

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Diplomová práce

2023

Bc. Pavla Dubišarová

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Zákon o sociálním bydlení optikou Multiple
Stream Framework**

Diplomová práce

Autorka práce: Bc. Pavla Dubišarová

Studijní program: Veřejná a sociální politika

Vedoucí práce: Mgr. Ing. Olga Angelovská, Ph.D.

Rok obhajoby: 2023

Prohlášení

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

V Praze dne 3.1.2023

Pavla Dubišarová

Bibliografický záznam

DUBIŠAROVÁ, Pavla. *Zákon o sociálním bydlení optikou Multiple Stream Framework*. Praha, 2023. 82 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Mgr. Ing. Olga Angelovská, Ph.D.

Rozsah práce: 136 060 znaků včetně mezer

Abstrakt

Tato diplomová práce si klade za cíl popsat a vysvětlit proces prosazování návrhu zákona o sociálním bydlení ve dvou odlišných vládních obdobích, zjistit příčiny jeho neprosazení a jaké strategie využívali aktéři k prosazení svých zájmů. O zákoně se v politickém diskurzu mluví od roku 2007. Ve vládním období Bohuslava Sobotky došlo k prosazení agendy a následnému vytvoření věcného záměru zákona. V druhém vládním období Andreje Babiše bylo brzo po nastolení vlády upuštěno od práce na věcném záměru zákona a ke konci volebního období došlo ke snaze prosadit část zabývající se zákonem o dostupném bydlení společně se zákonem o veřejně prospěšných společnostech bytových. V obou obdobích dopadly snahy o prosazení neúspěšně. Vzhledem k tomu, jak je problematika týkající se bytové nouze a aktérů do ní zasahujících komplexní a nejednoznačná, zvolila jsem pro zkoumání Multiple Stream Framework. K analýze politik jsem použila tematickou analýzu, pomocí které jsem zkoumala sekundární data jako veřejněpolitické dokumenty, strategické dokumenty, odborné studie a mediální výstupy. Druhým typem dat, které jsem v práci využila byly expertní rozhovory. Výsledky poskytují informace o tom, jaké strategie jednotliví aktéři využili, jaké byly hlavní nesoulady při nastavování podoby zákona a co vedlo k nepřijetí návrhů zákonů.

Abstract

The aim of this thesis is to describe and explain the process of advocacy of the Act on Social Housing in two different governmental periods, to find out the reasons for its failure and what strategies the actors used to promote their interests. The Act has been discussed in political discourse since 2007. During the government period of Bohuslav Sobotka, the agenda was pushed through and the substantive plan for the law was subsequently created. In the second government term of Andrej Babiš, work on the substantive plan was abandoned soon after the government was formed, and towards the end of the term there was an effort to push through the part dealing with the Act on Affordable Housing together with the Act on Public Benefit Housing Companies. In both periods, advocacy efforts were unsuccessful. Considering how complex and ambiguous the issue of the housing crisis and the actors involved in it are, I chose the Multiple Stream Framework for research. To analyse the policies, I used thematic analysis to examine secondary data such as public policy

documents, strategic documents, expert studies and media outputs. The second type of data I used in my thesis were expert interviews. The results provide information on what strategies were used by the different actors, what were the main disagreements between them and what led to the non-adoption of draft laws.

Klíčová slova

Sociální bydlení, zákon, teorie tří proudů, nastolování agendy, proces tvorby politik, rozhodovací fáze, veřejněpolitici aktéři, veřejná politika

Keywords

Social Housing, Law, Multiple Stream Theory, Agenda-setting, Policy-making Process, Decision-making Phase, Public Policy Actors, Public Policy

Title

The Social Housing Act through the optics of the Multiple Stream Framework

Poděkování

Ráda bych poděkovala za podporu, odborné vedení, cenné rady a čas své vedoucí práce, paní doktorce Olze Angelovské. Vždy mi dodala pocit, že zvládnu práci zdárně dokončit, i když jsem někdy sama zapochybovala. Za věnovanou energii, podnětné připomínky a tipy děkuji, panu doktorovi Petrovi Witzovi. Děkuji také všem respondentům, kteří mi věnovali svůj drahocenný čas. Jsem vděčná za podporu, kterou jsem dostávala od svého okolí, proto děkuji i svým blízkým.

Obsah

1. Úvod	3
2. Základní pojmy	4
2.1 Bydlení a bytová politika	4
2.2 Bytová nouze	5
2.3 Sociální bydlení	6
2.3.1 Klasifikace druhů sociálního bydlení	7
3. Teoretické východisko	8
3.3 Multiple Stream Framework	8
3.3.1 Předpoklady teorie Multiple Stream Framework	9
3.3.2 Proud problémů	11
3.3.3 Proud řešení	12
3.3.4 Proud politiky	13
3.3.5 Okno příležitosti	14
3.3.6 Promotéři	16
3.3.7 Nástroje přesvědčování promotérů	16
3.4 Vymezení sociálního bydlení jako veřejně politického problému	18
4. Metodologie	20
4.1 Výzkumný design	21
4.2 Cíl práce a výzkumné otázky	21
4.3 Sběr dat	22
4.4 Analýza dat	23
5. Průběh a dynamika prosazování zákona o sociálním bydlení za vlády Bohuslava Sobotky (29.1.2014 - 13.12.2017)	24
5.1 Fáze nastolování agendy	24
5.1.1 Proud problémů	25
5.1.2 Proud řešení	25
5.1.3 Proud politiky	26
5.1.4 První otevření okna příležitostí (Agenda Window) - Výměna politické reprezentace	26
5.2 Rozhodovací fáze	27
5.2.1 Proud politiky	27
5.2.1 Proud řešení – vznik koncepce a utváření zákona	28
5.2.2 Proud problémů – nesouhlas s návrhem zákona a debaty nad jeho podobou	29
5.2.3 Proud politiky – spory uvnitř koalice a kampaně zájmových skupin	33
5.2.4 Druhé otevření okna příležitostí (Decision Window) – zákon v Poslanecké sněmovně	34
5.3 Analýza klíčových aktérů za vlády Bohuslava Sobotky	36
5.3.1 Shrnutí kapitoly v optice MSF	38
6. Průběh a dynamika prosazování zákona o sociálním bydlení za druhé vlády Andreje Babiše (7.6.2018 – 7.12.2021)	39
6.3 Fáze nastolování agendy	39

6.3.1	Proud problémů	39
6.3.2	Proud řešení	39
6.3.3	Proud politiky	39
6.3.4	První otevření okna příležitostí (Agenda Window) - výměna politické reprezentace	40
6.3.5	Uzavření okna příležitostí (Decision Window) - upuštění od věcného záměru	41
6.3.6	Proud řešení	41
6.3.7	Proud politiky	45
6.4	Rozhodovací fáze	48
6.4.1	Druhé otevření okna příležitostí (Decision Window) - poslanecký návrh zákona v Poslanecké sněmovně.....	48
6.5	Analýza klíčových aktérů za druhé vlády Andreje Babiš	52
6.5.1	Shrnutí kapitoly v optice MSF	54
7.	Komparace dvou vládních období v optice MSF	56
8.	Limity výzkumu	60
9.	Diskuze	61
10.	Závěr.....	67
11.	Summary.....	68
12.	Použitá literatura.....	69
13.	Zákony.....	74
14.	Seznam příloh.....	74

1. Úvod

Bydlení je jednou ze základních životních potřeb. V posledních letech se z něčeho tak samozřejmého stává stále vzácnější statek. V zemi, kde existuje silná kultura vlastnického bydlení, začíná být s rostoucími cenami nájemního bydlení a energií bydlení nedostupnější pro stále širší okruh osob. Na ceny a dostupnost bydlení působila i pandemie COVID-19 a prudký nárůst energií v roce 2021, který pokračuje i v roce 2022 a je spojený s probíhající válkou na Ukrajině, která začala na jaře 2022. Bydlení neznamená jen přístřeší, ale je také domovem, poskytuje pocit bezpečí a určitou jistotu. Nebo by alespoň mělo. Pro velkou část obyvatelstva znamená stres, úzkosti a obavy. Bytová nouze se netýká pouze osob, které nemají střechu nad hlavou, nebo žijí na ubytovnách, jak se občas lidé mylně domnívají. Týká se mnohočetných rodin žijící v bytě o dvou místnostech, týká se osob, které nemají v bytě fungující sociální zařízení, nefunguje jim elektřina, nemají k dispozici tekoucí vodu a podobně. Dalším omylem je, že se tato situace týká pouze osob nacházející se v něm. Jedná se o celospolečenský problém spojený s řadou negativních externalit, které ve svém důsledku negativně ovlivňují veřejné rozpočty.

V obou porovnávaných obdobích se vlády zavázaly ve svých programových prohlášeních k tvorbě zákona o sociálním bydlení. Ve vládním období Bohuslava Sobotky se dostal návrh zákona do Poslanecké sněmovny, kde neprošel ani prvním čtením. Ve druhém vládním období Andreje Babiše se upustilo od práce na věcném záměru hned na začátku vládního období a k druhé snaze o prosazení došlo ke konci volebního období. Ani jedna vláda nebyla v prosazení zákona úspěšná.

Debata o legislativním zastřešení, které by poskytl zákon o sociálním bydlení, je v politickém diskurzu dlouhé roky. Existuje podpora ze stran politické reprezentace, která je vidět v opakovaném ukotvení záměru zákon připravit ve vládních programech vlád i ve většinovém názoru poslanců, kteří by pro něj hlasovali (ČTK 2017). I samotné obce, které by potenciálně sociální bydlení zřizovaly, by zákon také uvítaly (Vladyková 2020). Také většina společnosti podle výzkumného šetření MPSV z roku 2019 podporuje zřizování sociálního bydlení (MPSV 2019: 40).

Ještě ale nedošlo k jeho prosazení v žádné dosavadně nabízené formě, tato práce bude zkoumat proč tomu tak je, aby pomohla odhalit slabá místa v procesu, která by mohla vést k budoucímu uchopení problému z jiného úhlu, který by konečně mohl vést k úspěšnému

zavedení tohoto právního rámce.

2. Základní pojmy

V následující části definuji stěžejní pojmy pro porozumění sociálnímu i veřejněpolitickému významu zákona o sociálním bydlení.

2.1 Bydlení a bytová politika

Bydlení je jednou ze základních životních potřeb. „Právo na bydlení je jednoznačně právem požívajícím ochrany ze strany státu,“ je uvedeno v *Koncepci sociálního bydlení České republiky 2015-2025* (MPSV 2015: 15). Ve Všeobecné deklaraci lidských práv se jím zabývá článek 25: „Každý má právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, byt a lékařskou péči, jakož i nezbytná sociální opatření; má právo na zabezpečení v nezaměstnanosti, v nemoci, při nezpůsobilosti k práci, při ovdovění, ve stáří nebo v ostatních případech ztráty výdělečných možností, nastalé v důsledku okolností nezávislých na jeho vůli“ (OSN 2015). Mimo to se právo na adekvátní bydlení vyskytuje ve více než stovce národních ústav (Braga a Palvarini 2013: 10). Listina základních lidských práv a svobod, která je součástí Ústavy České republiky dané Ústavním zákonem č. 2/1993 Sb., se nevyjadřuje přímo k nároku bydlení, ale ve IV hlavě článku 30 zaručuje každému, kdo by se ocitnul v hmotné nouzi, pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek, kam bydlení spadá. 120/1976 Sb. Vyhláška ministra zahraničních věcí ze dne 10. května 1976 o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech uvádí v části III. článku 11: „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.“ Tento pakt je pro Českou republiku závazný.

V České republice ve veřejné politice spadá starost o bytovou politiku pod Ministerstvo pro místní rozvoj (dále MMR). MMR ve své *Koncepci bydlení České republiky 2021+* (MMR 2021: 5) uvádí, že zajištění bydlení je osobní odpovědností každého jednotlivce, stát má vytvářet prostředí, ve kterém je vhodně nastavené vhodné právní, institucionální a fiskální

prostředí pro fungování všech aktérů na trhu s bydlením. Prvotní by mělo být samotné fungování trhu s byty, do kterého nemá stát příliš zasahovat. Má pouze poskytovat podporu pro domácnosti, které se samy nezvládnou z objektivních důvodů postarat o své bydlení. (ibid)

Obce jako aktéři mohou vnímat bytovou politiku jako agendu státu v rámci zajištění sociální pomoci potřebným a lidem, kteří si nejsou schopni zajistit bydlení z objektivních důvodů sami. (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022)

2.2 Bytová nouze

Abych se mohla zabývat problematikou bytové nouze a možnostmi jejího řešení, je nutné si prvně definovat, jak tuto problematiku pojmám. Bytovou nouzi lze chápat jako stav vyloučení ze standardního bydlení. Nejedná se tedy pouze o osoby žijící na ulici, ale do této kategorie patří i lidé, kteří jsou ohroženi ztrátou bydlení, či žijící v nepřiměřených bytových podmínkách (přelidnění, nejisté bydlení, funkčně nevyhovující bydlení), dále osoby na ubytovnách a v azylových domech. Nesmí se opomíjet ani osoby, které momentálně přebývají v nějakém zdravotnickém zařízení, ovšem nemají se kam po ukončení pobytu vrátit, jelikož o bydlení přišli během pobytu zde, nebo ho neměli ani před nástupem do zařízení. Vyloučenými ze standardního bydlení mohou být i osoby se zdravotním postižením bydlící v institucionálním zařízení, kteří by byli schopni s určitou podporou bydlet samostatně. (Klusáček et al. 2021: 13)

Pro konkrétnější definování bytové nouze použiji evropskou typologii ETHOS (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion), kterou použila i vláda ČR ve *Strategii prevence a řešení problematiky bezdomovectví do roku 2020*, kterou vláda ČR schválila usnesením č. 666 ze dne 28. srpna 2013 (Vláda ČR 2013). Typologie ETHOS používá následující čtyři kategorie pro formy bezdomovectví či vyloučení z bydlení: „1) **Bez střechy**: Osoby žijící na ulici nebo ve veřejně přístupných prostorách bez možnosti ubytování a osoby bez obvyklého bydliště žijící například v noclehárnách.

2) **Bez bytu**: Osoby žijící v zařízeních pro krátkodobé ubytování (např. azylové domy, ubytovny, krátkodobé krizové ubytování pro oběti domácího násilí), které nemají vlastní bydlení.

3) **Nejisté bydlení:** Osoby žijící v bydlení bez právní jistoty (např. přechodné bydlení u příbuzných nebo přátel, bydlení bez právního nároku) a osoby ohrožené vystěhováním (včetně osob ohrožených domácím násilím).

4) **Nevyhovující bydlení:** Osoby žijící v bytech funkčně nevyhovujících (např. z důvodu zdravotního stavu), v přelidněných bytech a v provizorních či neobvyklých stavbách (např. mobilní obydlí, provizorní stavba).“

(Zapletalová a Rezkinow 2021: 10)

Tato typologie byla také použita pro mapování vyloučení z bydlení v České republice na přelomu let 2020 a 2021. Na našem území se v tomto období nacházelo celkem 120 000 lidí, kterých se tento sociální problém týkal. Z tohoto počtu bylo 35 900 dětí. (Zapletalová a Rezkinow 2022: 10-11; Klusáček et al. 2021) Rizika bytové nouze dopadají i na děti, jak komentuje sociolog Daniel Prokop (2017: 4): „Souvislost nekvalitního bydlení například s problémy dětí ve škole ukazují výzkumy z USA i Francie, jež sledují respondenty v dlouhodobějším horizontu. Riziková jsou podle nich zejména přeplněná prostředí s velkým hlukem, stresem a absencí soukromí a nestabilita vedoucí ke změnám škol.“

V České republice bylo spočítáno osob bez střechy nad hlavou 14 000, osob bez bytu 27 500, kategorie nejisté bydlení a nevyhovující bydlení byly spojeny do jedné kategorie nazývané Bytová nouze v bytech a ocitalo se v ní 78 500 lidí. (Zapletalová a Rezkinow 2022: 10-11; Klusáček et al. 2021) Na základě těchto dat vidíme rozsah cílové skupiny, které by řešení sociálního bydlení na státní úrovni mohlo pomoci.

2.3 Sociální bydlení

V české legislativě neexistuje přesná definice sociálního bydlení, jelikož zatím není nijak právně zakotveno. Ani na úrovni EU není shoda na jednotném pojetí sociálního bydlení. Z analýzy přístupů členských států EU k sociálnímu bydlení z roku 2013 vyplývá, že tato problematika se v přístupech států vždy skládá ze tří společných prvků, jimiž jsou obecný zájem společnosti na řešení sociálního bydlení, dále cíl zvýšení cenově dostupného bydlení pro obyvatelstvo a zároveň mají státy definované konkrétní cíle sociálního bydlení, které jsou orientované na změnu sociálně-ekonomického statusu osob nebo řešení přidružených rizikových faktorů (Braga a Palvarini 2013: 7).

2.3.1 Klasifikace druhů sociálního bydlení

Nejednoznačnost pojetí sociálního bydlení nám poskytuje více pohledů na uchopení jeho klasifikace. Můžeme sledovat čtyři dimenze: formu vlastnictví, poskytovatele služeb, kdo je příjemcem a způsob použitého financování. Podle velikosti cílové skupiny, na kterou jsou nástroje pomoci mířené, můžeme rozlišovat model univerzální – široký a model cílený – úzký. (Braga a Palvarini 2013: 12)

V **univerzálním modelu** se bydlení považuje za věc veřejnou a jeho cílem je poskytnout bydlení široké veřejnosti v odpovídající kvalitě za dostupné ceny. Jedná se o určitou regulaci trhu, ať už ze strany státu, či neziskových organizací, aby nikomu nebylo upřeno právo na bydlení. V praxi se často přidělují byty na základě čekacích seznamů, nebo na základě definování domácností, které potřebují bydlení na základě prioritních kritérií. Cílem tohoto systému je vyhnout se tvorbě ghett, vyloučených oblastí a posílit sociální soudržnost. (Braga a Palvarini 2013: 12)

Cílený model, jak už svým názvem napovídá, určuje na základě daných kritérií cílové skupiny obyvatelstva, kterým podporu v bydlení poskytuje. Bytová pomoc je poskytována lidem, kteří nejsou schopni na základě objektivních podmínek uspokojit svou potřebu po bydlení. Tento model se dále dělí na **všeobecný** a **reziduální** podle typu, velikosti a určených kritérií pro přidělování sociálního bydlení. Všeobecný model je zaměřený na širší skupinu obyvatelstva a poskytuje bydlení domácnostem, které mají příjmy nižší, než je definovaná hranice. Pravidla pro přidělování bydlení jsou přesně daná a nájemné u sociálního bydlení má obvykle stanovenou cenový strop. Model reziduální míří na nejrizikovější skupiny obyvatelstva a bydlení je poskytováno na základě potřeby. Výše nájemného je určena na základě výše příjmů nebo nákladů domácnosti. (Braga a Palvarini 2013: 12)

Při pohledu na země Evropské Unie lze říct, že univerzální model je využíván zejména v zemích, kde je nižší podíl vlastnického bydlení. Cílený všeobecný přístup je charakteristický pro země s menším soukromým sektorem poskytujícím nájemní bydlení u cíleného reziduálního modelu je to naopak. (Braga a Palvarini 2013: 12)

Na základě těchto definic lze rozdělit přístupy zemí i bez potřeby jednotných definic pojetí sociálního bydlení. V tabulce č. 1 jsou rozříděny členské státy EU podle toho, jaká kritéria

přidělování sociálního bydlení využívají, a podle velikosti sociálního bydlení vůči celkovému bytovému fondu země.

Tabulka č. 1: Modely sociálního bydlení

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

(Braga a Palvarini 2013: 13)

3. Teoretické východisko

Následující kapitola představuje základní teoretická východiska práce. Jedná se o Multiple Stream Framework a rámování sociálního bydlení jako veřejněpolitického problému.

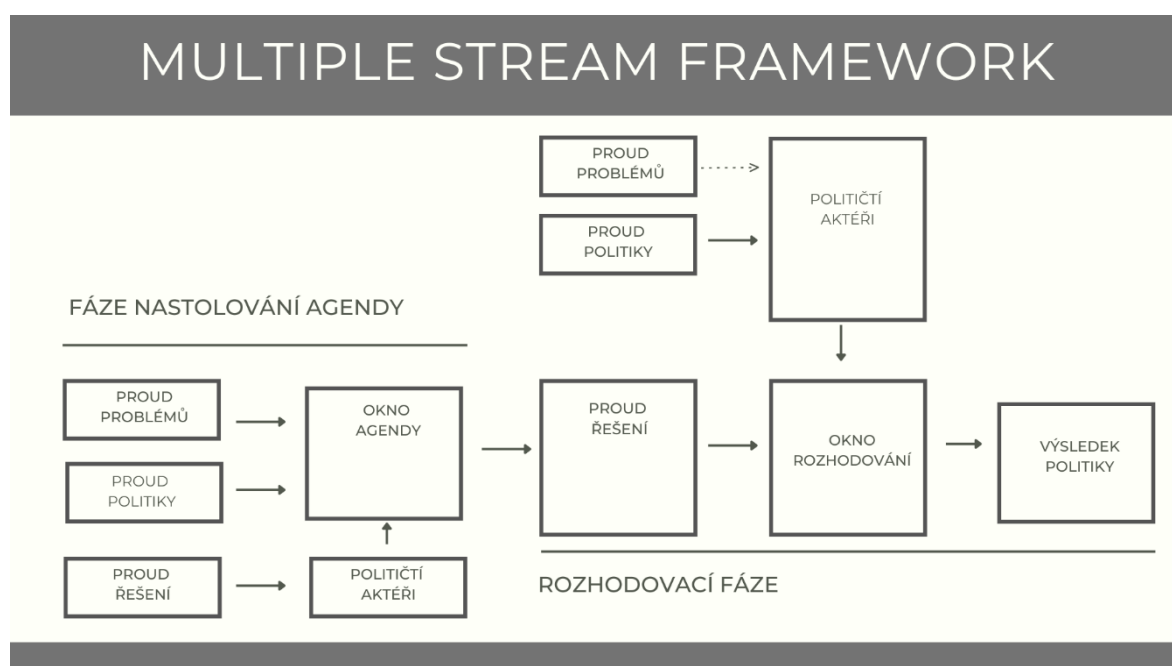
3.3 Multiple Stream Framework

Základní teoretické východisko této práci poskytuje Multiple Stream Framework (dále MSF). Ten se stává stále oblíbenějším teoretickým rámcem pro zkoumání politických procesů na různých úrovních vládnutí, široké škále problémů i různých zemí. Důvodem pro nárůst oblíbenosti tohoto rámce může být nejednoznačnost problémů a jejich řešení, se kterými se globalizovaný svět potýká. (Herweg et al. 2017: 18)

Herweg, Huß a Zohlnhöfer (2015) ve své práci rozpracovali původní teoretický rámec Johna

Kingdona do dvou částí, které podle nich lze zkoumat odděleně, a to na část nastolování agendy a na část rozhodovací. Tuto aktualizovanou podobu teorie můžete vidět na obrázku č. 1. Použiji jejich schéma, protože zatím nedošlo ke konečnému rozhodnutí o zákonu o sociálním bydlení, a proto považuji za vhodné zkoumat nejdříve proces nastolování agendy, kdy problematice sociálního bydlení začali věnovat pozornost tvůrci politik, a následně budu zkoumat, jak se vyvíjí rozhodovací fáze a proč proces prosazování zákona nikdy nedošel do zdárného konce. (Herweg et al. 2017)

Obrázek č. 1: Schéma Multiple Stream Framework



(Herweg et al. 2017: 31; upraveno autorkou)

Teorie pracuje s aktéry z pohledu jejich role v politickém procesu. Aktéry ve veřejné politice mohou být „jednotlivci, skupiny, či organizace, kteří mohou ovlivnit nebo mohou být ovlivněni připravovanou nebo realizovanou politikou“ (Veselý a Nekola 2007: 225). Můžeme se setkat s tvůrci politik, rozhodovateli, odborníky a promotéry politik. Role se mohou měnit podle pozice aktéra v procesu například tvůrce politiky může být zároveň brokerem problémů, nebo promotérem politik.

3.3.1 Předpoklady teorie Multiple Stream Framework

MSF nevnímá proces tvorby politiky jako racionální řešení problému. Namísto toho

se zabývá otázkou, jak vláda vytváří politiky za podmínek nejednoznačnosti. Nelze přesně definovat problém ani jednoznačnou cestu k jeho řešení. Řešení existuje celá řada a často se na nich neshodnou ani odborníci na danou tematiku. Tím se nejednoznačnost liší od nejistoty, u které se jedná o nedostatek informací, které by správné řešení přinesly. V těchto případech, ani více informací nepomáhá snížit míru nejednoznačnosti. (Herweg et al. 2017: 18)

Teorie dále kromě nejednoznačnosti předpokládá, že máme omezený čas na vyřešení problému. Tvůrci politik vždy pracují v rámci omezeného časového rámce, což má za následek, že mohou svou pozornost věnovat pouze omezenému počtu problémů. Jedinci jsou omezeni na řešení pouze jednotlivých problémů, ovšem organizace a vlády mohou díky dělbě práce řešit simultánně několik problémů najednou. Časový tlak omezuje také rozsah a počet možných alternativ řešení problému, kterým se věnuje pozornost. Nejednoznačnost a časové omezení rozhodnutí vedou k problematickým veřejně politickým preferencím. Co se týče konkrétních politik, politici nemají v čase neměnné a jasné preference. (Herweg et al. 2017: 19)

Kingdon mluví o nejasné technologii organizace. To vysvětluje tak, že v moderních organizacích existuje velké množství zúčastněných aktérů, kteří nejsou seznámeni s celým procesem, jelikož zasahují jen do určité části. Zároveň se v rámci vládnutí konstantně proměňuje účast jednotlivců při tvorbě politik. Může se tak dít pravidelně například při volbách, nebo nepravidelně v rámci personálních změn. Což může vyvolávat nejistotu v dělení práce, kompetencí a zodpovědnosti za procesy. (Kingdon 1995: 85; Herweg et al. 2017: 20)

Posledním a významným předpokladem je na sobě vzájemná nezávislost proudů – problémů, veřejné politiky a politiky. Proudů jsou rozvíjeny většinou nezávisle na sobě. (Herweg et al. 2017: 20) Problémy vznikají často nezávisle na politických rozhodnutích, dobrým příkladem jsou přírodní katastrofy. Snaha o získání konsenzu na určitém rozhodnutí se liší i v prouděch, v kterých se vyskytuje. „V politickém proudu je interakce prováděná pomocí vyjednávání, v proudu veřejných politik využívají aktéři přesvědčování.“ (ibid)

3.3.2 Proud problémů

V tzv. proudu problémů (Problem stream) si klademe otázku „Co se děje?“. Na politiku pohlížíme jako na řešení problémů, potřebujeme tedy nejdříve označit určitou situaci za problém (vymezit problém), aby mohlo dojít k jejímu řešení. Co ale dělá problém problémem? MSF vnímá problémy jako podmínky odchylovající se od ideálního stavu politiky, nebo občanů. Zároveň musí být takové podmínky vnímány jako veřejná záležitost, aby bylo zapotřebí řešit je na vládní úrovni. To, zda se jedná o problém, může ovlivňovat i úhel pohledu, kterým se na skutečnost díváme. (Herweg et al. 2017: 21) Příkladem je míra nezaměstnanosti, která může být z liberálního hlediska vnímána jako ideální a neodstranitelný fakt tržního mechanismu, který je samoregulující, jelikož podporuje svobodnou soutěž na trhu práce. Ze socialistického pohledu není žádná míra nezaměstnanosti chtěná a stát by se měl snažit o její snižování pomocí regulací na trhu.

V této teorii není problém považován za objektivní fakt, ale za sociální konstrukt. To znamená, že někdo musel skutečnost ukázat v takovém světle, aby si zasloužila pozornost tvůrců politik. Toto rámování problému se ukazuje být velmi důležité, jelikož to, jak je problém definovaný, má zásadní vliv na návrhy způsobů jeho řešení. Aktéři, kteří označují určitou situaci za problematickou, se v této teorii nazývají brokeři problémů (Problem Brokers). Aktivně na problémy ukazují a volají po jejich řešení. Nemusí se nutně jednat o tvůrce politik. Hlavní rozdíl mezi brokerem problému a tvůrcem politiky je v tom, že první upozorňuje na problematické podmínky, které je potřeba řešit a druhý navrhuje jejich řešení. (Herweg et al. 2017: 22)

Proud problémů můžeme podrobněji zkoumat podle kategorií, na které lze problém rozložit. První kategorií jsou indikátory problému – ukazatele, jak aktéři identifikují a sledují potencionální problémy. Pomocí indikátorů můžeme měřit či porovnávat určité podmínky. Je to například úmrtnost, porodnost, míra inflace, HDP či míra nezaměstnanosti. Některé identifikátory jsou sledovány pravidelně, některé jen v souvislosti s určitou specifickou událostí. Samotný indikátor ovšem neříká, zda se jedná, či nejedná o problém. Určitý aktér musí situaci označit za problém. To se většinou stává, když se indikátory změní k horšímu. Je těžké označit situaci za problematickou, pokud se nijak nezměnily podmínky, které jí definují. (Herweg et al. 2017: 21) Pokud byla míra porodnosti posledních 30 let stejná, není pravděpodobné, že by uspělo prosazení diskurzu, že je nutné porodnost snížit, či zvýšit

a označit ji tak za problém.

Druhou kategorií jsou události zaměřující pozornost. Jedná se o náhlé a nepříjemné situace, které mohou být potencionálně nebezpečné, a proto vyvolávají silný podnět ke změně. Tvůrci politik a občané se o takové události zpravidla dozvídají současně. Může se jednat o přírodní katastrofu jako jsou například povodně, či tornáda, dále to může násilný čin jako byla kupříkladu série teroristických útoků 11. září 2001. V posledních letech jsme zažili pandemii COVID-19, nebo začátek a pokračování války na Ukrajině v roce 2022. V takových chvílích se často volá po okamžitých řešeních a změnách stávajících politik. Do arény problémů se dostávají nové problémy, které mohou vytlačit ty ještě před nedávnem aktuální. (Herweg et al. 2017: 21) Vznik těchto událostí a pozornost k nim zaměřená jsou výsledkem práce médií nebo promotérů veřejných politik. To ukazuje na fakt, že média jsou také důležitým aktérem ve formování pohledu na vnímání situace. (Novotný 2012: 37)

Další součástí proudu problémů je celkové zatížení problémy v politické aréně, do které má šanci se dostat jen omezená část z nich. Je to z důvodu, že pozornost věnovaná problémům má omezenou míru, a proto nemůže být věnovaná problémům, následkem čehož se do diskurzu dostanou jen některé z nich. Čím politicky relevantnější jsou změněné podmínky, tím je větší šance, že s nimi budou tvůrci politik něco dělat. Otázkou ovšem je, čím je politická relevance určována. To, jak velkou prioritu dávají tvůrci politik řešení určitého problému, souvisí s tím, jak silně by neřešení tohoto problému mohlo ohrozit jejich znovuzvolení do funkce. Tím spíše, čím více by mohlo znovuzvolení ohrozit, bude problém označen za relevantní téma k řešení. (Herweg et al. 2017: 22)

Poslední kategorií zkoumání proudu problémů je zpětná vazba. Například zkoumáním již existujícího politického programu můžeme zjistit, že nedospěl ke svým navrženým cílům, nebo je příliš drahý na financování, či přináší nějaké jiné nezamýšlené důsledky, což může být také označeno za problém. (Herweg et al. 2017: 22)

3.3.3 Proud řešení

Do proudu řešení (Policy stream) spadají všechny alternativy řešení problémů. Návrhy řešení se zakládají na idejích, což jsou „metody, jak ovlivnit skutečnost se znalostí příčin a následků“ (Potůček a kol. 2016: 107) a expertech, kteří s nimi přicházejí a obhajují je

(Herweg et al. 2017: 23). Návrhy řešení jsou vytvářeny v politických skupinách, což jsou volná uskupení státních úředníků, zájmových skupin, akademiků, výzkumných pracovníků a konzultantů (ibid: 22). Dávají nám odpověď na otázku, co s problémem můžeme udělat. V proudu veřejných politik se nashromáždí velké množství možných řešení, ovšem je jasné, že ne všechny lze aplikovat (Kingdon 1995: 222). Toto uskupení idejí Kingdon připodobňuje k misce s polévkou, ve které plavou různé ideje. Některým z nich se podaří vyplavat v pomyslné misce návrh, kde se jim dostane pozornosti, většina ale zůstane u dna. Autor nepoužívá polévku ve smyslu jídla, ale používá biologický pojem „Primeval Soup“, který označuje mísení molekul ve směsi. Jedná se o evoluční vývoj, kdy do sebe molekuly narážejí, navzájem se kombinují, zanikají a vyvíjejí. K tomu připodobňuje i životní cykly idejí, které fungují podobně. (Kingdon 1995: 11-117, 131) Členové politických skupin diskutují, upravují a kombinují ideje, zejména pomocí argumentace, která je pro tento proces charakteristická. I přes to, že na začátku procesu je v polévce přítomno velké množství různých idejí, v průběhu je vybráno jen několik alternativ návrhů řešení (ibid).

To, jakou mají nápady na řešení schopnost uspět, ovlivňuje několik kritérií, která v následující části popíšu. Jedním z nich je hodnotová přijatelnost. Pokud by navrhované řešení bylo v rozporu s hodnotami velké části členů politické skupiny, je málo pravděpodobné, že by návrh prošel. Další kritérium je technická proveditelnost. Pokud není implementace řešení složitá a stačí k ní stávající zákony, má návrh větší šanci na úspěch, než kdyby tomu bylo naopak. Záleží také na přiměřenosti zdrojů, kdy by příliš vysoké náklady mohly ohrozit přijetí návrhu. Je důležité brát v potaz i politické komunity, u kterých můžeme sledovat, jak jejich velikost, nastavení, kapacity a vliv zasahují do procesu šíření idejí, či naopak jejich zániku. (Jones a et al. 2016: 16)

Proud řešení je schopný se spojit s dalšími proudy, pokud existuje alespoň jedna politicky prosaditelná alternativa řešení. Je velmi nepravděpodobné, že by v opačném případě mohlo dojít ke spojení proudů. (Herweg et al. 2017: 24)

3.3.4 Proud politiky

Posledním z nezávisle na sobě existujících proudů je proud politiky (Polical Stream). V tomto proudu se ukazuje, pro co je možné získat podporu. Je totiž udávaný celospolečenskou náladou, spadají do něj kampaně nátlakových skupin, výsledky voleb,

seskupování koalic a jejich akce, boje o moc a personální změny ve veřejné správě. (Kingdon 1995: 145) V následující části se podíváme na hlavní komponenty proudu politiky podrobněji.

Celospolečenská nálada

Celospolečenská nálada vychází z předpokladu, že velká část obyvatel smýšlí o určitém tématu podobným způsobem a udává tak celospolečenské klima. Tyto nálady se v čase vyvíjí a mění. Tvůrci politiky jsou tímto celospolečenským klimatem ovlivňováni a snaží se mu přizpůsobit. Je v jejich zájmu, aby jejich činy a rozhodnutí korespondovaly s většinovou společenskou náladou, jelikož jim to může zajistit úspěch v dalších volbách. Kingdon (1995: 149) upozorňoval na to, abychom si celospolečenskou náladu nepletli s výsledky průzkumů veřejného mínění, protože politici s těmito výsledky nepracují. Ovšem s postupem času se politika stala v tomto ohledu profesionálnější a v dnešní době politici využívají i tyto výsledky, s čímž bychom měli počítat při analýze proudu politiky (Herweg et al. 2017: 25).

Kampaně zájmových skupin

Pokud existuje silný odpor vlivných zájmových skupin, je velmi malá šance, že by se návrh řešení probojoval do politické agendy. Členové zájmových skupin mohou být zároveň členy politických uskupení a podílet se tak na návrzích řešení problému. Proto musíme oddělovat jejich role, jelikož se zde jedná o dva oddělené proudy, proud politiky a proud řešení. (Herweg et al. 2017: 25)

Změny ve struktuře vládnutí a veřejné správy

Třetí částí proudu politik jsou změny ve struktuře a složení vlády či veřejné správy. Výměna určitého člena vlády může otevřít okno příležitostí. Pokud je nově přichodící politik nakloněn jinému řešení, než byl jeho předchůdce, může to změnit situaci při jeho prosazování. Taková situace nastává často po volbách, pokud dojde ke změně ve složení politických zástupců zaujímajících odlišné hodnotové a ideologické postoje. Důležité jsou také změny v rámci byrokracie a obsazení úřednických míst. (Herweg et al. 2017: 25)

3.3.5 Okno příležitosti

K vyřešení problému může podle MSF dojít až ve chvíli, kdy dojde ke spojení tří nezávislých proudů. K tomu může dojít, pokud je splněna další podmínka, a to otevření okna příležitosti

(Window of Opportunity). Jedná se o specifické časové období, kdy se aktéři snaží prosadit určitá řešení, nebo obrátit pozornost k určitému problému. V novějším rozpracování teorie se okno příležitostí dělí na dvě kategorie podle části procesu, ve které se otevírá. Jedná se o okno nastolení agendy (Agenda Window) a okno rozhodování (Decision Window). (Herweg et al. 2017: 26)

Vzhledem k tomu, že veřejněpolitické řešení nenavazuje přirozeně na problém, který řeší, je zapotřebí, aby se do procesu zapojili političtí promotéři a tvůrci veřejných politik, kteří se budou snažit o jeho prosazení. Ti tedy čekají na otevření okna příležitosti. Otevření okna jsou vzácným a pomíjivým úkazem, některá z nich můžeme předvídat: například volby, či tvorby veřejných rozpočtů, jiná nikoli například přírodní katastrofy nebo atentáty. K jejich otevření může dojít v jednom ze dvou proudů – proudu problémů a proudu politiky. (Herweg et al. 2017: 26)

Okno se otevírá v proudu problémů, pokud dojde k náhlému zhoršení situace. Například dojde k dramatickému zvýšení cen energií, nebo k velkému zvýšení nezaměstnanosti. Otevření okna v tomto proudu problémů ovlivňují přírodní i celospolečenské tragédie a katastrofy, ať už se jedná o tornáda, či pandemii COVID-19 a další. Při otevření z proudu problémů se nejspíše jedná o důsledkové spojování (*Consequential Coupling*), kdy se zjistí, že existuje určitý problém a hledá se jeho řešení. (Herweg et al. 2017: 26-28)

V proudu politik se okno otevírá, když dojde k personálním změnám ve vládě, zákonodárném sboru, nebo v administrativě. Nově vstupující aktéři se zajímají o nové nápady a bývají jim otevřenější. Podobně v tomto okně působí i změny v celospolečenské náladě. Když se okno otevře v proudu politik, promotéři používají doktrinní spojování proudů (*Doctrinal Coupling*), kdy k řešení připojují problém, jelikož strany, které vyhrají volby a sestaví úspěšně vládu, mají snahu prosadit sliby, které při volbách daly voličům. Dalším důvodem pro toto spojování proudů je, že pro tvůrce politiky je jednodušší hledat problém k návrhu řešení než naopak. Také technologický vývoj může pomoci najít nová lepší řešení a odhalí tak problémy, o kterých se do té doby nevědělo. Posledním důvodem pro doktrinní spojování proudů je přenos politiky. (Herweg et al. 2017: 26-28)

Okno nastolení agendy je do jisté míry utvářeno brokery problémů a tím, jak náročná je agenda na řešení i vzhledem k dalším problémům, které se momentálně vyskytují v politické aréně. Šance na to, aby se z události stalo okno agendy, se zvyšuje tím, jak se zvyšuje

relevance tématu v rámci následujících voleb. (Herweg et al. 2017: 28)

3.3.6 Promotéři

Promotéři (Policy Entrepreneurs) – aktéři se snaží v MSF o propojení výše uvedených tří proudů a tím o změnu politiky. Jedná se o klíčové aktéry celého procesu. “Jsou ochotni investovat své zdroje, kterými jsou čas, energie, reputace či peníze k tomu, aby prosadili změnu veřejné politiky s očekáváním budoucího zisku“ (Kingdon 1995: 179). Promotérem může být jedinec i skupina aktérů. Může se jednat o jakékoli politicky relevantní aktéry (politici, členové parlamentu, úředníci, novináři, akademici, experti a další). Jejich cílem je prosazení jimi proklamovaného návrhu politiky. V rámci tohoto procesu někdy návrhy uzpůsobují, aby měli větší šanci na prosazení mezi členy politické komunity. Po úspěšném prosazení svého návrhu politiky se snaží o propojení s dalšími proudy. V případě propojení všech tří proudů se velmi zvyšuje pravděpodobnost, že se problém dostane do veřejně politické agendy. V případě otevření okna nastolení agendy musí promotéři využít svou příležitost, která se již nemusí opakovat. Úspěšnějšími promotéry jsou ti, kteří mají přístup k tvůrcům veřejných politik a dostatečné zdroje: čas, peníze a energii. (Herweg et al. 2017: 28-29)

Vlastnostmi promotérů by měly být vytrvalost a schopnost spojovat proudy. To znamená propojovat existující problémy se svými navrhovanými alternativami řešení, pro které najdou dostatečnou podporu u tvůrců politik. K prosazení svých cílů promotéři často využívají manipulační strategie. (Herweg et al. 2017: 28)

3.3.7 Nástroje přesvědčování promotérů

To, zda určitá politika uspěje, nezáleží výhradně na racionálních datech a rozhodování, jak by se mohlo při prvním pohledu na tvorby politik zdát. Do hry vstupuje více proměnných a politici promotéři často k přesvědčování využívají různé taktiky, aby se jim podařilo prosadit změny politik, o které usilují. V základním rozdělení se podle teorie jedná o balíčky politik, ústupky a manipulační strategie, které podrobněji popíšu v následující části mé práce.

V případě, že promotéři cítí, že jejich návrh politiky by sám o sobě neměl velkou šanci

na prosazení, mohou podpořit návrh dalším souvisejícím návrhem či návrhy z proudu řešení, které předloží společně v tzn. balíčku politik, čehož využila například ministryně Dostálová (ANO) na jaře 2021. Tím docílí toho, že se na jejich stranu mohou přiklonit i tvůrci veřejných politik, kteří chtějí prosadit přidružený návrh. Podmínkou je, že si návrhy nesmí vzájemně odporovat. (Herweg et al. 2017: 32)

V určitých případech je nutné návrh politiky změnit a promotér musí podniknout určité ústupky, aby došlo k jeho schválení. K tomu došlo například v roce 2018, kdy byla přerušena práce na tvorbě zákona o sociálním bydlení a řešení této problematiky měl nahradit dotačně-úvěrový program Výstavba. Ten se ovšem zabýval jen výstavbou nemovitostí a sociální bydlení samotné tak zůstalo upozaděné a nevyřešené. (MPSV 2022b)

Existuje několik manipulačních strategií, pomocí kterých lze nastolit agendu, a následně i dospět k jejímu přijetí tvůrci politik. Promotéři mohou například prezentovat problém jako palčivější, než ve skutečnosti je, nebo jako hrozbu ve vztahu ke znovuzvolení tvůrců politik, čehož se tvůrci politik budou chtít vyvarovat. (Herweg et al. 2017: 33) Manipulační strategie můžeme rozdělit do následujících čtyř kategorií:

Rámování

Jakým způsobem se o problému mluví a jak je reprezentovaný, vytváří tzv. rámování problému. To hraje významnou roli v tom, jak je problém vnímán nejen tvůrci politik, ale také veřejností, která ovlivňuje celospolečenskou náladu a také vyvíjí tlak na politiky zejména ohledně jejich znovuzvolení. Jedná se tedy o argumentační strategii. Pokud je návrh prezentovaný černobíle ve vztahu k uchopení problematiky, tedy nepřijetím návrhu dojde ke ztrátám z důvodu neřešení problému a přijutím návrhu dojde naopak k vyřešení problému a zisku, je větší pravděpodobnost, že dojde k rozhodnutí o přijetí. Jednotlivci, nevyjímaje politiky, se častěji uchylují k drastickým rozhodnutím, pokud by to mělo snížit předpokládané ztráty. (Zahariadis 2007: 77)

Emoce

To, jaké lidé zauímají postoje a jak se rozhodují, je ovlivňováno emocemi, které proces rozhodování doprovázejí. Proto manipulace není založena jen na jazyku, ale také na emočních projevech s ním spjatých. Identita osob je založena na emocích, ty dávají do pohybu celospolečenskou akce a určují jejich formu. To ukazuje na významné propojení celospolečenské nálady s chováním tvůrců politik. Pokud je nálada negativní, jedna strana

očekává, že druhá strana bude na její kroky reagovat také negativně. Což vede k více konfrontačním rozhodnutím politiků. (Zahariadis 2007: 77-78)

Symboly

Symboly mají tu moc, že v myšlení lidí probouzí emoce a zároveň dokážou předávat jasné a zjednodušené poselství (Elder a Cobb 1983: cit. dle Zahariadis 2007: 78). Mohou být využity pro zaměření pozornosti na specifickou stránku problematiky a pomocí zvýšení emoční vazby například až do afektu zdůrazňují konflikt ve prospěch určitých řešení na úkor ostatních alternativ. Vyvolávají tak v lidech emoční odezvu a zároveň zdůrazňují ztráty, které by mohly nastat. Pokud neřešení problému znamená velkou odchylku od statusu quo. Vyvoláním pocitu vzniku ztrát se zvyšuje pravděpodobnost, že bude návrh přijat. (Zahariadis 2007: 78)

Salámová taktika

„Salámová taktika“ je strategickou manipulací využívající postupné rozhodování. Pokud promotér předpokládá, že jeho návrh je příliš rozsáhlý, či riskantní na to, aby byl přijat, rozkouskuje ho na menší části, které se snaží postupně prosadit. V tomto procesu jsou důležité dvě proměnné: zdroje a přístup. Pokud je promotér ochotný dát svůj čas a energii do lobbování za svůj návrh, bývá úspěšnější v jeho prosazení u tvůrců veřejných politik. Ve spojování proudů jsou tak úspěšnější ti promotéři, kteří jsou ve vládě na vysokých místech, nebo tam mají kontakty, pracují pod tlakem a používají tuto taktiku“. (Zahariadis 2007: 78)

3.4 Vymezení sociálního bydlení jako veřejně politického problému

Sociální problémy mohou v určitých situacích vyřešit sami sociální aktéři a do procesu nemusí vždy zasahovat veřejně politický proces. Ne vždy se takové problémy dostanou do pole politické agendy, a tak nemusí vzniknout ani potřeba, ani prostor pro jejich politické řešení. Pokud sociální problémy nejsou řešeny, tak zrají, což definuje Beztučev-Lada (1984: cit. dle Potůček a kol. 2016: 91-92) jako vznik „oblasti přílišného nepoměru mezi žádoucím (potřebným) a skutečně jsoucím, když se sociální podmínky mění pod vlivem nějakých faktorů, a existující instituce (vzniklé v minulých podmínkách a fungující silou

sociální inerce) se pokoušejí řešit nově vzniklé problémy postaru“ (Beztuč-Lada 1984: cit. dle Potůček a kol. 2016: 91-92). V případě, že napětí mezi žádoucím a reálným překračuje snesitelnou hranici a zasahuje tak do života významné skupiny obyvatelstva, a zároveň si tohoto problému všimne široká skupina lidí, je šance, že se problém dostane do pole pozornosti a začne být řešen, než dojde k významným sociálním či ekonomickým ztrátám. (ibid: 92) Záleží i na interpretaci problematiky „jednotlivými sociálními aktéry, na jejich vidění světa, na jejich hodnotách, politických ideologiích a programech“ (ibid).

Bytová nouze se stala celospolečenským problémem, není pouze problémem osobním, jejím následkem jsou zvýšené náklady na veřejné rozpočty i náklady celospolečenské. Bytová nouze zasahuje negativně do oblastí duševního i fyzického zdraví, objemu využívání zdravotnických služeb, zvyšuje vznik rizika náhradní rodinné péče a zhoršuje celkovou kvalitu života občanů. Má negativní vliv na vzdělání občanů i jejich integraci do společnosti, je jedním z faktorů, které zvyšují pravděpodobnost recidivy vězňů, může ovlivňovat setrvání v domácnosti, kde hrozí domácí násilí a u osob bez střechy nad hlavou je spojena s větší pravděpodobností násilného napadení. Ztráta bydlení je spojena s rizikem ztráty zaměstnání, oproti tomu získání stabilního místa pro život je jedním z faktorů, který ovlivňuje řešení závislosti. Vyřešení bytové nouze má vliv na celou společnost, které se může zdát, že se jí tato problematika nedotýká, a to zvýšením kvality veřejných prostor snížením výskytu osob bez domova v nich. (Zapletalová a Rezkina 2021: 14-15; 37-38)

Ministerstvo pro místní rozvoj ve své nejnovější koncepci zaujímá postoj, kdy je zajištění bydlení na osobní zodpovědnosti jednotlivců. Stát má pouze poskytovat ideální podmínky k přístupu k bydlení, prostředí, které vytváří, má být motivující a má poskytovat vhodnou pomoc pro ty, kteří nejsou schopni si bydlení z objektivních důvodů obstarat. (MMR 2021) Pro veřejně politický problém je důležitá existence jeho řešení pomocí nástrojů veřejné politiky (Potůček a kol. 2016: 93). „Veřejně politické problémy jsou nerealizované potřeby, hodnoty či příležitosti pro zlepšení, které lze řešit prostřednictvím veřejných opatření“ (Dunno cit. dle ibid). K řešení bytové nouze používá stát různé veřejně politické nástroje například ve formě regulací, či finančních transferů. V minulosti například řešil nedostupnost bydlení pomocí regulace nájemného, která byla zrušena v roce 2001 (Sunega 2005: 278). Občané České republiky upřednostňují vlastnické bydlení oproti nájemnímu více než v jiných evropských státech, vlastnické bydlení jim poskytuje pocit sociálních jistot (ibid). V roce 2020 vytvořila společnost České priority analýzu s názvem *Vyhodnocení*

nákladů vyvolaných bytovou nouzí a logický rámec jejího systémového řešení, ve které uvádí, že: „ideální systémové řešení bytové nouze by bylo takové, které řeší bytovou nouzi každé domácnosti za použití nejúspornějších možných nástrojů, které k řešení bytové nouze dané domácnosti postačují“ (Zapletalová a Reznikow 2021).

V minulosti se české vlády snažily již několikrát a pokaždé neúspěšně o zavedení legislativního rámce – zákona o sociálním či dostupném bydlení, který by zastřešoval řešení bytové nouze. Samotná státní správa uznává přímo v *Koncepci sociálního bydlení ČR na léta 2015-2025* (MPSV 2015), že momentálně neexistuje jednotný výklad ani realizace sociálního bydlení. Abychom se mohli dále zabývat sociálním bydlením, je nutné si ho definovat. Sociální bydlení je podle Ministerstva práce a sociálních věcí (dále MPSV) „bydlení poskytované osobám v bytové nouzi nebo bytovou nouzí bezprostředně ohroženým, včetně lidí, kteří vynakládají na bydlení nepřiměřenou výši svých příjmů. Sociální bydlení je poskytováno za specifických smluvních podmínek nájmu a v souladu s určitými principy. Uživatelům sociálního bydlení je v případě potřeby poskytována podpora formou sociální práce. Sociální bydlení je na místní úrovni poskytováno vždy formou bydlení v bytech, přičemž může být propojeno na sociální služby. Sociální služby – např. azylové domy – tvoří záchrannou síť pro lidi v bytové nouzi“ (MPSV 2022a). Další definici poskytuje Lux: „Sociálním bydlením rozumíme zpravidla neziskové nájemní bydlení, kde uplatňovaná výše nájemného se díky veřejné podpoře nachází pod úrovní tržního nájemného (je tedy určitým způsobem regulována, zpravidla na nákladové úrovni), a které je přidělováno přednostně domácnostem, jež by si nemohly z důvodu své příjmové, sociální či zdravotní situace pořídit bydlení na volném trhu“ (Lux et al. 2010).

4. Metodologie

Zmapuji a pomocí komparační analýzy porovnáám dvě vládní období, ve kterých byl představen zákon o sociálním bydlení, ovšem ani v jednom z nich nebyl přijat. Prozkoumám fázi prosazování agendy schválení zákona o sociálním bydlení. Konkrétně se zaměřím na okolnosti tvorby agendy, vliv aktérů na politický proces a budu tak analyzovat příčiny neprosazení zákona o sociálním bydlení. Práce zmapuje kontext a proces prosazování agendy a vzniku politiky, jak ho ovlivňují jednotliví aktéři a jaké k tomu využívají strategie.

4.1 Výzkumný design

V práci zkoumám, zda a jak se lišily přístupy vlád k prosazení diskurzu, jaké byly využívány strategie ať už ze stran vlády, nebo nátlakových skupin v procesu prosazování zákona o sociálním bydlení. V rámci mapování situace provedu analýzu dostupných sekundárních dat týkajících se prosazování agendy zákona o sociálním bydlení a klíčových aktérů participujících ve veřejně politickém procesu prosazování zákona o sociálním bydlení. Informace ohledně druhého vládního období doplním o primární data - expertní rozhovory. Rozhodla jsem se v práci pracovat s kvalitativním přístupem. Jones et al. (2016: 16) ho doporučují ve svém metaanalýze jako ideální pro párování s teoretickým rámcem MSF. Zahariadis (2007: 42) nepovažuje kvalitativní, nebo kvantitativní metodu za lepší či horší, ale přiznává, že v případě MSF se využívá převážně kvalitativní metoda a případové studie. Kvalitativní přístup mi pomůže popsat a zkoumat proces prosazování zákona. Tento typ výzkumu pomáhá pochopit, proč se jednotlivci chovají určitým způsobem, jak se formují názory a chování, jak je v tomto ovlivňují události, které se kolem nich odehrávají (Hancock et al. 2009: 6-7). V rámci veřejně politického výzkumu je kvalitativní přístup používán pro „pochopení fenoménů, jako jsou chování a instituce, na základě toho, jak tyto fenomény vnímají a prožívají jednotliví lidé, popř. skupiny, ve svém přirozeném prostředí a v různých situacích“ (Veselý a Nekola 2007: 150). Je proto ideální pro studium politického procesu a umožní mi sledovat záměry nejdůležitějších aktérů, kteří do procesu zasahovali.

4.2 Cíl práce a výzkumné otázky

Hlavním cílem mé práce je porozumět rozdílům i podobnostem okolností, které vedly k neprosazení zákona ve dvou rozdílných vládnoucích obdobích. K tomu využiji teoretický rámec Multiple Stream Framework. Na základě mnou zvoleného výzkumného designu jsem se rozhodla pro následující hlavní výzkumnou otázku a další vedlejší výzkumné otázky, které hlavní otázku rozvíjejí.

Hlavní výzkumná otázka: Jaké byly hlavní příčiny nepřijetí zákona o sociálním bydlení v porovnání dvou vládních období?

Vedlejší výzkumné otázky:

1. Kterí aktéři měli vliv na prosazování zákona o sociálním bydlení?

2. V čem se lišily přístupy aktérů k této problematice?
3. Jak se lišily faktory, které ovlivňovaly otevírání či uzavírání okna příležitostí ve dvou zkoumaných obdobích?

4.3 Sběr dat

Při sběru dat bylo mým cílem získat co nejširší povědomí o problematice v obou zkoumaných obdobích, které by mi pomohlo odpovědět na mé výzkumné otázky. Mým stěžejním zdrojem dat byla sekundární data týkající se obou vládních období. Zejména se jednalo o veřejně politické dokumenty, strategické a koncepční dokumenty, záznamy z politických jednání, odborné studie a mediální výstupy. K vyhledávání dat jsme použila desk research. V dokumentech jsem hledala klíčová slova, která se mého tématu týkala.

Z mediálních výstupů jsem se rozhodla analyzovat články o zákoně o sociálním bydlení ze tří nejčtenějších deníků v daných vládních obdobích. V obou vládních obdobích se jednalo o deník Blesk, dále Mladou frontu Dnes a na třetím místě byl deník Sport, který jsem vyřadila, jelikož je pro mé téma irelevantní svým zaměřením, místo něj jsem do analýzy vybrala deník Právo, který se umístil na čtvrtém místě (Unie vydavatelů 2017; 2022). Mediální výstupy jsem vyhledávala pomocí nástroje Newton Media. Jako filtr sloužilo časové období vládního období, mediální výstup musel být z výše uvedených deníků, v nadpisu muselo být heslo *bydlení* a obsah musel obsahovat některé z hesel *zákon*, *sociální* nebo *dostupné bydlení*. Z vládního období Bohuslava Sobotky jsem vyfiltrovala 92 článků, které jsem následně pročistila kvůli jejich relevanci. Nejčastěji se jednalo o články pojednávající o sociálních příspěvcích na bydlení, či vládní půjčky na bydlení. Ty, které se mnou zkoumanou problematikou nezabývaly, jsem vyřadila a k finální analýze mi tak zbylo 41 mediálních výstupů. Ve vládním období Andreje Babiše jsem prvotně vyfiltrovala 42 článků, které jsem také pročistila a finálně jsem analyzovala 18 mediálních výstupů.

Původně jsem zvolila expertní rozhovory jen pro bližší vládní období, ovšem vzhledem k tomu, že aktéři měli často zkušenosti i z předchozího vládního období, vyjadřovali se k oběma. Rozhodla jsem se nakonec využít rozhovory k oběma vládním obdobím. Primární data jsem získala celkem ze sedmi polostrukturovaných expertních rozhovorů s aktéry z řad veřejné správy zabývající se bytovou politikou a ze zájmových skupin řešící otázku sociálního bydlení. Rozhovory mi pomohly se lépe zorientovat v problematice

a získat pohled na subjektivní vnímání politiky jednotlivými aktéry. Tím jsem mohla lépe popsat celý proces. Expertní typ rozhovorů se používá například při „zkoumání rozhodovacích postupů v dané oblasti“ (Hendl 2005: 189). Oslovila jsem relevantní aktéry, kteří se určitým způsobem dostali k procesu tvorby zákona o sociálním bydlení. Díky metodě snow ball jsem se následně dostala k dalším expertům. Seznam respondentů je uvedený v tabulce č. 2. Všechny rozhovory jsem se souhlasem zúčastněných nahrávala, kromě jednoho aktéra souhlasili s uvedením svých jmen v práci. Dva rozhovory jsem provedla osobně, zbytek rozhovorů proběhl distančně online formou.

Tabulka č. 2: Seznam respondentů

Jméno	Organizace	Datum, délka rozhovoru	Forma
Petr Senega	Sociologický ústav akademie věd ČR	23.11.2022 00:52:38	On-line
Alexandre Reznikow	České priority	5.12.2022 00:38:52	Osobně
Martin Lux	Sociologický ústav akademie věd ČR	12.12.2022 00:35:56	Osobně
Kristian Holan	MMR – Agentura pro sociální začleňování	13.12.2022 00:43:40	On-line
Úřednice (anonymizována)	MMR	13.12.2022 00:34:58	On-line
Barbora Špicarová Stašková	MPSV	15.12.2022 00:47:01	On-line
Tomáš Hoření Samec	Sociologický ústav akademie věd ČR	19.12.2022 01:06:40	On-line

(Autorka)

4.4 Analýza dat

K analýze primárních i sekundární dat jsem využila tematickou analýzu, která pomáhá výzkumníkovi identifikovat vzorce a témata vyskytující se v kvalitativních datech. Jedná

se o flexibilní metodu, která není přímo vázána na určitý epistemologický či teoretický rámeček. (Maguire a Delahunt 2017: 2)

U sekundárních dat jsem neprováděla tak detailní rozbor jako u rozhovorů vzhledem k rozsahu a podobě veřejně politických dokumentů a mediálních výstupů. Například jsem nepročítala dokumenty několikrát jako u expertních rozhovorů a v textech se orientovala zejména podle předem určených klíčových slov týkajících se mého tématu. Kromě toho byl postup analýzy dat obdobný. Braun a Clarke (2006: cit. dle Maguire a Delahunt 2017) popisují tematickou analýzu v šesti na sebe navazujících krocích, ve kterých se provádí. Prvním krokem je seznámení se s daty. Nahrané rozhovory jsem postupně přepisovala pro zjednodušení následného kódování a přepisování samotné mi pomohlo znovu a znovu se k rozhovorům vracet. Následovalo opakované pročitání či poslouchání nahraných rozhovorů. Druhým krokem je generování počátečních kódů, na které navazuje hledání společných témat. Ke kódování jsem využila software Atlas.ti usnadňující kvalitativní analýzu dat, pomáhá shromažďovat sebraná data na jednom místě, tvořit kódy, které lze následně shlukovat do skupin, což mi práci usnadnilo. Témata, která jsem našla jsem ještě přezkoumávala, někdy sjednocovala, jindy jsem je označila za irelevantní pro samotnou práci. Po tomto procesu jsem došla k devíti základním tématům roztríděným do čtyř kategorií, které můžete vidět v příloze č. 3. Posledním krokem je využití roztríděných dat ve výzkumné práci. (Maguire a Delahunt 2017: 4)

5. Průběh a dynamika prosazování zákona o sociálním bydlení za vlády Bohuslava Sobotky (29.1.2014 - 13.12.2017)

Následující část obsahuje analýzu nastolování agendy a rozhodovací fáze u návrhu zákona o sociálním bydlení ve vládním období Bohuslava Sobotky. Na konci kapitoly se nachází analýza klíčových aktérů.

5.1 Fáze nastolování agendy

Navazující část popisuje podobu proudů při nastolování agendy v tomto období.

5.1.1 Proud problémů

O návrhu zákona o sociálním bydlení se mluví od roku 2007, kdy ho do svého Programového prohlášení zahrnula vláda Mirka Topolánka. Tento zákon měl být připraven Ministerstvem pro místní rozvoj (dále MMR) do února roku 2009, což se nestalo. V létě 2008 odmítlo MMR pracovat na tomto zákonu s tím, že tuto oblast pokryje připravovaná změna občanskoprávních vztahů a deregulace nájemného. (Platforma pro sociální bydlení 2017a) „Mně to přijde, že to je takový evergreen. Všichni to slibují, dávají je do svých programů, ale přitom to žádná vláda zatím nezrealizovala.“ (rozhovor s M. Luxem 2022) V dalších letech se v důsledku deregulace nájemného zvýšil skoro o třetinu (29,9 %) počet lidí, jejichž podíl nákladů na bydlení vůči příjmům činí více než 40 %. (Platforma pro sociální bydlení 2017a)

Na problematiku neřešení sociálního bydlení upozorňovali zejména nevládní organizace. Důležitým promotérem v této oblasti byla právě Platforma, která vyvíjela tlak na vládu, aby se tímto tématem zabývala. Rámování problematiky bytové nouze v tomto období byla ze strany neziskových organizací zejména ve vztahu k nejpotřebnější, nejužší skupině občanů bez domova. (rozhovor s P. Senegou 2022; rozhovor s M. Luxem 2022)

Z hlediska zpětné vazby jsme porovnáním s ostatními státy Evropské Unie s řešením této situace pozadu. V Česku máme nejnižší prostě podíl sociálního bydlení na celou Evropskou Unii (rozhovor s A. Reznikowem 2022). Ministryně Marksová vyjádřila nutnost ze strany České republiky vybudovat sociální bydlení podobně jako v ostatních státech Evropy: „Česká republika je jedním z posledních evropských států, který nemá zákon řešící systém dostupného bydlení. Ve všech vyspělých zemích mají obce k dispozici byty pro lidi, kteří z nejrůznějších důvodů nejsou schopni dosáhnout na bydlení komerční. U nás se to týká především osaměle žijících seniorů, samoživitelek, zdravotně postižených, dětí z dětských domovů či mladých rodin s dětmi.“ (Marksová 2016: 6)

5.1.2 Proud řešení

Existovaly dva hlavní názorové tábory prosazující alternativy řešení. Jeden z nich zastával názor, že bytovou nouzi není nutné řešit pomocí samostatného zákona a postačí úprava dávek sociálního zabezpečení, či opatření ze strany vlády a obcí. Druhý tábor loboval za to,

aby vznikl zákon o sociálním bydlení a zastřešil tak legislativně řešení bytové nouze pro všechny obce na našem území. (Snopek 2014)

5.1.3 Proud politiky

I přes to, že v diskurzu existoval spíše příklon k řešení otázky sociálního bydlení v proudu politiky, důležitou roli hrála diskuze mezi lety 2011 a 2013 ohledně potřeby legislativního uchopení při tomto řešení. Na vládní úrovni by se daly názory rozdělit dichotomicky do kategorií „potřebujeme zákon“ na straně MPSV a „zákon není nutný“ ze strany MMR. Tato diskuse skončila v březnu 2013 výsledkem, že zákon není potřeba a problematika bude řešena za pomoci „souboru rychlých opatření“ prostřednictvím nařízení vlády. Jako důvody byla uvedena časová náročnost implementace související s blížícím se koncem volebního období. Nedostatečný čas souvisel také s obavou, že promotéři nestihnou získat dostatečnou podporu pro prosazení zákona. Obávali se také nemožnosti flexibilního uzpůsobování zákona v budoucnosti. Toto snažení vyústilo v návrh Komplexního řešení sociálního bydlení od MMR a MPSV. (Snopek 2014) V roce 2013 vznikla Platforma pro sociální bydlení (dále Platforma), která od svého vzniku usiluje o prosazení zákona o sociálním bydlení (Platforma pro sociální bydlení 2017a). Platforma upozorňovala na nedostatky koncepce a obávala se neschopnosti řešit otázku bytové nouze (Snopek 2014). „O tom, že je zákon o sociálním bydlení potřeba, pochybuje málokdo,“ shrnuje celospolečenský pohled sociolog Daniel Prokop (2017: 4).

5.1.4 První otevření okna příležitostí (Agenda Window)

- Výměna politické reprezentace

Při nástupu vlády Bohuslava Sobotky v roce 2014 došlo k otevření okna nastolení agendy (Agenda Window). Vláda Bohuslava Sobotky byla sestavená na začátku roku 2014 po předčasných volbách do Poslanecké sněmovny v předchozím roce. Jednalo se o koalici stran ČSSD, ANO 2011 (dále ANO) a KDU-ČSL. V opozici v té době byly strany KSČM, TOP 09, ODS, Úsvit a SPD. Vláda slibovala přípravu zákona ve svém programovém prohlášení: „Vláda také připraví nový zákon o sociálním bydlení, který bude definovat standard sociálního bytu a vymezení osoby v bytové nouzi, které na něj mají při splnění stanovených podmínek nárok.“ (Vláda ČR 2014) Tak došlo k nastolení agendy řešení zákona

o sociálním bydlení.

5.2 Rozhodovací fáze

V tomto období nebylo zaznamenáno nijak významné zatížení dalšími problémy, což umožnilo tvůrcům politik se tvorbě zákona věnovat. K rozdělení kompetencí ohledně utváření zákona došlo v roce 2014 v proudu politik, kdy bylo z usnesení vlády Bohuslava Sobotky MPSV určeno hlavním gestorem, který měl předložit návrh koncepčního řešení problematiky sociálního bydlení v České republice. Za spolugestory byl určen ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu (dále MLP) a MMR. V tomto vládním období došlo ke změně diskurzu, který se stal více nakloněným potřebě zákona o sociálním bydlení. Situaci kolem přijetí zákona komentoval i prezident Miloš Zeman, který v průběhu let vytýkal vládě jeho pomalou přípravu a zdržování jeho přijetí (ČTK 2014).

5.2.1 Proud politiky

V době, kdy vláda připravovala návrh zákona, byl velkým tématem obchod s chudobou, samotné nastavení dávek a jejich zneužívání. Soukromí majitelé nemovitostí nabízejí předražené nájemní bydlení pro sociálně slabé, kteří na ně dostávají příspěvky na bydlení od státu, který tak ve výsledku určité sociální bydlení financuje, ale nerozhoduje o jeho podobě (Černý 2015b: 8). Ideálním vyústěním zákona při vhodném nastavení pravidel tak mohlo být více peněz do pokladen obcí, které jinak šly ze státních peněz přes dávky na bydlení majitelům ubytoven a dalším soukromníkům. (Černý 2015: 1) Promotéři politiky se tak v diskurzu snažili ukázat na to, že zákon o sociálním bydlení nebude přispívat ke zneužívání systému sociální pomoci. Velmi důležitou se stalo i rámování nastavení cílové skupiny, ke kterému se často používaly emoční výroky: „Přibývá občanů, kteří mají problém slušné bydlení zaplatit. Nejde jen o lidi na okraji společnosti, kteří parazitují na dávkách“ (Kubátová 2015).

„Neziskovky v tom viděly řešení bezdomovectví a druhá skupina, která tlačila to sociální bydlení, to viděla spíš jako návrat k něčemu, co tady bylo před rokem 1989.“ (rozhovor s M. Luxem 2022) Média rámovala problematiku často s použitím emocí a symbolů, což je patrné například u výroků používající symbol *socialismu* jakožto negativního symbolu: „Vrací se bytový socialismus“ (Černý 2015: 1), či „Na první pohled se zdá, že ideologie potlačila

rozum, který by vzal v úvahu, že socialistické bydlení už jednou pohořelo“ (Lux 2017: 12).

Nejvíce je práce s jazykem patrná u diskuze ohledně velikosti cílové skupiny. Nejužší cílová skupina čítá osoby bez přístřeší nad hlavou, o těch se ale v médiích mluví jen málokdy. Nejčastěji se ve vztahu k cílové skupině v médiích mluvilo o seniorech, matkách samoživitelkách (v drtivé většině případů vztaženo k ženám), zdravotně postižených, dětí z dětských domovů či mladých rodinách, což je jen část cílových skupin ze tří stupňů sociálního bydlení v návrhu zákona. Tuto rétoriku používali jak média, tak politici.

Média často upozorňovala na to, že pravidla a povinnosti musí být správně nastaveny: „Ohrožení jsou senioři a samoživitelé s dětmi. Hrozí, že státní výdaje na podporu bydlení porostou. Vytvořit rozumný systém sociálního bydlení je z této situace jediné dobré východisko.“ (Kubátová 2015: 12)

Politici se často snažili ve svých výrocích mířit na své potencionální voliče jako například místopředseda Senátu Zdeněk Škromach (ČSSD) (ČTK 2015a: 19): „Je potřeba podpořit programy jak pro bytová družstva, tak pro města a obce, aby tady mohly opět vznikat malometrážní byty pro mladé rodiny s dětmi, pro seniory, pro lidi se zdravotním postižením.“ Také docházelo ke srovnávání České republiky se dalšími zeměmi Evropské Unie, jako například výroky ministryně práce a sociálních věcí Michaely Marksové (ČSSD) (2016: 6): „Česká republika je jedním z posledních evropských států, který nemá zákon řešící systém dostupného bydlení. [...] U nás se to týká především osaměle žijících seniorů, samoživitelek, zdravotně postižených, dětí z dětských domovů či mladých rodin s dětmi.“

Agentura MEDIAN v lednu 2017 zkoumala přístup občanů k zákonu o sociálním bydlení, v tu dobu bylo pro jeho přijetí 70 % Čechů. Na tomto příkladu se dá demonstrovat nálada ve společnosti v proudu politik, která se zdá být přikloněná nutnosti řešit bytovou nouzi, neshody jsou ovšem ohledně pojetí celého zákona a stanovení pravidel, povinností a zejména velikosti cílové skupiny, ale i nastavení financování. Občané se shodují na tom, že cílovou skupinou by měli být zejména rodiny a samoživitelé s dětmi.

5.2.1 Proud řešení – vznik koncepce a utváření zákona

V roce 2015 byl vládou schválen dokument *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025*, který zohledňoval potřebu zastřešit řešení nedostupnosti bydlení pro určité

skupiny obyvatelstva zákonem. Text dokumentu zpracovávali především pracovníci z MPSV, Úřadu vlády, Ministerstva průmyslu a obchodu (dále MPO) a MMR, zároveň byli k přípravě strategie přizváni i externí odborníci, např. zaměstnanci úřadu práce, zástupci obcí a krajů, odborů, akademici, platformy jako např. Platforma pro sociální bydlení, Svaz podnikatelů ve stavebnictví ČR, Asociace občanských poraden a další. Byly vytvořeny čtyři pracovní skupiny: analytická, finanční, urbanistická a sociální, které se zaměřovaly na jednotlivé dimenze problematiky sociálního bydlení. Celkově se na tvorbě podílelo asi 70 osob. To vše s cílem zvážit co největší část škály názorového spektra všech dotčených osob. Koncepce stanovila tři stupně bydlení: krizové bydlení, sociální byty a dostupné byty. (MPSV 2015)

Od jara 2016 bylo připravované paragrafové znění zákona o sociálním bydlení, které bylo hotové v září stejného roku. (Platforma pro sociální bydlení 2017a) Pod gescí MMR byl v létě 2016 vládou schválený revidovaný strategický dokument *Koncepce bydlení České republiky do roku 2020 (revidovaná)* (MMR 2016). Návrh zákona počítal se třemi stupni sociálního bydlení podle potřeby cílové skupiny. Nejpotřebnějším osobám bez přístřeší či ve zdravotním ohrožení či ohrožení života by bylo nabídnuto krizové bydlení. Dalším stupněm by byly sociální byty zejména pro rodiny a osoby bez domova. Třetím stupněm by bylo dostupné bydlení, které by cílilo na širší cílovou skupinu, hlavně na seniory, osoby s postižením, rodiny s dětmi, mladé dospělé po opuštění dětských domovů a podobné potřebné. (ČTK 2015b: 4)

5.2.2 Proud problémů – nesouhlas s návrhem zákona a debaty nad jeho podobou

Se vzniklou *Koncepcí sociálního bydlení České republiky 2015-2020* ale nesouhlasil například Svaz měst a obcí ČR (dále SMO) ve své tiskové zprávě z dubna roku 2015. Podle svazu „Ministerstvo práce a sociálních věcí v ní samosprávám navrhuje řadu povinností, neřeší však potřebnou úpravu legislativy či otázku dotací a financování jako takového.“ (SMO 2015) Jedná se zejména o to, že města a obce nemohou uvolnit 5 % bytového fondu na sociální bydlení, což je součástí navrhnuté koncepce, svazu se nelíbí ani to, že by města měla zřizovat obecní fond rozvoje bydlení. Oceňují, že se sociální bydlení řeší i to, že jsou zapojeni do procesu tvorby koncepce. Podle nich ale MPSV nezpracovalo připomínky,

kteřé SMO měl a obávají se, že současné nastavení koncepce by mohlo vést k podpoře obchodu s chudobou, ne jeho vymýcení. (ibid) Návrh zákona vzbuzoval obavy mezi starosty kvůli rozšíření cílové skupiny o rodiny s malými dětmi, čímž by se navýšily náklady na realizaci. (Bajtler 2016: 58) Mohlo by se jednat celkem o 600 000 žadatelů o bydlení. (Havelková a Zahradnická 2016: 15)

V listopadu 2016 použila ministryně Marksová (ČSSD) strategii ústupku v proudu řešení a vyhověla požadavku SMO, když z návrhu zákona o sociálním bydlení nechala vyjmout sankce vůči obcím při neplnění jejich povinností (Platforma pro sociální bydlení 2017a). „Jeden den se stalo to, že se, a to už bylo v poslanecké sněmovně, v podstatě kolegové vrátili ze sněmovny a dostali jsme za úkol v celém tom návrhu změnit slovo povinné za slovo nepovinné.“ (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022) Což znamená, že na podobě zákona nebyla shoda od začátku. „To, že se chtěla zavést povinnost a že se to nakonec přepsalo na nepovinnost vyloženě pomocí Ctrl+F, že jako všechno přepíšu, tak to je strašně špatný design zákona nebo nějaký jako veřejný politiky“ (rozhovor s A. Reznikowem 2022).

Debata ohledně povinností a práv obcí (*technická proveditelnost*) byla jedním z nejproblematictějších bodů zákona společně s nastavením financování (*zdroje*) a otázkou zásluhovosti (*hodnotová přijatelnost*). „Když se připravoval zákon v roce 2016, tak byl velký odpor k tomu, aby tam byla povinnost obcí poskytovat sociální bydlení“ (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022). Hlavní výtky proti povinnosti obcí nést zodpovědnost za sociální bydlení mělo i koaliční hnutí ANO, podle poslankyně Radky Maxové (ANO) „MPSV vytvořilo paskvil. Přehodilo veškerou odpovědnost za sociální bydlení na obce. Koncepce jinými slovy říká: Milí starostové, sežeňte si pět procent bytového fondu pro sociálně slabé, hezky se o ty byty starejte a my na to občas dohlédneme. Je nám jedno, jak to uděláte, ale když to neuděláte, hrozí vám sankce. Starostové samozřejmě nerozumějí tomu, proč by obce měly plnit úlohu státu“ (Maxová 2015: 6). Ve chvíli, kdy se odstraní povinnost nemotivuje to všechny obce, ale je lepší mít zatím něco než nic (rozhovor s úřednicí z MMR 2022). Nedá se ovšem říct, že obce by proti povinnosti byly za jedno. Některé by naopak povinnost uvítaly, jelikož by to znamenalo, že negativní ohlasy voličů nebudou vázány na individuální rozhodnutí starosty a vedení obce sociální bydlení budovat, ale toto rozhodnutí bude dáno povinností ze strany státu. Jelikož ohlasy na budování sociálního bydlení v obci jsou často negativní: „Teď budu citovat, tahají tam nepřizpůsobivé, zhoršují život v té obci.“ (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022) I přes to, že část obcí

vyloženě proti povinnosti nebyla, panovaly obavy, že stát nastaví povinnosti tak, že je nebudou obce schopné splnit z důvodu nedostatku zdrojů. (ibid)

Otázka k nastavení zákona byla i ohledně toho, kdo by měl být zřizovatelem sociálního bydlení. Chvíli se mluvilo o obcích, chvíli o krajích, počítalo se i s neziskovými organizacemi, které byly nakonec ze systému vyškrtuty. (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022)

Spory ohledně nastavení financování realizace zákona se týkaly toho, které z ministerstev MPSV a MMR bude financování řídit. Nakonec financování nastavovalo MMR. Podle Deníku Referendum tím ministerstvo „získalo kontrolu nad financováním sociálního bydlení, dostalo se i k nástroji, jak kontrolovat výši nájemného, motivaci obcí a v určitém slova smyslu i objem sociálních dávek, které jsou vynakládány na bydlení.“ (Uhlová 2016)

Financování mělo být částečně hrazeno z evropských fondů. V roce 2014 vyplatil stát na dávky na bydlení 12 miliard korun, při nastavení zákona o sociálním bydlení měly náklady státního rozpočtu vzrůst o 4,6 miliardy. (Černý 2015: 1) Důležitým aktérem, který zasahuje do nastavení financování, je ministerstvo financí, které veřejné finance rozděluje. „Náklady na řešení bytové nouze jsou také náklady celé společnosti a veřejných rozpočtů. Takže by dávalo smysl zavést zákon, který sice nepřinese nic nového fiskálně, nebo rozpočtově sice neušetří peníze, ale snížíme bytovou nouzi, čímž pokryjeme náklady té intervence.“ (rozhovor s A. Reznikowem 2022)

V nastavení zákona se bere v úvahu i určitá politická průchodnost a reakce voličů na to, co politici nabídnou (rozhovor s A. Reznikowem 2022). Širší cílová skupina je spojena s vyššími finančními náklady, což „je základní problém, že lidi by rádi podporovali širší skupinu, ale ta se nezaplatí. Úzká skupina ta by se zaplatila, ale nemá tak silnou veřejnou podporu.“ (rozhovor s M. Luxem 2022) MMR chtělo zákon vztáhnout na užší cílovou skupinu s tím, že bydlení by měl regulovat trh, MPSV naopak cílilo na skupinu širší. Zde vznikaly hlavní spory mezi ministerstvy. (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022) Vytvoření sociálního bydlení pro nejužší cílovou skupinu není politicky příliš výhodné a nepřinese promotérům „politické body“ (rozhovor s P. Senegou 2022). Kritika ze stran odborníků k nastavení zákona a vymezení cílové skupiny se zaměřila na to, že skupina byla nastavena příliš široce: „současný návrh zákona definuje dva druhy příjemců sociálního bydlení. Zprvce jsou to obyvatelé ubytoven, azylových domů a další lidé bez standardního

domova. Zadruhé domácnosti, které dávají na bydlení více než 40 % svých příjmů a poté jim zbude maximálně 1,6násobek životního minima.“ (Prokop 2017: 4) Odpovědí ze strany tvůrců politik je, že „omezení cílové skupiny by vedlo ke stigmatizaci všech žadatelů coby ‚nepřízpůsobivé chudiny‘ “ (ibid).

Při debatě o nastavení cílové skupiny je vidět důraz na hodnotu zásluhovosti. Někteří občané vnímají lidi, kteří dostávají určitou sociální podporu jako lidi, „kteří chodí jenom pro dávky na úřad práce“ (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022). „Myslím třeba drogově závislé a lidé na ulici, kteří jsou stigmatizováni, že to jsou všichni alkoholici, tak ti si to prostě podle některých nezaslouží, a v momentě, kdy jsou vlastně zvýhodňováni před těmi, kteří si to ‚zaslouží‘, vyvolává to rozpory.“ (ibid) Hodnota zásluhovosti není nijak jasně definovaná, „někdy jí lidé vnímají tak, že se osoba snaží, že pracuje, pokud může, ale do té představy, kdo si to zaslouží, často vstupují i různé rasistické představy a předsudky“ (rozhovor s T. Hoření Samcem 2022). Diskuzi o zásluhovosti, lze pozorovat i v názoru poslance Zdeňka Soukupa (ANO), který v návrhu z roku 2016 postrádal určitou odpovědnost a spoluúčasť osob, pro které je pomoc určena. (Martínek 2016: 5) Zdůrazňování zásluhovosti bylo znatelné na celém politickém spektru také u stran ČSSD, ODS i KDU-ČSL (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022).

Bytový fond

Problémem v této oblasti by mohl být i nedostatečný bytový fond některých měst a obcí. Kdy spousta obcí není schopna poskytnout potřebným adekvátní sociální bydlení, protože nemá z čeho (ČTK 2015c: 4). Je kritizována privatizace, kdy se většina bytového fondu ve vlastnictví obcí rozprodala. „Vlastnictví bytového fondu se obcím dlouho nevyplácelo, takže se od 90. let hromadně zbavovaly bytů a prodávaly společný majetek pod cenou šťastlivcům, kteří jen shodou okolností ve správnou chvíli drželi v rukou bytové dekrety. Nekoncepční a nespravedlivá privatizace dál prznila trh.“ (Kubátová 2015: 12) Martin Lux z Akademie věd ČR komentuje stav bytových fondů obcí v roce 2015 (Černý 2015b: 8): „Nyní disponují (pozn. obce) jen asi 7 procenty českých bytů. V roce 1990 přitom vlastnily 39 procent všech bytů.“

Na sociální bydlení by se také daly použít neobývané byty, v roce 2011 jich Český statistický úřad evidoval 652 000. Bohužel nelze ze sčítání zjistit důvody jejich nevyužívání, ale velká část z nich slouží k rekreaci. Z obecních bytů je ovšem nevyužíváno asi 30 000 bytů a podle

Romana Matouška z vládní Agentury pro sociální začleňování „je velká část z volných obecních bytů prázdná zbytečně. [...] Některé pražské městské části vlastní byty, kde chyběla relativně malá oprava k tomu, aby se daly pronajímat. Ale protože ty náklady na opravu předtím nikdo nevyňaložil, tak tyto byty zůstávaly prázdné.“ (Černý 2015b: 8) Dalším důvodem nevyužívání bytů může být jejich umístění v sociálně vyloučené oblasti, kam nechce obec investovat. (ibid)

V návrhu zákona byla dáno, že obce by měli poskytovat ze svého bytového fondu asi 5 % na sociální bydlení. Obce argumentovaly, že v takovém případě by si musely samy pronajmout byty od soukromých vlastníků, nebo řešit nedostatek výstavbou nových bytů. (Černý 2015: 1) Sociolog Martin Lux z Akademie věd ČR ovšem nepovažuje bytový fond měst za nedostatečný, podle něj chybí pouze speciálně přizpůsobené byty pro seniory a zdravotně postižené (Černý 2015: 1).

5.2.3 Proud politiky – spory uvnitř koalice a kampaně zájmových skupin

Proti návrhu zákona se zvedla nevole v proudu politik jak ze stran politické komunity, tak i zájmových skupin. ČSSD stále doufalo v prosazení zákona, ačkoli očekávali spor uvnitř koalice, jak uvedl Vladimír Špidla šéf poradců premiéra Bohuslava Sobotky. Proti návrhu zákona bylo již v létě 2016 zejména koaliční hnutí ANO, z nevládních organizací SMO. Hlavní problém spatřovali v tom, že návrh zákona navazuje na Koncept sociálního bydlení, se kterou nesouhlasili již při jejím projednávání, jak uvedla poslankyně Maxová (ANO). Další problém viděli v tom, že gestorem není MMR ale MPSV. Panovaly také obavy ohledně nastavení doplatku na bydlení, který by mohl být zneužíván, a naopak by obchod s chudobou podporoval. (Martínek 2016: 5)

Platforma se proti návrhu zákona z prosince 2016 vymezila a vyzvala v dopise adresovanému ministru Bohuslavu Sobotkovi a ministryni práce a sociálních věcí Michaele Marksové (ČSSD) ke změně návrhu zákona (Platforma pro sociální bydlení 2017b: 12). V roce 2017 následoval silný protitlak vůči návrhu zákona o sociálním bydlení ze strany politických stran ANO, KDU-ČSL, TOP 09 a ODS (Platforma pro sociální bydlení 2017a). Vzhledem k nesouhlasu Platformy s návrhem zákona byla ve spolupráci s dalšími organizacemi Lumos, Asistence a Vteřina a s podporou 111 organizací vytvořena kampaň

Mít svůj domov s cílem podpořit dobré znění zákona o sociálním bydlení. Její zástupci se také obávali, že není dostatečný čas k prosazení zákona. Tato kampaň byla spuštěna na začátku roku 2017. (Platforma pro sociální bydlení 2017b: 12) Ve výroční zprávě Platformy je komentovaný stav připomínkování a vytváření zákona, kde je upozorňováno na prodlužování celého procesu následovně: „Veřejně se vyslovili zástupci některých stran a ministerstev, kteří se stavěli proti přijetí zákona, v důsledku se tak prodlužovaly přípravy zákona a jeho znění se pouze zhoršovalo“ (ibid: 9) .

5.2.4 Druhé otevření okna příležitostí (Decision Window) – zákon v Poslanecké sněmovně

Když dojde ke spojení všech tří proudů, je tak nastolena agenda a existuje životaschopná alternativa řešení, prosazovatelé dostávají další příležitost využít okno příležitostí (Decision Window) tentokrát v rozhodovací části. Cílem promotérů v této části je přijetí politiky.

V roce 2017 vznikl nový návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení, který představilo MPSV po vypořádání meziresortních připomínek, kdy tvůrci veřejných politik použili strategii ústupků, aby zvýšili šance na prosazení zákona. Sněmovně ho vláda předložila 21. 3. 2017. (PSP ČR 2017d) Iniciativa *Mít svůj domov* upozornila na to, “že návrh zákona splňuje pět a jen částečně naplňuje tři z celkových patnácti zásad dobrého systému sociálního bydlení“ (Platforma pro sociální bydlení 2017a). Podle ministryně práce a sociálních věcí Michaely Marksové existovala šance na prosazení zákona ještě na jaře roku 2017: „Vláda schválila kompromisní návrh zákona, stále je čas ho prosadit. Chce to jen vůli politiků pomoci lidem v nouzi a já věřím, že se najde.“ (MPSV 2017) Zde je vidět strategie hraní na emoce. První čtení v Poslanecké sněmovně probíhalo od 11. dubna 2017 a bylo třikrát přerušeno, tím se začalo okno příležitostí uzavírat v proudu politiky. Podrobnější popis jednotlivých čtení v Poslanecké sněmovny je shrnutý v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3: Souhrn prvních čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně

Datum	Hlavní důvody pro přerušování čtení
11.4.2017	Ministryně pro práci a sociální věci, která předkládala návrh zákona, opustila sál, když se k návrhu vyjadřovala zpravodajka. Klub TOP 09 si proto vyžádal přestávku, aby si ministryně přečetla stenozáznam a věděla o všech

	<p>námítkách.</p> <p>K návrhu zákona byla celá řada námitek včetně toho, že zákon je projednáván až na konci volebního období.</p> <p>Návrh, že se bude hlasovat po 19. hodině, nebyl poslanci přijat, proto bylo jednání přerušeno.</p>
25.4.2017	<p>Nebyl přítomen ministr financí Andrej Babiš, který měl k zákonu výhrady.</p> <p>Hlasování prohlášeno za zmatečné.</p> <p>Vláda nebyla usnášeníschopná.</p>
17.5.2017	<p>Bylo mnoho výhrad, v sále bylo skoro stále živo a hluk.</p> <p>K návrhu se vyjadřovalo velké množství poslanců.</p> <p>Předseda požádal o přestávku, čímž bylo přerušeno jednání.</p> <p>S koncem volebního období bylo toto poslední jednání Poslanecké sněmovny, kde se zákon diskutoval.</p>

(PSP ČR 2017a; PSP ČR 2017b; PSP ČR 2017c)

Zákon tak neprošel ani do druhého čtení a nebyl v tomto vládnoucím období přijat. Projednávání zákona skončilo s koncem vládního období této vlády, čímž došlo k zavření okna příležitosti (PSP ČR 2017d). Premiér Bohuslav Sobotka se ohledně nepřijatého zákona vyjádřil s kritikou k pravici, která podle něj přijetí zákona záměrně zpomalovala: „Je to obrovský dluh, my jsme se pokusili ho splatit, nicméně zákon byl předložen až několik měsíců před volbami a v parlamentu ho pravice naprosto cynicky zablokovala. Byť byla šance na dohodu v rámci koalice, tak přístup poslanců ODS a TOP 09 znemožnil, abychom zákon o sociálním bydlení přijali. Ten zákon je připraven, podle mého názoru jej bude možné bez dramatických změn předložit znovu.“ (Martínek 2017: 2)

5.3 Analýza klíčových aktérů za vlády Bohuslava Sobotka

V tomto vládním období do procesu nastolení agendy i jejího následného prosazování zasahovalo velké množství aktérů. Pro přehlednost jsem je shrnula v tabulce č. 4.

Tabulka č. 4: Analýza klíčových aktérů – vláda B. Sobotky

	Role	Konkrétní aktér/ři	Příslušnost aktérů	Role v MSF	Zájem	Zdroje a použité strategie
Jednotlivci	Premiér	Bohuslav Sobotka	ČSSD	Promotér, rozhodovatel	Nastolení agendy	Výborné - Ústupky - Emoce
	Ministryně MPSV	Michaela Marksová	ČSSD	Promotér, tvůrce politiky, rozhodovatel	Nastolení agendy	Výborné - Emoce - Ústupky
	Ministryně MMR	Karla Šlechtová	Nestraník za ANO	Tvůrce politiky, rozhodovatel	Nastolení agendy	Dobré - Ústupky
	Ministr financí	Andrej Babiš	ANO	Rozhodovatel	Rozhodnutí o agendě. Chtěli jinak nastavený zákon.	Výborné - Emoce - Zdržování
	Ministr MLP	Jiří Dienstbier ml. Jan Chvojka	ČSSD	Tvůrce politiky	Nastolení agendy	Dobré
	Poslankyně	Radka Maxová	ANO	Rozhodovatel	Proti koncepci návrhu zákona. Pro sociální bydlení v jiné verzi. Využívá média.	Dobré - Emoce
	Prezident	Miloš Zeman	Nestraník		Tlak na nastolení agendy	Výborné - Nátlak

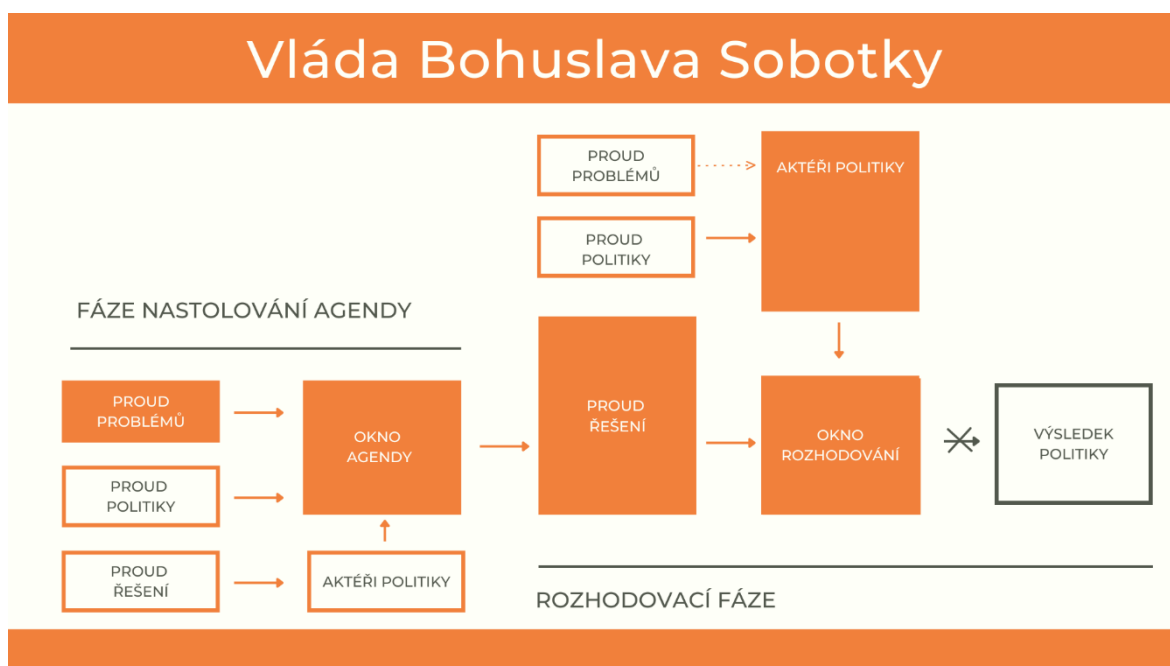
Kolektivní aktéři	1. Skupina pol. stran	Skupina poslanců	ČSSD	Tvůrci politik, rozhodovatelé	Nastolení agendy	Dobré - Ústupky - Emoce
	2. Skupina pol. stran	Skupina poslanců	ANO, KDU-ČSL, TOP 09, ODS	Rozhodovatelé	Rozhodnutí o agendě. Chtěli jinak nastavený zákon.	Dobré - Zdržování - Emoce
	MPSV	Ministryně, úředníci		Tvůrci politik, promotéři	Nastolení agendy	Výborné - Ústupky
	MMR	Ministryně, úředníci		Tvůrci politik	Rozhodnutí o agendě	Dobré
	MF	Ministr, úředníci		Tvůrci politik	Rozhodnutí o agendě a poskytnutých finančních nákladech	Výborné
	MPO	Ministr, úředníci		Experti	Návrhy řešení, nastolení agendy	Částečné
	Agentura pro sociální začleňování	Experti, úředníci	MMR	Experti	Znalost problému, návrhy řešení	Dobré
	Platforma pro sociální bydlení	Experti		Problem brokers, experti, promotéři	Nastolení agendy, znalost problému, návrhy řešení	Omezené
	Akademie věd ČR	Experti		Experti	Výzkum problému, návrhy řešení	Omezené
	Zástupci obcí a krajů	Zástupci obcí		Experti	Znalost problému, praktická realizace	Velmi dobré - Nátlak
	SMO	Zástupci obcí		Experti	Znalost problému, návrhy řešení	Velmi dobré - Nátlak
	Svaz podnikatelů ve stavebnictví ČR	Úředníci		Experti	Znalost problému, praktická realizace	Omezené
	Asociace občanských poraden	Experti		Experti	Znalost problému, praktická realizace	Omezené
	Média	Novináři		Média	Prezentace problému	Dobré - Emoce, rámování

(Mouralová 2019: 88, upraveno autorkou)

5.3.1 Shrnutí kapitoly v optice MSF

Vláda Bohuslava Sobotky (29.1.2014 - 13.12.2017) ve svém programovém prohlášení slíbila přípravu zákona o sociálním bydlení a slib dodržela. Okno agendy se otevřelo z proudu problémů, kde byla identifikována potřeba řešení bytové nouze. V roce 2015 vznikla vládou schválená *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025*, která měla poskytnout podklady pro paragrafové znění zákona. To připravilo MPSV v roce 2016 jakožto hlavní gestor řešení. Ohledně konkrétní podoby zákona probíhala velká diskuse jak ze stran politických aktérů, tak zájmových skupin, což vedlo k použití ústupků ze strany promotérů politiky. Když se dostal zákon do Poslanecké sněmovny tedy do okna rozhodování, neprošel třikrát prvním čtením. Rozhodovatelé využívali strategii zdržování, která se ukázala jako úspěšná, jelikož zákon se nestihl projednat do konce vládního období. Tento proces nastolení agendy a následné rozhodovací fáze ve vládním období Bohuslava Sobotky jsem znázornila na obrázku č. 2.

Obrázek č. 2: Schéma Multiple Stream Framework – vláda B. Sobotky



(Potůček a kol. 2016: 56; Herweg et al. 2017: 31; upraveno autorkou)

6. Průběh a dynamika prosazování zákona o sociálním bydlení za druhé vlády Andreje Babiše (7.6.2018 – 7.12.2021)

Následující část obsahuje analýzu nastolování agendy záměru práce na zákonu o sociálním bydlení, které se nedostalo do rozhodovací fáze. Poté analyzuji rozhodovací fázi zákona o veřejně prospěšných společnostech bytových, ke kterému byla připojena část týkající se dostupného bydlení. Tento návrh zákona se nedostal za rozhodovací část stejně jako v předchozím porovnávaném vládním období. Na konci kapitoly se nachází analýza klíčových aktérů. To vše optikou MSF.

6.3 Fáze nastolování agendy

Navazující část popisuje podobu proudů při nastolování agendy v tomto období.

6.3.1 Proud problémů

Proud problémů se nijak výrazně nezměnil od předchozího vládního období Bohuslava Sobotky. Potřebnost zákona byla stále daná a nevyřešená.

6.3.2 Proud řešení

Vláda měla v proudu řešení několik možností. Mohla pokračovat v práci na návrhu zákona z předchozího vládního období, který byl hotový. Tato volba byla nepravděpodobná, jelikož vládnoucí ANO bylo v minulém období proti návrhu svého koaličního kolegy ČSSD. Další volbou byla tvorba nového návrhu zákona o sociálním bydlení. Nebo opuštění práce na zákonu a řešení bytové nouze jinou alternativní cestou.

6.3.3 Proud politiky

I přes to, že se ve vládním období Bohuslava Sobotky nestihl zákon schválit, po podzimních volbách v roce 2017 nevypadala situace zákona v proudu politiky ztraceně. Zákon byl

v podstatě připravený a Platforma tehdy provedla anketu mezi poslaneckými kandidáty a pro schválení zákona v navržené podobě bylo 94 % budoucích možných poslanců. Podle předsedy Platformy Štěpána Ripky „z 200 kandidátů je 139 toho názoru, že by zákon měl uložit městům a obcím povinnost mít určitý počet sociálních bytů pro občany v bytové nouzi.“ (ČTK 2017) V proudu politiky došlo ke změně vládnoucí strany na ANO. Výměna politické reprezentace je v tomto období specifická, jelikož se jedná o druhou vládu Andreje Babiše navazující na jeho první vládní období. První vláda Andreje Babiše nebyla schopná sestavit s žádnou z ostatních stran koalici a pokusila se tak získat důvěru Poslanecké sněmovny s menšinovou vládou sestavenou z členů ANO a odborníků. Poslanecká sněmovna na svém jednání v lednu 2018 vládě důvěru nedala, tentýž měsíc podala vláda demisi. Andrej Babiš byl znovu jmenován do funkce 6. června 2018, kdy se mu již úspěšně podařilo sestavit vládu, která dostala důvěru. Nová menšinová vláda se skládala z poslanců ANO a ČSSD, v opozici byly strany ODS, Piráti, SPD, KSČM, KDU-ČSL, TOP 09 a STAN. (Vláda ČR 2022)

6.3.4 První otevření okna příležitostí (Agenda Window) - výměna politické reprezentace

V této situaci došlo k otevření okna příležitostí pro prosazení agendy v proudu politiky. I programové prohlášení druhé vlády Andreje Babiše slibovalo zákon o sociálním bydlení. Hlavním gestorem věcného záměru a návrhu zákona se stalo MMR místo původního MPSV. MPSV z procesu nezmizelo, bylo určeno za spolugestora. (MPSV 2022b) Výměna politické reprezentace v tomto případě otevřela okno příležitostí také z důvodu, že při minulém pokusu o rozhodnutí o zákonu o sociálním bydlení byly největší spory mezi vládnoucí ČSSD a ANO. Strana ANO tedy mohla v tomto období uplatnit svoji silnější roli a vytvořit zákon se zahrnutím svých předchozích připomínek a námitek. Koncepční rámec nového návrhu zákona měl být reziduální a vycházet z *Koncepce bydlení ČR do roku 2020 (revidované)* (MMR 2018: 5). Reziduální konceptem se řídí MMR, které má jako svou výchozí tezi, že bydlení je primárně osobní odpovědností jednotlivce a stát má pouze vytvářet vhodné prostředí k získání bydlení. (MMR 2016: 5) MMR na začátku volebního období vypracovalo nový věcný záměr zákona o sociálním bydlení. Podle Petra Senegy (rozhovor 2022) z Akademie věd ČR nechtělo MMR pokračovat tam, kde MPSV skončilo a chtělo navrhnout řešení jinak. Věcný záměr zákona nakonec obsahoval tři návrhy řešení bytové nouze (MMR

2018).

6.3.5 Uzavření okna příležitostí (Decision Window) - upuštění od věcného záměru

Již dva měsíce po jmenování vlády v srpnu 2018 došlo ovšem k oficiálnímu odstoupení od práce na věcném záměru zákona o sociálním bydlení. Premiér Andrej Babiš se vyhrázoval vůči návrhu MPSV z vládního období Bohuslava Sobotky, kde kritizoval zejména povinnost obcí, která ovšem byla nakonec zrušena i v předchozím návrhu: „Ministerstvo práce a sociálních věcí má zvláštní představu, že v Praze máme rozhodovat místo starostů a primátorů. To je zásadní omyl, protože v každém městě a obci je situace jiná. Není možné obcím a městům diktovat povinnost stavět sociální byty“ (Rovenský 2018: 1). „Pan Babiš¹ ten do toho opravdu vstoupil a řekl, že ten zákon nechce“ (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022). Vzhledem k rychlému upuštění od práce na věcném záměru v průběhu vládního období spolupráce mezi ministerstvy neprobíhala na nijak pravidelné bázi ohledně zákona o sociálním bydlení (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022).

6.3.6 Proud řešení

Proč se upustilo od práce na věcném záměru zákona

I přes to, že věcný záměr zákona byl hotový a připravený na projednávání, bylo rozhodnuto, že práce na něm nebudou pokračovat. Je proto zavádějící, že v programovém prohlášení vlády byl přislíben zákon o sociálním bydlení, když očividně nebyl velký zájem na jeho prosazení. V tomto období se změnila rétorika, kterou se o problematice mluvilo, došlo tak k odklonu od řešení sociálního bydlení spíše k řešení dostupného bydlení.

I do tohoto období se dostala diskuse o určení povinností obcí z hlediska výstavby a zřízení sociálních bytů a zda jim může vláda něco takového nařídit. Martin Lux se s kolegy z Akademie věd ČR účastnil diskuze o podobě nového zákona, a to nejen o podobě cílové

¹Údajně na základě tlaku ze strany obcí ukončil premiér Andrej Babiš práce na věcném záměru. (rozhovor s P. Senegou 2022)

skupiny, ale také o povinnostech a právech obcí a dalších aspektů. K tvorbě návrhu zákona byly přizváni zástupci některých obcí i SMO. SMO původně souhlasil s tím, že povinnost pro obce bude zákonem daná, pokud nebudou pro obce ukládané sankce při neplnění povinností. Obce měly k návrhu často pozitivní reakce, protože povinnost by zamezila přehazování problému z jedné obce na druhou, která se aktivně rozhodne problém řešit. Situaci, kdy vláda odstoupila od práce na věcném záměru zákona, komentuje Lux: „Byla možná nějaká první verze toho věcného záměru zákona, ale ani ne paragrafového znění toho zákona. A v té chvíli to skončilo. A my jsme rozvázali jakoukoli spolupráci s MMR, protože nás to hrozně naštvávalo. [...] K nám se dostala přes náměstka ministra tehdy akorát informace, že někomu z obcí se nelíbily ty zákonné povinnosti. A tudíž zákon nebude a namísto toho bude pouze program Výstavba, kde se něco z toho použije. Ale už nebude zákon, pouze bude tento program. [...] A nemyslím si, že to bylo samostatné rozhodnutí ministryně, ale že v tom nejspíš hrál nějakou roli premiér.“ (rozhovor s M. Luxem 2022)

Na rozdíl od předchozího premiéra byl Andrej Babiš přesvědčen o tom, že stát by neměl obcím tyto povinnosti určovat a zodpovědnost za poskytování bydlení chtěl přenechat obcím: „zástupci samospráv přesně vědí, co se u nich děje a co je potřeba řešit“ (Holý 2018: 3) s tím, že jim stát poskytne vhodné nástroje v tomto případě finance na stavbu sociálního bydlení.

Premiér Andrej Babiš po jednání s ministry a zástupci starostů o problematice zneužívání dávek na bydlení a obchodu s chudobou uvedl, že si myslí, „že zákon, který by nutil obce a dával jim povinnost stavět sociální byty, by neprošel“ (Holý 2018: 3).

Z hlediska cílových skupin bylo využívání jazyka podobné jako u Sobotkovy vlády a ani v tomto období se aktéři neshodli na velikosti cílové skupiny. Cílová skupina se může týkat jak těch, „kteří třeba jenom rychle vypadli (pozn. dostali se do bytové nouze), nebo třeba jim skončila hypotéka, aby se nezadlužili, tak potřebují podpořit, ale zároveň tady máme prostě spoustu lidí na ubytovnách, kteří tam dlouhodobě přežívají“ (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022) Některé obce měly představu, že „sociální bydlení by mělo být převážně pro ty jejich klíčové pracovníky, to znamená pro lidi jako typu učitelé, policisté, hasiči.“ (rozhovor s P. Senegou 2022). Shoda nebyla ani mezi obcemi, ani mezi ministerstvy MMR a MPSV. Vláda nakonec pojala cílovou skupinu tak, že „město nebo obec si rozhodnou, kdo tam bude bydlet, zda třeba samoživitelka nebo důchodce“ (Holý 2018: 3) na základě předem

definovaných kategorií.

Na základě expertních rozhovorů nepřisuzuji koronavirové pandemii z hlediska zatížení problému zásluhu na tom, že se zákon nestihl projednat. Jelikož se na začátku volebního období upustilo od práce na věcném záměru a na konci volebního období se vytvořil jen velmi osekáný zákon, který se snažila skupina poslanců ANO a ČSSD prosadit pomocí balíčku politik. „Myslím, že covid jsem tam vůbec nevnímala, kdyby tam byla ambice opravdu ten zákon mít, tak to mohli nastartovat hnedka v roce 2018. Bylo to hodně odpracované, co leželo v poslanecké sněmovně z předchozího období. Nad tím bylo opravdu na dva, tři roky práce, protože to navazovalo na koncepci sociálního bydlení, takže tam bylo hodně odpracováno“ (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022). „Během toho covidového období to byla taková krize nekrize“ (rozhovor Martinem Luxem 2022). Lidé dostávali mzdu a nezaměstnanost se nijak zvlášť nezvýšila, aby to vytvářelo větší tlak na politiky, aby situaci bytové nouze více řešili. (ibid) Ani ostatní respondenti nepovažovali pandemii COVID-19 za důvod neprosazení zákona (rozhovor s P. Senegou 2022; rozhovor s A. Reznikowem 2022, rozhovor s K. Holanem 2022, rozhovor s T. Hoření Samcem 2022, rozhovor s úřednicí z MMR 2022).

Alternativy řešení

Místo návrhu zákona o sociálním bydlení přišla vláda s dotačně-úvěrovým programem *Výstavba pro obce na pořízení sociálních bytů, sociálních domů a smíšených domů* (dále Výstavba). Ten ale nepokrývá oblasti, které měl pokrýt zákon o sociálním bydlení a zabývá se pouze výstavbou a rekonstrukcí stávajícího bytového fondu. Program Výstavba funguje od jara roku 2019. (MPSV 2022b) Premiér Andrej Babiš prezentoval tento program jako řešení sociálního bydlení a kritizoval minulou vládu: „Konečně přicházíme s koncepcí, jak stavět byty. Celou minulou vládu jsme o sociálním bydlení jen mluvili a ztratili čas jalovými debatami“ (Rovenský 2018: 1). Obce, které by se do programu zapojily, si měly na základě svého rozhodnutí vybrat, pro kterou cílovou skupiny z padesáti kategorií daných státem, vystaví byty. Tyto sociální byty měly pak tvořit pětinu z celkového objemu bytů, které si obce za peníze postaví a zbytek mohou využívat ke komerčnímu nájmu. (ibid)

V roce 2017 vznikla *Metodika identifikace tržního selhání v oblasti bydlení* (dále Metodika). Měla sloužit „pro prokázání potřeby veřejné podpory v oblasti sociálního bydlení“ (Mikeszová

et al. 2017: 3). Metodiku vypracoval Sociologický ústav AV ČR, v. v. i. společně s Fakultou architektury ČVUT. Při přípravách spolupracovali s experty a MMR. „Metodika byla prodiskutována celou řadou obcí a jejich zástupců a byla tehdy poměrně dobře přijata. Měla tvořit základ toho zákona při definování té cílové skupiny. Byla s ministerstvem prodiskutována a následně certifikována.“ (rozhovor s M. Luxem 2022) Metodika byla z malé části využita ve věcném záměru zákona na začátku volebního období Andreje Babiše a v programu Výstavba (Mikeszová et al. 2017; MMR 2018; rozhovor s P. Senegou 2022; rozhovor s M. Luxem 2022).

Další alternativou pro řešení situace bytové nouze byl program „15 podnětů“, který na MPSV inicioval premiér Andrej Babiš (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022). Na programu se měly podílet zástupci obcí, svazů, sdružující obce a jednotlivá ministerstva. „Mezi 15 kroků patří například stanovení cenových map s obvyklým nájemným v jednotlivých místech. Ministryně pro místní rozvoj Klára Dostálová (ANO) už dříve řekla, že mapy její úřad vytvořil. Podle Maláčové by se mělo pronajímání bytů také regulovat, v živnostenském zákoně to má upravit ministerstvo průmyslu. Resort zdravotnictví by měl stanovit hygienické normy pro bydlení, ministerstvo práce zase připravit sloučení doplatku a příspěvku na bydlení do jediné dávky. Změnit by se mohla v nařízení i výše paušálů za energie, které se zahrnují do dávek. [...] Vnitro by mělo upravit pravidla trvalého bydliště.“ (Holý 2018: 3) Nápady měly vyřešit jednotlivé problematické body a výsledkem měl být balíček návrhů, které měla vláda postupně zavádět pomocí salámové strategie, kdy by bylo jednodušší zavádět kroky jeden po druhém. I přes to, že probíhala nepravdivá jednání zapojených aktérů, vznikaly neshody na různých opatření a tento program nebyl dále využíván.

Ministryně práce a sociálních věcí Jana Maláčová (ČSSD) navrhovala regulaci nájemního bydlení a proti obchodu s chudobou navrhovala sloučení doplatku a příspěvku na bydlení do jedné nově vytvořené dávky (Rovenský 2018: 1).

Strana Pirátů v roce 2019 sama zvažovala, že předloží Sněmovně vlastní návrh zákona (Jelínek 2019: 6). Nevládním aktérem, který měl zájem přispět na sociální bydlení, byly pojišťovny. Ty v roce 2019 nabídly vládě investici do sociálního bydlení a sociálních služeb 10 miliard korun pod podmínkou, že se ustoupí od „záměru zdanit jejich technické rezervy.“ (ČTK 2019b)

V březnu 2021 vláda schválila novou *Koncepci bydlení České republiky 2021+*, která navazovala na předchozí revidovanou koncepci do roku 2020, tvorbě zákonu se v něm přímo nevěnuje. (MMR 2021)

6.3.7 Proud politiky

Nálada ve společnosti

V politickém diskurzu byla i v této době živá debata ohledně obchodu s chudobou a zneužívání dávek sociální pomoci. Od roku 2017 se v České republice začaly objevovat tzv. bezdoplatkové zóny. Jedná se o opatření obecné povahy vyhlášující oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, které využívaly některé obce, kdy označily zpravidla sociálně vyloučenou oblast za bezdoplatkovou zónu, čímž zamezily přístupu nových žadatelů k výplatě doplatku na bydlení. Ústavní soud zrušil tyto zóny až v roce 2021. (Charita ČR 2021) Celá tato diskuse mohla přispět k odklonu od sociálního k dostupnému bydlení, jelikož slovo sociální s sebou může nést negativní konotace a obavy ze zneužívání pomoci. „Když má (pozn. politik) mluvit o sociálním bydlení, tak většinou řekne dostupné, že se ti politici vlastně nechtějí hlásit k tomu pojmu sociální, protože mají pocit, že tím vylučují tu širší veřejnost. A veřejnost to nemá ráda.“ (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022) Výzkumy veřejného mínění ale zatím stále využívají pojem sociální bydlení. Na tématu bezdoplatkových zón je znatelný diskurz určité skupiny obcí, která problém bytové nouze odsouvala ze svého území pryč, než aby ho řešila (rozhovor s T. Hoření Samcem 2022).

Celospolečenský pohled na potřebnost sociálního bydlení byl v roce 2019 podle *Výzkumu sousedských vztahů a postojů k sociálnímu bydlení* z dílny MPSV kladný. Naprostá většina respondentů (93 %) zastávala názor, že zřizování sociálních bytů je potřeba. Nutnost zavedení legislativního rámce, a tedy přijetí zákona o sociálním bydlení, by uvítalo 85 % respondentů. Ovšem s respektováním lokálních potřeb a vznik sociálního bydlení by nesměl nijak zatěžovat ostatní obyvatele obce. K otázce povinnosti se respondenti stavěli většinou tak, že obce by si měly samy rozhodnout, zda chtějí takové byty budovat, nebo ne. (MPSV 2019: 40)

Již existující státní podporu, která je zaměřená zejména výstavbu pro osoby ohrožené bytovou nouzí, či v ní, obce samotné využívají „zejména pro bydlení nejméně rizikových

nájemců. Zájem obcí o dotace je proto soustředěn prakticky výlučně na podporované byty určené pro „bezproblémové“ seniory“ (MMR 2018: 5). Obce by si chtěly zachovat svoji autonomii v rozhodování se svým majetkem, zároveň chtějí, aby výstavba byla zaplacená státem nebo Evropskou unií (rozhovor s K. Holanem 2022).

Manipulační strategie v médiích

I přes to, že v létě 2018 byla přerušena práce na věcném záměru zákona o sociálním bydlení, politici ANO a ČSSD se ve svých výrocích v médiích vyjadřovali tak, jako by se na zákonu pracovalo. V prosinci 2018 vyšel v deníku Právo článek, kde je řečeno, že MPSV se podílí na přípravě zákona o sociálním bydlení (Novotný 2018: 17). V dalším článku z deníku Právo z února 2019 se vyskytla informace od ministryně práce a sociálních věcí Jany Maláčové (ČSSD), že MMR má mít do konce měsíce připravenou tezi zákona s tím, že celý zákon by měl být hotový do toho konce roku a to celé na základě dohody s ministryní pro místní rozvoj Klárou Dostálovou (ANO) (ČTK 2019: 3). Z toho byla překvapena vládní opozice a k situaci se vyjádřil poslanec Jan Bauer (ODS): „Žádný takový zákon vláda v plánu svých legislativních prací nemá a MMR jde cestou cílených dotací obcím na výstavbu a rekonstrukce bytů“ (ibid).

V dubnu 2019 informoval deník Právo o tom, že neziskové organizace, úředníci, politici a zástupci obcí chtějí, aby byl zákon vyhotoven a přijat (Jelínek 2019: 6). Vláda měla podle deníku přinést „zákon o dostupném bydlení (název odkazuje na potřebu pomoci pestřejší škále adresátů než vysloveně sociálním případům) připravovaným resortem místního rozvoje. Čas však utíká a předloha se stále peče (ibid). Práce na zákonu ovšem v tuto dobu neprobíhaly.

Kritika neřešení bytové nouze

V roce 2018 kritizoval Nejvyšší kontrolní úřad (dále NKÚ) vládu za to, že „stále chybí zákon o sociálním bydlení a příslušné instituce nesledují, kdo užívá dotované sociální byty. Stát přitom poskytl dotace na více než 22 tisíc takových bytů“ (Novotný 2018: 17). NKÚ měl jiný názor než vláda, která chtěla nechat obcím co nejvíce volné ruce v rozhodování s obecními byty a jejich využívání k sociálnímu bydlení. NKÚ upozorňoval na to, že jednotlivé instituce a aktéři, kteří se budou na sociálním bydlení podílet, musí mít jasně vymezené své povinnosti a práva, jinak nebude podpora bydlení fungovat. Stát by měl zároveň sbírat data, aby mohl funkčnost nástrojů evaluovat. (ibid)

I podle ministryně Jany Maláčové bylo nutné přijmout zákon o sociálním bydlení k řešení bytové nouze vzhledem k růstu cen bydlení v ČR (ČTK 2019: 3).

Vláda chtěla problematiku bytové nouze vyřešit pouze podpořením výstavby v obcích. Experti se shodli na tom, že zákon o sociálním bydlení je potřebný a nelze takto nahradit (Právo 2020: 2). Navíc samotný program se neseťkal s velkým využitím ze strany obcí. Za první půl rok fungování programu přišlo pouze 24 žádostí o dotaci na výstavbu: „Někteří starostové ale nastavení programu kritizují s tím, že zejména pro menší obce je nevýhodné“ (ibid). Další si stěžovali na složitost a obtížnost splnění podmínek (Svoboda 2021: 16). Sama ministryně pro místní rozvoj Klára Dostálová (ANO) řekla, že „obce musí začít chtít stavět a stát jim může akorát pomoci. Jinak se ze svízelné situace nevymotáme“ (Kopřiva 2020: 2). V roce 2019, kdy začal program fungovat nebyla uzavřena žádná dotační ani úvěrová smlouva (Svoboda 2021: 16).

Obce jako aktér

Obce mají jako aktér veřejné politiky velmi silné pravomoci, zastoupení a rozhodovací vliv (rozhovor s P. Senegou 2022; rozhovor s M. Luxem 2022, rozhovor s A. Reznikowem 2022, rozhovor s K. Holanem 2022). Sice by legislativní ukotvení zákona o sociálním bydlení uvítaly, otázka je, v jaké podobě. Mají určité prostředky pro poskytování pomoci od státu, ale chybí jim dostatek financí, jak na sociální pracovníky, kteří by poskytovali podpůrnou síť cílové skupině, tak na samotné nájemní bydlení. (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022) Musí se brát v úvahu zájmy a postoje obcí, které nejsou v souladu s postojem neziskových organizací, které vidí v sociálním bydlení řešení bezdomovectví. „Obce na tom, že budou dělat nějaké jenom čistě sociálně bydlení pro ty úplně nejchudší, na lokální úrovni politické body opravdu nesbírají, spíš naopak. Takže obce opravdu i svým způsobem uvítaly, že teď to vlastně přehodíme na stát. Stát nám to uloží jako povinnost a my můžeme vždycky říkat, ‚my bychom ani nechtěli, ale stát nás prostě nutí‘.“ (rozhovor s M. Luxem 2022) Postoj obcí a neziskových organizací hodnotí Alexandr Reznikow (rozhovor 2022) z Českých priorit: „Obce si chtějí garantovat nějakou nezávislost s nakládáním s vlastním majetkem, zároveň uvítají, že stát uchopí ten problém víc systémově, koncepčně. [...] Vědí, že ten problém tam je a že ho nevyřeší samy. U neziskovek je také poptávka po zákoně, protože jsou placené z eurofondů a je otázka, jak moc je to udržitelné.“

Vít Lesák z Platformy kritizoval MMR kvůli tomu, že nezvládlo vhodně nastavit podmínky

programu Výstavba, aby byl lákavý pro obce a ony z něj chtěly čerpat. Díky dotačnímu programu Výstavba mělo být postaveno 1400 nových sociálních bytů. To kritizoval Vít Lesák jako nedostatečný počet pro celou Českou republiku a poukázal na potřebnost řešení krizové situace cílové skupiny dětí, která vyvolává emoce: „těch dvacet tisíc dětí v bytové nouzi nemůže čekat na důstojné bydlení čtyřicet let“. (Jelínek 2019: 6) Autor článku politolog Jelínek (ibid) k tomu doplňuje řečnickou otázku podtrhující naléhavost situace: „Nebo chceme, aby v provizoriu přežívaly až do stáří?“. Podle Alexandra Reznikowa (rozhovor 2022) z Českých priorit chybí i dostatek výzkumů, díky kterým by byly známy dopady bytové nouze a fungující nástroje k jejímu řešení. I přes to, že existují příklady z praxe ze zahraničí, nelze žádný z nich označit za ideální, zároveň nejsou přesně přenositelné na systém fungování jiného státu a jiného fungování samospráv (ibid).

6.4 Rozhodovací fáze

Původní návrh věcného záměru se do rozhodovací fáze nedostal. Až ke konci volebního období se do Poslanecké sněmovny dostal návrh zákona, který obsahoval část o dostupném bydlení.

6.4.1 Druhé otevření okna příležitostí (Decision Window)

- poslanecký návrh zákona v Poslanecké sněmovně

V létě 2020 předložila skupina poslanců v čele s Janem Birke (dále Jan Hamáček, Jan Chvojka, Roman Onderka, Ondřej Veselý, Kateřina Valachová, Tomáš Hanzel, Roman Sklenák, Petr Dolínek, Václav Votava, Alena Gajdůšková) sněmovně návrh *zákona o veřejně prospěšných společnostech bytových a výstavbě dostupného bydlení a o změně některých zákonů (zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších právních předpisů)* (dále zákon o veřejně prospěšných společnostech bytových) (PSP ČR 2021a). Vláda s navrhovaným zákonem nesouhlasila a vydala k němu záporné stanovisko 17. 8. 2020 (Vláda ČR 2020). První čtení v Poslanecké sněmovně proběhlo 27. ledna 2021, na jeho základě byl návrh zákona přikázán k projednání výborům. (PSP ČR 2021a)

V tomto bodě 18. března 2021 využila ministryně pro místní rozvoj Klára Dostálová (ANO) strategii balíčku politik a předložila Sněmovně společně s dalšími poslanci komplexní pozměňovací návrh zákona o veřejně prospěšných společnostech bytových, který obohatila o část týkající se právě dostupného bydlení (PSP ČR 2021a). Návrh zákona byl díky spojení s druhým zákonem postoupen přímo do Poslanecké sněmovny po prvním čtení původního znění. Neprošel tedy ani meziresortními připomínkami. Ministryně pro místní rozvoj Klára Dostálová (ANO) prý chtěla původně návrh zákona o dostupném bydlení dát do klasického legislativního procesu projednávání zákona (Právo 2021: 7). „Mezitím přišel do Sněmovny návrh poslanců ČSSD, který sklídl velkou kritiku, a my jsme se dohodli, že bychom to mohli použít jako nosič,“ řekla ministryně s tím, že tento proces ušetří čas a zákon bude mít větší šanci na prosazení (ibid). Zákon byl podle ní řádně prodiskutován a proto nevádí, že neprošel řádným legislativním procesem obsahujícím připomínky (ibid). S tím ovšem nesouhlasí všichni. „Musím říct, že s námi (pozn. MPSV) ani nebyl moc diskutován tím, že to byl nejprve poslanecký návrh“ (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022). S čímž souhlasí i Kristian Holan z MMR: „Do toho procesu MPSV prakticky nevstupovalo, jelikož se jednalo o poslanecký návrh, i to zapojení MMR samotného bylo hodně nesystematické a takové zvláštní“ (rozhovor s K. Holanem 2022). Úřednice z MMR, která připomínkovala návrh, říká, že nemohli vnímat návrh, který jim byl předložen, jako zákon o dostupném bydlení. „V podstatě tam nebyly jasně definované dopady na cílovou skupinu, takže jsme z toho neměli úplně dobrý pocit.“ (rozhovor s úřednicí z MMR 2022)

Návrh zákona se týkal družstevnictví, které spadá do gesce MMR. „V podstatě jsem nevěděla, čemu se věnují v tom družstevnictví. Bylo to hodně daleko od toho, aby se řešila cílová skupina. Přišlo mi to opravdu spíš jenom jako legislativní úprava sociálních družstev. Toho, jak budou financovány a jak budou fungovat“ (rozhovor s B. Špicarovou Staškovou 2022). Ten návrh zákona byl neproblematický v tom smyslu, že z něj nic nevyplývalo (rozhovor s K. Holanem 2022).

Výbory opakovaně přerušovaly projednávání zákona. Poslanec Jan Birke (ČSSD) předložil upravený komplexní pozměňovací návrh ještě 11. června 2021, tento návrh doporučil přijmout výbor pro sociální politiku a výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj, ostatní výbory se k němu již nevyjádřili. Výsledky všech jednání výborů a jejich stanoviska jsou shrnuty v tabulce č. 5. Dál už se zákon neprojednával (pozměňovací návrh doplnila v červenci ještě poslankyně Monika Červíčková) a do konce volebního období nedošlo

k jeho schválení. (PSP ČR 2021b) „Myslím, že tam byl opravdu nízký zájem to zpracovat (pozn. zákon o sociálním bydlení) ze strany kohokoliv. Protože to vlastně fakt nikomu nic nepřinášelo, tím myslím, že žádný z aktérů snad právě kromě pana poslance Birkeho neměl zájem na tom, aby ten zákon platil.“ (rozhovor s K. Holanem 2022)

Tabulka č. 5: Souhrn jednání a pozměňovacích návrhů zákona

Výbor:	Datum	Hlavní výsledek jednání
pro veřejnou správu a regionální rozvoj	18. 2. 2021	<ul style="list-style-type: none"> - Přerušuje projednávání návrhu zákona. - Stanovuje termín pro podání pozměňovacích návrhů. - Žádá MMR o zaslání odůvodněných stanovisek k pozměňovacímu návrhu
Jan Birke předkládá komplexní pozměňovací návrh sněmovně s částí o dostupném bydlení od ministryně Dostálové – 18. 3. 2021.		
pro sociální politiku	18. 3. 2021	Přerušuje projednávání návrhu zákona.
pro sociální politiku	31. 3. 2021	Přerušuje projednávání návrhu zákona, než bude předložen opravený komplexní pozměňovací návrh.
ústavně právní	31. 3. 2021	Přerušuje projednávání návrhu zákona do příští schůze výboru.
pro veřejnou správu a regionální rozvoj	31. 3. 2021	Přerušuje projednávání návrhu zákona v obecné rozpravě.
ústavně právní	28. 4. 2021	Přerušuje projednávání návrhu zákona do příští schůze výboru.
pro sociální politiku	11. 5. 2021	Přerušuje projednávání návrhu zákona.
ústavně právní	13. 5. 2021	Přerušuje projednávání návrhu zákona.

pro sociální politiku	8. 6. 2021	Přerušuje projednávání návrhu zákona.
Jan Birke předkládá Poslanecké sněmovně komplexní pozměňovací návrh zákona – 11. 6. 2021.		
pro sociální politiku	22. 6. 2021	Doporučuje sněmovně schválit komplexní pozměňovací návrh zákona.
pro veřejnou správu a regionální rozvoj	24. 6. 2021	Doporučuje sněmovně projednat a schválit komplexní pozměňovací návrh zákona.

(PSP ČR 2021a)

Návrh zákona o veřejně prospěšných společnostech bytových byl kritizován, a to zejména kvůli svému obsahu, který neřešil situaci se sociálním bydlením komplexně, a i přes to, že měl být pozměňovacím návrhem, jednalo se v podstatě o nový návrh zákona (Thuong Ly 2021; Právo 2021). Iniciativa Za bydlení (2021) ve své tiskové zprávě upozorňovala na to, že tento komplexní pozměňovací návrh, který má sice v názvu řešení dostupnosti bydlení, ale primárně řeší otázku zakládání veřejně prospěšných společností v oblasti bydlení a zabývá se tak jen segmentem celé problematiky. S tím souhlasí i experti, se kterými jsem prováděla rozhovory. „Ten návrh zákona nenaplňoval účel zákona o sociálním bydlení, ať už z pohledu narativu, že je potřeba určit povinnost, nebo narativu, že je potřeba někoho koordinovat“ (rozhovor s K. Holanem 2022).

Ani do konce volebního období druhé vlády Andreje Babiše se nepodařilo legislativně ukotvit problematiku sociálního či dostupného bydlení.

6.5 Analýza klíčových aktérů za druhé vlády Andreje Babiš

I v tomto vládním období do nastolení agendy i prosazování zákona o sociálním bydlení zasahovalo velké množství aktérů, kteří jsou shrnutí v tabulce č. 6.

Tabulka č. 6: Analýza klíčových aktérů – druhá vláda A. Babiše

	Role	Konkrétní aktér/ři	Příslušnost aktérů	Role v MSF	Zájem	Zdroje a použité strategie
Jednotlivci	Premiér	Andrej Babiš	ANO	Promotér, rozhodovatel	Nastolení agendy	Výborné - Emoce
	Ministr MMR	Klára Dostálová	ANO	Promotér, tvůrce politiky, rozhodovatel	Nastolení agendy, návrhy řešení	Výborné - Balíček politik - Salámová taktika
	Ministr MPSV	Petr Krčál, Jana Maláčová	ČSSD	Promotér, tvůrce politiky, rozhodovatel	Nastolení agendy	Dobré
	Ministr financí	Alena Schillerová	ANO	Tvůrce politiky, rozhodovatel	Nastolení agendy	Výborné
	Poslanec	Jan Birke	ČSSD	Tvůrce politiky, rozhodovatel	Nastolení agendy o obecně prospěšných spol. bytových	Dobré - Balíček politik
	Prezident	Miloš Zeman	Nestraník		Nevyjadřoval se	Výborné
Kolektivní aktéři	Skupina poslanců	Klára Dostálová, Jan Birke, Jan Hamáček, Jan Chvojka, Roman Onderka, Ondřej Veselý, Kateřina Valachová, Tomáš Hanzel, Roman Sklenák, Petr Dolínek, Václav Votava, Alena Gajdušková	ČSSD, ANO	Tvůrci politik, rozhodovatelé	Nastolení agendy o obecně prospěšných spol. bytových, návrhy řešení	Výborné - Balíček politik
	MPSV	Jana Maláčová		Tvůrci politik, rozhodovatelé	Nastolení agendy, návrhy řešení	Dobré

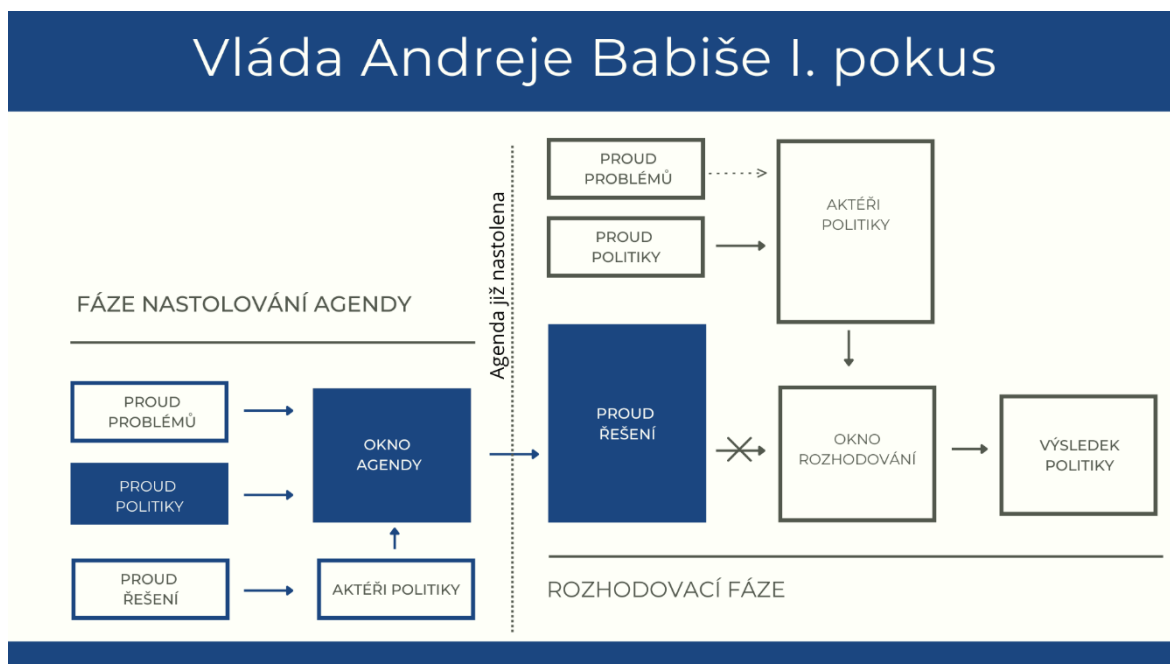
MMR	Klára Dostálová		Tvůrci politik, promotéři, rozhodovatelé	Nastolení agendy, návrhy řešení	Výborné
MF	Ministryně, úředníci		Tvůrci politik, rozhodovatelé	Rozhodnutí o agendě a poskytnutých finančních nákladech	Výborné
Piráti	Ivan Bartoš a další členové strany	Piráti	Rozhodovatelé	Návrhy řešení	Dobré
Agentura pro sociální začleňování	Experti, úředníci	MMR	Experti	Znalost problému, návrhy řešení	Výborné
Platforma pro sociální bydlení	Experti		Problem brokers, expert, promotéři	Nastolení agendy, znalost problému, návrhy řešení	Omezené
Akademie věd ČR	Experti		Experti	Výzkum problému, návrhy řešení	Omezené
Zástupci obcí a krajů			Experti	Znalost problému, praktická realizace	Velmi dobré
Média	Novináři		Média	Prezentace problému	Dobré - Emoce - Rámování

(Mouralová 2019: 88, upraveno autorkou)

6.5.1 Shrnutí kapitoly v optice MSF

Vládní období Andreje Babiše (27.6.2018-17.12.2021) se liší od Sobotkova tím, že agenda potřebnosti zákona byla již nastolena z předchozího vládního období, kdy se na zákoně aktivně pracovalo. Proud problémů zůstal obdobný jako v předchozím období. Proud politik se změnil tím, že vládnoucí stranou se stalo ANO a hlavním gestorem MMR. Zároveň je důležité zmínit, že velká část politické reprezentace zůstala stejná, i když se lišilo obsazení jednotlivých postů. Při nástupu druhé vlády Andreje Babiše mělo řešení zákona o sociálním bydlení politickou podporu. I tato vláda se k jeho vypracování zavázala ve svém vládním prohlášení. Dva měsíce po začátku vládního období bylo ale upuštěno od práce na věcném záměru zákona, přestože byl v podstatě hotový ze strany MMR, které bylo v tomto období hlavním gestorem tvorby zákona. Druhý pokus o legislativní zakotvení sociálního bydlení proběhl až ke konci volebního období této vlády, kdy byl k poslaneckému návrhu zákona o veřejně prospěšných společnostech bytových doplněný dodatek o dostupném bydlení. Ani tento pokus se nepodařilo prosadit. Na obrázku č. 3 jsem zjednodušeně znázornila proces nastolování agendy a následné rozhodovací fáze na začátku vládního období Andreje Babiše.

Obrázek č. 3: Schéma Multiple Stream Framework – vláda A. Babiše I

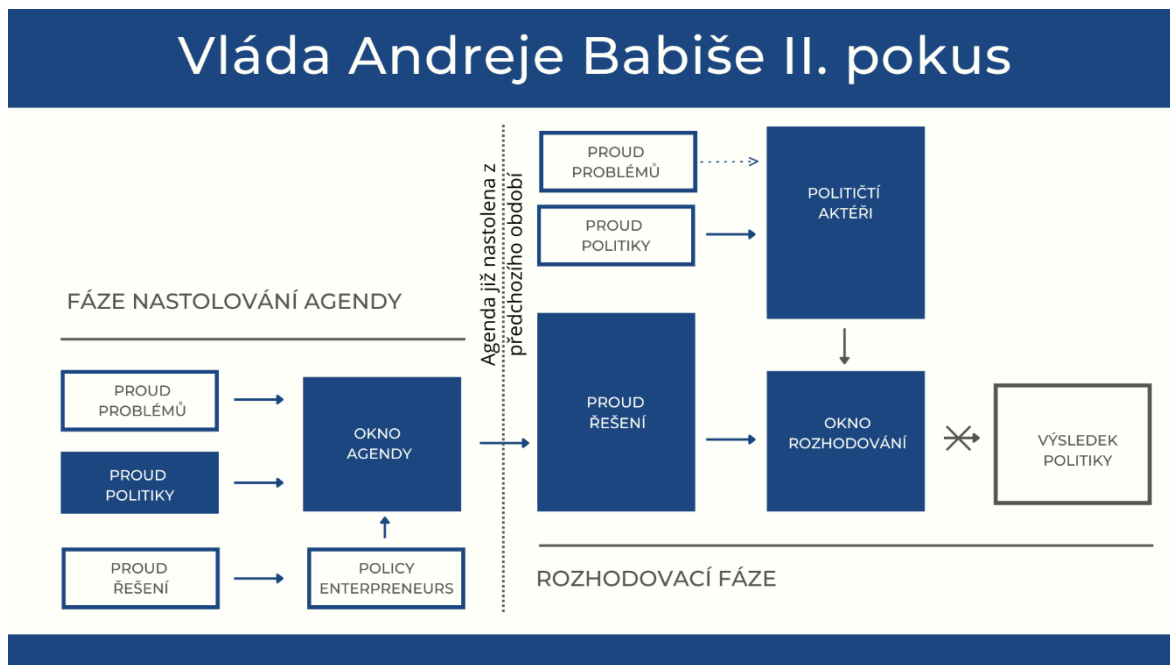


(Potůček a kol. 2016: 56; Herweg et al. 2017: 31; upraveno autorkou)

Proud problémů zůstal obdobný jako v předchozím období, kdy se tímto zákonem aktivně zabývala předchozí vláda a díky politickému zájmu na řešení bytové nouze se dostala agenda i do programového hlášení vlády Andreje Babiše. Okno agendy se tak otevřelo z proudu politiky. MMR chystalo věcný záměr zákona v proudu řešení, práce na něm byly ale krátce po nastolení nové vlády přerušeny, nedostal se tak ani do prvního čtení v Poslanecké sněmovně, a proto tento proces skončil v proudu řešení a nedostal se do okna rozhodování.

Obrázek č. 4 popisuje situaci, kdy byla nastolena agenda potřeby přijetí zákona o sociálním bydlení ze začátku vládního období. Znázorňuje druhý pokus o prosazení zákona ke konci volebního období, kdy byl předložen poslanecký návrh zákona o veřejně prospěšných společnostech bytových s přidanou částí o dostupném bydlení od ministryně pro místní rozvoj Kláry Dostálové (ANO), čímž se otevřelo okno rozhodování, kde byl následně návrh zákona projednáván. Hlavními politickými aktéry v procesu byly výbory, které se k návrhu vyjadřovaly. Návrh neměl podporu vlády a docházelo ke zdržování procesu rozhodovateli. Ani v tomto případě nedošlo k přijetí navrženého zákona.

Obrázek č. 4: Schéma Multiple Stream Framework – vláda A. Babiše II



(Potůček a kol. 2016: 56; Herweg et al. 2017: 31; upraveno autorkou)

7. Komparace dvou vládních období v optice

MSF

Vláda sestavená Bohuslavem Sobotkou v roce 2014 byla většinová, oproti tomu vládu Andreje Babiše se podařilo sestavit až na druhý pokus a jednalo se o vládu menšinovou. Ani v jednom období nebyly identifikovány události, které by odváděly pozornost od řešení problému. Záměr vytvořit zákon o sociálním bydlení měly sice obě vlády zaneseny ve svém programovém prohlášení, ve vládě Andreje Babiše ale nebyla velká politická vůle situaci. Místo toho nabídla vláda dotační program Výstavba, kterým chtěla řešit bytovou nouzi a práce na věcném záměru zákona ze strany hlavního gestora MMR skončily dva měsíce po začátku vládního období. Oproti tomu za vlády Bohuslava Sobotky opravdu vznikl věcný záměr zákona, který byl připomínkový velkým množstvím aktérů. Průběh připomínkování ukázal na významné neshody ohledně samotného nastavení zákona.

Neshody na podobě zákona

Ze zkoumání obou vládních období se ukazuje, že není problém na shodě potřebnosti zákona, ale na jeho konkrétní podobě. Právě diskuse ohledně nastavení zákona byly v obou obdobích stěžejní příčinou nepřijetí zákona a záměrného prodlužování legislativních procesů. Objevují se tři hlavní neshody. První z nich je definování velikosti cílové skupiny. Čím větší bude cílová skupina, tím vyšší budou náklady veřejných rozpočtů. Na druhou stranu úzká cílová skupina se nesetkává s tak velkou podporou jak ze strany veřejnosti, tak ze strany politických aktérů. S tím úzce souvisí celospolečenský důraz na hodnotu zásluhovosti, které se aktéři obávají jako problematické, jelikož se často jedná o osoby sociálně vyloučené. Shoda není ani na úrovni vlády, kdy by MMR chtělo užší cílovou skupinu, oproti tomu MPSV širší. Problémem návrhu zákona je také křížení kompetencí mezi těmito dvěma ministerstvy a nefunkční spolupráce mezi nimi.

Druhá neshoda je samotné financování řešení, které bylo také hojně diskutované. Ministerstvo financí musí z hlediska přerozdělování peněz zvažovat důležitost jednotlivých veřejných politik a prioritizovat je. Náklady na aplikaci zákona budou tím vyšší, na čím širší skupinu obyvatelstva bude mířen. Což souvisí s předchozím bodem. Vysoce nákladné řešení by mělo větší celospolečenskou podporu, nemusí být ovšem prosaditelné z hlediska zátěže

veřejných rozpočtů. Obce by chtěly, aby financování šlo ze státního rozpočtu a jich se tak nedotklo.

Poslední neshodou je otázka, zda má stát obcím nařizovat povinnost sociální bydlení zřizovat, nebo má poskytnout pouze právní rámec určitého vedení v tomto směru a samotné rozhodnutí bude na obcích. Názor na tuto otázku se nedá mezi obcemi rozdělit do dvou stejných táborů, dá se říct, že jsou to spíše dva diskurzy na škále. Některé by povinnost uvítaly, aby nebyla politická zodpovědnost za zřizování sociálního bydlení a potenciální negativní reakce od voličů na jejich bedrech. Jiné si chtějí nechat svoji autonomii a sociální bydlení chtějí řešit po svém a podle svého vlastního nastavení cílových skupin. Z takového řešení nejčastěji vypadává právě nejpotřebnější skupina osob bez střechy nad hlavou, jejíž podpora není politiky příliš výhodná.

Tyto neshody velkého množství aktérů dělají ze zákona o sociálním bydlení ne příliš atraktivní politický bod, jelikož se vždy najde velká skupina, která nebude s navrženým řešením souhlasit. Zdá se, že toto hrálo důležitou roli ve druhém vládním období Andreje Babiše, kdy se hned na začátku vládního období od řešení problému upustilo a na konci volebního období byla snaha ho řešit jen z malé části, která vlastně nic konkrétního ohledně sociálního či dostupného bydlení neřešila.

Aktéři a jejich strategie

Aktérů zasahujících do procesu prosazování zákona o sociálním bydlení je opravdu mnoho. Nejvýznamnějšími promotéry v obou obdobích byl vždy premiér a ministr ministerstva, které bylo hlavním gestorem zákona v daném období. U Bohuslava Sobotky vytvářel tlak na prosazení zákona i prezident Miloš Zeman, který se ale k zákonu ve vládním období Andreje Babiše veřejně nevyjadřoval. Důležitým kolektivním aktérem byla média, která rámovala pohled na problematiku a ve kterých se často vyjadřovali političtí aktéři, ať se jednalo o promotéry politiky, nebo její odpůrce. Z kolektivních aktérů se na vytváření zákona podílelo MPSV a MMR, při výměně politické reprezentace si vyměnily post gestora a spolugestora zákona, čímž se měnilo i pojetí konceptu zákona. Ze zájmových skupin byla signifikantním promotérem Platforma pro sociální bydlení, která se léta snažila dostat zákon do politické agendy, a i v dalším období vyvíjela tlak na tvůrce politik a rozhodovatele.

Už na vládní úrovni byly rozličné názory na uchopení zákona a jeho nastavení. Křížení kompetencí i názorů z hlediska řešení problematiky MMR a MPSV někdy komplikovalo

společná jednání. (rozhovory s P. Senegou 2022; B. Špicarovou Staškovou 2022; rozhovor s M. Luxem 2022) Spolupráci MMR a MPSV popisuje Petr Senega z Akademie věd ČR jako animózní: „Tam funguje do nějaký míry systém toho meziresortního připomínkování, ale vlastně už od počátku tam byla znát jednoznačně animozita, která byla na překážku.“ (rozhovor s P. Senegou 2022) I přes to, že MMR a MPSV měly na návrhu zákona spolupracovat, výsledkem bylo spíše „házení si klacků pod nohy“ a spolupráce probíhala jen na oficiální bázi (rozhovor s P. Senegou 2022). Také Martin Lux (rozhovor 2022) vnímá vztah MMR a MPSV spíše jako sporný než jako spolupráci: „V některých chvílích to bylo spíš konkurenční, protože MPSV si jelo svoji notu sociálního bydlení a MMR zas jinou. Ale jindy se zase dokázali sejít a domluvit se. Ale spíš tam byla asi konkurence, nebo taková ne úplně ideální spolupráce, než by třeba byl nějaký ideál.“

Proti návrhu zákona byly ve vládním období Bohuslava Sobotky zejména strany ANO, KDU-ČSL, TOP 09, ODS. U Andreje Babiše byl návrh, který se dostal do rozhodovací fáze, vládou odmítnut. S návrhem nakonec souhlasil jen výbor pro sociální politiku a výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj.

Změnu přístupu k tvorbě zákona je vidět při nastoupení druhé vlády Andreje Babiše, kdy začíná být více skloňované *dostupné bydlení* místo označení *sociální bydlení*. Zároveň nebyl vyvíjen tak velký politický tlak na tvorbu zákona a jeho následné prosazení jako v předchozí vládě Bohuslava Sobotky.

Expertí byli zapojeni zejména do přípravy zákona o sociálním bydlení, které se dostalo do rozhodovací fáze ve vládním období Bohuslava Sobotky. Jelikož u Andreje Babiše došlo velmi brzo od upuštění od práce na věcném záměru a druhý pokus o prosazení zákona nebyl příliš diskutovaný ani na vládní úrovni, experti zde neměli velké slovo.

Z nevládních aktérů do procesu zapojovala zejména Platforma pro sociální bydlení, SMO a obce samotné a média. SMO a obce využívali svoji roli silného politického aktéra a tlačili na vládu, aby ustoupila z některých svých požadavků, což se jim také podařilo.

U Bohuslava Sobotky se využívaly ústupky, jelikož zákon byl projednáván mnoha aktéry, což vedlo k velkému množství výhrad a promotéři tak chtěli ústupky zvýšit své šance na prosazení zákona. Ve vládním období Andreje Babiše byl využit balíček politik a salámová taktika při prosazování poslaneckého návrhu zákona. V obou obdobích

promotéři využívali rámování problému zejména v médiích. Média v období vlády Bohuslava Sobotky rámovala zákon pomocí symbolu socialismu, kdy se snažila negativně rámovat nastavení zákona. Ve vládním období Andreje Babiše využili promotéři manipulaci v médiích, když tvrdili, že se na přípravě zákona pracuje v době, kdy bylo již od práce na věcném záměru upuštěno. Rozhodovatelé využívali emoce a často se k tématu vyjadřovali v médiích.

Strategii emocí využívali promotéři, tvůrci politik i rozhodovatelé pro prosazení svého názoru k problematice. Emoce využívali promotéři často při poukazování na viníky nepřijetí zákona a volání po urgentní nutnosti zákon prosadit. Odpůrci návrhu zákona emoce využívali k poukazování na chyby, které by navrhované nastavení mohlo přinést.

Neúspěšnou strategii využily obě vlády, kdy návrh zákona předložily až ke konci vládního období, kdy se návrhy nestihly projednat. U vlády Andreje Babiše došlo k předložení až na sklonku volebního období, což se vláda snažila zachránit salámovou taktikou. Významnou strategií rozhodovatelů bylo pak zdržování procesu přijímání zákona, což vždy vyústilo k neúspěchu přijetí.

Otevírání a zavírání oken příležitostí

Řešení zákona o sociálním bydlení se dostalo do politického diskurzu výrazněji až za vlády Bohuslava Sobotky, kdy se otevřelo okno agendy v proudu problémů při výměně politické reprezentace. Šlo o důsledkové spojování proudů na základě hledání řešení pro identifikovaný problém. Při nastoupení vlády Andreje Babiše zůstal proud problémů obdobný jako u Sobotky. Změnila se ovšem politická reprezentace, kdy se vlády ujala strana ANO a došlo ke změně hlavního gestora zákona z MPSV na MMR. Vláda zanesla přípravu zákona do svého programového prohlášení, čímž se otevřelo okno agendy. I přes to, že existoval připravený zákon z předchozího období, který mohla nová vláda využít a otevřít tak okno z proudu řešení, rozhodla se navrhnout nový zákon. Okno agendy se tedy otevřelo z proudu politik, jelikož agenda řešení zákona existovala již z předchozího vládního období. Tento způsob spojování proudů se nazývá doktrinální, který využívají zejména strany, které vyhrály volby a chtějí splnit své volební sliby. To jsou hlavní rozdíly mezi dvěma zkoumanými obdobími při otevírání okna agendy.

Ve vládním období Bohuslava Sobotky se dostal návrh zákona do Poslanecké sněmovny po mezíresortních připomínkách, kdy se tedy otevřelo okno rozhodování. Návrh neprošel

ani prvním čtením a v průběhu projednávání docházelo k jeho zdržování odpůrci zákona. S koncem volebního období došlo k uzavření okna rozhodování kvůli nedostatku času. Ve vládním období Andreje Babiše se okno uzavřelo dvakrát. Prvně kvůli upuštění od plánu pracovat na věcném záměru zákona na začátku volebního období. Rozdíl byl tedy, že rozhodnutí, které vedlo k uzavření okna, padlo v tomto případě ze strany promotérů. Podruhé se okno rozhodování v tomto období otevřelo při „přilepení“ části zákona o dostupném bydlení k poslaneckému návrhu zákona o veřejně prospěšných společnostech bytových. Zde podobně jako u Bohuslava Sobotky nezbývalo moc času do konce volebního období a docházelo ke zdržování celého procesu. Okno rozhodování bylo uzavřeno stejně jako u Sobotky koncem vládního období.

8. Limity výzkumu

Prvním limitem výzkumu je jeho aplikovatelnost pouze na dané případy, a tedy jeho nepřenositelnost.

Jelikož do procesu je zapojena velká řada aktérů, je obtížné podrobit analýze všechny a získat jejich pohled na situaci. Nikdy nebude možné odhalit všechny zájmy a záměry aktérů, často mohou být i skryté a nelze je analyzovat ani rozhovorem přímo s aktérem. I přes to, že v práci pracuji s kolektivními aktéry, neznamená to, že opravdu všichni z dané skupiny musí mít názor, který je pro kolektivum příznačné. To je potřeba brát v úvahu. Proto jsem také zvolila formu expertních rozhovorů, kteří problematice dobře rozumějí, abych si mohla udělat kvalitní přehled o celém procesu a aktérem do něj zasahujících.

Multiple Stream Framework je považována za nejasnou teorii s poměrně abstraktními pojmy a koncepty, které jsou těžce měřitelné. Výzkum pracoval s koncepty, které se mohou posuzovat z více úhlů a mohou být různě interpretovány, například nálada ve společnosti, nebo hodnotové postoje aktérů. Kritika je směřovaná také na to, že teorie předpokládá, že tvůrci politik mají nejasné preference, na rozdíl od promotérů, kteří přesně vědí, co chtějí prosadit. To vypadá, že ne všichni političtí aktéři mají politické preference. Což je problematické tvrzení.

9. Diskuze

Hned ze začátku chci poznamenat, že výzkumy používající teoretický rámec MSF, se kterými jsem se setkala, se zabývají ukončenými politickými procesy, kdy došlo k prosazení politiky. V mnou zkoumaných případech došlo k ukončenému procesu nastolení agendy, ale z rozhodovací fáze ani v jednom případě neunikl žádný schválený politický výstup ve formě zákona. Tento jiný pohled na politiky může být přínosný pro další výzkumy.

V práci jsem porovnávala dvě volební období, ve kterých se promotéři politik snažili o spojení proudů, které by vedlo k prosazení politiky. Proudů v obou obdobích se sobě podobaly. Proud problémů se nijak významně nezměnil, v proudu politik došlo ke změně v rámci organizační struktury, ale velká část aktérů zůstala nezměněná. V proudu řešení vždy existovala varianta vzniku zákona. Promotérům se pokaždé podařilo ve fázi nastolování agendy propojit tři proudy, jak odpovídá MSF (Zahariadis 2007: 36). Specifikum ve vládním období Andreje Babiše bylo otevření okna agendy v proudu politik doktrinálním spojováním. U Sobotkovi vlády došlo k otevření okna agendy v proudu problémů důsledkovým spojováním, což je pro MSF příznačnější (Herweg et al. 2017: 27).

Ani v jednom období neproběhla událost, která by upoutala pozornost politiků takovým způsobem, aby zasáhla do procesu nastolování agendy, ani rozhodování. I přes to, že za vlády Andreje Babiše vypukla pandemie COVID-19, promotéři měli čas na prosazení zákona před tím a sami na začátku volebního období od záměru práce na zákonu ustoupili.

V obou obdobích se lišily už základní strategie přístupu k problematice. Sobotkova vláda na návrhu zákona pracovala s více aktéry a probíhaly rozsáhlé připomínky, kvůli kterým vláda podnikala ústupky a změny rámování problémů například z povinností obcí udělat nepovinnost. Což mohlo přinést podle teorie úspěch.

Ve vládním období Andreje Babiše se řešení bytové nouze začalo rámovat spíše jako řešení dostupného bydlení obecně, na které chtěla vláda reagovat zvýšenou výstavbou a změnou legislativy ohledně družstevního bydlení. Nebyl tedy dostatečný zájem na prosazení politiky ze strany promotérů, což hrálo velkou roli v neprosazení, jelikož úspěšnými promotéři jsou ti, kteří do prosazování svého zájmu investují své zdroje, což v tomto případě nenastalo (Kingdon 1995: 179). Vláda velmi rychle od záměru pracovat na zákonu upustila a použila až ke konci volebního období balíček politik, aby prosadila salámovou taktikou alespoň část

zákona o dostupném bydlení. Tento pokus neměl velké šance na úspěch, protože byl předložen pozdě, a navíc připojený k zákonu, který neměl už historicky úspěch.

Odpůrci politik požívali strategii zdržování, která byla v obou obdobích úspěšná, protože oba zákony skončili v rozhodovací fázi skončením vládního období.

V tabulce č. 7 na následující stránce je shrnuté porovnání dvou vládních období, ve kterých byla nastolena agenda vytvoření zákona o sociálním bydlení a v navazující tabulce č. 8 je popsána rozhodovací fáze obou vládních období.

V současné době je řešení bytové nouze stále palčivějším tématem, s válkou na Ukrajině se v ČR zvýšil počet obyvatel, vzrostly ceny energií i nájemního bydlení. V současné době je téma zákona stále v politickém diskurzu. Na Českou republiku je vyvíjen tlak ze strany OECD, Světové banky a Evropské komise, aby situaci řešila. (rozhovor s A. Reznikowem 2022) Politici už mluví hlavně o zákoně o dostupném bydlení, který nyní připravuje MMR, které „je nyní v rukou Pirátů, takže tam je znát větší důraz na to, že to chtějí prosadit. Šéfem důležitého odboru na MMR se stal Vít Lesák, který byl ředitelem Platformy pro sociální bydlení, takže jsou to lidi, kteří se opravdu o ten zákon dlouhodobě snaží. Takže věříme, že to vyjde.“ (rozhovor s M. Luxem 2022)

Experti už jsou ohledně spolupráce s vládou opatrnější, jelikož z jejich práce nikdy nevzešel chtěný zákon. Zvolili už pasivnější roli oproti dřívější době. „Z ministerstva nám byla nabídnuta spolupráce, ale odpověděli jsme jim, že raději budeme jenom spíš oponovat jejich návrhy než přicházet s vlastními návrhy.“ (rozhovor s M. Luxem 2022)

Tabulka č. 7: Fáze nastolování agendy komparace

		Sobotkova vláda	Babišova vláda
Proud problémů	Události zaměřující pozornost	Ne	COVID-19 ale nebyl zjištěn vliv na tvorbu politiky.
	Změna rámování problému	Ano. Vznik koncepce sociálního bydlení 2015-2025.	Ano – zaměření na výstavbu a družstevní bydlení.
	Rámce (důvod pro vznik nové právní normy)	<ul style="list-style-type: none"> - Povinnost situaci řešit kvůli evropské legislativě (potřeba zajistit všem občanům odpovídající bydlení v souladu s mezinárodním i evropským právem) - Navyšující se počet osob ohrožených nebo přímo v bytové nouzi - Málo bytů ve vlastnictví obcí (privatizace) - Obchod s chudobou 	<ul style="list-style-type: none"> - Převzetí nevyřešené agendy - Povinnost situaci řešit kvůli evropské legislativě (potřeba zajistit všem občanům odpovídající bydlení v souladu s mezinárodním i evropským právem) - Vysoký počet osob ohrožených nebo v bytové nouzi - Málo bytů ve vlastnictví obcí (privatizace) - Pokračující obchod s chudobou - Rostoucí ceny výdajů na bydlení, energie (pozdější téma)
	Vliv voleb na rámec	Ano, téma se dostalo do vládní agendy.	Ano, téma zůstalo ve vládní agendě. Došlo ke změně hlavního gestora na MMR. Ke vládě se dostalo ANO, které v minulém období návrhu oponovalo.
Proud řešení	Možnosti řešení	Povinnost obcí Úzká cílová skupina Široká cílová skupina Zapojení soukromých pronajímatelů Využití neobydlených bytů Bytová družstva Výstavba Využití peněz z evrop. fondů	Přeprocování zákona z předchozího volebního období Program Výstavba Právní rámec bez povinnosti obcí Bytová družstva
	Hodnoty	<ul style="list-style-type: none"> - Otázka potřebnosti zákona - Rozpor mezi MMR a MPSV 	<ul style="list-style-type: none"> - Otázka politické prioritizace řešení zákona - Rozpor mezi MMR a MPSV
	Technická proveditelnost	Částečně (výhrady ke koncepci)	Ne

Proud politiky	Gestor zákona o sociálním bydlení	MPSV	MMR
	Složení sněmovny (počet mandátů)	ČSSD (50), ANO (47), KDU-ČSL (14) - většina (111) KSCM (33), TOP09 (26), ODS (16), Úsvit (14)	ANO (78), ČSSD (15) – menšina (93) ODS (25), Piráti (22), SPD (22), KSCM (15), KDU-ČSL (15), TOP 09 (9), STAN (6)
	Personální změny ve výkonné a zákonodárné moci	Ano post ministryně pro místní rozvoj	Ano post ministra práce a sociálních věcí místopředseda vlády
	Kampaně zájmových skupin	Vznik Platformy pro sociální bydlení	
Okno příležitosti	Otevírání	V proudu problémů	V proudu politiky
	Důvody trvání	Tlak ČSSD na udržení agendy, slib v programovém prohlášení vlády	Slib v programovém prohlášení vlády
	Riziko zavření	Časová náročnost, neshoda na povinnostech a financování	Časová náročnost, nezájem politiků
	Propojování proudů	Důsledkové spojování	Doktrinální spojování
Promotéři		Platforma pro sociální bydlení Akademie věd ČSSD	Platforma pro sociální bydlení ANO a ČSSD

(Angelovská 2021: 105; upraveno autorkou)

Tabulka č. 8: Fáze rozhodovací komparace

		Sobotkova vláda – návrh zákona o sociálním bydlení	Babišova vláda – poslanecký návrh zákona o veřejně prospěšných společnostech bytových
Proud problémů	Události zaměřující pozornost	Ne	COVID-19 ale nebyl zjištěn vliv na tvorbu politiky.
	Rámce v průběhu rozhodování	Návrh zákona. Změna návrhu zákona.	„Přilepení“ části zákona o sociálním bydlení k poslaneckému návrhu zákona o veřejně prospěšných společnostech bytových
	Vliv voleb na rámec	Ne	Ne
Proud řešení	Možnosti řešení	Ne/povinnost obcí Nastavení financování Cílová skupina	Zakládání veřejně prospěšných společností v oblasti bydlení
	Hodnoty	Zásluhovost	NE rozpor mezi navrhovateli a vládou s výbory
	Technická proveditelnost	Částečně. Výhrady ze stran obcí. - Bytový fond - Financování Nastavení sociální dávky doplatku na bydlení	Zákon neukládal povinnosti
	Strategie prosazování	Ústupky Emoce Rámování	Rámování pomocí médií Balíček politik Salámová taktika
Proud politiky	Gestor zákona o sociálním bydlení	MPSV	MMR
	Složení sněmovny (počet mandátů)	ČSSD (50), ANO (47), KDU-ČSL (14) - většina (111) KSČM (33), TOP09 (26), ODS (16), Úsvit (14)	ANO (78), ČSSD (15) – menšina 93 ODS (25), Piráti (22), SPD (22) KSČM (15), KDU-ČSL (15), TOP 09 (9), STAN (6)
	Personální změny ve výkonné a zákonodárné moci	Ano MLP	Ne
	Kampaně zájmových skupin	Tlak obcí vůči nastolení povinnosti ze stran obcí Vznik iniciativy Mít svůj domov	Ne
Okno příležitosti	Otevírání	V proudu politiky	V proudu politiky
	Důvody trvání	Tlak ČSSD na udržení agendy	Tlak ANO a ČSSD na udržení agendy
	Riziko zavření	Konec vládního období	Konec vládního období

Promotěři	Promotěři	MPSV MMR	ČSSD ANO Skupina poslanců v čele s Janem Birke a Klárou Dostálovou
------------------	-----------	-------------	--------------------------------------------------------------------------

(Angelovská 2021: 108; upraveno autorkou)

10. Závěr

Hlavními příčinami nepřijetí zákona byly tři hlavní neshody ohledně nastavení zákona. První z nich byla velikost cílové skupiny, na které nebyla shoda jak mezi zájmovými skupinami, tak ani na úrovni vlády. Druhou neshodou, která úzce souvisí s definováním cílové skupiny, je financování realizace zákona. Poslední neshoda se týkala určení povinností a práv obcí, které sociální bydlení mají zřizovat. Tyto neshody znesnadňují přijetí zákona, protože s velkou skupinou angažovaných aktérů a velkou škálou různých zájmů, se nejedná o tolik atraktivní politický bod, který by uspokojil většinu.

Jak jsem zmínila, v této problematice se pohybuje celá řada aktérů. Lze je rozdělit do tří hlavních kategorií. Dali by se rozdělit do tří hlavních kategorií promotérů, rozhodovatelů (podporovatelé a odpůrci) a expertů. Hlavními promotéry z politických aktérů v obou vládních obdobích byl vždy premiér, vládnoucí strana a hlavní gestor nastolení politiky. Ti určovali směr, jakým se zákon ubírá. Důležitým nevládním promotérem byla v obou obdobích Platforma pro sociální bydlení. Rozhodovatelé nebyli ve vládních obdobích stejní, jelikož složení vlády bylo jiné. Z hlediska politických priorit byla zákonu o sociálním bydlení věnovaná větší pozornost ve vládním období Bohuslava Sobotky než ve vládním období Andreje Babiše.

Lišily se i přístupy a strategie aktérů v obou obdobích. V prvním porovnávaném vládním období bylo využíváno strategií emocí a ústupků. Ve vládním období Andreje Babiše byl využit balíček politik a salámová taktika při prosazování poslaneckého návrhu zákona. V obou obdobích promotéři využívali rámování problému zejména v médiích, které bylo protichůdné podle toho, zda ho formovali odpůrci, nebo promotéři. V prvním sledovaném období byli experti výrazně více zapojeni do přípravy zákona, protože v druhém období se brzo upustilo od věcného záměru a nebylo to příliš diskutováno.

Okno agendy se otevřelo v prvním sledovaném období v proudu problémů, ve druhém se lišilo a otevřelo se v proudu politik. Okno rozhodování se v obou případech otevřelo proudu politiky. I přes to, že vláda Andreje Babiše měla výhodu a mohla navázat na připravený zákon z předchozího vládního období, rozhodli se práce na záměru ukončit a došlo tak k výrazně rychlejšímu zavření okna než u Bohuslava Sobotky.

Odhalené kritické body se dají využít při příští snaze o prosazení zákona o sociálním či dostupném bydlení. Pro úspěšné propojení tří proudů, které by vedlo až ke schválení zákona je důležité sladit aktéry a komunikovat i s aktéry mimo schvalovací proces, aby se mohli k tématu vyjádřit a společně najít nejlepší alternativu řešení. Důležité je, aby existoval opravdový politický zájem, pokud má dojít k prosazení řešení.

11. Summary

The aim of my thesis is to describe and analyse the process of enforcement of the Act on Social Housing in two governmental periods and to find out the reasons for not passing the Act. I am comparing the government term of Bohuslav Sobotka (29.1.2014 - 13.12.2017) and the second government term of Andrej Babiš (7.6.2018 - 7.12.2021). The work also aimed to identify the strategies of actors who participated in the enforcement of the law and to compare the circumstances of opening and closing windows of opportunities. In both periods of government, there has been a failure to pass a law due to the end of the election period.

12. Použitá literatura

1. ANGELOVSKÁ, Olga, 2021. *(Ne)úspěch změny organizačně právního uspořádání českých nemocnic*. Praha. Disertační práce (Ph.D.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky.
2. BAJTLER, Martin, 2016. „Na vznik sociálního bydlení máme málo místa i bytů“. *Mladá fronta DNES*.
3. BRAGA, Michela a Pietro PALVARINI, 2013. *Sociální bydlení v EU* [online]. 2013. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/c73c2300-eb55-4274-9a38-da1d1e89cd45/socialni-bydleni-v-eu.pdf>
4. ČERNÝ, Aleš, 2015a. Bydlení všem. Zajistí ho obce, zaplatí stát. *Mladá fronta DNES*.
5. ČERNÝ, Aleš, 2015b. Nový úkol pro obce, mají zajistit bydlení. *Mladá fronta DNES*.
6. ČTK, 2014. Nová koncepce sociálního bydlení bude do září. *Právo*.
7. ČTK, 2015a. Česku stále chybí koncepce sociálního bydlení. *Právo*.
8. ČTK, 2015b. Koncepce sociálního bydlení má vést ke konci bezdomovectví. *Právo*.
9. ČTK, 2015c. Sociální bydlení má být dostupnější, plánuje vláda. *Právo*.
10. ČTK, 2017. Průzkum: sociální bydlení podporuje většina kandidátů. *Právo*.
11. ČTK, 2019a. Dávky na bydlení mají dostávat jen nemajetní. *Právo*.
12. ČTK, 2019b. Pojišťovny: místo zdanění deset miliard do bydlení. *Právo*.
13. HANCOCK, Beverly, Elizabeth OCKELEFORD a Kate WINDRIGE, 2009. *An Introduction to Qualitative Research* [online]. B.m.: The NIHR RDS for the East Midlands / Yorkshire & the Humber. Dostupné z: https://www.rds-yh.nihr.ac.uk/wp-content/uploads/2013/05/5_Introduction-to-qualitative-research-2009.pdf
14. HAVELKOVÁ, Eva a Eva ZAHRADNICKÁ, 2016. Revoluce v sociálním bydlení. *Mladá fronta DNES*.
15. HENDL, Jan, 2005. *Kvalitativní výzkum: Základní teorie, metody a aplikace*. 1. vyd. ISBN 80-7367-040-2.
16. HERWEG, Nicole, Nikolaos ZAHARIADIS a Reimut ZOHLNHÖFER, 2017. The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. In: *Theories of the Policy Process*. ISBN 978-0-429-49428-4.

17. HOLÝ, Jan, 2018. Babiš: Sociální bydlení mají stavět obce. *Právo*.
18. CHARITA ČR, 2021. Ústavní soud zrušil bezdoplatkové zóny, které vedly k diskriminaci sociálně slabých. *Charita České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.charita.cz/aktuality/z-domova/ustavni-soud-zrusil-bezdoplatkove-zony-ktere-vedly-k-diskriminaci-socialne-slabych/>
19. INICIATIVA ZA BYDLENÍ, 2021. *Potřebujeme zákon o dostupném bydlení, shoduje se vláda i experti. Současný poslancecký návrh však řeší jen velmi úzký segment komplexního problému* [online]. Tisková zpráva. Dostupné z: <http://www.askos.cz/storage/app/media/tz-01-04-2021-potrebuji-zakon-o-dostupnem-bydleni-shoduje-se-vlada-i-experti.pdf>
20. JELÍNEK, Lukáš, 2019. Bydlení jako luxus? *Právo*.
21. JONES, Michael D. a ET AL., 2016. *A river runs through it: A multiple streams meta-review*. B.m.: Policy Studies Journal.
22. KINGDON, John, 1995. *Agendas, Alternatives and public policies*. ISBN 978-0-673-52389-1.
23. KLUSÁČEK, Jan, Milan GREINER, Vít LESÁK a Ivana KOWALIKOVÁ, 2021. *Bydlení jako problém - Zpráva o vyloučení z bydlení 2021* [online]. 2021. B.m.: Iniciativa Za bydlení: Platforma pro sociální bydlení a Ostravská univerzita. Dostupné z: <https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2021/08/Bydleni-jako-problem-2021.pdf>
24. KOPŘIVA, Jakub, 2020. Dostupnější bydlení? ...stačit bude jedno razítko. *Blesk*.
25. KUBÁTOVÁ, Zuzana, 2015. Na zákon o bydlení je nejvyšší čas. Jen ho nepokazit. *Mladá fronta DNES*.
26. LUX, Martin, 2017. Sociální bydlení na rozcestí. *Mladá fronta DNES*.
27. LUX, Martin, Martina MIKESZOVÁ a Petr SUNEKA, 2010. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením: mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. 2. vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR. ISBN 978-80-7330-176-7.
28. MAGUIRE, Moira a Brid DELAHUNT, 2017. Doing a Thematic Analysis: A Practical, Step-by-Step Guide for Learning and Teaching Scholars. *Dundalk Institute of Technology* [online]. Dostupné z: <https://ojs.aishe.org/index.php/aishe-j/article/view/335>
29. MARKSOVÁ, Michaela, 2016. Sociální bydlení nevytváří nová ghetta. *Právo*.
30. MARTÍNEK, Jan, 2016. Sociální bydlení se kvůli ANO zpozdí. *Právo*.
31. MARTÍNEK, Jan, 2017. Sobotka: Největší dluh je sociální bydlení. *Právo*.
32. MAXOVÁ, Radka, 2015. Stát jen hodil sociální bydlení na obce. *Právo*.

33. MIKESZOVÁ, Martina, Martin LUX, Petr SUNEKA a Irena BOUMOVÁ, 2017. *Metodika identifikace tržního selhání v oblasti bydlení*. Praha: Oddelení Socioekonomie bydlení, Sociologický ústav AV ČR, v. v. i.
34. MMR, 2016. *Koncepce bydlení České republiky do roku 2020 (revidovaná)* [online]. 7 2016. Dostupné z: [https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/bytova-politika/koncepce-strategie/koncepce-bydleni-ceske-republiky-do-roku-2020-\(revidovana\)](https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/bytova-politika/koncepce-strategie/koncepce-bydleni-ceske-republiky-do-roku-2020-(revidovana))
35. MMR, 2018. *Věcný záměr zákona o státní podpoře obcí na pořízení a provoz sociálního bydlení (zákon o sociálním bydlení)* [online]. 2018. Dostupné z: https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2018/10/VZ-ZSB_11-9-2018_oprava.pdf
36. MMR, 2021. *Koncepce bydlení České republiky 2021+* [online]. březen 2021. Dostupné z: [https://www.mmr.cz/getmedia/30528174-7e61-421e-a058-5f39aa4f09c9/KB-2021-_komplet-web\(C\)_max.pdf.aspx?ext=.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/30528174-7e61-421e-a058-5f39aa4f09c9/KB-2021-_komplet-web(C)_max.pdf.aspx?ext=.pdf)
37. MOURALOVÁ, Magdalena, 2019. *Učitelé jako aktéři vzdělávací politiky: Konceptualizace aktérů ve veřejné politice a aplikace vybraných přístupů na příklad učitelů*. Praha. Disertační práce (Ph.D.). Univerzita Karlova.
38. MPSV, 2015. *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 - 2025* [online]. 2015. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Koncepce_socialniho_bydleni_CR_2015-2025.pdf/4f243307-649b-ecf3-a191-3d89d33717c4
39. MPSV, 2017. Zpravodaj - Sociální bydlení [online]. 2017(1). Dostupné z: <http://www.socialnibydeni.mpsv.cz/images/soubory/Zpravodaj-socialno-bydlen-1.pdf>
40. MPSV, 2019. *Výzkumu sousedských vztahů a postoje k sociálnímu bydlení* [online]. 12. prosinec 2019. Dostupné z: https://zamestnanyregion.blob.core.windows.net/cms/ContentItems/322_00322/mpsv-2019-vzkum-sousedskch-vztah-a-postoj-k-sb-veejnost-final_2.pdf
41. MPSV, 2022a. Základní informace o sociálním bydlení. *Sociální bydlení* [online]. Dostupné z: <http://www.socialnibydeni.mpsv.cz/cs/co-je-socialni-bydleni/zakladni-informace-o-sb>
42. MPSV, 2022b. Zákon o sociálním bydlení. *Sociální bydlení* [online]. Dostupné z: <http://socialnibydeni.mpsv.cz/cs/co-je-socialni-bydleni/zakladni-informace-o-sb/zakon-o-sb>
43. NOVOTNÝ, Jiří, 2018. NKÚ: Podpora bydlení musí doznat změn. *Právo*.
44. NOVOTNÝ, Vilém, 2012. *Mezi masovou a kartelovou stranou. Možnosti teorie při výkladu vývoje*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 978-80-7419-094-0.
45. OSN, 2015. *Všeobecná deklarace lidských práv* [online]. 2015. B.m.: United Nations. Dostupné z: <https://www.osn.cz/wp->

content/uploads/UDHR_2016_CZ_web.pdf

46. PLATFORMA PRO SOCIÁLNÍ BYDLENÍ, 2017a. Cesta k zákonu. *Mít svůj domov* [online]. Dostupné z: <https://mitsvujdomov.cz/cestakzakonu>
47. PLATFORMA PRO SOCIÁLNÍ BYDLENÍ, 2017b. Výroční zpráva za rok 2016 [online]. Dostupné z: https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2018/08/ppsb_vyrocka_17_171113.pdf
48. POTŮČEK, Martin a KOL., 2016. *Veřejná politika*. 1. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-591-6.
49. PRÁVO, 2020. Se zákonem o sociálním bydlení vláda nespěchá. *Právo*.
50. PRÁVO, 2021. Dostálová dostala zákon o bydlení před poslance. *Právo*.
51. PROKOP, Daniel, 2017. Jak na sociální bydlení. *Právo*.
52. PSP ČR, 2017a. *11. dubna 2017, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze* [online]. Praha: Parlament ČR, Poslanecká sněmovna: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/056schuz/bqbs/b16407101.htm>
53. PSP ČR, 2017b. *17. května 2017, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze* [online]. Praha: Parlament ČR, Poslanecká sněmovna: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/057schuz/bqbs/b07307501.htm>
54. PSP ČR, 2017c. *25. dubna 2017, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze* [online]. Praha: Parlament ČR, Poslanecká sněmovna: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/056schuz/bqbs/b25607101.htm>
55. PSP ČR, 2017d. Sněmovní tisk 1065 VI.n.z. o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení - EU. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=1065>
56. PSP ČR, 2021a. Sněmovní tisk 952 N.z.o veřejně prospěšných společnostech bytových. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=952>
57. PSP ČR, 2021b. Usnesení výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj z 56. schůze. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=192063>
58. ROVENSKÝ, Jan, 2018. Babiš: O sociálním bydlení mají rozhodovat města a obce. *Právo*.
59. SMO, 2015. Koncepti sociálního bydlení je třeba přepracovat. *Tisková zpráva* [online]. Dostupné z: <https://www.smocr.cz/Shared/Clanky/4440/tz-smo-socialni-bydleni-10-4-15.doc>

60. SNOPEK, Jan, 2014. Historie zápasů o uzákonění sociálního bydlení v ČR. In: *Platforma pro sociální bydlení* [online]. B.m. Dostupné z: https://m.kr-vysocina.cz/assets/File.ashx?id_org=450008&id_dokumenty=4059575
61. SUNEGA, Petr, 2005. Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky v České republice. *Sociologický časopis*. 271–299.
62. SVOBODA, Jakub, 2021. Sociální bydlení vláda nevyřešila. *Právo*.
63. THUONG LY, Nguyen, 2021. Zákon o dostupném bydlení je na světě. Dostálová ale obešla řádné schvalování. *E15* [online]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/zakon-o-dostupnem-bydleni-je-na-svete-dostalova-ale-obešla-radne-schvalovani-1378864>
64. UHLOVÁ, Alexandra, 2016. Zákon o sociálním bydlení: nutnost, na kterou nezbyvá mnoho času. *Deník Referendum* [online]. Dostupné z: <https://denikreferendum.cz/clanek/23283-zakon-o-socialnim-bydleni-nutnost-na-ktou-nejbyva-mnoho-casu>
65. UNIE VYDAVATELŮ, 2017. Výsledky MEDIA PROJEKTU za 2. a 3. čtvrtletí 2017. *Tisková zpráva Unie vydavatelů* [online]. Dostupné z: http://www.unievychavatelu.cz/cs/home/novinky/3068-vysledky_media_projektu_za_2_a_3_cvtvtleti_2017
66. VESELÝ, Arnošt a Martin NEKOLA, 2007. *Analýza a tvorba veřejných politik: Přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON. ISBN 80-86429-75-5.
67. VLÁDA ČR, 2013. *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020* [online]. červenec 2013. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Koncepce-prevence-a-reseni-problematiky-bezdomovectvi-v-CR-do-roku-2020.pdf>
68. VLÁDA ČR, 2014. Programové prohlášení vlády ČR. *Vláda České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>
69. VLÁDA ČR, 2020. *Stanovisko vlády* [online]. 17. srpen 2020. B.m.: Poslanická sněmovna ČR. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=180736>
70. VLÁDA ČR, 2022. II. vláda Andreje Babiše (27.6.2018-17.12.2021). *Vláda České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2018-cr/andrej-babis-ii/prehled-clenu-vlady-andreje-babise-27-6-2018-trva-175411/>
71. VLADYKOVÁ, Radka, 2020. SMO ČR: řešení dostupného bydlení je nutnost. *Stavebnictví* [online]. 2020(3). Dostupné z: <https://www.casopisstavebnictvi.cz/clanky-smo-cr-reseni-dostupneho-bydleni-je-nutnost.html>
72. ZAHARIADIS, Nikolaos, 2007. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: *Theories of the Policy Process*.

73. ZAPLETALOVÁ, Lucie a Alexandre REZNIKOW, 2021. *Vyhodnocení nákladů vyvolaných bytovou nouzí a logický rámec jejího systémového řešení* [online]. 2021. B.m.: České priority. Dostupné z: <https://drive.google.com/file/d/1fGqLCrHpvauct1x-3bhguLypOOXnaRaQ/view>

13. Zákony

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. a ústavního zákona č. 295/2021 Sb. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

120/1976 Sb. Vyhláška ministra zahraničních věcí ze dne 10. května 1976 o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/r/p/dokumenty/mezinarodni-pakt-o-obcanskych-a-politicky-pravech-a-mezinarodni-pakt-o-hospodarskych--socialnich-a-kulturnich-pravech-19852/>

14. Seznam příloh

Příloha č. 1: Polostrukturovaný scénář expertního rozhovoru

Příloha č. 2: Informovaný souhlas s provedením rozhovoru

Příloha č. 3: Ukázka kategorií, témat a kódů

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Modely sociálního bydlení	str. 8
Tabulka č. 2: Seznam respondentů	str. 23
Tabulka č. 3: Souhrn jednání a pozměňovacích návrhů zákona	str. 34-35
Tabulka č. 4: Analýza klíčových aktérů – vláda B. Sobotky	str. 36-37
Tabulka č. 5: Souhrn jednání a pozměňovacích návrhů zákona	str. 50-51
Tabulka č. 6: Analýza klíčových aktérů – druhá vláda A. Babiše	str. 52-53
Tabulka č. 7: Fáze nastolování agendy komparace	str. 63-64
Tabulka č. 8: Fáze rozhodovací komparace	str. 65-66

Seznam obrázků

Obrázek č. 1: Schéma Multiple Stream Framework	str. 9
------------------------------------------------	--------

Obrázek č. 2: Schéma Multiple Stream Framework – vláda B. Sobotky	str. 38
Obrázek č. 3: Schéma Multiple Stream Framework – vláda A. Babiše I	str. 54
Obrázek č. 4: Schéma Multiple Stream Framework – vláda A. Babiše II	str. 55

Příloha č. 1: Polostrukturovaný scénář expertního rozhovoru

- Seznámení s průběhem rozhovoru, nahráváním, nakládáním s informacemi
- Začátek rozhovoru
 1. Představení dotazované/ho
 2. Jak byste popsal/a svůj vztah k sociálnímu bydlení z profesního hlediska?
 3. Jak hodnotíte současnou situaci ohledně potřeby zákona o sociálním bydlení?
 4. Jakou jste hrál/a roli v rámci utváření zákona o soc. bydlení?
 5. Proč si myslíte, že je tento zákon tak dlouho v politické agendě a stále nedošlo k jeho přijetí?
 6. Jaký vliv na to, že se politika nakonec neprosadila mělo podle vás to, že politici byli zatíženi jinými problémy a na tohle neměli čas?
 7. Jak vnímáte náladu ve společnosti v tomto období 2018-2021?
 8. Myslíte, že volby v roce 2018 a změna politické reprezentace byly příležitostí prosadit politiku? (okno příležitostí)
 9. Kterí aktéři mají podle vás nejvýraznější vliv na poslední podobu zákona?
 10. Kterí aktéři měli podle vás nejvýraznější vliv na nepřijetí zákona? A kdo se naopak snaží nejvíce o jeho prosazení?

Doplňující otázky:

11. Jaké jsou vztahy mezi zájmovými skupinami a jejich požadavky na podobu zákona?
 12. Které faktory podle vás působily pro přijetí a které proti přijetí zákona?
- Ukončení rozhovoru
 13. Je ještě něco, co byste rád/a doplnil/a?
 14. Poděkování za rozhovor a rozloučení

Příloha č. 2: Informovaný souhlas s provedením rozhovoru

Informovaný souhlas s výzkumným rozhovorem

Byl/a jste požádán/a o rozhovor v rámci sběru dat pro diplomovou práci s názvem Zákon o sociálním bydlení optikou Multiple Stream Framework, kterou vypracovávám v rámci svého magisterského studia na FSV UK.

S vaším svolením budu tento rozhovor nahrávat. Nahrávka bude sloužit k přepisu rozhovoru a jeho následnou analýzu. Zvuková ani textová forma rozhovoru nebude žádným způsobem zveřejněna jako celek. Vaše rozhodnutí je pro mě závazné.

Prosím o Váš souhlas s provedením rozhovoru za výše uvedených podmínek. Vaše účast na rozhovoru je dobrovolná a můžete ji kdykoli v jeho průběhu přerušit. Stejně tak prosím o souhlas s identifikací Vaší osoby ve výsledném textu.

Datum

.....

Podpis

.....

Příloha č. 3: Ukázka kategorií, témat a kódů

Kategorie	Témata	Kódy
Problémy a nastavení zákona	Problémy definice sociálního bydlení Problémy institucionálního nastavení Vnější problémy Důvody neúspěchu změny	- Cílová skupina - Financování - Prevence nebo hašení problému? - Nastavení zákona
Aktéři	Jednotliví aktéři	Postavení role: příležitost; přístup; řád, odbornost. Problem brokers, Promotéři, Tvůrci VP, rozhodovatelé, odborníci
	Přístup aktérů	Hodnoty, zájmy, jednání aktérů Zdroje: energie, čas, peníze, kapacity, reputace, schopnosti, informace, přístup, osobní kvality;
	Dynamika mezi nimi	- Vztahy mezi zájmovými skupinami - Požadavky jednotlivých skupin - Komunikace s tvůrci veřejných politik
	Strategie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Balíčky politik ▪ Ústupky ▪ Manipulační strategie: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Rámování ➢ Symboly ➢ Hraní na city ➢ Salámová taktika
Proudy	Proud problémů	- Indikátory (čísla) - Události zaměřující pozornost (válka, covid) - Zpětná vazba - Zatížení problémy
	Proud řešení?	- Alternativy řešení - Hodnotová přijatelnost - Technická proveditelnost - Integrace sítě VP: <ul style="list-style-type: none"> ▪ přístup, způsob interakce aktérů, velikost, kapacita
	Proud politiky	- Nálada ve společnosti - Kampaně nátlakových skupin - Boje o moc a změny ve veřej. správě
MSF koncepty	Okno příležitostí	Povaha okna příležitosti Styl rozhodování

Teze Diplomové práce

A. Předpokládaný název diplomové práce: Zákon o sociálním bydlení optikou Multiple Stream Framework

Jméno studentky: Bc. Pavla Dubišarová

Vedoucí práce: Mgr. Ing. Olga Angelovská

Klíčová slova: sociální bydlení, proces tvorby politik, teorie tří proudů, změna politiky

Klíčová slova anglicky: social housing, policy-making process, multiple streams framework, policy change

B. Vymezení výzkumného problému

Ceny nemovitostí a nájmu v posledních letech vzrostly neúměrně růstu příjmů obyvatelstva a bydlení se tak stává nedostupným pro stále větší skupinu lidí. Tuto problematiku považují za ještě důležitější v dnešní době, kdy se do bytové nouze dostává kvůli pandemii COVID-19 a nárůstu cen nemovitostí více lidí.

O návrhu zákona o sociálním bydlení se mluví od roku 2007, kdy ho do svého programového prohlášení zahrnula vláda Mirka Topolánka. Tento zákon měl být připraven Ministerstvem pro místní rozvoj (dále MMR) do února roku 2009, což se nestalo. V létě 2008 odmítlo MMR pracovat na tomto zákonu s tím, že tuto oblast pokryje připravovaná změna občanskoprávních vztahů a deregulace nájemného. V dalších letech se zvýšil počet lidí nežijících v bytech pobírajících doplatek na bydlení. (Platforma pro sociální bydlení, 2021) V současné době se v bytové nouzi nachází až 61 tisíc domácností, v roce 2018 to bylo asi 54 tisíc, je vidět, že situace se stále zhoršuje (ČTK, 2021). V roce 2013 vznikla Platforma pro sociální bydlení, jenž usiluje o prosazení zákona o sociálním bydlení (Platforma pro sociální bydlení, 2021).

Posledním pokusem ze strany vlády je pak součást programového prohlášení vlády Andreje Babiše, která slibovala zákon o sociálním bydlení, který ovšem zatím neprosadila. Místo toho přišla s dotačním programem *Výstavba pro obce na pořízení sociálních bytů, sociálních domů a smíšených domů*, který se ovšem nesetkal s velkým zájmem obcí a zabývá se pouze výstavbou a rekonstrukcí stávajícího bytového fondu. Stále tak chybí legislativní rámec, který by sociální bydlení vymezoval, určoval práva a povinnosti jak obcí, tak občanů v této problematice. Nový návrh zákona zohledňující pozměňovací návrhy byl předložen na jaře

2021. Na místě jsou ovšem obavy, že do voleb se zákon nestihne prosadit a také se objevuje kritika samotného znění návrhu. (Cechl, 2021) Návrh byl postoupen do Poslanecké sněmovny místo toho, aby byl předložen do mezirezortního připomínkového řízení, legislativcům a vládě. Kritika je zejména na obsah zákona, který neřeší situaci se sociálním bydlením komplexně, a i přes to, že má být pozměňovacím návrhem, jedná se v podstatě o nový návrh zákona. (Thuong Ly, 2021)

Vzhledem k nesouhlasu v názorech na problematiku sociálního bydlení je Multiple Stream Framework vhodným teoretickým rámcem pro zkoumání. Pomocí něj budu zkoumat proces tvorby zákona o sociálním (dostupném) bydlení. Cílem práce je zkoumat navrhovaná řešení, dále pak okolnosti tvorby a příčiny neprosazení zákona o sociálním bydlení. Základním předpokladem teorie je vzájemná nezávislost tří proudů: proudu problémů (Problem Stream), proudu veřejných politik (Policy Stream) a proudu politiky (Political Stream). Pokud dojde k otevření okna příležitostí, pak se proudy mohou spojit, což má za následek změnu politiky (Herweg, Zahariadis, Zohlnhöfer, 2018: 20). Dalším důležitým prvkem teorie jsou nositelé veřejných politik (Policy Entrepreneurs), kteří „jsou ochotni investovat svůj čas, energii, reputaci či peníze k tomu, aby prosadili změnu veřejné politiky“ (Kingdon, 1995: 179 cit. dle Potůček et al, 2016: 107). Zaměřím se proto na formální i neformální aktéry ovlivňující vznik agendy a strategie, které používají k prosazení svých zájmů. Budu zkoumat proudy, promotéry této politiky, jednotlivé politické strany, jejich argumentaci a jejich vliv na tuto politiku. Práce bude tak mapovat kontext a proces vzniku politiky, jak ho ovlivňují jednotliví aktéři a jaké k tomu využívají strategie.

C. Metodologický přístup

V první fázi provedu rešerši dostupné literatury, zmapuji momentální situaci a popíšu teoretický rámec Multiple Stream Framework, který budu následně aplikovat na konkrétní případ mnou zvolené politiky. Provedu analýzu klíčových aktérů zákona o sociálním bydlení a následně provedu alespoň 4 polostrukturované rozhovory s aktéry z řad veřejného sektoru z hlediska bytové politiky a neziskových organizací řešící otázku sociálního bydlení. Dále se zaměřím na sekundární analýzu dat, abych mohla zkoumat jednotlivé strategie aktérů. Díky těmto datům pak budu ověřovat hypotézy, které Multiple Stream Framework poskytuje.

D. Předpokládaná struktura práce

V první části popíšu detailně teoretický rámec Multiple Stream Framework. Dále se budu věnovat metodologii práce, následovat bude deskriptivní část. Stěžejní částí pak bude analytická část, kde aplikuji teoretický rámec Multiple Stream framework. Na konci práce se budu věnovat závěrům, které z práce vyplývají.

E. Základní literatura k tématu

1. HERWEG, Nicole; ZAHARIADIS, Nikolaos; ZOHLNHÖFER, Reimut. The multiple streams framework: Foundations, refinements, and empirical applications. In: Theories of the policy process. Routledge, 2018. p. 17-53.
2. COLEBATCH, Hal K. Úvod do policy. Barrister & Principal, 2005.
3. POTŮČEK, Martin a kol. 2016. Veřejná politika. Praha: C. H. BECK.
4. SABATIER, Paul A. a Christopher M. WEIBLE. Theories of the Policy Process. 3. Westvies Press, 2014.
5. PLATFORMA PRO SOCIÁLNÍ BYDLENÍ. Cesta k zákonu. Mít svůj domov. 2021. Dostupné z: <https://mitsvujdomov.cz/cestakzakonu>
6. ČTK. *Analýza: V bytové nouzi je až 61.000 domácností, situace se zhoršuje.* 22.06.2021. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/analyza-v-bytove-nouzi-je-az-61-000-domacnosti-situace-se-zhorsuje/2054727>
7. CECHL, Pavel. Vláda selhala, nestíhá klíčový zákon o bydlení pro chudé. Lidí v nouzi přibývá. *Mostecký deník.* 7.2.2021. Dostupné z: <https://mostecky.denik.cz/zpravy-z-ceska/bydleni-pro-chude-vlada-klicovy-zakon-20210204.html>
8. THUONG LY, Nguyen. Zákon o dostupném bydlení je na světě. Dostálová ale obešla řádné schvalování. *E15.* 18.3.2021. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/zakon-o-dostupnem-bydleni-je-na-svete-dostalova-ale-obešla-radne-schvalovani-1378864>
9. MPSV. Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015–2025. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Koncepce_socialniho_bydleni_CR_2015-2025.pdf/4f243307-649b-ecf3-a191-3d89d33717c4.
10. MMR. Koncepce bytové politiky. 2016. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/465cbc40-0ecf-491f-ad09-f9488697cb08/KB-R_VIII-2016_web-min_4.pdf?ext=.pdf

11. LUX, Martin; BURDOVÁ, Pavla. *Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením:(mezinárodní komparace a polistopadový vývoj v ČR)*. Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2000.
12. LUX, Martin; MIKESZOVÁ, Martina; SUNEGA, Petr. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením: mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. Sociologický ústav AV ČR, 2010.
13. LUX, Martin. Sociální nájemní bydlení v ČR ve světle komparativního srovnání/Social Housing in the Czech Republic in a Comparative Context. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 2000, 157-180.
14. SUNEGA, Petr, et al. Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky v České republice. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 2005, 41.02: 271-299.