu v rámci společnosti stojí na představě vnitřní motivace sdílet s ostatními členkami společnosti významy, hodnoty, představy a pravidla fungování společnosti. Pro samotnou existenci diskurzu je toto stanovisko zásadní, jelikož kdyby tato představa neexistovala, nebylo by možné předpokládat, že diskurz má tak významný vliv na re/produkci moci a jeho hodnota ovlivnění společenské reality a mentálních modelů by byla zanedbatelná. „Diskurz je skutečně hmotný tím, že na nás uplatňuje svůj utlačivý vliv, neboť vymezuje to, co je možné o světě říci, i to, jak v něm lze smysluplně jednat“ (Foucault in Vávra 2006, s. 60). Zároveň je diskurz neuvědoměle využíván k legitimizaci hegemonie privilegovaných skupin.

Dle van Dijka, z důvodu multidimenzionálního užívání skrze rozdílně sociální obory/proudy/školy, nelze diskurz jednotně definovat a sám ho chápe jako multidimenzionální sociální jev. Konkrétně van Dijk však vnímá tři dimenze diskurzu, které jsou v dialektickém vztahu: 1) *dimenze jazyka* související s jeho konkrétním užitím, 2) *dimenze kognitivní* související s vyjádřením idejí a přesvědčení a 3) *dimenze interakce* zachycující danou sociální situaci. Cílem by tak mělo být vyjasnění vzájemných vztahů mezi jednotlivými dimenzemi. Vzniká tak trojúhelníkové schéma *diskurzu – poznání – společnost* (van Dijk 1998 in Prokopová, Orságová, Martinková 2014, s. 30 – 31). Pro van Dijkovo chápání diskurzu jsou důležité i další aspekty – sociální a kognitivní, které chápe jako kontext diskurzu. Kontext diskurzu je pro jeho pochopení, ať aktéry, tak výzkumníky, velice důležitý a je v tomto pojetí kognitizován. Je jakýmsi subjektivním mentálním pojetím konkrétní komunikace mezi aktérkami. Tyto mentální definice sociálních situací v myslích aktérek řídí re/produkci a chápání

diskurzu a van Dijk je rozděluje na *kontextové modely* a *událostní modely* (van Dijk 2002, s. 66). Kontextové modely jsou pro aktéry vodítkem jak mluvit, jakou využívat formu, intonaci, syntax, lexikální zásobu apod. a neustále reagují na vývoj sociální struktury a změny v sociální realitě. *Kontextové modely* v návaznosti na *událostní* ovlivňují nejen, co říkáme, ale také, jak to říkáme a proto do určité míry odkrývají postoje aktéra (Prokopová, Orságová, Martinková 2014, s. 32, 33). Zatímco *událostní modely* jsou subjektivní reprezentací událostí a sémanticky odpovídají na obsah diskurzu. Aktérce tak říkají o čem mluvit (Prokopová, Orságová, Martinková 2014, s. 32, 33). *Událostní modely* jsou výsledkem porozumění diskurzu a schopnosti jeho „čtení“ a další re/produkce, jsou subjektivní, ale zároveň mají sdílený sociální základ mezi aktérkami.

2.3 Welfare Surveillance

Posledním teoretickým východiskem této práce bude koncept welfare surveillance. Tento vědecký obor, který se zabývá sledováním a kontrolou recipientů sociální pomoci, je velmi novým směrem budovaným až v posledních dvaceti letech (Mertl 2016, s. 180). Surveillance by se dalo definovat jako systematické a pravidelné sledování osobních informací za účelem ovlivňování, disciplinace, ochrany a směřování jedinců a jejich jednání do mezí normy (Lyon in Maki 2011, s. 51). Welfare surveillance je tak spojení tohoto sledování a kontroly s nárokem na sociální pomoc recipientů či žadatelů (Henman a Marston 2008, s. 191). Dle Mertla (2019, s. 191) je welfare surveillance založen na dvou principech: 1) skrze získávání dat o žadatelkách a recipientkách má systém sociální pomoci monopol k jejich disciplinaci a normalizaci deviantního chování a 2) skrze využívání moderních technologií (nazývané dataveillance) má docházet k legitimizaci sociálního systému využívající neliberální praktiky a k efektivizaci celého systému. Dalším cílem tohoto sledování je odhalení zneužívání sociální pomoci a zajištění zásluhovosti (Henman a Marston 2008, s. 194), což je založeno na principu dichotomie mezi potřebnými na ty, které si ji

zaslouží a na ty, které ne. Tento přístup je založený na kategorizaci a klasifikaci jedinců ve společnosti a jejich (sociální) kontroly. Míra kontroly závisí na kategorii, kam je jedinec zařazen, což je posuzováno podle jeho individuální snahy. Čím více se jedinec odlišuje od “normality”, tím více je pod tíhou sociální kontroly, která má sloužit k nápravě či jeho nasměrování, a tím snižovat riziko, které tento neoliberální deviant s sebou pro společenský řád nese (Mertl 2019). V tomto smyslu Krystle Maki (2011) upozorňuje na dvě formy svobody a soukromí. Jedinci, kteří žijí v souladu s neoliberálními principy a plní tak řádně svou pozici v systému z pohledu státu, jsou zcela svobodní ve svém konání a nemusí se podrobovat žádné kontrole a dokládání osobních informací. Naopak ti, tzv. neoliberální devianti, které se z rozličných důvodů nepodílí svou pozicí na chodu neoliberálního státu a žádají sociální systém o pomoc, jsou nahlíženi jako ti, kteří na základě svého vlastního přičinění selhali, nejsou dostatečně kompetentní a dostávají se tak do systémově obhajitelného drobnohledu. Tím dochází k invazi jejich soukromí (Maki 2011, s. 52). Recipientky jsou navíc automaticky považovány za podezřelé, což znamená, že své právo na sociální pomoc musí dokazovat neliberálními a dehonestujícími způsoby (Henman a Marston 2008).

Welfare surveillance je charakteristický s obdobím odklonu od keynesiánského liberalismu směrem k neoliberalismu, extrémnímu individualismu, oslabení sociálního státu a minimalizace ekonomického podílu státu. Ruku v ruce s rozvojem technologií, využíváním elektronických databází, systémů evidencí a propojení těchto systémů, došlo k rozvoji kontroly, shromažďování informací a sdílení informací mezi institucemi. Ve chvíli, kdy jedinec žádá o sociální pomoc, v českém prostředí například hmotné nouze, úřadu práce či například žádá o finanční podporu z důvodu špatného zdravotního stavu, je podroben kontrole, která zahrnuje dokládání identifikačních dokumentů žadatelky a dalších osob v domácnosti, statusu pobytu na území dané země, dokladů příjmů a výdělků, dokladů o bydlení, o zdravotním stavu, často musí být podroben domácí prohlídce apod. Původním záměrem byla efektivizace sociálního systému a poskytované pomoci, ochrana před zneužíváním dávek a skrze větší

systematizaci mělo docházet k lepšímu posouzení “dostatečné snahy” recipientů na zlepšení své celkové socioekonomické situace. Vzhledem k tomu, že neoliberalismus se zaměřuje více na ekonomický růst, než na dodržování základních lidských práv občanů, stalo se pro potřebné mnohem složitější pomoc v sociálních službách, podporu v nezaměstnanosti či pomoc v rámci výchovy a péče o dítě, získat (Maki 2011).

Autoři, kteří se zabývají welfare surveillance se zaměřují na analýzy sociálních systémů pomoci a toho, jakými konkrétními způsoby dochází ke sledování a sociální kontrole u žadatelek a recipientek v rámci neoliberalních sociálních systémů. V práci je tento přístup důležitý, jelikož je pozadím vlastní perspektivy na řešenou problematiku. Proto je důležité zmíněný přístup v práci objasnit a čtenáře tak seznámit s perspektivou, skrze kterou práci číst.

2.4 Bytová politika v ČR

S ohledem na klíčové téma diplomové práce, neobejdeme se bez hlubšího představení bytové politiky v České republice. Historický vývoj bytové politiky ovlivněn politickými, sociálními a ekonomickými změnami zásadně ovlivnil dnešní podobu bytové politiky a podobu sociální pomoci týkající se bydlení. Jaké zásadní změny vedly k aktuální krizové situaci s bydlením, kdy přes 54 tisíc domácností, v kterých žije okolo 20 tisíc dětí, žijí v závažné bytové nouzi (Platforma pro sociální bydlení 2019, s. 4) a do jaké míry se na řešení situace podílí stát, jsou témata této kapitoly.

2.4.1 Vývoj bytové politiky

Abychom mohli hlouběji pochopit bytovou politiku a přístup k bydlení v současné České republice, tudíž pochopit kontextový model diskurzu, nesmíme opomenout historický vývoj trhu s bydlením, bytové politiky a trendů, které

ovlivnily dnešní podobu. Historické a politické události v průběhu posledních dvou století zásadně ovlivnily postoje a měnící se zásahy politického aparátu do bytové politiky a trendy spojených s bydlením, čímž vzájemně formovaly bytovou politiku až do dnešní podoby. Ať už se jedná o období první republiky, období druhé světové války, industrializaci, urbanizaci, suburbanizaci, či současně rostoucí krizi bydlení, všechny z těchto období se odrážejí v nabídce a poptávce bydlení a legislativním rámci a, co je pro práci nejdůležitější, v diskurzu bydlení. Tato kapitola se tedy bude zabývat historickým vhladem do vývoje bytové politiky a bytové výstavby v České republice.

Do přelomu 19. a 20. století převažovalo soukromé vlastnictví. Nájemní bydlení, převážně ve městech, se objevovalo také, ale ne v takové míře jako soukromé vlastnictví. V souvislosti s průmyslovou revolucí se postupně zvyšovala míra pracovní migrace do měst. Možnost levného nájemního bydlení pro dělnickou třídu však dostačující nebylo a Rakousko-Uhersko patřilo mezi státy, které se touto otázkou nikterak nezabývaly (Poláková a kol. 2018). Až v roce 1852 došlo k prvním zásahům státu v oblasti bydlení zákonem č. 253/1852 říšského zákoníku, čímž docházelo k regulaci zakládání svépomocných bytových družstev. K dalšímu zákonnému opatření došlo v roce 1892 zákonem č. 37/1892 říšského zákoníku, který osvobozoval výstavbu dělnických domů od daně. Tyto dva legislativní kroky měly za cíl podpořit výstavbu nových domů a jejich dosažitelnost i pro dělnickou třídu, která byla ve městech s rozvíjející se industrializací čím dál více potřeba (Lux 2011). Podpora bydlení pro nemajetné domácnosti však nebyla vnímána jako součást státní politiky Rakouska-Uherska. Až v roce 1908 se institucionalizovala „péče o obydlí“ zákonem č. 123/1908 Ministerstvem veřejných věcí a vznikl odbor bytové péče (Poláková a kol 2018). Nájemní bydlení se na přelomu 19. a 20. století postupně rozšiřovalo. Zákonem však výše nájemného nebyla nijak regulována až do roku 1917. Tomu předcházela rychlý nárůst počtu obyvatel ve městech před první světovou válkou, nedostatečná bytová výstavba, důsledky konce války, které zapříčinily značný pokles už tak nedostačující bytové výstavby, zvyšování cen nájemného a poválečný růst pracovní migrace do měst (Poláková a kol. 2018).

Se vznikem první republiky nebylo nastavení nové bytové politiky snadným úkolem. V první řadě tento úkol nebyl prioritním, v druhé řadě mimo zkušenosti rakouské monarchie nebylo mnoho příkladů, které by mohly být vzorem. Nastavení bytové politiky spíše reagovalo na aktuální potřeby a politicko-ekonomickou situaci, nežli by se usilovalo o dlouhodobou stabilní opatření. Dle Polákové (2018) však existovaly základní tři oblasti, na které se vládní aparát v rámci bytové politiky zaměřoval. Tím byla regulace trhu s byty, ochrana nájemníků a podpora bytové výstavby (Poláková a kol. 2018, s. 245). Regulace trhu s byty se dostala pod správu obcí a zaměřovala se zejména na kontrolu meziměstské migrace, kontrolu způsobu komerčního užívání bytů a bytových prostorů, kontrolu slučování bytů a kontrolu pronájmů bytů. Byty vystavené před lednem 1917 podléhaly zákonné regulaci nájemného, přičemž nově vystavěné byty získaly tzv. smluvní svobodu, tudíž mohly dosahovat vyššího nájemného. Tím v podstatě vznikly dvě kategorie nájemnic, dle socioekonomických možností. Zásadním zákonným opatřením byl zákon o ochraně nájemníků č. 275/1920. Ten poskytoval ochranu nejen ve smyslu regulovaného nájemného a zákonné omezení důvodů a výše zvýšení nájmu, ale také ochranu před bezdůvodnými výpověďmi z podnájmu a tak zamezoval neodůvodnitelné ztrátě bydlení. Vzhledem k rostoucí sňatkovosti, časté migraci do měst, a tudíž rychle rostoucímu počtu domácností, se zvyšovala poptávka po bydlení, avšak nabídka stále nebyla dostačující. Proto byla potřeba podpořit výstavby nových bytů plošně. Podpora výstavby bytů zahrnovala využití veřejných prostředků investovaných do výstavby zahrnující zákon o stavebním ruchu č. 44/1927 Sb., usnadňující přístup k úvěru na stavbu, snížení sazeb odpisů a poplatků a osvobození od domovní daně. Na konci dvacátých let tak nabídka trhu s byty byla poměrně uspokojující poptávce. S postupným příchodem hospodářské krize se však znovu mnoho domácností muselo sestěhovat, a tak došlo k podstatnému poklesu kvality života a úrovně bydlení (Poláková a kol. 2018). Přesto, že byla snaha o další podporu výstavby nových bytů, vzhledem k politickému dění v roce 1941, došlo k úplnému zákazu staveb, které postupně zcela ustálo (Poláková a kol. 2018).

Druhá světová válka přinesla mnoho změn a politicky motivovaných zásahů do bytové politiky. Do tohoto období na našem území fungoval v podstatě volný trh s byty, který byl nyní velmi omezen. Došlo k znovu zavedení regulace nájemného a ke zkonfiskování velké části bytového fondu, zejména židovského. Značným paradoxem je fakt, že nárůst počtu bytů byl po druhé světové válce větší, nežli válkou zapříčiněný úbytek (Lux 2011). V roce 1946 došlo ke sčítání lidu v českých zemích a bylo zjištěno, že pro 3 183 847 domácností je k dispozici 3 505 836 bytů, tudíž o 351 000 více než domácností (Poláková a kol. 2018, s. 252). Důvodem je poválečný odsun německých obyvatel, kterým se uvolnilo velké množství bytů a domů, čímž rostl státní bytový fond (Lux 2011). Jednalo se však zejména o pohraniční oblasti, zatímco v městských industriálních oblastech došlo naopak k poklesu (Poláková 2018).

Vlna bytové výstavby z veřejných zdrojů, zejména státem či průmyslovými podniky a vlna družstevní výstavby je charakteristická pro poválečná padesátá léta. V tomto období docházelo k intenzivní panelové bytové výstavbě hrazené z veřejných zdrojů, která vrcholila v sedmdesátých a osmdesátých letech. Tato vlna potřebné výstavby je spojená s rozšiřující se industrializací a migrací obyvatel do městských oblastí. Přesto, že tato výstavba byla velice rozsáhlá a intenzivní, stále nepostačovala k naplnění poptávky bydlení, jelikož byla realizována hlavně v industriálních oblastech za účelem naplnění záměrů pětiletého plánování. To měla vyřešit podpora družstevní bytové výstavby a částečně i individuální svépomocná výstavba rodinných domů (Lux 2011).

V průběhu let sedmdesátých docházelo k neúspornému využívání bytového fondu obcí. Vlna stěhování do větších měst stále pokračovala a počet bytů nebyl stále dostatečný. Zároveň bytový fond malých obcí nebyl dostatečně využíván k naplnění poptávky. Proto řešení bytového problému v tomto desetiletí bylo zásadní a stalo se prioritou hospodářských plánů. V letech 1971 až 1975 bylo vystaveno na 614 tisíc bytů spadajících do I. kategorie, tedy kategorie nabízející lepší vybavenost bytů (Poláková a kol. 2018, s. 254).

Devadesátá léta jsou velmi charakteristickým obdobím nejen v souvislosti s bytovou politikou. Převrat v roce 1989 přinesl mnoho politických a ekonomických změn, které zásadně ovlivnily, jak sociální systém v České republice, tak přístup k bytové politice. Jak píše Olga Poláková a kolektiv (2018, s. 59), transformace sociálního zabezpečení proběhla mnohem jednodušeji a úspěšněji nežli transformace bytové politiky, a to zejména z toho důvodu, že sociální zabezpečení se stalo jednotnou agendou Ministerstva práce a sociálních věcí, oproti tomu řešení bytové politiky bylo rozděleno mezi Ministerstvo pro hospodářskou politiku (později ministerstvo hospodářství), Ministerstvo financí a Ministerstvo práce a sociálních věcí. Nebylo tak zcela dobře uchopeno rozdělení kompetencí. V roce 1996 došlo k další změně a část pravomocí byla přesunuta na nově vzniklé Ministerstvo pro místní rozvoj, což vytvořilo další roztříštění pravomocí. Dalšími zásadními změnami byly konec centralizovaného bytového trhu, postupné restituce, privatizace obecního bytového fondu a deregulace nájemného, která trvá dodnes (Lux 2011). Roku 1991 byly zahájeny restituce, tedy navrácení části centralizovaného bytového fondu původním majitelkám, které o něj přišly v období od února 1948 do ledna 1990. Důsledkem privatizace bylo významné rozšíření soukromého nájemního bydlení za „tržních“ podmínek a snížení kapacit bydlení v důsledku stavebních změn na komerční a nebytové prostory (Poláková a kol. 2018).

Rozdílem od jiných postsocialistických zemí je bezúplatný převod státního bytového fondu do vlastnictví obcí. Obce se tak v poměrně krátké době staly správcem obecního bytového fondu bez předešlých zkušeností a metodické podpory státu. Staly se tak zodpovědné za vytvoření lokální bytové politiky, správu a údržbu bytového fondu, což pro mnohé obce nebyl jednoduchý úkol. Toto rychlé nabytí bytového fondu, agendy s tím spojené a potřebné prostředky, které však vybírané nájemné nedokázaly pokrýt, značně zatěžovaly obecní rozpočty (Poláková a kol. 2018). Ve velké vlně docházelo k privatizaci nájemních bytů do vlastnictví nájemnic za velmi výhodných podmínek, bytový fond obcí se s velkou rychlostí snižoval a v roce 2009 došlo k privatizaci dvou třetin bytů. Koupě však byla z několika důvodů omezena. Nejen, že na koupi

nemovitosti dosahovala jen majetná část obyvatel, ale také koupě bytu byla možná jen za určitých podmínek. Zájemce nesměl být například nezaměstnaný a nesměl mít žádné dluhy, a to ani v minulosti. Můžeme tak říct, že už v tomto bodu docházelo k nerovnému přístupu bydlení a v důsledku docházelo k prostorové exkluzi nízkopříjmových rodin a nemajetných domácností.⁴

Je potřeba říct, že mezi jednotlivými obcemi jsou velké rozdíly v míře privatizace a každá obec nakládá s bytovým fondem odlišně. Po roce 1990 došlo k další zásadní změně, která ovlivňuje bytový trh, poptávku i nabídku bydlení dodnes. Došlo k deregulaci nájemného (Lux 2011). Jelikož do roku 1991 bylo u státních bytů nájemné zmrazeno ve výši z roku 1964, deregulace nájemného tedy byla více než potřeba (Sunega 2005). Deregulace nájemného pokračovala až do roku 2002, kdy byla podána ústavní stížnost na vyhlášku určující nájemné u bytů vystavených před rokem 1992. Ústavní soud dal stížnosti za pravdu, jelikož výše určeného nájemného neuhradila ani náklady spojené s údržbou nemovitostí a vyhláška byla zrušena (Lux, Sunega 2010).

V průběhu první poloviny devadesátých let se v důsledku ekonomické krize, přechodem na tržní hospodářství a restrukturalizací objevují častější problémy s placením nájmu. Důsledkem chybějící politiky bydlení a příchodem nových problémů obce postupně přicházely s řešením, které zapříčinilo tvorbu prvních vyloučených lokalit, ghatt, tedy oblastí, kam byli „neplatiči“ odsunuti. Začaly vznikat takzvané holobyty, které byly často umístěny v odlehlých částech obcí.⁵ První legislativním krokem v řešení situace, kdy domácnost nemá dostatečný příjem na úhradu nákladů spojených s bydlením, přinesl zákon o státní sociální podpoře, který vešel v platnost roku 1996.

⁴ Dostupné z: [http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/656735/Pro-v-esku-vyrostlo-za-26-let-pes-600-chudinskch-tvrt/#vars!panel=6908924!](http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/656735/Pro-v-esku-vyrostlo-za-26-let-pes-600-chudinskch-tvrt/#vars!panel=6908924)

⁵ Dostupné z: <http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/656735/Pro-v-esku-vyrostlo-za-26-let-pes-600-chudinskch-tvrt/#vars!panel=6940016!>

V prvním desetiletí nového milénia se objevují skandály na úrovni místní i státní politiky, které se snaží neetickým a diskriminačním způsobem řešit problém bydlení pro sociálně slabé rodiny, převážně označované jako Romy, politicky korektně nazývané jako „nepřizpůsobivé“. Jedním z takových skandálů jsou „antivandal“ kontejnery Jiřího Čunka, místopředsedy vlády a předsedy KDU-ČSL. Přesun desítek rodin do těchto kontejnerů přibližně 100 km od původního bydliště a následná potřebná sanace těchto rodin dle Agentury pro sociální začleňování stála státní rozpočet přes 10 milionů korun.⁶

Dle analýzy sociálně vyloučených lokalit bylo v roce 2007 vypočteno, že v České republice je na 310 vyloučených lokalit s osmdesáti tisíci obyvateli, přičemž z toho bylo šedesát tisíc charakterizováno jako Romové. Fenomén vyloučených lokalit, který stihl vzniknout za necelých dvacet let, je výsledkem dlouhodobé chybějící konceptualizace problematiky sociálně vyloučených lokalit, a naopak systematická podpora jejich vzniku ze stran valné většiny obcí (Čada a kol. 2015).

Mezi lety 2006 a 2013 vznikala celá řada opatření, které měla za cíl reformovat sociální systém. Výsledkem však byla naopak destabilizace. Jedním z větších zásahů došlo v roce 2012, kdy Ministerstvo práce a sociálních věcí přišlo s tzv. sociální reformou, která měla zjednodušit systém výplaty dávek a motivovat občany k hledání zaměstnání, čímž bylo snahou zlepšit socioekonomické situace domácností. Efekt to však mělo opačný, jelikož reforma nebyla postavena na základě faktických dat a analýz dopadů na nejchudší obyvatele. Jednotlivé úřady dostaly informace o sociální reformě, která měnila fungující systém sociálních dávek půl roku před tím, než měla být realizována. Zhoršení podmínek a možností přivýdělnku pro osoby vedené v evidenci uchazečů o zaměstnání, povinnost přijmout veřejné prospěšné práce a hlavně propojení systému hmotné nouze s Úřadem práce jsou kroky, které vedly k socioekonomickému propadu chudých rodin. Po zavedení této reformy byly

⁶ Dostupné z: <http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/656735/Pro-v-esku-vyrostlo-za-26-let-pes-600-chudinskch-tvrt/#vars!panel=6940018!>

také dávky vyplácené s velkým zpožděním, čímž docházelo k růstu zadluženosti a ztráty bydlení.⁷

Pokud toto období spojíme s dokončením deregulace nájemného v roce 2011, kdy mnoho majitelek začalo využívat možnosti zvyšovat nájem dle svého uvážení, je jasným důsledkem rozšiřující se fenomén ubytoven. S rostoucím napětím ve společnosti směrem k chudým rodinám jsou ubytovny často jedinou možností, kde najít bydlení. Majitelky těchto nekvalitních, hygienicky a stavebně nevyhovujících budov si to dobře uvědomují a situace využívají. Do karet jim hraje i Ministerstvo pro místní rozvoj, které ve své koncepci sociálního bydlení v roce 2013 vytvořené k čerpání evropských dotací v programovém období 2014 - 2020 uvádí ubytovny jako jednu z možností sociálního bydlení pro rodiny s dětmi a chce podpořit jejich další výstavbu. Naštěstí, díky tlaku z mnoha stran odborné veřejnosti tato koncepce nevyšla v platnost (ÚÚR 2012). Problém s ubytovnami je však stále neřešený a přehlížený. V roce 2014 se vláda pokusila řešit problém ubytoven jejich regulací, ale znovu to bohužel vzala ze špatného konce. Novelou zákona o pomoci v hmotné nouzi mají nově obce pravomoc vydávat závazné stanovisko ohledně vyplácení doplatku na bydlení na ubytovny, čímž vznikají tzv. bezdoplatkové zóny. Tento krok měl prý chránit oběti obchodu s chodbou, bohužel jediným, kdo na to doplácí, jsou právě rodiny v tísní, které nemají jinou možnost bydlení.

Dalším krokem v diskriminaci a vytěšňování sociálně vyloučených domácností je změna zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích, kde přibyl specifický druh sankce. Pokud osoba spáchala čin proti občanskému soužití, veřejnému pořádku, proti majetku nebo v úseku toxikomanie, je možné ji uvalit sankci zákazu pobytu na území obce. Po vlně kritiky bylo toto ustanovení zrušeno v červenci 2017, přesto nabízí příklad neliberálního sociálního přístupu k ohroženým skupinám obyvatel.

⁷ Dostupné z: <http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/656735/Pro-v-esku-vyrostlo-za-26-let-pes-600-chudinskch-tvrt/#vars!panel=6953900!>

Snaha konceptualizovat přístup ke státní bytové politice skrze globálně progresivní a úspěšný model sociálního bydlení prosazovala zejména Platforma pro sociální bydlení, z.s. , která byla založena roku 2013 právě s cílem zákon o sociálním bydlení prosadit, přičemž prosazovala zejména přístup Housing first, který jde proti zásluhovému principu neoliberalismu. Platforma pojila akademickou i širokou veřejnost, která apelovala na potřebu koncepce sociálního bydlení. Ze strany vlády nebylo odpovědi až do roku 2017. Platforma od svého založení spolupracuje s jednotlivými ministerstvy, vydává studie zaměřené na sociální bydlení a doporučení, které by zákon měl zahrnovat. Přesto byla po dlouhou dobu ignorována. V roce 2017 se dostal návrh zákona do poslanecké sněmovny k prvnímu čtení, kterým však ani na potřeby neprošel. Podoba návrhu zákona však nenaplnovala ani zdaleka doporučení, které Platforma pro sociální bydlení vypracovala a její teoretické přijetí by naopak tisíce rodin ohrozilo. Přestože do dnešního dne není žádné snahy, ať ze strany MPSV, tak ze strany MMR, Platforma pro sociální bydlení dále aktivně funguje a podílí se na analyzování aktuální situace problematiky bydlení, monitorování politických rozhodnutí, jejich dopadů na lidi v bytové nouzi a na pomoci místním samosprávám s implementací konceptu Housing First s cílem ukončit bezdomovectví. Dále publikuje studie, metodiky a přináší do českého prostředí příklady dobré praxe z jiných států, které jsou v boji s bezdomovectvím úspěšné.

Poslední roky krize na trhu s bydlením stále roste a dosahuje takových rozměrů, že se bohužel postupně začíná dotýkat čím dál více domácností. Mimo nedostatečné koncepční uchopení bytové politiky, městské výstavby a koncepci sociálního bydlení, jak bylo popsáno výše, se mezi důvody řadí i tzv. AirBnB fenomén - tedy koupě nemovitostí a jejich pronajímání turistům za hotelové ceny. AirBnB původně vznikl jako platforma, která nabízela možnost levnějšího ubytování u místních s poskytnutím snídaně⁸ a měla tak jakousi sociální nadstavbu. Bohužel, postupem času této platformy začali využívat

⁸ celý název platformy je Air Bed and Breakfast

podnikatelé, firmy i hotely. Současným častým jevem je firma vlastnící desítky bytů, které poskytuje ke krátkodobému pronájmu. Výsledkem je růst cen nemovitostí a pokles nájemních bytů (novinky.cz 2020). Přesto, že se tento fenomén týká převážně Prahy, je potřeba ho do současné situace na trhu s bydlením zmínit.

Nastíněný vývoj bytové politiky České republiky je dokladem nestabilního přístupu a chybějícího konceptuálního uchopení jak vládou, tak místními samosprávami. Mnohé kroky naopak situaci postupně zhoršují a počet domácností, které bydlí v nevyhovujících, předražených a nekvalitních bytech postupně roste a segregace naopak sílí. Platforma pro sociální bydlení ve zprávě o vyloučení z bydlení (2019) uvádí počty osob nacházející se v bytové nouzi - 84 tisíc žijících v 54 tisících domácnostech, z toho se jedná o 20 tisíc dětí. Tato čísla bohužel stále rostou a bez prosociálního řešení nadále budou.

2.4.2 Právo na bydlení a diskriminace na trhu s bydlením

Co pro člověka znamená bydlet? Je to opravdu jen fyzický prostor uzavřený čtyřmi stěnami, kde člověk může takzvaně složit hlavu? Nebo můžeme říct, že to je spíše prostor, možná lépe chápaný jako domov, který poskytuje člověku bezpečí, soukromí, jistotu a symbolický prostor, který umožňuje vytvářet rodinné či jinak mezilidské vztahy. Je to prostor, který člověku vytváří možnost denního cyklu, naplnění základních životních potřeb, ale třeba i seberealizace.

„(...) je velmi zvláštním a specifickým ekonomickým statkem, bydlení též poskytuje uspokojení základní lidské potřeby mít domov, kde člověk naplní nejen nezbytné biologické potřeby, ale v pevně oddělené schránce od živelně se vyvíjejícího světa „tam venku“ spřádá a nakonec i realizuje své sny, setkává se s přáteli, vychovává děti, umírá. Potřeba bydlení není jen potřebou „mít střechu nad hlavou“; postoje a preference lidí jsou daleko strukturovanější, proměnlivější a též, jako mnoho jiného v lidském světě, manipulovatelné. Bydlení je také symbolem sociálního postavení, okázalostí, je samo o sobě často lidskou seberealizací.“ (Lux 2010, s. 10)

Bydlení, neboli domov, je zásadním místem v životě člověka. Ve své práci považuji za důležité se v této kapitole zaměřit na zakotvení práva na bydlení v české a mezinárodní legislativě a na možnost vymahatelnosti tohoto práva.

Právo na bydlení je zakotveno v několika mezinárodních dokumentech, které jsou Českou republikou ratifikovány a staly se tak součástí ústavního pořádku České republiky. I když je toto právo chráněno zákony nejvyšší právní síly, je však těžko vymahatelné a zodpovědnost povětšinou přebírají obce, které ho realizují prostřednictvím vlastní bytové politiky. Přesto je potřeba, abychom právní zakotvení práva na bydlení probrali.

Základním dokumentem, kde o právu na bydlení hovoří, je Listina základních lidských práv a svobod. Právo na bydlení je zprostředkovaně zakotveno v Listině základních práv a svobod⁹, jakožto zákon nejvyšší právní síly v čl. 26 odst. 3, který říká, že: „Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje.“ Dále čl. 30 odst. 2 LZPS zaručuje, že: „Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.“ Přestože LZPS konkrétně o právu na bydlení nehovoří, bez pochyb mezi životní potřeby každého patří.

Dalším významným dokumentem, kde je právo na bydlení již konkrétně zahrnuto, je Všeobecná deklarace lidských práv, která v čl. 25 stanovuje právo na přiměřenou životní úroveň jako právo každého „na takovou životní úroveň, která zajistí jeho zdraví a blaho i zdraví a blaho rodiny, včetně potravy, ošacení, bydlení, lékařské péče a nezbytných sociálních služeb.“ Přestože deklarace má jen doporučující charakter, Ústavní soud ve svém nálezu zaujal jiné stanovisko: „(...) má nesporně značný právně interpretační význam i význam pro formulaci univerzálních standardů lidských práv“ (Nález ústavního soudu Pl.ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000, vyhlášený ve sbírce listin pod č. 231/2000 Sb. in Loebe 2016).

⁹ Dále jen LZPS

Dále nesmíme opomenout Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který byl přijat valným shromážděním OSN jako součást Všeobecné deklarace lidských práv. Pro Československou socialistickou republiku pakt vstoupil v platnost dne 23. března 1976 a v plném znění byl zveřejněn ve sbírce zákonů pod č. 120/1976 Sb. Zveřejněním se stal pakt obecně závazným a všem dostupným. Tento pakt ve svém čl. 11 stanovil, že: „Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistili uskutečnění tohoto práva uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce založené na svobodném souhlasu.“ Tento dokument je díky své povaze mezinárodní smlouvy a čl. 10 Ústavy České republiky zahrnut do právního řádu České republiky.

Avšak dle Loebeho (2016) nejvýznamnějším nástrojem ochrany sociálních práv v Evropě je dokument Rady Evropy s názvem Evropská sociální charta publikována pod číslem 14/2000 Sbírky mezinárodních smluv. Evropská sociální charta ve svém Čl. 16 uvádí: „S cílem zajistit nezbytné podmínky pro plný rozvoj rodiny, která je základní jednotkou společnosti, se smluvní strany zavazují podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života takovými prostředky, jako jsou rodinné dávky, daňová opatření, poskytování bydlení pro rodiny, dávek novomanželům, a jinými vhodnými prostředky.“

Přestože je právo na bydlení v České republice zaručeno několika právními předpisy a mezinárodními dokumenty, jeho realizace je spíše považována za starost každého jednotlivce či rodiny. Naopak v některých zemích je právo na bydlení přímo stanoveno zákonem. Například ve Skotsku je místní samospráva zodpovědná za poskytnutí trvalého bydlení domácnosti bez přístřeší. Ve Francii je právo na bydlení vymahatelné a občané se mohou obracet na soud v případě, že přes jejich snahu je jim znemožněn přístup k bydlení (Lux 2010). Nejaktuálnější dobrou praxí můžeme najít v Portugalsku, kde byl v roce 2019 vládou přijat zákon o bydlení občanům garantující právo na adekvátní bydlení

(housingeighthwatch.org). V České republice právo na bydlení není zákonem přímo vymahatelné a veškerá zodpovědnost je přesunuta, jak bylo psáno výše, na obce, respektive jejich orgány, které vytváří bytové politiky. Odpovědnost obcí vyplývá z vymezení jejich samostatné působnosti v § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, který uvádí: „ (...) 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, ...“ Významným ústředním orgánem státní správy, který se rozvojem bytové politiky zabývá, je Ministerstvo pro místní rozvoj, které v minulých letech vydalo například *Koncepci bydlení do roku 2020*, *Sociální bydlení v EU* či vytvořilo Hodnotové mapy nájemného, které slouží ke stanovení normativů pro účely výpočtu dávek státní sociální podpory a hmotné nouze. I přesto se jedná spíše o obecné formulace povinností, ze které nelze vyvodit konkrétní právo jednotlivce na toto právo a nelze se ho účinně domáhat u příslušných orgánů.

Přestože podle výše zmíněných dokumentů by mělo být právo na bydlení vymahatelné a přístupné každému, praxe a zkušenosti jsou opačné. Právo na bydlení je stále spojováno s individuální snahou a zásluhovostí bez přihlédnutí ke kontextu problematiky segregace, života v sociálním vyloučení či nerovným příležitostem. V rámci výkonu mého povolání jako sociální pracovnice často pracuji s rodinami na hledání bydlení. Diskriminace na trhu s bydlením je tak rozšířená, že v rámci pracovního kolektivu vnímáme zakázky zaměřené na hledání nového stabilního bydlení jako ty s nejnižší mírou úspěšnosti. V rámci komerčního bydlení je běžnou praxí vlastníků bytů nebo zprostředkovatelů dotazování případných zájemců na gender, věk, počet dětí, etnicitu, bezúhonnost, zadluženost či výši výdělků. Často se zájemce posuzuje pouze dle jeho příjmení či způsobu vyjadřování. Matka samoživitelka s malými dětmi závislá na sociálních dávkách je prototypem “nehodícího” se nájemníka, a proto její možnost získat nájemní byt je oproti jiným zájemcům výrazně nižší. Přestože lze takové jednání označit jako diskriminační, tedy protizákonné, příslušné orgány se touto problematikou blíže nezabývají, a to i z důvodu, že

takové jednání je často těžko prokazatelné. Platná právní úprava tak spíše zakotvuje povinnost státu na podporu jednotlivce při jeho nemožnosti uspokojovat jeho životní potřeby, ale nijak nezaručuje jeho právo na bydlení, ani nezohledňuje faktické překážky při jeho získávání.

Při zajišťování podpory jednotlivce státem při nemožnosti uspokojování jeho životní potřeby bydlení je nejběžnějším ukazatelem bytových politik jednotlivých Evropských zemích normativně definovaná míra únosnosti, tedy míra zatížení rozpočtu domácnosti náklady související s úhradou bydlení. Tato normativní hodnota se může velmi lišit, a to zejména z důvodu použití různých indikátorů. Musí být jasně definováno, zda je použitý čistý či hrubý příjem domácnosti, zda je použita výše nákladů na bydlení včetně služeb a vedlejších nákladů nebo zda je výše nákladů na bydlení snížena o výši příspěvku na bydlení či nikoli (Lux 2002). Zároveň se setkává i s metodologickými problémy, které mohou výsledné hodnoty ovlivnit. Výsledná hodnota pak je jen kvantitativním údajem, který se nezaměřuje na poměr kvality bydlení a výši nákladů, velikost bydlení a nákladů a navíc v českém prostředí nezohledňuje velice problematický příjem domácností, které jsou zatížené exekucemi.

2.4.3 Historický vývoj právní úpravy podpory bydlení po roce 1989

Po sametové revoluci došlo k velkým ekonomickým, sociálním a politickým změnám, které se bezpochyby dotkly každého jednotlivce a jednotlivých domácností. S přechodem na tržní hospodářství, restitucemi, privatizací bytového fondu a deregulací nájemného rostl počet domácností, které těžko dosahovaly na úhradu nájemného. Prvním nástrojem, který měl těmto rodinám pomoci, byla státem plošně vyplacená zvláštní sociální dávka státního vyrovnávacího příspěvku, a to na základě zákona č. 206/1990 Sb. o státním vyrovnávacím příspěvku. V roce 1991, kdy prošel novelizací, byl okruh příjemců zúžen na poživatele důchodu z důchodového pojištění a osoby, které splňují

podmínky nezaopatřenosti dítěte pro nárok na přídavky na dítě nebo výchovné, a osoby, které pobírají rodičovský příspěvek. Další novelou v roce 1993 bylo poskytnutí dávky omezeno i dosahovaným příjmem příjemců a zákon začal pracovat s termínem „životní minimum“. V roce 1993 vešel v platnost zákon č. 319/1993 Sb. o příspěvku na nájemné, na základě kterého byl do právního řádu české republiky zavedena nová dávka, a to příspěvek na nájemné, která už byla adresovaná konkrétně na nájemné a úhradu některých nákladů spojených s užíváním bytu. Zákon ve svém úvodním ustanovení definuje příspěvek jako státní dávku, která je určena nájemcům bytů s nízkými příjmy. Nárok vznikl pro rodiny, jejichž příjem nebyl vyšší než 1,3 násobku životního minima. Pozitivní počín přinesl rok 1996, kdy vstoupil v platnost zákon č. 117/1995 Sb. o státní sociální podpoře. Nově zavedeným systémem státní sociální podpory se stát podílí na krytí nákladů na výživu a ostatní základní osobní potřeby dětí a rodin a poskytuje ji i při některých dalších sociálních situacích. Zákon také stanovuje, že státní sociální podpora se ve stanovených případech poskytuje v závislosti na výši příjmu. Do jednotlivých dávek státní sociální podpory spadal i touto prací posuzovaný příspěvek na bydlení, který si mohl nárokovat vlastník nebo nájemce bytu (obytné místnosti), který je v bytě hlášen k trvalému pobytu, jestliže rozhodný příjem v rodině nepřevyšoval 1,4 násobek životního minima. Výše příspěvku, stejně jako v současné právní úpravě, závisí na velikosti a složení domácnosti a rodinném příjmu (Sunega 2005, s. 278). Novelou zákona č. 117/1995 Sb. byl navýšen koeficient na výši 1,6 násobku životního minima, což pozitivně rozšířilo okruh jeho příjemců. Významná změna zákonu o státní sociální podpoře byla provedena novelou č. 112/2006 Sb., která přiznala nárok na příspěvek na bydlení vlastníku nebo nájemci bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu, jestliže jeho náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 (na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35) a součin rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 (na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35), není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení. Současně s touto změnou zákon o státní sociální podpoře nově definuje náklady na bydlení a normativní náklady na bydlení pro účely příspěvku na bydlení. V této podobě příspěvek na bydlení

zůstává až do dnes, kdy v průběhu času došlo jednotlivými novelami pouze ke změně nákladů na bydlení a normativních nákladů na bydlení, upřesnění osoby vlastníka nebo nájemce bytu.

Vedle příspěvku na bydlení se zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi byl zaveden doplatek na bydlení jako nová dávka v systému pomoci v hmotné nouzi. Nárok na doplatek na bydlení dle tohoto zákona má vlastník nebo nájemce bytu, který užívá byt, jestliže by po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení byl jeho příjem nižší než částka živobytí osoby nebo příjem společně posuzovaných osob nižší než částka živobytí společně posuzovaných osob. Dále zákon upravoval další podmínku nároku na bydlení a jeho výši. Jednou z velkých změn byla provedena zákonem č. 252/2014 Sb., která výrazným způsobem změnila podmínky dosavadní právní úpravu příspěvku na bydlení, ale také definovala pojem byt, jiný než obytný prostor a ubytovací zařízení a standardy kvality bydlení jiného než obytného prostoru, stavby pro individuální či rodinnou rekreaci a jejich kontrolu. Novelou č. 98/2017 Sb., byly zavedeny podmínky pro posouzení případů hodných zvláštního zřetele a oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů.

2.4.4 Současná právní úprava podpory bydlení

Systém sociálních dávek Ministerstva práce a sociálních věcí v České republice nabízí dvě možnosti finanční podpory v případě, že domácnost či jednotlivec nedosáhne na úhradu výdajů na bydlení. Jsou jimi příspěvek na bydlení jako dávka Státní sociální podpory a doplatek na bydlení jako dávka Hmotné nouze. Každá z těchto dávek má vlastní zákonné podmínky, které žadatel musí plnit, a proto se každé z těchto dávek budu věnovat odděleně. V následující části budou jednotlivé dávky popsány ve vztahu k povinnostem žadatele, které musí plnit, nárokům a systému vypočtení výše podpory.

2.4.4.1 Příspěvek na bydlení

Příspěvek na bydlení je dávkou v rámci systému státní sociální podpory stanovený zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře ve znění pozdějších předpisů. Systém státní sociální podpory poskytuje finanční podporu jednotlivcům a rodinám a pomáhá tak vypořádat se s výdaji spojenými s bydlením, výživou a dalšími potřebami, na které rodinný rozpočet nestačí. Dávky státní sociální podpory jsou příspěvek na bydlení, přídavek na dítě, rodičovský příspěvek, porodné a pohřebné. Všechny tyto dávky jsou poskytovány z důvodu nedostatečných příjmů domácnosti. Příjmy domácnosti jsou dokládány příjemcem dávky čtvrtletně a výše dávky je vypočítávána průměrově z doložených nákladů z předchozího čtvrtletí. Obecně jde o dávku, na kterou dosáhne větší množství osob a domácností, nežli tomu je u dávky hmotné nouze.

Příspěvek na bydlení má však, jako ostatní dávky, ať už se jedná o systém státní sociální podpory či systém hmotné nouze, podmínky, které žadatel musí splňovat, aby na dávku dosáhl. Zásadní podmínkou je právní vztah k bytu v podobě vlastnictví nebo nájemní smlouvy a do nedávna platný zákonný požadavek přihlášení k trvalému pobytu, který byl zrušen zákonem č. 363/2019 Sb., a to s účinností ke dni 01.07.2020. Další podmínkou spojenou s příjmem žadatele jsou náklady na bydlení. Nárok vzniká tehdy, pokud jsou náklady na bydlení více než 30 % (na území hlavního města Prahy 35 %) z rozhodného příjmu domácnosti. Započítané náklady na bydlení se liší dle právního titulu k bytu. Zatímco u nájemního vztahu náklady na bydlení tvoří nájemné, u družstevních bytů a bytů vlastníků jsou náklady dané dle osob žijících v domácnosti.¹⁰ U obou případů jsou do nákladů započítány náklady za dodávku energií, dodávku tepla, centralizované poskytování teplé vody, dodávku vody z vodovodů a odvádění odpadních vod, provoz výtahu, osvětlení ve společných prostorách, úklid ve společných prostorách, odvoz odpadních vod a čištění jímek, společná televizní nebo rozhlasová anténa a odvoz

¹⁰ Příloha č. 1

komunálního odpadu. Pevná paliva jsou započítána pevnou částkou dle osob v domácnosti.

K výpočtu výše příspěvku na bydlení se využívají normativní náklady na bydlení, které pevně určují výši nákladů dle počtu osob lišící se také dle populace v místě bydliště žadatele. Příspěvek na bydlení tak činí rozdíl mezi normativními náklady na bydlení a rozhodným příjmem rodiny, který je násoben koeficientem 0,30 (na území hlavního města Prahy 0,35), aby se získala výše 30 % rozhodného příjmu domácnosti. V případě, že jsou skutečné náklady na bydlení nižší než normativní, ve výpočtu se používá skutečná výše nákladů. V případě, že příjem domácnosti je nižší než částka životního minima, je jako rozhodný příjem rodiny započtena částka odpovídající životnímu minimu. Dochází tak k tomu, že v některých případech příspěvek na bydlení nevyrovnává 30 % z rozhodného příjmu rodiny, ale je nižší částky. K tomu dochází zejména z důvodu normativních nákladů, které neodpovídají tržní ceně nájmu a minimálního rozhodného příjmu a to i v případě, že ho domácnost nedosahuje. V takovém případě, kdy příspěvek na bydlení nevzniká v takové výši, aby naplnil svůj účel, má žadatel nárok na doplatek na bydlení.

2.4.4.2 Doplatek na bydlení

Doplatek na bydlení je dávkou systému hmotné nouze zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. V rámci systému hmotné nouze jsou poskytovány dávky příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc. Pro to, aby osoba na tyto dávky dosáhla, vyjma mimořádné okamžité pomoci, musí splňovat zákonem stanovené podmínky a být tak posouzená na základě příjmů a sociálních a majetkových poměrů jako osoba v hmotné nouzi. Společně s žadatelem jsou příjmy a sociální a majetkové poměry posuzovány i v okruhu společně posuzovaných osob.

Pro to, aby byl žadatel posuzován jako osoba v hmotné nouzi, musí být jeho příjem a příjem společně posuzovaných osob po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nižší než životní minimum upraveno dle zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Osoba v hmotné nouzi je také ta, jejíž příjem dosahuje částky živobytí, ale nepostačuje na uhrazení nákladů spojených s bydlením a nemůže si svůj příjem zvýšit s ohledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z dalších vážných důvodů a je tak ohroženo naplnění základních životních podmínek. Pro dosažení samotného doplatku na bydlení musí osoba splňovat i podmínky nároku, které jsou charakteristické právě pro tuto danou dávku, přičemž dávka příspěvek na živobytí je doplatku na bydlení nadřazená a základní podmínkou tak je, že žadatel musí splňovat podmínky příspěvku na živobytí. Nárok na doplatek na bydlení bez přiznání příspěvku na živobytí má jen osoba se společně posuzovanými v případě, pokud její příjem sice přesáhl částku živobytí, ale nepřesáhl částku 1,3 násobku živobytí. V každém případě má příspěvek na živobytí před doplatkem na bydlení přednost, tudíž v případě, že osoba v hmotné nouzi nemá dostatečné příjmy na úhradu bydlení, nejprve musí zažádat o příspěvek na živobytí. Pokud i s přiznanou dávkou příspěvku na živobytí osobě v hmotné nouzi po odečtení odůvodněných nákladů nezbyvá částka živobytí, může požádat o doplatek na bydlení, který by tuto částku měl vyrovnat.

Nárok na doplatek na bydlení má osoba, která je vlastníkem bytu, jenž užívá, nebo jiná osoba, která užívá byt na základě smlouvy, rozhodnutí, podnájemní smlouvy či ubytovací smlouvy. Pro účely zákona se bytem rozumí soubor místností nebo samostatná obytná místnost, které svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňují požadavky na trvalé bydlení a jsou k tomuto účelu užívání určeny podle stavebního zákona nebo jsou zkolaudovány jako byt. Ubytovací zařízení, mezi které patří azylové doby, domovy důchodců, domy s pečovatelskou službou či ubytovny může orgán pomoci v hmotné nouzi určit v případě doporučení obce, na jejímž katastrálním území se ubytovací zařízení nachází jako případ hodný zřetele, na který je možný doplatek na bydlení schválit. Zákon tak stanovuje prostory, ve kterých může příjemce dávky tuto

dávku požadovat. Žadatel se často ocitá v situaci, že bez vlastního přičinění nemůže být příjemcem dávky, a je na uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi, zda jím obývaný prostor určí jako prostor vhodný pro účely poskytované dávky.

Pro výpočet doplatku na bydlení se využívají odůvodnitelné náklady na bydlení. Zákon rozeznává tři kategorie odůvodněných nákladů, a to a) nájemné, popřípadě nebo obdobné náklady při užívání bytu v jiné než nájemní, družstevní nebo vlastnické formě bydlení, b) pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu, maximálně však do výše, která je v místě obvyklá a c) úhrada prokazatelné nezbytné spotřeby energií. V některých případech zákon stanovuje předem dané regulativy, např. maximální výši nákladů s odkazem na stanovení nákladů na bydlení a normativních nákladů v zákoně o státní sociální podpoře nebo další regulativy spojené s formou bydlení nebo pro případy zvláštního zřetele vhodné. Například náklady na pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu a náklady na úhradu prokazatelně nezbytné spotřeby energií mohou být započítány maximálně do výše, která je v místě obvyklá. Způsob stanovení výše v místě obvyklé v zákoně však nenajdeme. V případě nákladů na úhradu prokazatelné nezbytné spotřeby energií je možné v odůvodněných případech tuto výši o 10 % navýšit, přičemž dle zákona se za odůvodněný případ považuje zejména dlouhodobý nepříznivý zdravotní stav. V případě, kdy žadatel s posuzovanými osobami žije v jiném, než obytném prostoru či ubytovacím zařízení se všechny výše zmíněné náklady započítávají maximálně do 80 % normativních nákladů vycházejících znovu ze zákona o státní sociální podpoře.¹¹ To se týká zejména ubytoven, kdy náklady na bydlení jsou v poměru velikosti obývaného prostoru nepřiměřené, jelikož cena ubytování se neodvíjí od m², ale od ceny na osobu za noc. U stavby pro individuální či rodinnou rekreaci, která je užívána vlastníkem jsou výše zmíněné náklady započtené do výše, která je v místě obvyklá, ale ve výši maximálně 90 % normativních nákladů na bydlení.

¹¹ Příloha č. 1

Výše doplatku na bydlení se vypočítává každý měsíc dle doložených odůvodněných nákladů z měsíce předešlého. Doplatek na bydlení by měl vyrovnat rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení, která je snížena o příspěvek na bydlení, pokud jej žadatel pobírá, a započteným příjmem. Mezi příjem žadatele a osoby společně posuzované se započítává 70 % příjmu ze závislé činnosti, 80 % příjmu z náhrady mzdy, z dávek nemocenského pojištění, z podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci, z invalidního, starobního a pozůstalostního důchodu a 100 % ostatních započítatelných příjmů dle zákona o životním a existenčním minimu, mezi které patří příjmy z kapitálového majetku, z nájmu, z plnění pojištění pro případ dožití určitého věku, výživné a příspěvek na výživu rozvedeného manžela či neprovdané matce, dávky státní sociální podpory a dávky pěstounské péče, příjmy plynoucí ve formě daňového bonusu, stipendií apod. Příjmů, které jsou ve 100 % započítané do příjmů domácnosti je nepřeberné množství, jelikož zákon o životním a existenčním minimu počítá s mnohem širším rámcem životních situací, nežli zákon o pomoci v hmotné nouzi.

Doplatku na bydlení je nadřazen příspěvek na bydlení, dávka státní sociální podpory, na kterou však všechny domácnosti či jednotlivci nedosahují a to hlavně z důvodu, kdy jsou v podnájemním vztahu nebo žijí v jiných než obytných prostorách nebo ubytovacích zařízeních, například na ubytovně. Tyto případy jsou případy hodné zvláštního zřetele dle zákona o hmotné nouzi a podmínka splnění nároku na příspěvek na bydlení u nich není vyžadována. Tyto domácnosti pobírají jen doplatek na bydlení, který z důvodu započtení jen 80 % odůvodnitelných nákladů není v takové výši jako příspěvek na bydlení a tím je i výsledná socioekonomická situace recipientek náročnější.

3 METODOLOGIE

3.4 Kvalitativní obsahová analýza

Vznik obsahové analýzy je spjat s dvacátými lety 20. století. V té době se obsahová analýza orientovala na kvantitativní výzkum médií zejména v americkém prostředí v rámci americké sociologie a mezi její zástupce se řadili například Paul F. Lazarsfeld, Harold Laswell či Wilbur Schramm. Již v padesátých letech však vznikla alternativa, jakožto metoda kvalitativního výzkumu, dnes nazývána jako kvalitativní obsahová analýza (Dvořáková 2010).

Obsahová analýza byla historicky využívána na mnoha akademických polích. V rámci sociopolitických výzkumů se zaměřovala na výzkum symbolů a hodnot politického sdělení, často spojovaných s koncepty moci, nacionalismu či propagandy. Na poli veřejného mínění se obsahová analýza zaměřovala na hodnotové systémy společnosti, sociální změny či voličské strategie. V sociologickém výzkumu se zabývala analýzou obsahu komunikace. Ve všech zmíněných akademických polích však byla využívána kvantitativní obsahová analýza dat a po dlouhou dobu nebyla kvalitativní stránka obsahové analýzy využívána (Dvořáková 2010).

Rozdílem od kvantitativní obsahové analýzy je vytváření analytických kategorií induktivně, tzn. prvním krokem je studium využívaných pramenů, jakožto zdrojů analýzy. Po řádném studiu a pečlivém čtení výzkumnice vytváří analytické kategorie, které ve využitých datech poté analyzuje. Zpravidla tak kvalitativní obsahová analýza pracuje s menším množstvím textů, jelikož jejich analýza je poměrně náročnější, než je tomu tak u kvantitativní, a dbá se zejména na významovou stránku obsahu. Cílem je tak spíše porozumět určité sociální realitě a zvolenému tématu, než vytvořit obecné závěry platné v širším rámci na základě vysoké četnosti výskytu deduktivně vytvořené kategorie.

Zdrojem kvantitativní obsahové analýzy v práci bude návrh zákona o přídavku na bydlení, předkládací zpráva zmíněného zákona a příložené důvodové zprávy. Celkový rozsah využitých dokumentů skýtá 95 stran a 39 124 tisíc slov.

V rámci kvalitativní obsahové analýzy byl nejdříve pečlivě pročten využitý materiál a poté se stanovily kódy na základě četnosti jejich výskytu a významu. Byly zvoleny dvě řady kódů. První řada kódů zahrnuje označení pomáhající k třídění témat. Mezi tyto kódy patří: *společně posuzované osoby, náklady, příjem, byt, nárok, výjimka, institucionální zátěž, ubytovny, normy*. Druhá řada kódů je spojena se symbolickými významy, které se ve zdrojích objevují a jsou hlavním zájmem v rámci přístupu kritické diskurzivní analýzy. Jedná se o kódy: *sankce, kontrola, moc, adaptace, „boj s chudobou“, zásluhovost, normalizace*.

Doplněním výsledného textu analýzy budou klientské kazuistiky, které jsou účelově vybrány tak, aby poukázaly na riziková ustanovení návrhu zákona a jejich možné negativní důsledky. Kazuistiky jsou tak doplněním, které analyzovaná ustanovení uvádí do kontextu, a tak se výsledná práce snaží teorii propojit s praxí. Kazuistiky jsou založeny na čtyřleté pracovní zkušenosti sociální pracovnice pracující s rodinami s dětmi ohroženými, či žijícími v sociálním vyloučení. Kazuistiky jsou založené na reálných klientských situacích, přičemž jediným zásahem, kterým jsou kazuistiky změněny, je zaokrouhlování uvedených příjmů a výdajů a to z důvodu nedostupnosti přesných částek.

Dále bude využito stanovisek Platformy pro sociální bydlení, která se k novele zákona vyjádřila v dokumentu Stanovisko platformy pro sociální bydlení k návrhu zákona o přídatku na bydlení z 12/2019 (Platforma pro sociální bydlení 2019). Tohoto dokumentu bude využito jakožto inspirativního zdroje, nikoliv jako předmětu analýzy.

3.5 Případová studie

Přestože případová studie se využívá povětšinou jako hlavní metoda výzkumné práce, v této práci bude jen jako doplňková metoda ke kvalitativní obsahové analýze a předmětem hlavní výzkumné části nebude případová studie. Případová studie, pokud je hlavní metodou, je hloubkové zkoumání jednoho či několika málo případů snažící se je spíše pochopit, nežli popsat,

pojmout holisticky a zasadit do kontextu dané sociální reality. Předpokladem pro hloubkové zkoumání malého množství případů je, že po důkladném prozkoumání výzkumnice porozumí jiným podobným případům (Hendl 2012). V práci bude využita explorační a evaluační případová studie. Explorační případová studie má za cíl popsat vybraný případ v jeho plném rozsahu. Evaluační případová studie je rovněž založena na popisu, ale zároveň dochází ke zhodnocení daného programu či intervence směrem k popsánému případu (Hendl 2012).

V rámci této práce budu využívat případové studie k doplnění kvalitativní obsahové analýzy návrh zákona o přídatku na bydlení. Jako sociální pracovnice v organizaci, poskytující sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi a terénní programy pro jednotlivce se setkávám s tím, že bydlení je velmi častým tématem klientských rodin. Setkávám se tak s mnoha rozličnými kazuistikami, které jsou mnohem širší, než aby zapadali do podmínek návrhu zákona. Proto využiji vlastní klientské kazuistiky k ilustraci komplexních klientských situací ve srovnání s vybranými články návrhu zákona a důvodové zprávy. Cílem bude skrze kazuistiky ukázat komplexní klientské situace, které by sice nesplnily požadavky návrhu zákona a nárok na dávkou by klientky nezískaly, ne však z důvodu vlastního přičinění, či nezásluhovosti, ale z důvodu systémových nedostatků návrhu zákona či dalších nedostatků širšího sociálního systému.

5 ANALYTICKÁ ČÁST

V analytické části práce bude představen výsledný materiál vycházející z kvalitativní obsahové analýzy návrhu zákona o přídatku na bydlení a předkládací a důvodové zprávy tohoto návrhu zákona. Jelikož je výzkum postaven na přístupu kritické diskurzivní analýzy, je nejdříve potřeba definovat diskurz vycházející z užitých zdrojů, skrze který je možné provést kvalitativní obsahovou analýzu. Definování diskurzu dává výzkumnici jakýsi návod, jak dané zdroje dále číst a analyzovat.

Cílem kvalitativní obsahové analýzy je upozornění na problematické části návrhu zákona, které mohou zásadně ovlivnit socioekonomickou situaci tisíců rodin a kritická analýza více či méně skrytých principů, na kterých je sociální politika stavěna. Výsledná analýza je doplněna kazuistikami životních situací klientů a klientek, které ukazují konkrétní situace, kdy se návrh zákona stává problematickým a pro domácnosti ohrožujícím.

5.1 Diskurz návrhu zákona o přídatku na bydlení

Před tím, než můžeme začít se samotnou analýzou zvolených zdrojů týkajících se návrhu zákona o přídatku na bydlení, je potřeba definovat diskurz, který bude doprovázet a vytvářet velmi důležitý element samotné analýzy.

Diskurz je v práci pojímán dle Teuna van Dijka. Diskurz by měl obsahovat tři úrovně: dimenzi jazykovou, dimenzi kognitivní, dimenzi interakční. V následující části bude dimenze jazyková a kognitivní definována a skrze jejich vzájemné propojení bude definován diskurz, který bude dále v práci využíván. K tomu byla využita zejména předkládací zpráva návrhu zákona, návrh zákona samotný a důvodové zprávy. Dimenze interakční využita nebude, jelikož ta se zaměřuje na rétoriku v rámci daných sociálních situací, ke kterým v tomto případě nedochází a tak není z čeho vycházet.

Hned v úvodu předkládací zprávy je jasně definovaný základní princip, na kterém návrh zákona stojí:

“Pracovat a dodržovat pravidla občanského soužití je normální” (Předkládací zpráva k návrhu zákona o přídavku na bydlení 2019¹², s. 1).

Tato věta je v předkládací zprávě uvedená v uvozovkách tučným písmem, tudíž se nejspíše jedná o citaci, která však nemá jasný zdroj ani svého původce. Použití tohoto typu citace bez odkazu na zdroj ve vládním dokumentu svým způsobem podtrhuje zásadovost tohoto principu, který ale není postavený na analýze skutečností, na odborné literatuře, nereprezentuje žádný konkrétní přístup k sociální politice a není ani citací odborníka, který se na poli sociální politiky pohybuje. Tato zmíněná citace je princip vycházející z širšího diskurzu sociální politiky a v rámci zvoleného analytického kontextu zapadá do dimenze jazyka diskurzu.

V předkládací zprávě, i v důvodové zprávě, se setkáváme velice často s kontrastem kategorií zásluhovosti, adaptace a sociální spravedlnosti. Následující citace ukazuje střet protichůdných kategorií prolínající se všemi využitými zdroji v rámci jednoho odstavce. Přístup sociální politiky je postavený na silné podmiňující zásluhovosti, které je docíleno pomocí kontroly a v případě shledání, že se žadatelka či recipientka neadekvátně snaží adaptovat na neoliberální sociální řád, aby se stala “normální”, je sankciována odejmutím dávky nebo sankčně vyřazena na danou dobu. Kontrastem je dojem a důraz na vlídnou sociální politiku, které v první řadě chce pomáhat.

“Zároveň platí, že nebude-li žadatel/příjemce dávky v řešení své situace aktivní (snaha uplatnit se na trhu práce a spolupráce s Úřadem práce ČR, případně sociálním odborem obce), nebo nebude-li dodržovat vymezená pravidla (např. řádná docházka dětí do školy, udržování bytu ve funkčním standardu bydlení), nebude mít nárok na podporu státu. Systém přitom nebude nastaven jako primárně sankční, naopak. Klientům tedy bude nabízena k zlepšení jejich

¹² Dále PZ

sociální situace podpora, tj. budou-li mít zájem svou situaci řešit, dávkový nárok zůstane zachován. Nelze však nadále akceptovat takovou roli příjemců sociálních dávek, kdy setrvávají v pasivitě a jsou bez dalšího nahlíženy jako „oběti“ své sociální situace (...).Hlavním motivem předkládaných úprav je zavedení funkčního systému, napravení nespravedlností a zastavení obchodu s chudobou.” (PZ, s. 1)

V uvedených citacích, které demonstrují základní principy návrhu zákona, můžeme vidět, jak dimenzi jazykovou, tak kognitivní daného diskurzu. Dimenze jazyková je jasně znatelná v první citaci, tedy principu normality. Za touto větou se skrývají principy adaptace a normalizace mířená na devianty, kteří se bez ohledu na příčinu, širší kontext, či bez náznaku zaměření se na individuální situace, dostali do špatné socioekonomické situace. Dimenzi kognitivní můžeme vidět z druhé citace, ve které je výrazný kontrast mezi přístupem, který si bere návrh zákona za své, jakožto princip sociální spravedlnosti a sociální pomoci všem potřebným, tak faktický přístup, který je přítomný v rámci celého znění zákona a důvodové zprávy, což je zásluhovost a sankcionování těch, kteří jsou zhodnoceni jako nezásluhová. Tato dimenze diskurzu odkrývá přístup sociální politiky zkřížený s neoliberální ideologií a individualismem. Stát nedeklaruje pomoc všem svým občanům na základě zásad a principů rovnosti a péče státu o své občany. Naopak deklaruje pomoc jen za velice úzce definovaných podmínek, které musí osoba splnit. Pokud tak neučiní, v mnoha případech to neznamená zamítnutí dávky, ale i další sankce, které mohou zásadně zhoršit celkovou socioekonomickou situaci osobám, které potřebují danou sociální pomoc nejvíce.

Jednou z nejvíce se objevujících kategorií kódu, při analýze daných zdrojů, byla *kontrola* a to ve smyslu šetření v domácnosti, kontroly pravdivosti údajů, kontrola informací apod. To samozřejmě není překvapivým objevem v rámci sociálního systému dávek. Překvapivějším je nejčastější odůvodnění potřeby kontroly, které žadatele či příjemce automaticky staví do pozice podezřelých deviantů, jejichž cílem je okrádat stát. A to i v mnoha případech, kdy danou situaci nemohou adresované příjemkyně dávek ovlivnit.

Podle výše uvedeného můžeme definovat diskurz návrhu zákona o přídavku na bydlení, jakožto neoliberální pojetí sociální pomoci poskytované skrze pečlivé dokazování a jeho následné posouzení, které příjemkyně a žadatelky kategorizuje jako záslužné (*deserving*) či nezáslužné (*undeserving*) potřebné. Diskurz je založený na přesvědčení, že pomoc si osoba musí zasloužit a zároveň, že každá osoba žádající o pomoc by měla být předem podezřelá z nelegálního čerpání přídavku na bydlení.

5.2 Kdo je tím potřebných?

V této kapitole se zaměříme na analýzu předpokládaných recipientů, kterým je tato dávka určena. Kdo je dle předkladatelů tím potřebným, komu je dávka adresována? Jaké jsou podmínky nároku, jak se diskurz sociální politiky, a v jakých kategoriích, odráží v aktuální podobě návrhu zákona přídavku na bydlení? Zde se znovu setkáváme s kontrastem, který je obsažen v samotném diskurzu novely zákona. V předkládací a důvodové zprávě se o návrhu zákona hovoří v kategoriích sociální spravedlnosti, pomoci, sociálně citlivého řešení, trampolíny vedoucí k sociálnímu začlenění apod. Oproti tomu již v prvním paragrafu návrhu zákona narážíme na kategorii zásluhovosti, která je podmiňující.

“Změna systému by měla především vést k zachování principu sociální spravedlnosti a udržení sociálního smíru tak, aby nebyla neúměrně upřednostňována jedna skupina osob před skupinou druhou.” (Důvodová zpráva¹³, s.36)

§1 ods. 1: Tento zákon upravuje poskytování podpory bydlení fyzickým osobám, které přes svoji snahu potřebují pomoc při zajištění a udržení bydlení (dále jen „osoba“) prostřednictvím přídavku na bydlení, s případným využitím sociální práce, sociálních služeb a nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, které

¹³ Dále DZ

jsou poskytovány podle jiných zákonů. (Návrh zákona o přídavku na bydlení¹⁴, s.1)

Zásadní změnou je omezení počtu společně posuzovaných osob v rámci nákladů na bydlení. V návrhu zákona se uvádí čtyři kategorie: pro jednu osobu, dvě osoby, tři osoby a pro čtyři a více osob. Rodiny, které budou mít více členů domácnosti, než čtyři, což je velice častou situací, budou stále započítány jako čtyřčlenná domácnost i přes rozdílné náklady za služby, rozdílné potřeby rozlohy bytu, se kterou se pojí i vyšší cena nájemného. Vícečlenné rodiny, které jsou často ty nejpotřebnější, jsou samotným nastavením návrhu zákona sankcionovány. Tento trend je beze sporu veden proti rodinám, které se odchyľují od normy podoby dnešní nukleární rodiny a mají více než dvě děti. Také se tím nerespektuje vícegenerační soužití, které je stále běžné u sociálně znevýhodněných rodin a jehož důvodem je právě znevýhodněná socioekonomická situace a nedosažitelnost cenově dostupného bydlení. Cena nejvýše uznatelných příjmů se dotýká také rozměru bytu, který je znovu stanoven podle počtu členů domácnosti, znovu, maximálně do čtyř osob, tedy 82m² a více. Zároveň, pro výpočet započítatelných příjmů se počítá s příjmem všech členů domácnosti. To znamená, že v případě vyššího počtu členů domácnosti než čtyři se započítává příjem všech členů, ale náklady na bydlení jsou započítány jen pro čtyři osoby. V žádném z využitých zdrojů není vysvětleno, z jakého důvodu je tato změna navržena a jaké jsou očekávány socioekonomické dopady, přestože dopady mohou být rozsáhlé a mohou zásadně ohrozit množství domácností ztrátou bydlení, což ve výsledku povede k zásadnímu prohloubení sociálního problému s bydlení. Právě nízkopříjmové domácnosti s vyšším počtem členů než čtyři jsou na komerčním trhu s bydlením nejvíce znevýhodněné a ve velké míře tyto rodiny žijí na ubytovnách. V těchto případech bude mít zákonná úprava zásadní dopad vedoucí k zadlužení a ztrátě bydlení bez nabízené alternativy. Na následující kazuistice můžeme

¹⁴ Dále NZ

vidět, jak se zákonná úprava může dotknout i rodiny, která se dle neoliberalního diskurzu snaží svou socioekonomickou situaci zlepšit.

Klientka žije na ubytovně s přítelem a čtyřmi dětmi, kde obývají jednu místnost o rozměru 30m². Úhrada za ubytování je vypočtena na osobu, přičemž za dospělé je ve výši 4 000,-Kč a za děti 3 000,-Kč. Dohromady tak domácnost musí měsíčně uhradit 20 000,-Kč. Klientčin přítel je agenturním zaměstnancem s měsíčním výdělkem 17 000,-Kč a klientka je na rodičovské dovolené. Při výpočtu nejvýše uznatelných nákladů se podle návrhu zákona u ubytovacích zařízení započítává 80 % z úhrady čtyř členů domácnosti, tedy 11 200,-Kč. Do započítatelného příjmu rodiny je však započtena mzda klientčina přítele a výše rodičovského příspěvku, který činí přibližně 10 000,-Kč, tzn. 27 000,-Kč. Přes snahu domácnosti se dá předpokládat, že výše přídatku na bydlení nebude dostatečně saturovat náklady na bydlení a rodina bude nucena hradit bydlení z přídatku na děti, příspěvku na živobytí apod., pokud na ně dosáhne. To povede ke zhoršení ekonomické situace rodiny, jejíž zbývající příjmy nedosáhnou na naplnění základních životních potřeb.

V rámci obsahové analýzy je ve většině případů s tématem společně posuzovaných osob pojen kód *sankce*, který ukazuje, že ve chvíli, kdy se o počtu společně posuzovaných osob hovoří, děje se tomu tak ve spojení se způsobem, jakým bude s počtem osob zacházeno při sankcionování jednoho z členů domácnosti. V případě, že některý ze členů domácnosti nesplní nároky přídatku na bydlení a bude tak vyřazen ze společně posuzovaných osob, vždy se odečítá počet vyřazených od počtu čtyř osob v domácnosti.

“Nejvýše uznatelné náklady na bydlení budou stanoveny obdobně jako normativní náklady na bydlení, tzn. podle počtu osob v domácnosti (1, 2, 3, 4 a více). V případech, kdy okruh společně posuzovaných osob tvoří více než čtyři osoby, by prostým odečtem počtu osob, které neplní podmínky pro určení počtu společně posuzovaných osob, nemuselo být dosaženo žádného postihu ve výši dávky, což by umožňovalo obcházení tohoto ustanovení umělým soužitím více než čtyř osob. Proto se zavádí pravidlo, kdy se neplnění podmínek nároku některou ze společně posuzovaných osob projeví ve výši dávky okamžitě, tím, že pokud je v okruhu společně posuzovaných osob alespoň jedna osoba neplnící podmínky pro určení počtu osob, dojde k sankčnímu snížení počtu

osob pro účely stanovení nejvýše uznatelných nákladů a zohlední se nejvýše uznatelné náklady na bydlení pouze pro tři společně posuzované osoby.” (DZ, s. 43)

Vzhledem k tomu, že počet společně posuzovaný osob je zmiňován zejména ve spojení se sankcionováním domácnosti, je zřejmé, že důvodem zavedení tohoto mechanismu je zejména sankce a boj proti deviantům sociálního řádu, kteří nesplňují parametry „tradiční rodiny“, ve smyslu počtu jejich členů. Princip maximálního počtu společně posuzovaných osob je silně postaven na zásluhovosti a nedá se hovořit o sociální spravedlnosti, ke které se předkladatel návrhu zákona hlásí. Dopad sankcionování na výpočet výše přídatku ukážeme za využití předchozí kazuistiky:

Pokud klientka z určitých důvodů nesplní povinnosti, které jsou s nárokem na dávku spojené, bude sice započítán její příjem, ale pro výpočet nejvýše uznatelných nákladů bude počítáno jen se třemi členy domácnosti – tzn. místo faktických šesti osob se bude v nákladech počítat jen se třemi, což může v důsledku snížit výši přídatku na bydlení v řádech několika tisících korun.

Jak z výše napsaného vyplývá, novela zákona je postavena na principu zásluhovosti, který je kontrolován snahou recipientů vedoucí ke zlepšení vlastní situace. Pokud recipient prokáže, že se dostatečně snaží svou situaci zlepšit, je mu dávka přiznána. Tato snaha je prokazována snahou zvýšit svůj příjem prací, spoluprací s úřadem práce v rámci zařazení do evidence mezi žadatele o zaměstnání, spoluprací se sociálními pracovníky obce či orgánu sociálně právní ochrany dětí apod. V předkládací zprávě je také systém sociální dávek pojmenován jako „trampolína vedoucí k sociálnímu začlenění“ (PZ,s.4). Z toho vyplývá, že ve chvíli, kdy se osoba snaží zlepšit svou situaci týkající se bydlení, měla by být zákonem o přídatku na bydlení podpořena, jelikož vhodnější bydlení bezesporu vede ke stabilizaci domácnosti, tudíž i ke stabilizaci celkové socioekonomické situace. Jak se ale můžeme dočíst v § 15 ods.5 výpočet dávky v novém vhodnějším bydlení je vypočten dle nejvýše uznatelných nákladů za předchozí tři měsíce a v případě, že náklady nemůže doložit, dosahuje jen 80 % místně příslušných nejvýše uznatelných nákladů na bydlení.

„Pokud žadatel o přídavek na bydlení nemůže doložit náklady na bydlení uhrazené v rozhodném období, protože žádná ze společně posuzovaných osob neužívala byt, pobytovou službu nebo ubytovací zařízení, na které je uplatňován nárok na přídavek na bydlení, po celé rozhodné období nebo jeho část, započítávají se náklady na bydlení za nedoložené měsíce ve výši 80 % příslušných nejvýše uznatelných nákladů na bydlení. Výjimkou je situace, kdy stejný okruh společně posuzovaných osob užíval jiný byt, pobytovou službu nebo ubytovací zařízení a pobíral přídavek na bydlení; v takovém případě se započtou náklady na bydlení ve skutečné výši uhrazené v původním bytě, pobytové službě nebo ubytovacím zařízení.“ (NZ, s.10)

Zmíněný paragraf vede k tomu, že recipientům, kterým se podaří najít nové, vhodnější bydlení, po dobu prvních tří měsíců bude vypočtena výše přídavku neodpovídající reálným nákladům a v mnoha případech je tak domácnost od počátku ohrožena nemožností zaplatit náklady na bydlení ve faktické výši či zhoršením socioekonomické situace, kdy musí na náklady na bydlení vynaložit příjmy, které jsou na zajištění základních životních potřeb. Namísto, aby návrh zákona motivoval recipienty k hledání vhodného bydlení, znovu využívá princip sankce, což je v rozporu s principy, ke kterým se návrh zákona hlásí. Konkrétní příklad ohrožení domácnosti můžeme vidět na následující kazuistice:

Klientka je samoživitelkou s jedním dítětem. Po dobu šesti měsíců žije v azylovém domě pro matky s dětmi, kde hradí nájemné ve výši 5 100,- Kč (80 % je rovno 4 800,- Kč). Klientka má příjem ze zaměstnání ve výši nezabavitelného minima 9 100,- Kč z důvodu exekučních srážek, přičemž čistý příjem započítaný jako rozhodný příjem činí 14 000,- Kč. Přídavek na bydlení by tak činil 600,- Kč (rozdíl mezi 80 % výše nákladů na bydlení a součinem rozhodného příjmu s koeficientem 0,30). Klientce se povedlo najít komerční nájemní byt 1+1 za cenu 8 100,- Kč se zálohami na energie ve výši 2 000,- Kč. Přestože by dle výpočtu faktických nákladů měl přídavek na bydlení dosahovat výše 5 900,- Kč, po dobu prvních tří měsíců bude ve stejné výši, tedy 600,- Kč, kdy klientka bydlela na azylovém domě. To znamená, že již v prvních třech měsících není schopna se svým příjmem nájem a služby plně uhradit a situace pravděpodobně povede k zadlužení či ztrátě bydlení.

Návrh zákona nabízí možnost reagování na situaci, kdy dojde k podstatnému poklesu příjmu a pro výpočet výše dávky se počítá jen se sníženým příjmem domácnosti. Nenabízí však opačnou možnost, kdy by systém sociální pomoci byl schopen reagovat na podstatné navýšení náklady na bydlení, jak navrhuje Platforma pro sociální bydlení (2019). Tomu dochází ve většině případů, kdy se domácnost stěhuje například z azylového domu a jiných pobytových služeb uvedené ve vyhlášce č. 505/2006 sb. Na místo, aby zákon motivoval a podporoval pozitivní změny recipientů, uplatňuje na ně sankční mechanismy.

Důvodová zpráva dále osvětluje, z jakého důvodu budou započítány veškeré příjmy ze 100 %, čímž má dojít k tomu, že „dojde k narovnání stavu, kdy nebudou zvýhodněni pouze ti nejchudší“ (s. 46). Tento přístup je však zásadně proti přístupu sociální spravedlnosti, ke kterému se návrh zákona hlásí. Znovu je tak prokázáno, že přídavek na bydlení nemíří pomoci nejpotřebnějším, tedy těm nejchudším, kteří jsou tou nejohroženější skupinou ve vztahu k riziku ztráty bydlení. Ti jsou tak vnímáni jako nezasluhující sociální pomoc a je tak od nich vyžadováno značně větší úsilí dokazující jejich zásluhu.

Dle zhodnocení sociálních dopadů v důvodové zprávě (s. 52 – 58) jsou dopady hodnoceny na mnoha úrovních v zásadě kladně. V dané části je jen jednou připuštěna možnost, že na novou podobu sociální pomoci, týkající se bydlení, nedosáhnou všichni recipienti, kteří aktuálně sociální pomoc, ať už ve formě doplatku nebo příspěvku na bydlení, pobírají. Je to však ospravedlněno znovu na principu zásluhovosti a automatického podezření podvodu.

Je však zřejmé, že přijetí navrhovaných úprav v sobě obsahuje i riziko zániku nároku na finanční podporu u některých dosavadních příjemců příspěvku na bydlení nebo doplatku na bydlení. Nicméně je možné konstatovat, že se bude jednat o případy, kdy je takový zánik nároku opodstatněný, neboť smyslem navrhovaných opatření není zkrácení osob na jejich právech, nýbrž zabránění cílenému obcházení dosavadních podmínek nároku na současné sociální dávky (prostory nevhodné pro bydlení a obchod s chudobou, manipulace s okruhem oprávněných osob). (DZ, s. 53)

Zároveň je zde využito dat z aktuálního systému dávek MPSV, který přináší čísla recipientek odebírající sociální pomoc. Je však potřeba upozornit na nízkou validitu i reliabilitu těchto dat. Do dat není počítáno s domácnostmi, které byly sankčně vyřazeny, kterým byla dávka odebrána z důvodu nesplnění některých povinností a náležitostí potřebných pro uznání dávky, které žijí v tzv. bezdoplatkových zónách, které nemají nárok na sociální pomoc z důvodu nevystavení smlouvy či jiných potřebných dokumentů ke vztahu k obývanému bytu apod. Data, která jsou v důvodové zprávě uveřejněna, nezachycují reálnou potřebu,¹⁵ a tudíž nemohou být použita k předpokládanému zhodnocení dopadů.

Z dat, kterými MPSV disponuje, je zřejmé, že v současné době (údaje za vyplacené dávky v červenci 2019), je vypláceno cca 33 000 doplateků na bydlení a z toho je 69,4 % poskytováno do bytů (cca 22 900 příjemců) a 11,0 % do zařízení pobytových sociálních služeb (cca 3 600 příjemců). To znamená, že příjemců, kteří užívají substandardní formy bydlení, je 19,6 %, a jde o cca 6 480 příjemců této dávky. Z tohoto počtu je cca 5 890 dávek vypláceno do ubytoven, cca 580 do jiných než obytných prostorů a 12 do rekreačních objektů. Nejpočetnější skupinu u těchto substandardních forem bydlení tvoří jednotlivci v produktivním věku. Lze předpokládat, že domácnosti jednotlivců jsou přitom nejvíce mobilní, pokud jde např. o možnost stěhovat se za účelem lepšího uplatnění na trhu práce a nalezení si přiměřeného standardního bydlení. (DZ, s. 56)

Kdo je tedy tím potřebným? Z výše napsaného vyplývající z provedené analýzy můžeme říct, že návrh zákona není navržen tak, aby cíleným příjemcem nebyla osoba, která pomoc potřebuje, nýbrž osoba, která v rámci mezí spadá do společenských norem týkajících se velikosti rodiny, způsobu života, rozměru bytu, druhu bydlení, výdělku apod. Dávka tak není navržena s cílem pomoci těm

¹⁵ Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018 vytvořená na základě širokého, dlouhodobého výzkumu Platformou pro sociální bydlení uvádí přibližně na 54 tisíc domácností v bytové nouzi, což je o 20 tisíc domácností více, než uvádí důvodová zpráva (2019, s. 4)

nejpotřebnějším a zamezit tak prohlubujícímu se problému s nedostupností bydlení. Nejpotřebnější se naopak stávají znevýhodněnými. Zařazení do kategorie nezasluhujících, jsou nuceni náročně dokazovat vlastní snahu a tím prokázat hodnotný přínos státu, jakožto ekonomické subjekty, nikoliv občané a občanky v nouzi.

5.3 Boj proti obchodníkům s chudobou skrze chudé

Již v předkládací zprávě je jedním z cílů předkládaného zákona boj s obchodníky s chudobou. Zde se znovu potvrzuje zmíněný diskurz, který na jednu stranu akcentuje nespravedlivé podmínky lidí žijících na ubytovnách za vysoké ceny, zatímco na druhou stranu nabízí sociálně citlivé řešení jen pro ty, kteří si pomoc zaslouží na základě jasných parametrů bez přihlídnutí na individuální situace příjemců či žadatelů.

“Zatímco lidé zataženi do obchodu s chudobou žijí v hrozných podmínkách, obchodníci s chudobou na tom vydělávají, proto je potřeba tento systém změnit” (PZ, s. 1).

“Návrh tedy reaguje na jedny z hlavních segmentů obchodu s chudobou, a přitom nabízí sociálně citlivé řešení vůči občanům, kteří mají z objektivních důvodů (např. zdravotního stavu, věku, péče o osobu na péči závislou) omezené možnosti být aktivní” (PZ, s. 1).

Výše zmíněné dokládá setkávání kódů *sankce* a *boj s chudobou* v rámci provedené obsahové analýzy. Ve valné většině případů kódu *boje s chudobou* se zároveň objevuje kód *sankcí a kontroly*. Důležité je však zmínit, že sankce se týká spíše příjemců dávky nežli majitelů ubytoven. Z důvodové zprávy vyplývá předpoklad, že majitelky mají být skrze sankce potřebných nepřímo donuceni ceny snížit, stav ubytoven zlepšit a zvýšit tak kvalitu bydlení, aby odpovídala daným normám. Veškerá snaha je však kontrolována a hodnocena u recipientek, které jsou v případě nespolupracujících majitelů sankcionovány odejmutím dávky a v některých případech i sankčním vyřazením po danou

dobu, kdy je jim možnost přídatku na bydlení odepřena. Příkladem této praxe je posouzení stanovených standardů pro bydlení dle § 26 a § 27, který hovoří o odejmutí dávky z důvodu nevhodnosti bytu. V případě, že vznikne podezření, že daný byt nenaplnuje určené standardy, je provedeno šetření v bytě, kde se podezření prošetří. Ve chvíli, kdy je byt shledán jako nevhodný z důvodu stavebních, hygienických či bezpečnostních nedostatků, je stanovena lhůta, do které má majitelka subjektu stav napravit. Majitelce je oznámena daná lhůta, ale jediné riziko, které ji tlačí k nápravě, je ztráta přídatku na bydlení a vysoce pravděpodobné riziko zadlužení domácností, s čímž se majitelka může na základě smlouvy jednoduše vypořádat výpovědí z bytu či jejím neprodloužením. Tento "boj s obchodníky s chudobou" se tak vede na úrovni nejpotřebnějších, namísto toho, aby bylo mířeno přímo na obchodnice s chudobou a jedinými, kteří jsou ve výsledku ohroženi, jsou právě domácnosti recipientek dávky, kterým hrozí ztráta bydlení. Předkladatelem návrhu zákona v důvodové zprávě je sice řešena problematika bytů s historickou kolaudací, cílem však není řešení této problematiky například skrze podání podnětu na stavební úřad, který by zahájil správní řízení s majitelem nemovitosti, ale nátlak na recipienty:

"Toto opatření podporuje, aby lidé nevyhledávali byty, které jsou jasně nevhodné pro bydlení, a aby lidé nebyli v těchto bytech zakonzervováni a byli motivováni si hledat bydlení jiné i za pomoci obcí v přenesené a samotné působnosti, sociálních služeb, neziskového sektoru" (DZ, s. 40).

Jinými slovy je uplatňovaná individualizace sociálních rizik a problémů v rámci neoliberalního diskurzu, který přenáší povinnosti a vinu na jednotlivce.

Tato praxe sankcionování recipientů je navíc v rozporu s § 2236 ods. 2 občanského zákoníku, který říká, že nevhodnost pronajatého prostoru k bydlení nemůže být na újmu nájemci. Zároveň se zde mluví o motivaci hledat příhodnější bydlení, což je v rozporu s praxí výpočtu dávky v případě stěhování, jak bylo řešeno výše.

Recipient je podroben další kontrole plynoucí z důvodu nenaplnění standardů bydlení, jelikož na základě § 26 ods. 3 je skutečnost oznámena místnímu

orgánu sociálně právní ochrany dětí, pokud je v domácnosti nezaopatřené dítě a je podán podnět k zahájení sociální práce na pověřený obecní úřad. Na základě tohoto podnětu a v případě zahájení sociální práce, se dostává recipientka do pozice, kdy je její spolupráce zahrnuta do hodnocení aktivizace, tedy adaptace na neoliberalní sociální řád, v rámci posouzení nároku na dávku, tedy recipientka musí znovu prokázat záslužnost sociální pomoci. Navíc i za situace, kdy nevhodnost bydlení nemusí mít vždy vliv na výchovu nebo zdravý vývoj dítěte. Na následující kazuistice uvádím příklad, kdy by klientka nesplňovala podmínky a sama by nebyla schopná nájem uhradit, což by vedlo k zadlužení a ztrátě bydlení:

Klientka je samoživitelkou s třemi dětmi ve věku dva roky, dvanáct let a sedmnáct let. Po roční aktivní snaze najít nové bydlení, v rámci které jsem klientku podporovala, našla první byt, do kterého by ji přijali. S klientkou byl opakovaně probírán stav bytu a jeho technická i prostorová nevhodnost, ale pod vlivem frustrace z dlouhého, dehonestujícího a doposud neúspěšného hledání bydlení se rozhodla do bytu nastěhovat. V bytě byl zásadní problém s plynovým kotlem, který byl odhalený a dle kontroly byl okolo kotle naměřen mírný únik plynu. S klientkou jsme opakovaně kontaktovaly správu nemovitostí, která nemovitost spravovala, i správce bez výsledku a jasné odpovědi po dobu delší než rok. Ze strachu ze ztráty bydlení klientka odmítla podávat podnět na stavební úřad. V bytě bydlí již tři roky a situaci řeší častým větráním. Ve chvíli, kdy by došlo k odejmutí dávky, na úplatu nákladů na bydlení by nedosáhla i přes výděly z brigád (z důvodu péče o dítě nemůže na stálý pracovní poměr) a situace by vedla ke ztrátě bydlení, byl by ohrožen zdravý vývoj dětí a s největší pravděpodobností by se rodina přestěhovala na ubytovnu, jelikož na náklady s novým bydlením (kauce, poplatek realitní kanceláři a nájem) by nedosáhla a kapacity azylových domů jsou stabilně vyčerpány, kdy čekací doba je v řádech 3 - 6 měsíců. Tím by se zásadně zhoršila životní úroveň domácnosti a došlo by k její celkové destabilizaci, kterou si za poslední roky klientka vybuchovala.

Dalším bodem v návrhu zákona je § 10, který hovoří o kompetenci obce v daném území snížit nejvýše uznatelné náklady. Pro plné znění uvádím citaci z předloženého návrhu:

„Obec v samostatné působnosti může ve svém územním obvodu v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů podle § 35 odst. 2 zákona o obcích stanovit území, ve kterém sníží nejvýše uznatelnou částku nájemného pro účely stanovení přídatku na bydlení na období nejdéle dvanácti kalendářních měsíců. Při stanovení výše uznatelné částky nájemného se použije přiměřeně nařízení vlády č. 453/2013 Sb., o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě, ve znění pozdějších předpisů“ (NZ, s. 8).

Podle důvodové zprávy jde znovu o způsob boje proti obchodníkům s chudobou, avšak bez uvedení očekávaného pozitivního dopadu. Jediným dopadem, který je zmíněn v 9. tezi důvodové zprávy, je očekávané snížení státního rozpočtu.

„Pokud bude v obci v určité lokalitě pronajímatel pronajímat byty za vysokou cenu, která není v místě obvyklá, bude moci obec ÚP ČR sdílet nájem v místě obvyklý, který se na rok stane uznatelným nájemným pro účely nároku a výši dávky, aby se dávkami tyto pronajímatelé nepřepláceli a nebyl tak obchod s chudobou. Tato možnost obce nebude moci být provedena u zranitelné skupiny osob, u které ÚP ČR určil, že jsou případem hodného zvláštního zřetele a náklady jim navýšil (viz 9. teze)“ (DZ, s. 18).

Výklad v důvodové zprávě je pro práci zajímavý hned z několika důvodů. V první řadě je nutné zmínit, jakou moc dává návrh zákona obcím ovlivňovat socioekonomickou situaci potřebným domácnostem. Přičemž je potřeba si uvědomit, že povětšinou politický diskurz obcí je zaměřen proti exkludovaným rodinám a jsou známé mnohé případy, kdy se obce snaží „nepřízpusobivé“ neoliberální devianty z území obce dostat. Tato moc se tak stává pro potřebné velice nebezpečnou. Je také potřeba si povšimnout, že tato pravomoc obcí je skryta pod rouškou boje proti obchodníkům s chudobou, přesto se samotných majitelů nedotýká a v dalším obchodování s chudobou je neomezuje. Zároveň není v návrhu zákona jasně stanoveno, dle čeho se obec má řídit při určení ceny „v místě obvyklé“, čímž se moc daná obci zvětšuje a může být obcí využita k snaze o vystěhování rodin a jednotlivců, které z pohledu obce nejsou řádnými

občany. V poslední větě v důvodové zprávě je sice zmíněno, že toto snížení nebude možno u zranitelných skupin, které ÚP určil jako případy hodné zvláštního zřetele, dle §9 návrhu zákona jde však o zranitelné skupiny s ohledem na věk a zdravotní stav, čímž se velice omezuje možnost zhodnotit celkovou situaci recipienta a jeho domácnosti jako případ hodný zvláštního zřetele. Zároveň je v předkládací zprávě tento nový záměr zákona nepřímo spojován s aktuálním § 33 ods. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi, tedy tzv. bezdoplatkových zón, který je aktuálně prošetřován ústavním soudem, zda není v rozporu s ústavou. Ustanovení § 10 návrhu zákona o přídavku na bydlení by se tak dal považovat za alternativu tzv. bezdoplatkových zón, které ve svém výsledku znovu sankcionují nejohroženější skupiny obyvatel, které žijí v sociálním vyloučení. Jak bylo uvedeno výše, zákon tím obce staví do mocné pozice, kdy budou moci negativně ovlivňovat osudy mnoha domácností, namísto toho, aby bylo tlačeno na systémové řešení nedostačující bytové politiky či prostorové segregace.

Pojetí boje proti obchodníkům s chudobou je předkladatelkou zákona bráno skrze ty nejpotřebnější. Namísto toho, aby byli ti nejpotřebnější chráněni před vykořisťováním a byly systémově řešeny problémy nevyhovujících bytů, nedostatek počtu obecních bytů, diskriminace na komerčním trhu s bydlením a finanční nedostupnost komerčních bytů, je zvolena cesta skrze ty nejméně se ozývající. Setkáváme se s dvojnásobným vykořisťováním bezmocných ze strany mocných. Stát skrze kontrolu a sankcionování bezmocných bojuje s mocnými obchodníky s chudobou a předpokládá, že tyto mechanismy budou mít pozitivní sociální dopady. Místo toho, aby bylo využito mechanismů, které již existují, jakožto možnost podání podnětu na stavební úřad, který je zodpovědný za kontrolu plnění standardů nemovitostí pro bydlení, je vytvořen tento nový mechanismus a to bez jasného analyticky testovaného dopadu.

5.4 Kontrola a upevňování moci

Proto, aby žadatelka dosáhla na podporu ve formě jakékoliv veřejné sociální pomoci, je podrobena kontrole nejen k posouzení nároku, ale i během poskytování sociální pomoci. Kontrola je spojena s efektivizací procesu poskytování sociální pomoci a jejímu adresnějšímu poskytování. S příchodem neoliberalismu se kontrola proměnila v restriktivní opatření vedoucí k disciplinaci recipientek a jejich adaptaci na neoliberalní sociální řád a dostala tak podobu welfare surveillance (Mertl 2007, s.104). Žadatelka se musí podrobovat dokládání dokumentů týkajících se rodinných vztahů, dokazovat snahu v hledání si zaměstnání, dokládat veškeré dokumenty spojené s bydlením, dluhy, soukromý prostor domova je podroben šetření a je podrobena nepříjemným rozhovorům ze stran pracovníků úřadu práce apod. Koncept individuálního soukromí je tak účelově narušen a v případě, že recipient odmítne vyžádanou soukromou skutečnost doložit, je sankcionován z důvodu nedostatečné snahy zlepšit svou celkovou situaci, jak je uvedeno i v § 25 návrhu zákona. Recipient je povinen na výzvu úřadu práce doložit požadované skutečnosti do 8 dnů ode dne doručení výzvy. Tato krátká doba je v mnohých případech problematická, jelikož potřebné dokumenty závisí i na dalších zainteresovaných stranách, například ochotě majitele bytu, úředních dnech příslušných institucí apod. Také se neberou v potaz úřední dny úřadu práce, kdy recipientka náležitě dokumenty může doložit. Recipientka je tak v případě výzvy pod silným tlakem z hrozby odejmutí dávky a sankčního vyřazení po dobu tří měsíců. Toto stanovení osmi dnů nemá jasně daný základ a jasné odůvodnění a tak v zásadě funguje spíše jako mechanismus disciplinace recipientů, kteří plněním těchto pravidel musejí dokazovat zásluhovost sociální pomoci. Zároveň se tím upevňuje moc referentek, které mohou recipientům zasílat neomezené množství výzev. V případě, že recipient na výzvu neodpoví, je to pro referentky dokladem, že nedostatečně usiluje o zlepšení své socioekonomické situace a dávka může být tak legitimně odejmuta.

Dle analyzovaných dokumentů je kontrola postavena na principu automatického podezření, že žadatel chce systém sociální pomoci využívat a zákonné pravidla obcházet v jeho prospěch. Z důvodové zprávy návrhu zákona je toto odůvodnění znatelné u celé řady zákonných ustanovení a prostupuje tak celou podobou návrhu zákona.

„V úpravě jsou zapracovány mechanismy, které umožňují reagovat na nejkřiklavější případy využívání sociálního, dávkového systému, ať už jde o účelovou manipulaci s okruhem osob v domácnosti, která čerpá dávku, vlastnictví jiného nemovitého majetku, který by osob mohla k zajištění svého bydlení využít a nečerpat dávkovou pomoc státu, nebo profitování na systému ze strany tzv. obchodníků s chudobou, kteří pronajímají nejchudším skupinám obyvatel zdevastované a neudržované byty s neúměrně vysokými náklady“ (PZ, s. 2).

„Je poukazováno zejména na neúčelnost, nízkou adresnost (zejména u příspěvku na bydlení), možné zneužití (účelová manipulovatelnost) podmínek nároku, tzv. obchod s chudobou (zejména u příjemců doplatku na bydlení). V praxi může docházet k případům, kdy příspěvek na bydlení je pobírán osobami a rodinami, které i přes to, že jsou vzhledem ke své finanční situaci schopny náklady na bydlení saturovat z vlastních zdrojů, splňují podmínky nároku na příspěvek na bydlení“ (DZ, s. 35).

Dle § 28 recipient je povinen vpustit příslušnou osobu do svého domova, aby bylo provedeno šetření. Šetření je účelově neoznámeno s cílem přistihnout podezřelého recipienta ze snahy podvést systém. Ve chvíli, kdy k šetření nedá souhlas, je mu automaticky odepřena sociální pomoc, tudíž je označen za podvodníka. Recipient se tak musí podrobit invazi vlastního soukromí v jakékoliv hodině a jakékoliv situaci bez možnosti domluvy. Průběh samotného šetření je pro recipienta a jeho domácnost dehonestující, pracovníci mohou kontrolovat lednici, počítat kartáčky na zuby, či kontrolovat skříně, zda neobjeví oblečení a osobní věci někoho, kdo není nahlášen jako společně posuzovaná osoba. Jakkoliv tyto úkony překračují hranici intimního soukromí, zaměstnancům úřadu práce je dána zákonem moc a recipient je nucen podrobit

se, aby na sociální pomoc mohl dosáhnout. Ve chvíli, kdy je v domácnosti přistižena osoba, která je například na návštěvě, je automaticky předpokládáno, že recipient lhal o počtu společně posuzovaných osob. Poté musí náročně prokazovat svou nevinu, čímž je narušeno i soukromí osoby, která recipienta navštívila. Systém sociální pomoci je účelově postaven na hierarchickém vztahu, který staví žadatele do podřadné pozice, zatímco pracovník úřadu práce má monopol moci, který vůči žadateli může dle vlastního posouzení použít. Žadatel je tak v pozici, kdy se musí podrobit jakémukoliv zásahu do soukromí a je cíleně pracovníkem disciplinován úkoly, dokazováním nových skutečností, podrobením nepříjemných rozhovorů na soukromá témata apod. Ze strany pracovníka je tak neustále žadatel kontrolován a zároveň je tak upevňována moc pracovníka a bezmoc žadatele.

V kontrastu tomuto represivnímu zjišťování faktických skutečností týkající se společně posuzovaných osob je § 4 ods. 3, který zní:

„(3) Bez ohledu na skutečnost, zda byt, pobytovou službu nebo ubytovací zařízení spolu s žadatelem přídavku na bydlení nebo příjemcem přídavku na bydlení užívají, jsou, není-li dále stanoveno jinak, společně posuzovanými osobami

a) manželé nebo partneři podle zákona o registrovaném partnerství) (dále jen „partner“),

b) rodiče a nezaopatřené děti; nezaopatřenost dítěte se pro účely tohoto zákona posuzuje podle zákona o státní sociální podpoře)“ (NZ, s. 3).

Automatické společné posuzování výše zmíněných osob je v důvodové zprávě odůvodněno vyživovací povinností, která je na základě zákonného vztahu osobám dána. Je to však v zásadním rozporu se základním principem návrhu zákona, který se zavazuje k zohlednění fakticity a zvýšení adresnosti přídavku na bydlení (PZ). Zároveň návrh zákona předpokládá, že recipientka v případě rozstěhování manželů bezodkladně soudně požádá o rozvod, což ale na základě komplexnosti partnerských vztahů nemůže zákon předpokládat. Nejen, že podání návrhu na rozvod manželství je zpoplatněn ve výši 2 000,- Kč, což

může být pro recipientku nedosažitelné, ale také rozvodové řízení může trvat od několika měsíců po několik let záležící na mnoha faktorech. Manžel se tak bude do společně posuzovaných osob započítávat po celou dobu rozvodového řízení. Dále zákon předpokládá, že manžel bude spolupracující a recipientce bude pravidelně dodávat potvrzení o příjmech, což ale znovu můžeme těžko předpokládat. S ohledem na problematický vztah rozvádějících se manželů nelze předpokládat, že strany budou vzájemně dobře vycházet a budou si vycházet vstříc. Zákon přesto tuto skutečnost přehlíží a v případě nesplnění sankcionuje recipientku z důvodu nesplnění povinností odejmutím dávky.

Ve stejném duchu je problematický i § 5 ods.1, který umožňuje vyloučit z okruhu společně posuzovanou osobu v případě prokázání, že daná osoba neužívá byt po dobu tří měsíců. Znovu je tento mechanismus proti principu pružného reagování na aktuální situace recipientek a může být znovu v mnoha případech problematický. V případě, že osoba opustí užívaný byt, může být pro recipientku velmi obtížné dokládat za tuto osobu příjmy a může to tak zcela ohrozit nárok na příspěvek na bydlení.

Návrh zákona přichází s novým mechanismem zvyšující kontrolu ze strany poskytovatele dávky. Je jím § 14 ods. 2, který se zaměřuje na plnění povinné školní docházky v případě, že v domácnosti žije nezaopatřené dítě. V případech, kdy dítě neplní povinnou školní docházku, nebo počet zameškaných hodin je vyšší než 100 hodin a neděje se tomu ze zdravotních důvodů, z nákladů na bydlení jsou vyloučeni rodiče nezaopatřeného dítěte po dobu šesti měsíců. Tento záměr zvyšuje kontrolu recipientů s cílem jejich disciplinace, avšak s ohledem na sankční snížení výše příspěvku na bydlení, výsledný efekt může být opačný. Přestože sankce za neplnění povinné školní docházky je směřována na rodiče, dopad to bude mít zejména na dítě, tudíž tento záměr není v nejlepším zájmu dítěte. Tíživou socioekonomickou situací domácnosti tak neřeší, naopak prohlubuje. Je bezesporu, že cesta k zdravému vývoji dítěte, kam patří i řádné plnění školní docházky a řádné podílení se rodiče na vzdělávání dítěte, stojí na celkové stabilizaci situace domácnosti. Tímto paragrafem je však stabilizace domácnosti zásadně ohrožena a zároveň

z důvodu snížení finanční podpory domácnosti je pravděpodobné předpokládat prohloubení problému plnění povinné školní docházky z důvodu nedostatku financí na úhradu dopravy, obědů ve školním zařízení, pomůcek, apod. V předkládací zprávě je tento přístup uveden jako jeden ze základních principů návrhu zákona, který má motivovat k řádnému plnění školní docházky s odůvodněním „(...) kdo neposílá své děti do školy, okrádá je o jejich budoucnost“ (PZ, s.5), což je bezesporu důležité. Nicméně jako podmínka pro nárok přídatku na bydlení tento mechanismus ztrácí pozitivní sociální dopad a dá se očekávat spíše negativní. Zároveň sledování plnění povinné školní docházky je mimo jiné součástí agendy orgánu sociálně právní ochrany dítěte, která s rodinami, majícími tento problém, pracuje v širším kontextu vedoucím k pozitivní změně. Tento mechanismus je také zaveden již v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, tudíž recipient by tak byl sankcionován dvakrát, což bude mít zásadní dopad na celkovou socioekonomickou situaci domácnosti.

V zákoně se také nepočítá se situacemi, kdy dítě má větší absenci sta hodin přes rodičovu snahu. Může jít například o záškoláctví z důvodu šikany, psychických či výchovných problémů dítěte. Přestože se rodič bude snažit situaci řešit se zmíněným orgánem sociálně právní ochrany dítěte, střediska výchovné péče, skrze terapeutickou či psychologickou pomoc, tato snaha rodiče není zohledněna a rodič je přesto sankcionován.

Následující kazuistika předkládá případ, kdy by byl zásadně narušen příjem rodiny a zvýšeno riziko ztráty bydlení:

V domácnosti žijí čtyři dospělé osoby a dvě děti. Ve spojení psychiatrického onemocnění jednoho z dospělých členů domácnosti děti prožijí trauma, kdy je jejich strýc po záchvatu odvezen na psychiatrické oddělení místní nemocnice. Klientka se obrátila na sociální pracovníci ve chvíli, kdy začalo mít jedno z dětí noční můry a změnilo se jeho celkové chování. Dítě začalo chodit za školu, ve škole začalo projevovat známky agresivního chování a v rámci výtvarné výchovy byly zobrazovány násilné motivy. Po intervenci pracovníce, kdy byla rodina seznámena s možnými důvody a pochopila nutnost situaci řešit, vyhledala terapeutickou pomoc, která pomohla vyrovnat se dítěti s traumatem, a problémy po půl roce aktivní práce celé

rodiny ustaly. V daném pololetí mělo dítě více než sto hodin. Přestože rodina situaci řešila, a nedošlo tak k zanedbání povinné školní docházky, byl by nárok na přídavek na bydlení ohrožen. Ve chvíli, kdy by byl návrh zákona na rodinu aplikován, byli by sankčně vyřazeni rodiče dítěte, tudíž by bylo počítáno jen se dvěma společně posuzovanými osobami v domácnosti pro výpočet výše přídatku na bydlení a zároveň by se započítal příjem všech členů domácnosti, což by pravděpodobně znamenalo, že by rodina na finanční pomoc nedosáhla, přestože by se její příjem nijak nenavýšil.

Jak z výše uvedeného vyplývá, nárok na sociální pomoc na bydlení je svázaný s aktivitou žadatelů, plněním povinností, dokládáním skutečností, ke kterým úřad vyzývá, aktivní komunikací s danou referentkou apod. Dle § 37, který hovoří o přístupu úřadu práce k informacím z jiných informačních systémů, je však zřejmé, že k velkému množství vyžadovaných informací se pracovníci úřadu práce mohou dostat sami. Přesto, pokud recipientka nedodá vyžádanou skutečnost, je její nárok na dávku ohrožen a dá se předpokládat, že bude sankčně vyřazena. Recipienti jsou cíleně úkolováni a podněcováni k aktivitě, čímž je znovu vytvářen nátlak, kontrola a vzniká prostor k hodnocení zásluhy na základě subjektivního přístupu přiřazené referentky. S ohledem na to, jak tímto přístupem není žádným způsobem zohledněno nadbytečné institucionální zatížení jiných úřadů státní správy, organizací, sociálních pracovníků, institucí apod., můžeme vidět, jak princip zásluhovosti je hluboko zakořeněn v diskurzu sociální politiky. Prokazování zásluhovosti a kontroly je tak upřednostněno před efektivním využitím pracovních kapacit zainteresovaných institucí a to i přes to, že kapacitní problém je jeden z hlavních problémů mnoha institucí poskytující sociální pomoc. Vzniká tím fenomén uplatňování neoliberálních pravidel, důležité zejména pro fungování společenského řádu, které jsou proti principům neoliberalismu, konkrétně efektivity.

5.5 Zhodnocení nezhodnotitelného

Součástí důvodové zprávy je zhodnocení dopadů ekonomických, sociálních, dopadů na podnikatelské prostředí, zhodnocení korupčních rizik, souladu

s českými i mezinárodními právními předpisy a úpravami atd. V celé části není znatelné, na základě jakých analýz, procesů a mechanismů se dospělo k těmto závěrům zhodnocení. Již u prvních dvou bodech, které se zabývají zhodnocením souladu navrhované úpravy s ústavním pořádkem ČR, s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a mezinárodními smlouvami, není dostupný žádný právní rozbor, který by dokládal uvedená tvrzení. Čtenář se tak musí spolehnout na pravdivost tvrzení: „Navrhovaná právní úprava je v souladu s předpisy EU, judikaturou soudních orgánů EU, obecními právními zásadami práva EU a mezinárodními smlouvami, kterými je ČR vázána, a není tedy s nimi v rozporu“ (DZ, s. 49) a „Vládní návrh zákona respektuje obecné zásady ústavního pořádku České republiky a není v rozporu s nálezy Ústavního soudu České republiky.“ (DZ, s. 48).

V části, která se zabývá dopady na státní rozpočet, již první věta odkrývá pozadí diskurzu návrhu zákona. Je zde pozitivně hodnoceno snížení počtu recipientů, k čemuž nedochází z důvodu zlepšení jejich socioekonomické situace, ale z důvodu neprokázání zákonem stanoveného nároku. Dochází tak k přehlédnutí sociálního dopadu, který zákon může mít:

„(...)dojde ke snížení nadužívání dávek na bydlení v případech, kdy jejich výplata není nezbytná, či jsou obcházeny podmínky nároku na současné dávky a tím se zajistí vyšší efektivita prostředků vynakládaných ze státního rozpočtu“ (DZ, s. 50).

V celé této části je proklamováno, pozitivně, jak díky změnám, které zákon přináší, na dávku dosáhne méně lidí, a to povede k úsporám rozpočtu. Zákon však žádným způsobem nepracuje s motivujícími mechanismy, které recipientce umožní stabilizaci situace a umožní jí zlepšit svou socioekonomickou situaci. Naopak, jasným cílem návrhu zákona jsou ekonomické úspory, které jsou poté využity jako pozitivní ukazatel růstu kvality života a úspěšného boje s chudobou v ČR.

Zároveň se zde znovu objevuje předpoklad podvodů ze stran recipientů a jejich kategorizace mezi démonizované devianty, kteří se nijak nesnaží svou situaci

zlepšit, naopak ji využívají. To je vidět na předpokladu, že zavedením plnění povinné školní docházky jako podmínky pro nárok na dávku, dojde k úsporám v řádu miliónů korun, tudíž zákon předpokládá, že tuto podmínku nesplní velká část recipientů. Znovu je tak uvedeno, bez jakéhokoliv ověření. Jako zdroj dat k analýze dopadu by mohl například posloužit systém hmotné nouze, kde tento mechanismus je již zaveden.

„Navázání výše dávky na bydlení na řádné plnění povinného předškolního vzdělávání a povinné školní docházky dětí může vést odhadem k úsporám řádů milionu Kč. Nelze přesně určit, u kolika rodin bude mít dítě zameškanou předškolní nebo školní docházku 100 a více hodin měsíčně“ (DZ, s. 50).

Oproti tomu kontrastuje zhodnocení změny, kdy náleží jen jedna dávka na bydlení na celý byt. Tato změna vede k zániku možnosti spolubydlení či sdílení bytu dvěma domácnostmi, které se společně finančně nepodílejí na jejím chodu. Zajímavé však je, že se to aktuálně týká 370 osob. Není tak jasné, z jakého důvodu je tento mechanismus zaveden a jaké má mít pozitivní dopady, ať ekonomické či sociální. V druhé části odstavce však vidíme, že se předpokládá stěhování domácností do vhodných bytů či pobytových sociálních služeb. Nejen, že tento předpoklad v daném slova smyslu omezuje svobodu osob skrze nátlak vedoucí k normalizaci a adaptaci na společenský řád, ale také je od Ministerstva práce a sociálních věcí odvážné tvrdit, že si tyto domácnosti najdou vhodnější bydlení. Ze zkušenosti sociální pracovnice mohu tvrdit, že kapacita pobytových sociálních služeb je neustále naplněna a běžná čekací doba je několik měsíců. Zároveň je většina azylových domů jen pro matky s dětmi, čímž bude docházet k nucenému rozpadu rodin, a hlavně, není chápána jako trvalá forma bydlení, nicméně jako dočasná krizová forma bydlení. Na komerčním trhu s bydlením jsou domácnosti recipientkem diskriminovány a v případě nalezení vhodnějšího bytu, prvotní výdaj, zahrnující poplatek realitní agentuře, jistinu a nájem, může být pro rodinu nedosažitelný.

„Zachování principu, že na jeden byt náleží pouze jedna dávka na bydlení a přídavek na bydlení bude poskytován pouze na celý byt, se dotkne cca 370 osob, které čerpají doplatek na bydlení na část bytu. Opět lze důvodně

předpokládat, že tyto osoby a rodiny se přesunou buď do bytů, nebo do zařízení sociálních služeb, v nichž splní nárok na novou dávku. Proto se u tohoto opatření nepředpokládají přímé ekonomické dopady“ (DZ, s. 52).

Další část se zabývá zhodnocením sociálních dopadů včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny. Hned v úvodu je uvedeno silné prohlášení: „Všechna navrhovaná opatření budou mít v dlouhodobém časovém horizontu pozitivní dopady na jednotlivé skupiny obyvatel „ (DZ, s. 53). Toto tvrzení znovu nestojí na žádném analytickém kvalitativním rozboru zhodnocení sociálních dopadů a na základě rizik návrhu zákona, které jsou popsány výše, je při nejmenším nebezpečné. Mnoho sociálních dopadů je přehlíženo, a tudíž důvodová zpráva nevyovídá o reálných dopadech, které návrh zákona může přinést.

Znovu je zde uplatňován předpoklad, že změnou standardů na bydlení budou obchodníci s chudobou, ve snaze udržet si příjem ze sociálních dávek na bydlení, donuceni opravit poskytované byty, aby pro nárok na přídavek na bydlení splňovaly podmínky. V zásadě se tento mechanismus může označit jako nepřímá podpora obchodu s chudobou, jelikož problém netkví jen v nevyhovujících podmínkách bytů, ale také v uzavírání nájemních smluv na omezeně krátkou dobu, určování nepřiměřené výše nákladů na energie a vodu, vykořisťování ubytovaných samotným jednáním apod., což není návrhem zákona nijak systémově řešeno. Zároveň je zde znovu uplatněn předpoklad volných kapacit pobytových sociálních služeb a rovný přístup ke standardním nájemním bytům, kam se mohou domácnosti přestěhovat.

„Tímto se zamezí možné podpoře bydlení v nekvalitních bytech ze strany státu, což povede k postupnému snižování využívání těchto bytů a posunu osob a rodin z nevyhovujících prostor do vhodných bytů a zařízení sociálních služeb. Tím se zároveň sníží obchod s chudobou a spekulanti na trhu s byty, kteří nenabízí vhodné prostory k trvalému bydlení, nadále nebudou moci z dávkové podpory profitovat jako dosud. V této souvislosti lze předpokládat, že část

pronajímatelů nevyhovujících bytů bude ve snaze zachovat si příjem ze sociálních dávek ochotna a schopna tyto byty uvést do stavu, kdy budou splňovat základní standardy bydlení, což ve svém důsledku bude také pozitivním dopadem navrhované úpravy“ (DZ, s. 53).

Riziko, doprovázející návrh zákona, které ohrožuje recipientky zánikem dávky, je sice v důvodové zprávě zmíněno, je však velice jednoduše obhájeno. Znovu je s tímto rizikem spojena představa recipientů, jako neoliberálních deviantů, které dávky cíleně využívají. Předkladatel zákona toto riziko a ponížení počtu recipientů ospravedlňuje tím, že odejmutí nastane v odůvodněných případech, kdy jsou dávky cíleně využívány a smyslem návrhu zákona není zkrácení osob na jejich právech. To je v rozporu s rozbohem legislativně ukotveného práva na bydlení v LZPS, nálezem Ústavního soudu, Deklarace všeobecných práv a svobod atd.¹⁶

„Je však zřejmé, že přijetí navrhovaných úprav v sobě obsahuje i riziko zániku nároku na finanční podporu u některých dosavadních příjemců příspěvku na bydlení nebo doplatku na bydlení. Nicméně je možné konstatovat, že se bude jednat o případy, kdy je takový zánik nároku opodstatněný, neboť smyslem navrhovaných opatření není zkrácení osob na jejich právech, nýbrž zabránění cílenému obcházení dosavadních podmínek nároku na současné sociální dávky (prostory nevhodné pro bydlení a obchod s chudobou, manipulace s okruhem oprávněných osob)“ (DZ, s. 53).

V další části, kde jsou rizika doprovázející návrh zákona přiznána, předkladatel využívá přesunu zodpovědnosti na jiné orgány, které mají zajišťovat sociální práci s ohroženými skupinami a mají tak zabránit negativnímu sociálnímu dopadu.

„Riziku, že si osoby využívající nevhodné formy bydlení nebudou schopny samy nalézt jiné přiměřené standardní bydlení či riziku, že může dojít ke zvýšení

¹⁶ Více v kapitole 2.4.2 Právo na bydlení a diskriminace na trhu s bydlením

práce na černo za účelem zaplacení bydlení v již nepodporovaných substandardních formách, je třeba předejít, resp. je co nejvíce minimalizovat, a to zejména v oblasti sociální práce, kde je potřeba:

- optimalizovat počet sociálních pracovníků na obecních úřadech – především v oblastech s velkou nezaměstnaností, vysokým počtem ubytoven a v sociálně vyloučených lokalitách;*
- zajistit financování těchto pracovních míst, včetně materiálního vybavení;*
- legislativně ukotvit výkon činností sociální práce v přenesené působnosti na obecních úřadech včetně nové kompetence, kterou je práce s osobami ohroženými ztrátou bydlení, a tedy potřebných zmocnění k získání, předávání informací o těchto osobách;*
- podmínit výběr nájemníků a prodlužování nájemních vztahů v sociálních bytech, dostupném a obecním bydlení spoluprací se sociálními pracovníky obecního úřadu“ (DZ, s. 56)*

Tyto doporučení však nejsou Ministerstvem práce a sociálních věcí nijak konceptuálně uchopena a dále řešena, a tak spíše představují doporučení, jak by obce měly rizika, která s návrhem zákona přijdou, řešit. Nelze ale předpokládat, že jednotlivé obce touto cestou řešení půjdou a to z důvodu nedostatku finančních a lidských zdrojů a z důvodu diskurzu sociální politiky uplatňovaného zejména v obcích s vyšším výskytem ohrožených skupin.

Zhodnocení dopadů dokládá a potvrzuje diskurz návrhu zákona, který leží na neoliberálních principech s cílem snížit státní rozpočet na sociální systém dávek, v tomto případě poskytovaných na bydlení, bez ohledu na reálné sociální dopady, které mohou dlouhodobě míru chudoby, dostupnost bydlení a socioekonomickou úroveň občanů zásadně zhoršit. Ve zhodnocení dopadů zákona mezi nejsilnější principy patří automatické podezřívání z cíleného využívání dávkového systému, nezásluhovost recipientů, nízká míra jejich disciplinace, snižování rozpočtu státu na sociální politiku, úspory a pozitivní ekonomické dopady ve vztahu k sociální politice. Sociální politika se tak čím dál

více stává prostředím, kde je ekonomický přínos upřednostňován před sociálním, sociální spravedlností a rovností.

6 ZÁVĚR

Pro valnou část nízkopříjmových domácností je sociální dávka, ať už se jedná o příspěvek na bydlení, či doplatek na bydlení, jedinou možností, jak na náklady spojené s bydlením dosáhnout. I dnešní podoba sociální pomoci zmíněných dávek je však často velmi komplikovaná a dokládání vyžadovaných skutečností je mnohdy těžko dosažitelné. Nejen, že neoliberální principy jsou znatelné i v aktuální podobě, ale také je pro sociálně znevýhodněné osoby velmi obtížné se v systému státní sociální pomoci vyznat a je náročné plnit všechny zákonem dané povinnosti. Mnohdy by se tak bez podpory sociálních pracovníků v dosahování práva finanční podpory na bydlení neobešly. Přes všechny negativa a nedostatky, kterých není málo, funguje aktuální podoba systému dávek určených na bydlení tak, aby byla schopná reagovat na náhlé změny socioekonomické situace recipientek. V případě, že návrh zákona vejde v platnost, tato pružnost sociálního systému zcela zmizí. Sociálně znevýhodněné rodiny, které žijí ve velice nejisté a nestabilní situaci, tak budou znevýhodněny samotným systémem sociální pomoci.

V návrhu zákona je velmi silným faktorem odhlédnutí od individuálního posouzení životních situací recipientů. Tento jev je výsledkem snahy o normalizaci spojenou s tlakem na adaptaci recipientských domácností na neoliberální systém. V případě jakékoliv deviace, tedy odchylky od normy, je recipient disciplinován a velmi často je za deviaci sankcionován. Tento mechanismus je předkladatelkou chápáný jako motivující, jelikož žadatel je tak donucen adaptovat se na neoliberální systém. Z nastavení sociální politiky tak postupně mizí principy sociální spravedlnosti, individuálního přístupu a pozitivní motivace. Pokud sociální politika nebude nastavovat systém sociální pomoci na principech individuálního posouzení a dále bude přehlížet rozmanitost komplikovaných životních situací, dostaneme se do situace, kdy se sociální pomoc stane dostupnou jen „privilegovaným“ sociálně znevýhodněným domácnostem.

Dle analýzy této diplomové práce a srovnání poznatků z disertace Jiřího Mertla, který se věnoval KDA sociální politiky v letech 2006 až 2013 (2015) můžeme říct, že se neoliberální diskurz promítá do utváření sociální politiky v ČR již po dlouhou dobu a dochází pouze k posílení principů individualismu, kontroly, zásluhovosti, disciplinace a normality. To, čím je navrhované znění zákona o přídatku na bydlení „jedinečné“, je reálné riziko, které zasáhne tisíce domácností. Diplomová práce na konkrétních kazuistikách názorně ukazuje, jak mohou rizikové části návrhu zákona zásadně negativně ovlivnit socioekonomickou situaci v rodinách, které se ocitly v pasti sociálního vyloučení. Přes vlastní snahu, která by měla být i dle předkladatele v duchu neoliberalismu oceněna, jsou sankciovány. Jsou sankciovány jen a pouze na základě své sociálně znevýhodněné pozice ve společnosti, za nerovný přístup k příležitostem a zdrojům, za obchodníky s chudobou. Dokud systém nepřestane pohlížet na sociálně znevýhodněné osoby jako na viníky své vlastní situace a nezačne chápat sociální znevýhodnění jako strukturální problém, který je potřeba řešit zásadními systémovými změnami, bude neoliberální diskurz sílit a práva nejohroženějších skupin slábnout.

Je zásadní si uvědomit, že důsledné zhoršení socioekonomické situace domácností nebude mít dopad jen na domácnosti samotné, ale na společnost jako takovou. V případě, že dále vzroste počet domácností, které ztratí bydlení, můžeme očekávat, že bude růst počet dětí v institucionálních výchovných zařízeních, počet osob dočasně ubytovaných v azylových domech a počet osob bez přístřeší. Je zásadní si uvědomit, že tento scénář se stane pro stát finančně mnohem nákladnější. Dle zhodnocení dopadů návrhu zákona je hlavním motivem snížení nákladů. Z dlouhodobého hlediska lze naopak předpokládat zásadní navýšení státního rozpočtu na sociální služby a sociální pomoc, která bude znovu řešit sociální problémy jen v jejich důsledcích, namísto zaměření se na důvody zapříčinění. Zároveň s růstem počtu osob ocitnutých se v nejistém bydlení, či zcela bez přístřeší, vzniká úrodná půda pro růst obchodu s chudobou, která sociálního systému využívá. S ohledem na aktuální praxi místních bytových politik, můžeme těžko předpokládat, že se orgány obce

k problému nedostatku dostupného bydlení postaví pro-sociálně a začnou situaci na jejich území aktivně systémově řešit. Sociální systém se tak nestává trampolínou, jak ho předkladatelka nazývá, ale spíše propastí podílející se na pádu mnoha domácností na socioekonomické dno.

Námětem k další výzkumné práci zaměřené na problematiku sociální politiky a jejího reálného dopadu může být kvantitativní srovnání nákladů státu na domácnosti pobírající finanční sociální pomoc zaměřenou na bydlení a nákladů spojených s úhradou sociálních služeb pro domácnosti, které přímo souvisejí se situacemi, kdy domácnosti na finanční sociální pomoc na bydlení nedosahují. Jedná se například o náklady spojené s institucionálními výchovnými zařízeními, sociálními pobytovými službami, službami pracujícími s lidmi bez přístřeší apod. Přestože jsou dostupná přibližná data, výzkum by byl velmi náročný a pro rozsah diplomové práce nedosažitelný. Výsledky by však mohly přinést jasná kvantitativní data, které by poukázala na nefunkční a nepřínosné nastavení současné sociální politiky.

7 SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

BECK, U. Riziková společnost. Praha:SLON, 2004

FERGUSON, I., WOODWARD, R. Radical Social Work in Practice. Making a Difference. Bristol: the Policy Press, 2009.

FOOK, J. Critical Social Work. The Current Issues. Qualitative Social Work, 2003, Vol. 2, No. 2, pp. 123-130.

FOOK, Jan. Critical Social Work:The Current Issues. Qualitative Social Work, 2003, Vol. 2(2): 123 – 130.

HEALY, K. Social Work Practices. Contemporary Perspectives on Change. London: Sage Publications, 2000.

HEALY, K. Social Work Theories in Context. Creating Frameworks for Practice. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 2005

HENDL, J. Úvod do kvalitativního výzkumu. Praha: Karolinum, 1997.

HENMAN, Paul, MARSTON, Greg. The Social Division of Welfare Surveillance. *Journal of Social Policy*, 2008; vol.37(2), 187 – 205.

JANEBOVÁ, Radka. Kritická sociální práce. Hradec Králové, 2014. Skripta. Univerzita Hradec Králové.

JANEBOVÁ, Radka. Pátrání po „kritické sociální práci“ v České republice. Aktuální otázky sociální politiky – teorie a praxe, 2015, Vol. 9(1): 21 – 34.

KAPPL, Miroslav. Postmodernismus v sociální práci. In SMUTEK, M. Možnosti sociální práce na počátku 21. století. Hradec Králové: KSPSP UHK, 2005, s. 53-68.

LAPČÍK, M. „Diskurs jako téma diskursu: O diskursu bez Habermase i bez Foucaulta? Poznámky ke konceptualizaci pojmu.“ In: Foret, M. – Lapčík, M. – Orság, P. (eds.): Kultura–Média–Komunikace 1/2009. Spektákl, mizející realita

a (ne)bezpečí informací, diskurs(y) o diskursu. Olomouc: Univerzita Palackého 2009. (s. 93–116)

LUX, M. at al. Bydlení – Věc veřejná. Praha: SLON. 2002.

LUX, M., KOSTELECKÝ, T. (eds.). *Bytová politika: teorie a inovace pro praxi*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON. 2011.

MAKI, Krystle. Neoliberal Deviants and Surveillance: Welfare recipients under the watchful eye of Ontario Works. 2011. *Surveillance & Society* 9(1/2): 47-63.

MERTL, Jiří. Vše v rámci trhu, nic proti trhu, nic mimo trh: neoliberální devianti a dohled nad nimi skrze sociální pomoc. *Sociologický časopis*, 2016, Vol. 52(2): 179 – 207.

MORLEY, C. & ABLETT, P. A Critical Social Work Response To Wealth And Income Inequality. *Social Alternatives*, 2016. Vol.35(4), s. 20-26.

MURRAY, CH. Příliš mnoho dobra. Americká sociální politika 1950-1980. Praha: SLON, 1998.

Platforma pro sociální bydlení. Systém sociálního bydlení v České republice: Poziční dokument Platformy pro sociální bydlení. 2014.

POLÁKOVÁ, O. *Bydlení a bytová politika*. Praha: Ekopress, 2006.

PROKOPOVÁ, Kateřina, ORSÁGOVÁ, Zuzana, MARTINKOVÁ, Petra. Metodologie výzkumu v oblasti kritické analýzy diskurzu. Univerzita Palackého v Olomouci, 2014.

SUNEGA, P. (2005). Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky v České republice. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 41(2), 271-299.

ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE (2012). Sociální ubytovny jako dlouhodobé bydlení pro sociálně slabé. Úkol B.10/BP. Brno.

Van DIJK, T. Critical Discourse Studies: a sociocognitive approach. In: Ruth Wodak & Michael Meyer, *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: Sage. 2009. s. 62 – 86.

VAN DIJK, T. Critical Discourse Analysis. In: *The Handbook of Discourse Analysis*. Chichester: John Wiley & Sons. 2015. s.466-485.

VAN DIJK, Teun. 1993. „Principles of Critical Discourse Analysis.“ *Discourse & Society* 4 (2): 249–283, <http://dx.doi.org/10.1177/0957926593004002006>.

VAŠÁT, P. Kritická Diskurzivní Analýza: Sociální konstruktivismus v praxi. *Antropowebzin*, 2008. Vol. 2(3): 101 – 112.

VÁVRA, M. Tři přístupy k analýze diskurzu – neslučitelnost nebo možné syntézy? Soubor příspěvků z 2. Doktorandské sociologické konference, 2006, s.49 – 66.

Vyhlášky č. 505/2006 sb.

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

Zákon č. 117/1995 Sb. o státní sociální podpoře

Zákon č. 200/1990 Sb. České národní rady o přestupcích

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

6.1 Elektronické zdroje

An Economy for the 1 %: How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped. *Oxfam Briefing paper* [online]. 2016 [cit. 7.7.2020]. Dostupné z: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en_0.pdf

Analýza: Airbnb v Česku je byznys, na který doplácíme všichni. *Novinky.cz* [online]. 2020 [cit. 30.6.2020]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/ekonomika/clanek/analyza-airbnb-v-cesku-je-byznys-na-ktery-doplacime-vsichni-40308029>

Interaktivní mapa bytové nouze v ČR. *Platforma pro sociální bydlení* [online]. 2018. [cit.20.5.2020]. Dostupné z: <https://socialnibydeni.org/tag/analyzy-a-publikace>

LOEBE, L. Bydlení chudých aneb právo na přiměřenou životní úroveň. *Sociální práce* 2016 [online]. [cit.30.6.2020]. Dostupné z: <http://www.socialniprace.cz/zpravy.php?oblast=2&clanek=863>

Návrh zákona o přídavku na bydlení a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o přídavku na bydlení. *Úřad vlády české republiky* [online]. 2020 [cit.14.3.2020]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBjTD22OF>

Proč v Česku vyrostlo za 26 let přes 600 chudinských čtvrtí? *Agentura pro sociální začleňování* [online]. 2016. [cit. 30.6.2020]. Dostupné z: <http://www.tiktoki.com/timeline/entry/656735/Pro-v-cesku-vyrostlo-za-26-let-pes-600-chudinskch-tvrt/>

Přidělování dávek na bydlení se má zpřísnit. ‚Obcím chci pomoci s problémovými občany,‘ tvrdí Maláčová. *Irozhlas.cz* [online]. 2020. [cit.14.7.2020]. Dostupné z:https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/jana-malacova-davkovy-system-zprisneni_2002071125_sot

Zpráva o vyloučení z bydlení. *Platforma pro sociální bydlení* [online]. 2018. [cit. 20. 5.2020]. Dostupné z: <https://socialnibydeni.org/tag/analyzy-a-publikace>

<http://www.housingrightswatch.org/page/state-housing-rights-15>

7 PŘÍLOHY

Příloha č. 1: Normativní náklady na bydlení v bytech užívaných na základě nájemní smlouvy.

Počet osob v rodině podle § 7 odst. 5 zákona	Měsíční náklady na bydlení podle počtu obyvatel obce v Kč				
	Praha	více než 100000	50000 - 99999	10000 - 49999	do 9999
jedna	8577	6821	6502	5548	5374
dvě	11929	9525	9089	7783	7545
tři	15953	12810	12239	10531	10220
čtyři a více	19617	15827	15138	13079	12703

Zdroj: Zákon č. 117/1995 Sb. o státní sociální podpoře