

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Bakalářská práce**

**2024**

**Anne-Katrin Stenzelová**

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Obchodování s chudobou na národní a lokální úrovni  
optikou teorie sociální konstrukce cílových populací**

Bakalářská práce

Autor práce: Anne-Katrin Stenzelová

Studijní program: Politologie a veřejná politika

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

Rok obhajoby: 2024

## **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 30. července 2024

Anne-Katrin Stenzelová

## **Bibliografický záznam**

STENZELOVÁ, Anne-Katrin. Obchodování s chudobou na národní a lokální úrovni optikou teorie sociální konstrukce cílových populací. Praha 2024. 49 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut Sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí bakalářské práce Mgr. Ing. Olga Angelovská, Ph.D.

**Rozsah práce:** 100 103 znaků s mezerami bez abstraktu, obsahu a příloh

## **Abstrakt**

Tato bakalářská práce se zabývá sociálním problémem obchodování s chudobou optikou Teorie sociální konstrukce cílových skupin. Zaměřuje se přitom na zkoumání problematiky na národní úrovni a na úrovni města Ústí nad Labem. Obchodování s chudobou je celospolečenský problém rozšířený po celém území České republiky, ale Ústí nad Labem patří mezi města, kterých se dotýká nejvíce. Podstatou obchodování s chudobou je zejména pronajímání neodpovídajícího bydlení za nepřiměřeně vysoké částky a navazující zneužívání situace těchto lidí k dalším činnostem, jakými jsou například zadlužování, prodej drog, prostituce nebo zamezení přístupu do bydlení a zabavení věcí. Jedná se přitom o rodiny s dětmi, seniory, samoživitele a hendikepované, kteří jsou sociálně vyloučení, bývají v bytové nouzi a jiné ubytování si najít nemohou.

Cílem práce je zjištění aktuálního stavu problematiky na národní úrovni České republiky a lokální úrovni Ústí nad Labem, v rámci čehož budu za použití explanatorní případové studie zkoumat rámování cílové populace a toho, jak souvisí s výslednou podobou daného policy designu. Výsledky studie lokální úrovně budu následně komparovat s úrovní národní. Zároveň se zaměřím na to, zda došlo k vývoji sociální konstrukce v posledních letech od roku 2017, kdy bylo zavedeno opatření bezdoplatkové zóny, které mělo za cíl problematiku obchodování s chudobou řešit, až do současnosti, kdy byl v prvním čtení schválen dlouho očekávaný Zákon o podpoře bydlení.

Práce vychází z tematické analýzy veřejněpolitických dokumentů, které představují nastavený politický diskurz. Jedná se přitom o dokumenty, jež se váží ke stěžejním opatřením, jejichž cílem je řešení problematiky obchodování s chudobou. Jsou jimi Bezdoplatkové zóny, Zákon o podpoře bydlení a Koncepce bydlení a rozvoje bytového fondu statutárního města Ústí nad Labem 2021–2031.

Díky sledovaným prvkům policy designu těchto opatření můžeme určit, jak je cílová populace rámována, jaký má sociální konstrukt a jak je k ní přistupováno. Zároveň můžeme také posoudit vývoj policy designu a pomocí komparace určit, jakým způsobem se liší na národní a lokální úrovni.

## **Klíčová slova**

Obchodování s chudobou, sociální vyloučení, bezdoplatková zóna, doplatek na bydlení, Zákon o podpoře bydlení, Ústí nad Labem, Teorie sociální konstrukce cílových populací, tematická analýza

## **Název práce**

Obchodování s chudobou na národní a lokální úrovni optikou teorie sociální konstrukce cílových populací

## **Abstract**

This bachelor's thesis addresses the social issue of poverty exploitation through the lens of the Theory of Social Construction of target populations. It focuses on examining the issue at the national level and at the local level of the city of Ústí nad Labem. Poverty exploitation is a societal problem widespread across the Czech Republic, with Ústí nad Labem being one of the cities most affected. The essence of poverty exploitation lies in renting substandard housing for disproportionately high amounts and subsequently exploiting the situation of these people for activities such as indebtedness, drug sales, prostitution, denial of access to housing, and confiscation of belongings. This often affects families with children, seniors, single parents, and the disabled, all of those being socially excluded, often in housing distress, and unable to find alternative accommodation.

The aim of this thesis is to determine the current state of the issue at the national level in the Czech Republic and at the local level in Ústí nad Labem. Using an explanatory case study, I will examine the framing of the target population and how it relates to the resulting policy design. I will then compare the results of the local level study with the national level. Additionally, I will focus on whether there has been a development in the social construction since 2017, when the measure of rent surcharge free zones (*in Czech: bezdoplatkové zóny*) was introduced to address the issue of poverty exploitation, up to the present day, when the long-awaited Housing Support Act (*in Czech: zákon o podpoře bydlení*) was approved in its first reading.

The thesis is based on thematic analysis of public policy documents that represent the established political discourse. These documents pertain to key measures aimed at addressing the issue of poverty exploitation. They include rent surcharge free zones, the Housing Support Act, and the Concept of Housing and Development of the Housing Fund of the Statutory City of Ústí nad Labem 2021–2031.

By observing the elements of the policy design of these measures, we can determine how the target population is framed, their social construct, and how the target population is approached. At the same time, we can assess the development of the policy design and, through comparison, determine how it differs at the national and local levels.

## **Keywords**

Poverty exploitation, social exclusion, rent surcharge free zones, housing allowance, Housing Support Act, Ústí nad Labem, Theory of Social Construction of target populations, thematic analysis

## **Thesis Title**

Poverty Exploitation at National and Local Levels through the Lens of the Theory of Social Construction of Target Populations

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala především vedoucí této práce Mgr. Ing. Olze Angelovské, Ph.D. za její čas, ochotu a připomínky, které této práci věnovala. Dále bych ráda poděkovala dalším vyučujícím za pomoc a znalosti, díky kterým jsem tuto práci mohla napsat, především PhDr. Vilému Novotnému, Ph.D. a Prof. PhDr. Martinu Potůčkovi, CSc., MSc a ústeckému zastupiteli Karlu Karikovi. Mé díky patří také přátelům a rodině, kteří mi byli v době psaní oporou, ačkoli to mnohdy nebylo jednoduché.

## Obsah

Úvod.....	2
1 Cíle a výzkumné otázky.....	3
2 Teoretický koncept.....	4
2.1 Teorie sociální konstrukce cílových skupin.....	4
2.2 Cílové populace .....	5
2.2.1 Zvýhodnění .....	5
2.2.2 Uzurpátoři .....	6
2.2.3 Potřební .....	6
2.2.4 Devianti.....	6
2.3 Policy design v rámci SKCP.....	7
2.3.1 Sociální konstrukce cílové populace.....	7
2.3.2 Policy design a jeho prvky .....	8
3 Metodologie .....	12
3.1 Sběr dat .....	13
3.2 Analýza dat .....	14
4 Vymezení problematiky.....	17
4.1 Sociální vyloučení.....	17
4.2 Obchodování s chudobou.....	18
5 Policy design.....	20
5.1 Bezdotkatkové zóny.....	20
5.2 Zákon o podpoře bydlení .....	24
5.3 Koncepce bydlení a rozvoje bytového fondu statutárního města Ústí nad Labem 2021-2031 ...	27
6 Diskuze .....	31
Závěr .....	34
Conclusion .....	35
Použitá literatura .....	36
Seznam příloh .....	40



# Úvod

Tématem mé bakalářské práce je obchodování s chudobou v kontextu Teorie sociální konstrukce cílových skupin. Jedná se o sociální problém, který se v České republice dotýká nemalé části obyvatelstva. Ústecký kraj přitom patří mezi ten nejvíce zasažený v České republice a Ústí nad Labem mezi města, která jsou postižena stejně. Ve své práci se proto zaměřím na obě úrovně, tedy na národní a lokální úroveň města Ústí nad Labem. Sledované období je od roku 2017, ve kterém došlo ke schválení novely 783 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, která tuto problematiku řešila, až do současného stavu v červenci 2024.

Problematika obchodování s chudobou není ničím zcela novým, avšak v posledních letech se rozrůstá stále více a v současné době je kritická. Přitom byla zavedena konkrétní opatření, která měla za cíl její řešení. Jedním z opatření byla novela zákona o pomoci v hmotné nouzi, na základě které měly obce možnost vyhlásit tzv. bezdoplatkové zóny. Bezdoplatková zóna byla následně v Ústí nad Labem vyhlášena nejdříve na konkrétní lokality a poté na celé město. Tento krok byl však dále kritizován, jelikož byl uskutečněn protiprávně, a především také proto, jelikož nepřinesl kýžené výsledky, ale situaci naopak zhoršoval. (Kupka, a další, 2019) V roce 2021 bylo na žádost skupiny senátorů opatření vyhodnoceno jako protiústavní a následně zrušeno, což kvitovalo spoustu odborníků, kteří se k němu již v před jeho zavedením a následně i v průběhu stavěli skepticky (Balvín, 2021).

Dalším opatřením, které je stěžejní pro tuto problematiku je dlouhodobě očekávaný Zákon o podpoře bydlení, o kterém se dříve mluvilo jako o zákonu o sociálním bydlení. Ten byl v červnu 2024 předložen Poslanecké sněmovně, kde prošel prvním čtením. Na lokální úrovni je poté nejdůležitějším dokumentem v rámci řešení problematiky obchodování s chudobou Koncepce bydlení a rozvoje bytového fondu statutárního města Ústí nad Labem 2021-2031.

Cílem práce je zjištění aktuálního stavu problematiky obchodování s chudobou na národní a lokální úrovni za použití Teorie sociální konstrukce cílové populace. Hlavními prvky teorie jsou sociální konstrukce cílové populace a policy design, které se navzájem ovlivňují. V rámci cíle této práce se proto zaměřím na rámování cílové populace a policy design opatření, která byla v rámci řešení problematiky zavedena. Dílčím cílem práce je poté jejich komparace na národní a lokální úrovni. Lokální úroveň budeme zkoumat pomocí explanatorní případové studie. Za pomoci tematické analýzy dat následně identifikujeme prvky policy designu konkrétních opatření, díky čemuž budeme moci porovnat jeho vývoj a konstrukci cílové populace v průběhu sledovaného období na obou úrovních. V této práci se zaměřuji primárně na politický diskurz a v analýze tak budeme zkoumat veřejněpolitické dokumenty. Hlavním důvodem je jejich relativní přehlednost a možnost je výzkumnicky obsáhnout. Dalším důvodem je, že veřejněpolitické dokumenty s důrazem na legislativu jsou některými významnými autory považovány za jádro politiky. (Colebatch, 2005)

## 1 Cíle a výzkumné otázky

Cílem této práce je zjistit aktuální stav sociálního problému obchodování s chudobou na národní úrovni České republiky a konkrétním případě lokální úrovně Ústí nad Labem optikou teorie sociální konstrukce cílových skupin.

V rámci hlavního cíle budu zkoumat, jak je daná cílová populace rámována a jak toto rámování souvisí s výslednou podobou daného policy designu. Zároveň se zaměřím na to, zda došlo k jejímu vývoji v posledních letech od roku 2017, kdy bylo zavedeno opatření bezdoplatkové zóny, které mělo za cíl problematiku obchodování s chudobou vyřešit.

Dílčím cílem práce je poté pomocí komparace této problematiky na národní a lokální úrovni, tedy Ústí nad Labem, zjistit, jakým způsobem se od sebe liší.

Otázky, pomocí kterých plánuji těchto cílů dosáhnout, jsou následující:

- Jakou spojitost mají sociální problémy obchodování s chudobou a sociální vyloučení?
- Jaký je sociální konstrukt cílové populace podle typologie SKCP?
- Jak se za sledované období od roku 2017 do současnosti změnilo rámování cílové populace na národní a lokální úrovni?
- Jak se ve sledovaném období změnila výsledná podoba policy designu na národní a lokální úrovni?
- Jak rámování cílové populace ve sledovaném období ovlivnilo policy design?

## 2 Teoretický koncept

V této části se zaměřím na představení hlavních teoretických pojmů, které budu ve své bakalářské práci používat, přičemž zvolenou teorií pro tuto práci je Teorie sociální konstrukce cílových skupin.

### 2.1 Teorie sociální konstrukce cílových skupin

Sociální konstrukce je pojem, se kterým v 70. letech minulého století přichází autoři Peter L. Berger a Thomas Luckmann. Ve své knize Sociální konstrukce reality popisují, že naše vnímání reality vychází ze sociálního vědění, které přejímáme na základě každodenních sociálních interakcí s okolním světem. Naše realita je tedy podle autorů vytvářena sociálně. (Berger, a další, 1999)

Díky tomuto sdílení reality si můžeme například jednodušeji třídit konkrétní situace a jevy. Toto třídění nám pomáhá v každodenním fungování, jelikož nám napovídá, jak k nim máme přistupovat. Vytváření takových konstruktů je tedy na jednu stranu velmi přínosné, ovšem na stranu druhou může danou realitu zkreslovat a pokud se zaměříme na konkrétní populace, tak je může ovlivňovat nepřiměřeně pozitivně i negativně, a to nejen skrze jejich okolí, ale i vlastní percepce jich samých. (Hacking, 1999)

Tyto konstrukty se samozřejmě promítají také do veřejné politiky, a to v podstatě do všech jejích aspektů. Teorie, která se tím zabývá je Teorie sociální konstrukce cílových skupin a přišly s ní na přelomu 80. a 90. let minulého století autorky Anne Schneider a Helen Ingram.

Teorie navazuje, či se spíše vymezuje vůči idealizovanému pojetí policy designu, ve kterém na základě objektivní analýzy političtí rozhodovatelé vytvářejí nejvhodnější opatření, která mají za cíl řešení konkrétních sociálních problémů. V ideálním pojetí se tak děje nezáužatě, na základě důležitosti, velikosti těchto problémů a jejich potřebnosti. To však nekoresponduje s realitou.

To, jaké problémy existují a řeší se v rámci veřejné politiky, jakož i to, na kterou populaci se politiky zaměřují je podle autorek dáno právě tím, jak jsou sociálně konstruované, a ne jejich objektivní potřebností. (Ingram, a další, 1993)

Výslednou podobu formulují především 2 faktory, kterými jsou politická moc cílové populace a její sociální konstrukce. Tyto faktory mají svou škálu, politická moc vysokou a nízkou a sociální konstrukce pozitivní a negativní, na základě čehož typologizují cílové populace na zvýhodněné, uzurpátory, potřebné a devianty. V rámci toho dochází k nastavení přístupu k těmto skupinám a tomu, jak jsou mezi ně distribuovány přínosy a zátěže. Teorie ve své podstatě tak odpovídá na otázku, kterou položil již Harold Lasswell, jenž se snažil přijít na to "*Kdo dostane co, kdy a jak?*" (Lasswell, 1936)

K některým skupinám se tedy na základě jejich obrazu sociální konstrukce ve společnosti přistupuje příznivěji než k druhým a to, jak se na ně nahlíží určuje i uplatňovanou politiku vůči nim. Autorky se to pomocí teorie SKCP snaží objasnit a poskytnout tak veřejným činitelům nástroj pro vhodné nastavení policy designu a tím i řešení společenských problémů společně s možným vysvětlením toho, proč jsou některé politiky úspěšné a jiné ne. (Ingram, a další, 1993)

## 2.2 Cílové populace

Pro porozumění této teorii je nutné bližší představení již výše zmíněných kategorií cílové populace, jelikož právě k nim a jejich obrazu ve společnosti je v této teorii upírána hlavní pozornost. Faktory, které vytváří výslednou podobu dané veřejné politiky jsou politická moc cílové populace a její sociální konstrukce.

Čím větší politickou moc má daná populace, tím více může ovlivňovat konkrétní politiky, které jsou vůči ní uplatňované. „Mezi konvenční opatření politické moci patří mimo jiné velikost skupiny, stupeň její mobilizace a soudržnosti, její vedoucí a politické dovednosti, její postavení a přístup k řídicím institucím včetně akademické obce, vědy a tisku, její bohatství a další hmotné zdroje, a její sklon volit a kontaktovat veřejné činitele.“ (Ingram, a další, 2005 str. 261)

Podle Jonathana Pierce se politická moc skládá ze tří dimenzí, které se liší na základě toho, do jaké míry mohou policy design ovlivňovat. (Pierce, a další, 2014) První dimenze využívá zdrojů, jakými jsou například finance, volební hlasy nebo mobilizační potenciál k ovlivňování ostatních. Druhá dimenze přímo ovlivňuje proces nastolování agend a veřejné mínění a třetí dimenze má již „*schopnost ovlivňovat samotnou podstatu tvorby preferencí aktérů*“. (Nekola, a další, 2020 str. 13)

Politická moc se dělí na vysokou a nízkou, případně silnou a slabou, v této práci však budeme vycházet ze zažitéjšího českého překladu, se kterým se pracuje například i v publikaci Česká veřejná politika optikou teorie SKCP od M. Nekoly a kolegů.

Sociální konstrukce se poté dělí na pozitivní a negativní a vychází přitom z toho, jak je cílová populace společensky významná.

Tabulka č. 1 - Kategorie cílových populací v rámci teorie SKCP

	Sociální konstrukce		
	x	Pozitivní	Negativní
Politická moc	Vysoká	Zvýhodnění (podnikatelé, vědci, tradiční rodiny..)	Uzurpátoři (bankéři, tabákové či ropné společnosti, lobbisté..)
	Nízká	Potřební (matky samoživitelky, lidé s postižením..)	Devianti (zločinci, drogově závislí, ilegální migranti..)

Zdroj: (Nekola, a další, 2020 str. 13) - upraveno autorkou

### 2.2.1 Zvýhodnění

Populace „zvýhodněných“ je kromě vysoké politické moci také pozitivně konstruována veřejností. Ze všech kategorií má tedy nejlepší postavení. Autorky Ingram a Schneider o ní hovoří jako o zasloužilých a jsou jimi například podnikatelé, vědci nebo tradiční rodiny, tedy ti, co jsou ve společnosti užiteční a disponují dostatečnými prostředky.

Prospěšná politika vůči této skupině bude pozitivně přijímána nejen jí samotnou, ale také zbytkem společnosti, jelikož si to zaslouží. Pro veřejné činitele tak bude výhodné tuto skupinu podporovat a alokovat jí jasně definované přínosy, například různé dotace, daňové úlevy či jiné

podpory. Tyto přínosy budou přitom v právním rámci silně zakotvené. Naopak zátěže se vůči této skupině v podstatě neuplatňují a pokud, tak bývají skryté. (Ingram, a další, 2005)

### **2.2.2 Uzurpátoři**

Uzurpátoři sice disponují vysokou mírou politické moci, ale jsou konstruováni negativně. Typickými zástupci této populace jsou bankéři, tabákové či ropné společnosti nebo lobbisté. Společnost je nevnímá jako zasloužilé, jelikož z jejich pohledu zneužívají svého postavení a jsou nečestní.

Vzhledem k vysoké míře politické moci a jejich významnému podílení se na procesu tvorby veřejných politik jsou této skupině alokovány benefity, které však veřejní činitelé nepropagují jako je tomu u kategorie zvýhodněných, ale naopak prezentují uplatňované sankce, které mají ovšem spíše symbolickou podobu a často nebývají jasně definovány. Výjimečně dochází k potrestání této skupiny, což poté veřejnost velmi oceňuje a veřejní činitelé toho mohou využívat ve svůj prospěch. (Nekola, a další, 2020)

### **2.2.3 Potřební**

Další kategorií jsou potřební neboli závislí. Ti jsou konstruováni sice pozitivně, disponují však nízkou mírou politické moci a na veřejném dění se spíše nepodílejí. Příkladem této kategorie jsou matky samoživitelky nebo lidé s postižením.

Veřejnost na tuto populaci nahlíží spíše se soucitem, jelikož za své problémy nemohou. Zároveň však nejsou schopni si své problémy vyřešit a přispívat tak dostatečně společnosti a prosperovat v ní. Vůči této populaci jsou tak alokovány především symbolické benefity, které ale bývají často podmíněné, nedostatečné, podfinancované a obtížně distribuované. Zároveň jsou vůči nim uplatňovány také jisté zátěže, které však společnost hodnotí jako nutné v kontextu poskytování benefitů. (Ingram, a další, 2005)

### **2.2.4 Devianti**

Poslední definovanou skupinou jsou devianti, kteří jsou ve společnosti konstruováni negativně a zároveň postrádají politickou moc. V této skupině se nacházejí například zločinci, drogově závislí či ilegální migranti.

Opatření, která jsou vůči této populaci uplatňována bývají stejně jako u zvýhodněných jasně definována, jedná se však o tresty a sankce, které devianty dále zatěžují, nepřispívají ke zlepšení jejich situace a v některých případech mohou být dokonce kontraproduktivní. (Ingram, a další, 1993)

Veřejnost však tyto sankce kvituje, a naopak kritizuje případy ojedinělých benefitů.

Kromě tohoto dělení pracují autorky ještě s další terminologií, ve které cílové populace rozlišují na “zasloužené” a “nezasloužené”, což bývá založeno na racionálních a morálních kritériích.

Zaslouženou populaci bývají především zvýhodněni a nezaslouženou devianti, ovšem může se jednat i o nově zvolenou cílovou populaci, která zatím není jasně konstruována. Podle toho, jak jsou dané populace s těmito termíny ve veřejném prostoru spojovány, se legitimují postoje vůči nim, dochází k jejich rámování a dále nastavení policy designu. (Ingram, a další, 2005)

## 2.3 Policy design v rámci SKCP

Koncept teorie SKCP se zakládá na cílové populaci a policy designu. Konstrukce cílových populací a výsledný policy design se přitom navzájem recipročně ovlivňují. Tento vztah je potřeba brát v úvahu a vnímat je vždy v kontextu. (Ingram, a další, 2005)

Policy design veřejné politiky je velmi komplexní a dynamický proces založený na mnoha různých prvcích. *“Za design veřejných politik považujeme v souladu s rámcem SKCP obsah politiky a její strukturální logiku, podle které jsou rozdělovány benefity a zátěže cílovým populacím.”* (Nekola, a další, 2020 str. 16)

Tabulka č. 2 - *Konceptualizace teorie sociální konstrukce cílových populací*

	<b>Cílová populace</b>	<b>Policy design</b>
<b>Základní charakteristiky</b>	Sociální konstrukce	Přínosy
	Politická moc	Zátěže
		Vnitřní konzistence a logika
<b>Další sledované charakteristiky</b>	<b>Cílová populace</b>	<b>Prvky policy designu:</b>
	Pozice v implementačním řetězci: bezprostřední x vzdálená	Cíle
	Skladba: homogenní x heterogenní	Nástroje
	Sociální konstrukce: stabilní x proměnlivé x nové	Pravidla
		Odůvodnění
	silně artikulovaná x slabá	Realizátoři
	konsenzuální x zpochybňovaná	Implementační struktury

Zdroj: (Nekola, a další, 2020 str. 16) – upraveno autorkou

### 2.3.1 Sociální konstrukce cílové populace

*“Cílová populace představuje více či méně konkrétní skupinu lidí, jejichž chování nebo životní podmínky mají být ovlivňovány danou veřejnou politikou.”* (Nekola, a další, 2020 str. 16)

Ta může působit přímo na konkrétní populaci, poté ji označujeme jako populaci prvního řádu, nebo nepřímo i na další vzdálené cílové populace.

Distribuvání především přínosů se může rozdělit také do vícero úrovní, čímž dochází k profitování na těchto úrovních na úkor zamýšlených benefitů. Zátěže mohou být rovněž distribuovány skrze více úrovní, ovšem u nich k procesu profitování nedochází a jsou tak spojeny především s byrokratickou zátěží. (Nekola, a další, 2020 str. 17)

Výběr cílové populace *“pro konkrétní veřejnou politiku není čistě racionálním rozhodnutím na základě vyhodnocení efektivity, ale odráží hodnoty politiků, potažmo celé společnosti.”* (Nekola, a další, 2020 str. 17)

Veřejní činitelé mají možnost přistupovat k cílovým populacím nezaujatě a co nejobjektivněji, jak jim to jen jejich racionalita a poznání dovolují. Přístup veřejných činitelů vychází však nejen z jejich vlastních hodnot a přesvědčení, ale zároveň také z toho, jaký obraz dané populace je ve společnosti nastaven, aby tomuto obrazu mohli vyhovět a být tak znovuzvolení. Sami jsou sice ovlivňováni vytvořenými konstrukty, ale mohou je také měnit nebo definovat podobu zcela nové cílové populace. (Nekola, a další, 2020 str. 15)

Konstrukce cílové populace může být přitom artikulovaná velmi jasně a silně, nebo naopak slabě a vágně. Na tuto artikulovatelnost konstrukce může navazovat také to, jak homogenní daná populace je. Ve výzkumu teorie SKCP v českém prostředí se uvádí příklad heterogenní cílové populace žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, což mohou být *“jak žáci výjimečně nadaní, či s fyzickým postižením, kteří jsou vnímáni vesměs pozitivně, tak žáci s mentálním postižením či poruchou autistického spektra, jejichž obraz je mnohem komplikovanější.”* (Nekola, a další, 2020 str. 18)

Konstrukce některých cílových populací může být dále zpochybňována z důvodu rozdílného přístupu veřejnosti, takovým případem mohou být například ekologičtí aktivisté nebo homosexuální rodiče. Opakem jsou poté konstrukce, na kterých bývá konsenzus napříč společností, například teroristé.

Konstrukce cílových populací bývají spíše stabilní a v průběhu času neměnné. Kromě jejich rámování veřejnými činiteli nebo médii se však populace mohou vyvíjet i na základě vnějších faktorů, kterými mohou být různé krize, přírodní katastrofy, ale také třeba implementace přebíraných politik nebo nové vědecké poznatky. K posunutí může dojít zároveň i na základě vnitřních faktorů, kterými jsou proměny přímo v dané populaci, při nichž může dojít k jejímu nárůstu, větší mobilizaci či aktivnímu prosazování svých práv. (Ingram, a další, 2005)

*“Určitá konstrukce cílové populace legitimuje následně výběr nástrojů, pravidel a zdůvodnění pro distribuci přínosů a zátěží pro tuto skupinu. Tato konstrukce se může odrážet i v tom, jak je daná veřejná politika implementována a s jakým poselstvím.”* (Nekola, a další, 2020 str. 218)

### **2.3.2 Policy design a jeho prvky**

Policy design je ukazatelem toho, jak k dané cílové populaci veřejní činitelé přistupují. Tím, jak je pro ně důležitá, jakou pozornost jí věnují, jak ji rámuje, zda pozitivně či negativně a následně mezi ni přerozdělují benefity a sankce, dávají populaci konkrétní sdělení. (Ingram, a další, 1993)

Nastavení policy designu ovlivňuje samotnou cílovou populaci také tím, jak se o svou situaci zajímá a jak moc je ve veřejném dění zainteresovaná. Pokud má daná skupina nízkou politickou moc a cítí se býti opomíjena, ať už právem či neprávem, tak se bude veřejné politiky spíše stranit a nebude se chtít podílet na jejím utváření. Naopak *“materiální přínosy a symbolické pozitivní signály zvyšují u dané cílové populace důvěru v politiku a pocit větší možnosti ovlivňovat veřejné dění, což následně posiluje reálnou politickou participaci.”* (Nekola, a další, 2020 str. 14)

Teorie SKCP *“chápe policy design jako záměrnou činnost kdy aktéři definují cíle a opatření pro jejich dosažení.”* (Nekola, a další, 2020 str. 12) Jak je uvedeno v tabulce č. 2, tak dalšími sledovanými prvky designu veřejné politiky jsou cíle, nástroje, pravidla, odůvodnění, realizátoři a implementační struktury.

## Cíle

Zvolené cíle představují žádoucí stav daného jevu, kterého dosáhneme vyřešením s ním spojených problémů. Je to určitý záměr změny k lepšímu, správnému nastavení politiky, který vychází z našich potřeb a přání.

Na začátku každého řešení problematiky je nutné explicitní formulování cíle, k čemuž však ne vždy dochází a na základě jeho vágní formulace může být dále různě přeručován, využíván ve prospěch jiných politik nebo se za ním mohou skrývat například i jeho neznalost či korupce. Vágní artikulace cíle může vypovídat také o neochotě činitelů daný problém řešit.

V perspektivě SKCP udávají cíle podobu toho jak a v jaké míře budou daným populacím alokovány přínosy a zátěže. (Nekola, a další, 2020)

## Nástroje

Abychom cílů mohli dosáhnout, je nutný vhodný výběr nástrojů. Jelikož dosažení žádoucího stavu znamená změnu toho stávajícího, je potřebná součinnost populace, vůči které jsou tyto kroky cíleny. Díky vhodnému výběru nástrojů od dobrovolných po vymahatelné, můžeme určit míru zapojení cílové populace do implementace opatření. Společně s tím můžeme určit i očekávání od jejich tvůrců a v konečném důsledku také to, jak k dané společnosti přistupují a podílejí se na rámování její sociální konstrukce.

Je nutné také podotknout, že ve většině případů se jedná o kombinaci více zvolených nástrojů na základě jejich efektivity, vhodnosti a dispozice, a tvůrci obvykle nespolehají pouze na jeden, který k naplnění cíle často ani nestačí.

Následující typy nástrojů představily autorky Ingram a Schneider, jsou jimi autorita, stimuly a sankce, přesvědčování, učení a budování kapacit. Kolektiv autorů Nekola a spol. tyto nástroje doplňují ještě o poskytování služby. (Ingram, a další, 1997) (Nekola, a další, 2020)

Autorita je nástroj, který je založen na svrchované pozici daného tvůrce, respektive organizace a její významnosti. Společnost tuto autoritu respektuje a řídí se jimi vydanými rozsudky, mění tedy své chování. Tvůrce přitom rozhoduje o intenzitě tohoto nástroje a pouze nabádá k cílené změně chování. Může například deklarovat svou podporu nebo naopak odsoudit konkrétní chování, načež jej bude veřejnost následovat. Autorita se může zakládat na různých zdrojích, jako je moc, odbornost nebo třeba důvěra. (Nekola, a další, 2020)

Dalším nástrojem jsou stimuly, poplatky, sankce a donucení. Jedná se o tradiční vládní nástroje, které jasně nastavují konkrétní pravidla a následky za nežádoucí jednání pro danou cílovou populaci. Právě to, které populaci jsou tyto nástroje určeny a jakou má sociální konstrukci, má vliv na jejich podobu. Stimuly jsou pozitivním nástrojem, který nevytváří o dané skupině žádný negativní obraz. Poplatky působí neutrálním dojmem. Sankce jsou již vnímány negativně a jsou spojovány s vyloženě špatným chováním a donucení je bráno jako krajní nástroj, který má za cíl nežádoucímu chování předejít. (Nekola, a další, 2020)

Přesvědčování užívají tvůrci politiky v různé formě komunikace, například v kampaních, ve veřejných vystoupeních, proklamacích a dalších. Při nich pozitivně, nebo negativně prezentují konkrétní způsoby chování za účelem zajištění jeho změny či změny jeho vnímání ve společnosti. Toto prezentování může být jasné a explicitně mířit k dané změně, ale častěji bývá spíše skryté a jedná se o rámování konkrétní populace mířené na její sociální konstrukci. (Nekola, a další, 2020)



Učení má za cíl “*povzbuzovat zainteresované aktéry a objekty politiky k řešení problému pomocí vlastních strategií na základě získávání a sdílení zkušeností, znalostí a dovedností.*” (Nekola, a další, 2020 str. 23) Na základě učení se mohou aktéři více zapojovat do procesu tvorby politiky a pomocí interakcí s veřejnými činiteli, například veřejného slyšení nebo komunitního plánování tak určovat její výslednou podobu.

Tento nástroj mohou tvůrci využít také ke zjištění postojů vůči sledovanému tématu prostřednictvím mediací, průzkumů veřejných mínění atd. Nástroj založený na učení není běžně užíván k dosažení konkrétního cíle, ale spíše posiluje angažovanost populace. (Nekola, a další, 2020)

Poměrně moderním nástrojem je budování kapacit, jenž navazuje na předchozí nástroj učení. Učení má za úkol lidem poskytovat znalosti a dovednosti a budování kapacit jim následně umožňuje jejich využití díky zajištění informační pomoci a technického zázemí. Budování kapacit funguje na principu posílení populace a odstranění překážek, díky čemuž je poté schopná aktivního zapojení se do řešení daného problému. (Nekola, a další, 2020)

Poslední nástroj poskytování služby bývá využíván v případě, že potřebná služba není adekvátně zastoupená trhem a musí ji proto zajišťovat stát. Jedná se především o pomoc cílové populaci v náročných situacích, které není schopna vyřešit sama. (Nekola, a další, 2020)

## **Pravidla**

K nastavení policy designu dochází na základě určitých pravidel, jsou to “*procedurální předpisy týkající se designu politiky určující kdo, kdy, kde a co má dělat.*” (Nekola, a další, 2020 str. 25) Jedná se o právní rámec, ve kterém se pohybujeme a který nám nastavuje jisté mantinely. Pravidla mohou být přitom nastavena pozitivně a zajišťovat například ochranu práv, nebo negativně a určovat různé poplatky.

Nemají však pouze příkazující charakter a někdy umožňují, aby se cílová populace podílela na jejich záměru. Ta se může podílet například hlasováním na změně konkrétního nastavení, nebo jeho zamítnutím. K tomu musí být ale cílová populace, která může v konkrétních politikách tyto možnosti využívat, o těchto možnostech informovaná a zároveň ochotná se participovat. Některá pravidla mohou být totiž pro různé skupiny aplikována rozdílně, na základě jejich obrazu ve společnosti a těm, ke kterým se na základě jejich negativního obrazu přistupuje hůře, následně ubírá na důvěře v politiku a účasti na ní.

Pravidla by měla udávat, jakou měrou mají být připisovány přínosy a zátěže jednotlivým populacím, aby nedocházelo k jejich nadužívání. Ve skutečnosti to však přímo takto nefunguje, a i přes nastavená pravidla dochází k rozdělování sankcí a benefitů cílovým populacím právě na základě jejich sociální konstrukce ve společnosti. (Nekola, a další, 2020)

## **Odůvodnění**

Pro výběr konkrétního policy designu či jeho částí je nutné jeho odůvodnění a legitimizace. K tomu dochází přiblížením kontextu konkrétního veřejněpolitického problému. Tedy aby bylo možné efektivně a co nejlépe vyřešit daný problém, musí se podniknout vybrané kroky, které toho jsou schopny.

Kromě zdůvodnění efektivity a vhodnosti výběru daných kroků se mohou aktéři odvolávat také na vyšší hodnoty ve společnosti, například ke spravedlnosti či ochraně přírody. Odůvodnění se může zakládat také na předpokladech, které však opět mohou vycházet z konstrukce cílové skupiny a zkruslovat tak výběr policy designu. (Nekola, a další, 2020)

### **Realizátoři a implementační struktura**

Realizátoři jsou osoby, které za přítomnosti pravidel, pomocí vybraných nástrojů dosahují stanovených cílů. V nastavování konkrétního opatření hrají důležitou roli, jelikož na základě svých vlastních přesvědčení mohou měnit jeho výslednou podobu. *“Vztah mezi realizátory a cílovou skupinou pak utváří implementační strukturu, jejíž podoba je odvislá od povahy politiky, použitých nástrojů počtu aktérů, úrovní atd.”* (Nekola, a další, 2020 str. 27)

### 3 Metodologie

Empirické výzkumné strategie se ve společenských vědách dělí na kvantitativní a kvalitativní, případně se mohou kombinovat. Kvantitativní výzkum vychází z toho, že *“lidské chování můžeme do jisté míry měřit a předvídat“* (Hendl, 2016), pracuje tak typicky s velkým množstvím dat a získané informace jsou určitým způsobem tříditelné.

Naproti tomu *„kvalitativní výzkum je proces hledání porozumění založený na různých metodologických tradicích zkoumání daného sociálního nebo lidského problému. Výzkumník vytváří komplexní, holistický obraz, analyzuje různé typy textů, informuje o názorech účastníků výzkumu a provádí zkoumání v přirozených podmínkách.“* (Creswell, 1998)

Jelikož se v této práci zkoumá problematika obchodování s chudobou za pomoci teorie SKCP a zajímá nás, jakou podobu mají sledované charakteristiky této teorie, aplikovaná strategie je kvalitativní. Zabýváme se v ní podrobnými výsledky našeho výzkumu, které nám pomohou tuto problematiku přiblížit a naplnit cíle této práce zodpovězením stanovených otázek.

Problematiku obchodování s chudobou budeme zkoumat na národní úrovni a současně na úrovni lokální pomocí explanatorní případové studie, přičemž zvoleným případem je město Ústí nad Labem.

Případová studie je pravděpodobně nejpoužívanější jak v kvantitativním, tak kvalitativním výzkumu. Díky ní můžeme detailně zkoumat jeden či více případů v reálném čase a zachytit tak komplexitu jeho vztahů. Její základní výzkumnou otázkou je, jaké jsou charakteristiky zkoumaného jevu. Robert K. Yin popsal případovou studii jako *“strategii pro zkoumání předem určeného jevu v přítomnosti v rámci jeho reálného kontextu, a to zvláště, když hranice mezi fenoménem a kontextem nejsou zcela jasné.”* (Yin, 1994 str. 171)

Podle tradiční typologie se případová studie dělí na exploratorní, explanatorní a deskriptivní. Explanatorní případová studie se zaměřuje především na pochopení a vysvětlení daného jevu za použití vybrané teorie, v našem případě SKCP, pomocí níž rozebírá jeho příčinné souvislosti a důsledky. (Chrastina, 2019)

Pokud se zaměříme na výhody vybrané studie, jedná se především o srozumitelnost daného výzkumu i pro širší veřejnost. Tento výzkum dobře zachycuje konkrétní případ a přibližuje jeho jedinečné vlastnosti, ovlivňující faktory a kontext, ve kterém k němu dochází. Na tento typ výzkumu obvykle stačí jeden výzkumník a výzkum vychází z odehrávající se reality, ve které můžeme snadno čelit i nepředvídatelným faktorům. Nevýhodou této studie je její časová náročnost a možné zaujetí výzkumníka, což může mít za následek zkreslení výsledků pozorování. Tato studie bývá také hůře zobecnitelná a nedá se téměř ověřit. (Yin, 2018)

Výsledky explanatorní studie případu města Ústí nad Labem budeme následně za použití komparativního výzkumu porovnávat s výsledky národní úrovně a zjišťovat, zda mezi nimi dochází k odlišnostem a k jakým.

### 3.1 Sběr dat

První fází tohoto výzkumu byl desk research neboli výzkum od stolu. Za pomoci internetových vyhledávačů Google, a především Google Scholar bylo možné díky klíčovým slovům najít potřebné aktuální informace k problematice obchodování s chudobou, stejně jako rozšíření zdrojů potřebné literatury. Díky tomu bylo možné se v této problematice více zorientovat a zaměřit se na další dokumenty, kterými byly konkrétní zákony, vyhlášky, koncepce, stenozáznamy, zápisy z jednání, zpracované analýzy a odborná literatura.

Je důležité podotknout, že na utváření sociální konstrukce cílové skupiny se významným způsobem podílejí také média. Ve svém výzkumu se však věnuji politickému diskurzu a zaměřuji se tedy primárně na veřejněpolitické dokumenty, ve kterých sleduji charakteristické prvky cílové populace a policy designu podle teorie SKCP. Zkoumanými veřejněpolitickými dokumenty, jsou především ty, které se vztahují ke dvěma stěžejním opatřením v problematice obchodování s chudobou a utvářejí její podobu. Jsou jimi tzv. bezdoplatkové zóny, jejichž zavedení obcím od roku 2017 do roku 2021 umožňovala novela zákona o pomoci v hmotné nouzi a Zákon o podpoře bydlení, který vláda schválila v červnu roku 2024 a aktuálně je po prvním čtení přikázán k projednání výborům.

Pro ověření, zda se opravdu jedná o stěžejní opatření, jež se k této problematice vztahují a abychom neopomněli další, která by ji mohla ovlivňovat, jsem kontaktovala Ing. Víta Lesáka, který je odborníkem v oblasti bydlení, býval ředitelem Platformy pro sociální bydlení a nyní působí jako vedoucí oddělení koncepce dostupného bydlení, které zákon o podpoře bydlení připravovalo. Pan Lesák tento předpoklad potvrdil společně s doporučením zpracovávaných dokumentů, které se k opatřením váží.

Příprava zákona o podpoře bydlení se však odehrávala na národní úrovni, na níž se také zákon dále projednává, a ačkoli se na ní podíleli i zástupci samospráv, včetně Ústeckého kraje, který mu vyjadřoval výraznou podporu, tak k této spolupráci nejsou dohledatelné žádné veřejné dokumenty. (MMR, 2024) Vzhledem k tomu je stěžejním dokumentem pro sledování rámování cílové populace a vývoje policy designu na lokální úrovni Koncepce bydlení a rozvoje bytového fondu statutárního města Ústí nad Labem 2021-2031.

Pro konzultaci, zda se také jedná o stěžejní strategii na úrovni města Ústí nad Labem, jsem kontaktovala náměstkyni hejtmanky Ústeckého kraje, panu Jiřího Kulhánka, který je členem Výboru pro sociální věci, bezpečnost a sociálně vyloučené lokality a této problematice se věnuje již přes 20 let. Pan Kulhánek potvrdil, že se jedná o nejzásadnější dokument vydaný v této oblasti, nicméně zdůraznil, že ačkoli se v koncepci řeší problematika obchodování s chudobou primárně pomocí navýšení bytového fondu a rozšíření obecních bytů, tak je koncepce jako řešení nedostačující a je nutné se problematice věnovat více jak na lokální úrovni, tak na úrovni národní, na které kvitoval návrh zákona o podpoře bydlení. Podotknul také, že se jedná o velice komplexní problematiku a bytové zázemí je v ní primární, je ale nutné propojení i s dalšími oblastmi jako je vzdělání atd.

K dalšímu doplnění informací ohledně problematiky obchodování s chudobou pracuji kromě zmíněných dokumentů také s pořízeným polostrukturovaným rozhovorem uskutečněným v červenci roku 2022 s nyní již bývalým zastupitelem Ústeckého kraje a města Ústí nad Labem, Karlem Karikou. Pan Karika se dlouhodobě věnuje charitativní činnosti, za kterou získal cenu Františka Kriegla. V oblasti problematiky obchodování s chudobou se jedná o výrazného aktéra, který je dlouhodobě v kontaktu s těmito lidmi a poskytuje jim pomoc například v podobě pravidelného darování jídla a oblečení, záruky za bydlení nebo poradenství s dalšími záležitostmi v rámci bytové politiky, se kterými se potýkají.

## 3.2 Analýza dat

Vybrané veřejněpolitické dokumenty jsou v dalším kroku zpracovány pomocí tematické analýzy. Ačkoli se jedná o běžně využívanou metodu ve výzkumech, je tematická analýza často zaměňována, nebo vnímána pouze jako součást analýzy rámců nebo obsahové analýzy a sama o sobě bývá považována za marginální.

Podle autorek V. Braun a V. Clarke, které se jí zabývají, se však jedná o fundamentální metodu v kvalitativním výzkumu. Ačkoli v akademických kruzích nepanuje jasná shoda na definici a provedení tematické analýzy, jejím cílem je identifikace, analýza a odkazování ke společným tématům a shodným vzorcům ve zkoumaných datech, díky čemuž můžeme získat komplexní a utříděný přehled o dané problematice. Metoda vychází ze zvolené konkrétní teorie, v našem případě SKCP, a vzhledem ke své flexibilitě, což je jejím hlavním benefitem, dokáže sledovat prvky vybrané teorie napříč tématy. Obzvláště užitečnou bývá tematická analýza také ve výzkumech prováděných v málo probádaných oblastech. (Braun, a další, 2006)

Hlavní nevýhodou této metody je možné zaujetí ze strany výzkumníka a jeho interpretace dat, která může být často v různé míře zkreslená. Proto je velmi důležité dodržovat stanovený proces analýzy a orientovat se v jeho průběhu. Autorky proto předkládají šest fází provedení této analýzy. Je ovšem nutné podotknout, že v průběhu analýzy se k daným fázím často vracíme a již od začátku si ještě před tříděním dat souběžně zapisujeme poznatky. (Braun, a další, 2006)

Prvním bodem tematické analýzy je seznámení se s daty. Většinou jsme v této fázi s našimi daty již v jisté míře obeznámení, musíme se na ně však zaměřit do detailu. Obnáší to opětovné čtení materiálů, doplňování informací a hledání již patřičných významů a vzorů. V této části je již vhodné začít si zaznamenávat konkrétní data ke kódování, ke kterým se pak můžeme vrátit. *“V podstatě se kódování nadále vyvíjí a definuje v průběhu celé analýzy.”* (Braun, a další, 2006 str. 17)

Po pečlivém seznámení se s daty a zaznamenání si poznatků, můžeme začít s jejich kódováním, což je druhá fáze. Data seřadíme do vytvořených kategorií, ve kterých již dostávají určitý význam. Tyto kódy jsou však stále významově poněkud úzké a teprve v následující fázi se je snažíme interpretovat a hledáme v nich konkrétní vzory a témata.

Čtvrtou fází je přezkoumání těchto témat. Znovu procházíme data, která se v tématech objevují a posuzujeme jejich patřičnost a relevantnost. Některá témata se v této fázi mohou dále členit, jiná spojovat a některá se naopak pro nedostatek podkladů stávají nepodstatnými. Takto utříděná témata v předposlední fázi pojmenováváme a definujeme jejich charakteristické vlastnosti. Je přitom důležité myslet na to, jak spolu souvisí a jak zapadají do celkového obrazu analýzy, který se snažíme sdělit. Poslední fází je již vypracování ucelené tematické analýzy obsahující zjištění, ke kterým jsme došli. (Braun, a další, 2006)

Vzhledem k vybrané teorii SKCP jsem se v analýze zaměřila na vývoj a sledované prvky policy designu, kterými jsou již zmiňované cíle politiky, nástroje, pravidla, odůvodnění, cílová populace a její sociální konstrukce, poselství a distribuované přínosy a zátěže. Abychom mohli sledovat narativ cílové populace, tedy její rámování a sociální konstrukci, jsou mezi zkoumanými dokumenty také stenoáznamy z Poslanecké sněmovny a Senátu a zápis z jednání zastupitelstva města Ústí nad Labem.

Ačkoli jsem procházela veškeré záznamy z jednání zastupitelstva od roku 2017 až do roku 2021 a následně také jednání od března do července roku 2024, jelikož v březnu rada města schválila odkoupení 44 bytů, které se má dále schvalovat na zastupitelstvu, tak se zde problematika obchodování s chudobou téměř neřešila. (Pechánek, 2024)

Co se týče opatření bezdoplatkových zón, tak se na zastupitelstvu projednávalo pouze v souvislosti s návrhem o spolupráci s Agenturou pro sociální začleňování a jinak se řešilo jen na zasedání

rady města, které je však neveřejné. Koncepce bydlení a rozvoje bytového fondu se poté projednávala pouze na 24. zasedání zastupitelstva, na kterém byla následně schválena (ÚnL, 2021), a ačkoliv tato strategie vychází z dalších dokumentů, které jsou v analýze také zohledněny, k její samotné přípravě, implementaci a dosavadnímu průběhu související veřejněpolitické dokumenty také nejsou.

Samotné vyhlášky byly rovněž těžce dohledatelné. Na stránkách města Ústí nad Labem už nejsou a i na 2. jednání zastupitelstva města byly vzneseny stížnosti na to, že vyhláška byla na úřední desce města vyvěšena pouze 15 dní a následně byla smazána. (ÚnL, 2018) Z toho důvodu bylo sledování vývoje policy designu na lokální úrovni obtížnější a v analýze tak pracujeme s méně dokumenty. Pro větší přehled jsou zpracované dokumenty rozdělené v následující tabulce.

Tabulka č. 3 - *Analyzované dokumenty na národní a lokální úrovni od předložení novely zákona o pomoci v hmotné nouzi v roce 2016 až do aktuálního stavu července 2024*

<b>Národní úroveň - Novela 783 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů a související dokumenty</b>	<b>Lokální úroveň - Opatření obecné povahy "Vyhlášení oblastí ve městě Ústí nad Labem a městě Trmice, se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů" a související dokumenty</b>
Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů – Sněmovní tisk 783/0	Opatření obecné povahy „Vyhlášení oblastí ve městě Ústí nad Labem a městě Trmice, se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů“ Evidenční č. 38963
Stenozáznam z prvního čtení návrhu zákona v PSP – 47. schůze	Veřejná vyhláška opatření obecné povahy – oprava tiskové chyby – Evidenční č. 105202
Záznam výboru pro sociální politiku č. 209 ze dne 1. září 2016 k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů – tisk 783/2	Veřejná vyhláška – Oznámení o návrhu rozšíření opatření obecné povahy „Vyhlášení města Trmice a města Ústí nad Labem, jako oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů“ Evidenční č. 181670
Stenozáznam z druhého čtení návrhu zákona v PSP – 49. schůze	Veřejná vyhláška – Zrušení opatření obecné povahy – Evidenční č. 262205
Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů – tisk 783/3	
Usnesení garančního výboru č. 219 ze dne 6. října 2016 k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů – tisk 783/4	
Stenozáznam ze třetího čtení návrhu zákona v PSP – 50. schůze	
Stenozáznam z druhého čtení (po třetím čtení se návrh zákona opět vrátil do druhého čtení) návrhu zákona v PSP – 53. schůze	
Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů – tisk 783/5	

Usnesení garančního výboru č. 236 ze dne 15. prosince 2016 k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů – tisk 783/6	
Stenozáznam ze třetího čtení návrhu zákona v PSP – 54. schůze	
Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů – senátní tisk 59	
Stenozáznam projednání návrhu zákona z 1. dne 5. schůze Senátu PČR	
Zákon ze dne 8. března 2017, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů	
Nález ústavního soudu – Ustanovení § 33 odst. 9 a § 33d zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.	
<b>Národní úroveň - Zákon o podpoře bydlení a související dokumenty</b>	<b>Lokální úroveň - Koncepce bydlení a rozvoje bytového fondu statutárního města Ústí nad Labem 2021-2031 a související dokumenty</b>
MMR Zákon o podpoře v bydlení – Presentace	Zápis z 24. zasedání Zastupitelstva města Ústí nad Labem, dne 8. 11. 2021
MMR Zákon o podpoře v bydlení – Infoleták	Koncepce bydlení a rozvoje bytového fondu statutárního města Ústí nad Labem 2021-2031 - Plán implementace bytové politiky
Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) k Zákonu o podpoře v bydlení	Koncepce bydlení České republiky do roku 2020 (revidovaná)
Vládní návrh zákona o poskytování některých opatření v podpoře bydlení (zákon o podpoře bydlení) – Sněmovní tisk 729/0	Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025
Stenozáznam z prvního čtení návrhu zákona o podpoře bydlení v PSP (1. část) – 108. schůze	Strategie rozvoje města Ústí nad Labem 2021–2030
Stenozáznam z prvního čtení návrhu zákona o podpoře bydlení v PSP (2. část) – 108. schůze	Komunitní plán péče města Ústí nad Labem (2018–2021)
Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o podpoře bydlení – Sněmovní tisk 730/0	

Zdroj: zpracováno autorkou

## 4 Vymezení problematiky

Pro vymezení cílové populace je zásadní představení problematiky, se kterou se potýká. V této práci se zaměřujeme na obchodování s chudobou, které se odehrává primárně v sociálně vyloučených oblastech a osoby, které se s ním potýkají, bývají tedy zároveň sociálně vyloučené. V určitém ohledu by se dalo říci, že oběti obchodování s chudobou jsou subpopulací sociálně vyloučených osob. Abychom si tedy mohli konkrétně vymezit cílovou populaci, musíme se k této souvislosti problematik zaměřit nejen na obchodování s chudobou, ale také na sociální exkluzi.

### 4.1 Sociální vyloučení

Jak již bylo řečeno, obchodování s chudobou je úzce spjato se sociálním vyloučením jedinců a s místy, ve kterých tyto osoby žijí, tedy se sociálně vyloučenými lokalitami. V Ústí nad Labem se v sociálně vyloučených lokalitách nachází přibližně 6 % obyvatelstva, avšak sociálně vyloučené osoby žijí i v dalších částech tohoto města a číslo je tak ještě vyšší. Karel Karika odhaduje, že se sociálním vyloučením se potýká dohromady 10 až 15 % obyvatel tohoto města, mezi něž patří rodiny s dětmi, senioři, samoživitelé a hendikepovaní. (Karika, 2022)

Sociální vyloučení je koncept, jenž se v průběhu času stále proměňuje. Původ tohoto konceptu můžeme dohledat patrně ve Francii v 60. a 70. letech 20. století, kdy označoval osoby, které byly vyloučeny ze státního systému sociálního zabezpečení. Tento pojem se následně rozšířil i do ostatních zemí a nahradil pojem problematiky chudoby, jelikož ačkoli se stále jednalo především o ekonomické vyloučení, tedy chudobu jedinců, tak v sobě zahrnovalo také další aspekty, které problematika chudoby nereflekovala. Kromě chudoby a nízkého příjmu se jednalo a jedná dále o nedostatečný přístup na trh práce, slabou nebo neexistující sociální podporu a nefunkční sociální sítě, dopad lokálního prostředí a charakteristik sousedství, vyloučení z přístupu k sociálním službám a o vyloučení z rodiny a pospolitostního systému, které zajišťují osobní integraci. (Pierson, a další, 2002)

Řada expertů stále považuje ekonomické vyloučení za příčinu exkluze a její ostatní dimenze vnímá čistě jako následek. (Mareš, 2000) Musíme však vzít v potaz, že ekonomické vyloučení je nejnázeměřitelná dimenze exkluze, a i proto bývá často brána jako původ dalších. Podle odborníka Laco Touška je tomu však spíše naopak a jedná se o důsledek dalšího znevýhodnění, například sociálního či politického (Toušek, a další, 2014).

Petr Mareš ve své knize uvádí celkem 6 dimenzí sociální exkluze. Vyloučení ekonomické, prostorové, sociální, politické, kulturní a symbolické. (Mareš, 2000)

K názoru důsledku se přikláním i já. Sociální vyloučení je totiž proces, který přetrvává mezigeneračně. Setkáváme se často s termínem začarovaný kruh chudoby. Jedná se o teorii, která tvrdí, že lidé žijící v chudobě se přizpůsobí svým podmínkám a prakticky se stávají jakousi subkulturou. To umožňuje zvládání složitých podmínek, ale zároveň to tyto osoby "zakonzervováá" v tomto prostředí a nepřispívá k jejich vývoji. Tito lidé, často celé rodiny, žijí mnohdy pouze z podpory státu a dětí, které v takovém prostředí vyrůstají si jej přisvojí a pokračují v něm. S tím souvisí také časté zadlužení, opomíjené vzdělání, vysoká porodnost v nízkém věku a další. Rodiče nastavují určitý příklad, který děti následují, a protože jsou sociálně vyloučení, nemají většinou srovnání a pokračují tak v zažitých standardech, které následně také předávají dál. (Mareš, 1999)



Kvůli tomuto kruhu tedy ekonomické znevýhodnění nemusí být vždy příčinou, ale jedná se o absenci srovnání a přístupu k dalším dimenzím, na základě čehož by měly lidé lepší přístup na trh práce a odstranili tak ekonomické vyloučení. V kombinaci s nevhodnou sociální prací s těmito jedinci a nenaplnění cílů sociální politiky se tak sociální exkluze stále udržuje.

Sociálně vyloučené osoby se poté často ocitají v podmínkách, ve kterých si nemohou najít dostupné bydlení a musí se potýkat s obchodníky s chudobou, kteří jsou často jediní ochotni poskytnout jim ubytování. Někteří známí obchodníci s chudobou tento argument s oblibou používají a staví se tak do role “zachránců“. (Horvátová, 2021)

## 4.2 Obchodování s chudobou

Vzhledem k rozšířenosti problematiky je Ústí nad Labem svými vyloučenými lokalitami a početnou komunitou obyvatel, kteří v nich žijí, což jsou převážně Romové, poměrně známé. Přímo do Ústí nad Labem začali Romové přicházet po Druhé světové válce, jelikož po dvojitém odsunu nejdříve Čechů a poté Němců ze Sudet byla tato oblast poměrně vysídlená. Během komunistického režimu byli následně přinuceni k trvalému usazení se v přidělených bytech a odsouvání do ghatt. Po pádu komunismu se situace ohledně Romů začala dále vyostřovat a nálada ve společnosti byla napjatá, což přetrvává dodnes. (ÚnL, 2021)

Sociální vyloučení a obchod s chudobou se však netýká pouze Romů, ale jak již bylo zmíněno, především také seniorů, samoživitelů a hendikepovaných.

Co se týče sociálně vyloučených lokalit, v ČR se jich nacházelo v roce 2019 přibližně 850. V Ústeckém kraji stejně jako v Karlovarském kraji na veškeré obce s rozšířenou působností připadá minimálně jedna vyloučená lokalita. To znamená, že se jedná o nejvíce postižené kraje v ČR. V roce 2015 přitom bylo v ČR podle odborné analýzy 606 vyloučených lokalit se 115 tisíci obyvateli a v roce 2006 pouze asi 300 těchto lokalit s 80 tisíci obyvateli. Tato čísla jasně ukazují na zhoršující se situaci problému. (MPSV, 2019) Jak již bylo však zmíněno, problém je ve skutečnosti větší a sociální vyloučení se netýká pouze vyloučených lokalit.

Podle údajů z vyloučených lokalit se však můžeme lépe podívat na problematiku obchodování s chudobou, která se podle Kariky rozrůstá především v posledních 4 letech. „*Můžeme se podívat na nárůst vyloučených lokalit, což jsou vlastně ti obchodníci s chudobou, kteří tam pronajímají ty byty. Jednoznačně se to zvýšilo, myslím podle posledních statistik, co jsem viděl asi o 20 % za 4 roky.*“ (Karika, 2022)

Jelikož tato data byla zveřejňována především v souvislosti se zaváděním a udržováním bezdoplatkových zón, tak novější údaje bohužel nejsou dohledatelné. Zákon o podpoře bydlení se místo na sociálně vyloučené lokality zaměřuje na domácnosti v bytové nouzi, kterých bylo v Ústí nad Labem k listopadu 2023 podle statistik přibližně 1000 a patří tak opět mezi nejzatíženější města v ČR, dále se zaměřuje na ohrožení ztrátou bydlení, energetickou chudobu a nadměrné náklady na bydlení. Všechny tyto ukazatele se váží k obchodování s chudobou a přibližují ještě více problematiku, se kterou se lidé nejen ve vyloučených lokalitách potýkají. (MMR, 2024)

Ubytování, které se při obchodu s chudobou nabízí se dříve zaměřovalo primárně na ubytovny a další objekty, jež se nachází převážně ve vyloučených lokalitách. Avšak situace se změnila, jelikož podle zákona č. 89/2012 Sb. nesmí zvýšení částky nájemného přesáhnout v posledních třech letech 20 % a zároveň se musí pohybovat v obvyklé výši nájemného v dané lokalitě, což se určuje znaleckým

posudkem. „Dříve to byla praxe, že byly nehorázné nájemy za holobyty a teď vlastně, když došlo k omezení příspěvku na bydlení atd, tak změnili tuto praktiku na to, že ten nájem je plus minus tak nějak v té lokalitě obvyklý, to znamená těch 6–8 tisíc, ale třeba na každého účastníka té domácnosti vybírají třeba tisíc korun na vodu. A v tom je ten problém. Takže jim zůstali ty nájemy de facto stejné, protože to vyúčtování těchto lidí nikdy nepřijde. To znamená, že když má rodina třeba 5 dětí a 2 dospělí, což je 7 lidí, tak je to 7 tisíc korun plus 8 tisíc korun, takže stejně platí za ten holobyt zase těch 15 tisíc korun s tím, že by po roce nájemného se mělo dodat vyúčtování, kolik vlastně bylo spotřebováno vody atd. To většinou tihle obchodníci s chudobou nedělají a buď před tou dobou, kdy to končí anebo kdy oni vyžadují, ti nájemníci, aby mohli doložit na úřadu práce, hmotné nouzi, tyto doklady, tak vlastně buď jim dají výpověď, nebo jim nedají vůbec nic.“ (Karika, 2022)

Obvyklá výše nájemného se však v těchto lokalitách cenově pohybuje také vysoko a je srovnatelná s nájemy bytů na okraji Prahy. Oproti nim však zdaleka neodpovídají kvalitou. (Dolejší, 2023)

Nemožnost najít si bydlení však nebývá pouze na základě výše nájemného. Ústí nad Labem má v současnosti průměrně nejnižší nájemné ze všech krajských měst v ČR, jedná se průměrně o 195 Kč za metr čtvereční. (RMIX, 2024)

Bohužel i přesto není v Ústí nad Labem výjimkou pronájem garsoniery za 13 tis Kč. Není ničím neobvyklým, že tyto pronájmy často ani nemají základní energie, nebo je nemají po celou dobu dne, nefungují v nich sporáky, nemají klíčky na oknech, dále často nemají v bytové jednotce například dostupný záchod, koupelnu, či kuchyň a potýkají se s nejrůznějšími škůdci, především se šváby a štěnicemi, a jsou v dezolátním stavu. Bohužel kvůli sociálnímu vyloučení si lidé, kteří v nich žijí, lepší bydlení najít nemohou. Pronajímatelům obvykle stačí pouze, že jsou Romové a mají více dětí a nechtějí jim byt poskytnout. Často také nemají zaměstnání, s čímž je klasický pronájem vyloučen. „Proč bych se neodstěhovala s dětmi do čistého prostředí? Kdo by nechtěl? Jenže to nejde.“ (Dolejší, 2023) Jedná se tedy o další aspekty sociálního vyloučení, kde se opět dostáváme, k již zmíněnému začarovanému kruhu. Pokud by totiž tito lidé měli přístup k důstojnému bydlení za odpovídající nájemné, zlepšily by se jejich podmínky, tedy další dimenze sociální exkluze.

V praxi dříve probíhal obchod s chudobou na ubytovnách tak, že tam bývala recepce, na které se hlídalo, zda nájemníci zaplatili nájemné a pokud ne, tak jim nebyl umožněn přístup do bytů. Zároveň na ně obchodníci čekali vždy, když obdrželi příspěvky, kterými nájem platili a vybrali si jej. Jak bylo řečeno, tak tato praxe v Ústí nad Labem již nefunguje. Vzhledem k současné podobě nájemních smluv si lidé v těchto lokalitách nemohou dovolit nájemné nezaplatit, jelikož by mohli být z bytu okamžitě vyhozeni. Podle ředitele Agentury pro sociální začleňování jsou nájemci „absolutně nechránění, z měsíce na měsíc mohou skončit na ulici bez jakékoliv možnosti jít bydlet někam jinam“. (Dolejší, 2023)

I přes to však stále dochází k dalším praktikám vymáhání nájmu, ve kterých jsou nájemci zneužíváni. Mezi běžné praktiky patří jejich zadlužování, například nákupy telefonů na občanské průkazy, prodej drog či prostituce. „To je naprosto běžná praxe, když nemá nájemník na ubytování, tak těch způsobů, jak to z toho nájemníka, nebo jak ho zadlužit na úkor vlastně toho, aby ti obchodníci s chudobou dostali své peníze je spousta.“ A „každý, kdo je ubytovaný u obchodníků s chudobou se s tím setkal. Každý. Bez výjimky.“ (Karika, 2022)

## 5 Policy design

Pro řešení problematiky obchodování s chudobou bylo v roce 2017 novelou zákona o pomoci v hmotné nouzi schváleno zavedení opatření bezdoplatkových zón, které bylo následně rozhodnutím ústavního soudu zrušeno v roce 2021. Dalším opatřením je zákon o podpoře bydlení, který se v České republice řeší již přes 20 let a v červnu 2024 byl předložen sněmovně Ministerstvem pro místní rozvoj. Jedná se přitom o stěžejní opatření, jehož přijetím si obce slibují kýženou změnu v problematice bytové nouze a obchodování s chudobou.

V Ústí nad Labem došlo k vývoji policy designu přijetím Koncepce bydlení a rozvoje bytového fondu statutárního města Ústí nad Labem 2021-2031, přičemž město v současné době pracuje na jejím naplnění.

Tato opatření představují stěžejní vývoj policy designu v problematice obchodování s chudobou. Vůči cílové populaci jsou však uplatňované i jiné politiky například v podobě dalších sociálních příspěvků, které se podílejí na její výsledné sociální konstrukci. Je proto důležité tento aspekt neopomíjet při výsledném určování sociální konstrukce cílové populace. Zároveň se ale nejedná o opatření, jehož cílem je vyloženě problematika obchodování s chudobou a z toho důvodu se na ně tato práce více nezaměřuje.

### 5.1 Bezdoplatkové zóny

Hlavním opatřením, které mělo obchodování s chudobou zabránit, bylo zavedení tzv. bezdoplatkových zón. Jedná se o opatření obecné povahy, které bylo vyhlášeno v několika městech a obcích po celé ČR (dohromady přibližně 100 obcí a měst), kromě Ústí nad Labem například v Ostravě, Kladně, Liberci, Sokolově atd. (KAC, 2019)

Opatření se začalo uskutečňovat po novele 783 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Novelu zákona představilo Ministerstvo práce a sociálních věcí a sněmovně byla předložena 19. dubna 2016. Cílem této novely byla především úprava pojmu “případ vhodný zvláštního zřetele” a zaměřovala se na substandardní formy bydlení, tedy primárně ubytovny, u kterých do té doby nebyl právní nárok na přiznání doplatku na bydlení a vznikal pouze právě u případů vhodných zvláštního zřetele, který však do té doby nebyl jasně definován. Součástí návrhu bylo také upřesnění podmínek, za jakých může žadatel získat nárok na doplatek na bydlení a zavedení tzv. motivačního plánu, který musel taktéž splňovat, aby doplatek nejen získal, ale průběžně si jej také udržoval. Jednalo se například o zažádání obce o pomoc s hledáním přiměřeného bydlení, přičemž snahu o hledání musel dále prokazovat, a o další podmínky, jako nutný vztah k danému místu, zda zde vykonává zaměstnání nebo je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání a plní povinnosti s tím spojené, zda děti v těchto domácnostech chodí pravidelně do školy nebo se soustavně připravují na budoucí povolání a další. (MPSV, 2016)

V průběhu schvalování návrhu, kdy se ve třetím čtení vracel zpět do druhého čtení, byly napříč politickým spektrem schváleny připomínky, které se týkaly především toho, aby obce měly nástroj k řešení situace, kdy u nich dochází k obchodování s chudobou, vytváří se ubytovny, sestěhovávají se jim do konkrétních lokalit nepřizpůsobiví obyvatelé a vznikají ghetta.

Tímto nástrojem bylo zavedení možnosti podat žádost na obecní úřad, který po přezkoumání ve spolupráci s policií vyhlásí oblast s výskytem sociálně nežádoucích jevů, ve které se následně nebude nově přistěhovaným osobám vyplácet doplatek. Do té doby se tento nástroj také řešil a v předchozím znění zákona mohla obec k těmto případům vydávat svá stanoviska, ta byla však pouze podpůrného

charakteru a ve výsledku neměla žádný efekt. Přitom došlo také ke změně původního zaměření návrhu na substandardní formy bydlení na jeho veškeré formy.

I přesto, že při následném projednávání v Senátu, bylo opakovaně zmíněno, že výsledné znění zákona je na hranici, či vyloženě protiústavní, právně-ústavní výbor doporučil návrh zákona zamítnout a svůj nesouhlas s výslednou podobou vyjádřilo také MPSV, byl zákon 39 senátory schválen a 5. dubna 2017 vyhlášen ve sbírce zákonů pod číslem 98/2017 Sb. (PČR, 2017)

Tímto bylo obcím umožněno vyhlásit oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů a přestat v nich vyplácet doplatky na bydlení. V Ústí nad Labem se bezdoplatková zóna začala vyhlášovat postupně v konkrétních lokalitách, 4. března 2019 byla však definitivně vyhlášena na území celého města Ústí nad Labem a Trmice. Podle odůvodnění vedení města se tak uskutečnilo kvůli „zamezení přílivu dalších sociálně slabých občanů a narušení obchodu s chudobou“ (ÚnL, 2018). Dalšími cíli tohoto opatření bylo odstranění, či alespoň snížení porušování veřejného pořádku, nepříznivých vlivů působících na děti a výskytu osob pod vlivem návykových látek na požadovanou hranici. (ÚnL, 2018)

Proč bylo toto opatření vyhlášeno na celé území města odůvodňuje vedení tím, že „vlivem migrace osob ze sociálně vyloučených lokalit do oblastí, kde nejsou osoby s nízkým sociálním statutem, dochází k rozšiřování závadového chování v rámci celého města Ústí nad Labem, a tedy vzniku dalších vyloučených lokalit“ (ÚnL, 2018). Jedná se o jeden z důvodů, proč bylo opatření napadeno u krajského soudu v čele s opoziční zastupitelkou Karolínou Žákovskou. Ten v této věci však nerozhodl a ta se tak dále projednávala u Ústavního soudu, ke kterému v prosinci 2017 podala skupina 17 senátorů ústavní stížnost. (Malecký, 2020) Té bylo vyhověno 31. srpna 2021 a Ústavní soud tak zrušil možnost obcí vyhlášovat bezdoplatkové zóny. (ČR, 2021) V Ústí nad Labem došlo ke zrušení bezdoplatkových zón však až 27. září, kdy město vydalo příslušnou vyhlášku. (ÚnL, 2021)

Hlavním argumentem pro zavedení opatření v Ústí nad Labem byl tedy boj proti obchodu s chudobou. Podle představy vedení města se již do této oblasti neměly přestěhovávat další sociálně slabé osoby, které by problém prohlubovaly. U tohoto argumentu však chybělo vyjádření k celkovému přílivu sociálně slabých osob do Ústí nad Labem. Tento příliv není v opatření obecné povahy nijak podložen a podložen není ani v jiných dohledatelných dokumentech či statistikách. Dále také chybí nejen konkrétní, nýbrž jakékoli údaje o migraci obyvatel z vyloučených lokalit do dalších oblastí města, které by podpořily vyhlášení OOP na jeho celé území. I pokud by se však jednalo o relevantní opodstatnění, pouze by to problém vyloučených lokalit přesunulo do jiné oblasti a nevedlo by to k jeho řešení.

Co se týče zamezení obchodování s chudobou, to že postiženým jedincům přestane být vyplácen doplatek neznámá, že tuto částku obchodníci nebudou i nadále požadovat. Tyto osoby si jiné ubytování najít téměř nedokáží, a tak byly stále odkázány na obchodníky a místo toho, aby část nájmu pokryly z doplatku na bydlení, sháněly peníze na úkor dalších nezbytných věcí jako například jídla, či pokud si jej nemohli jinak dovolit, tak to vedlo k dalšímu zadlužení a nárůstu šedé ekonomiky. Je přitom podstatné zmínit, že doplatek na bydlení byl odepřen pouze nově příchozím, ale ti, kteří v tomto místě již bydleli, ho pobírali i nadále, a to i za předpokladu, že měli nájemní smlouvu pouze na dobu určitou a následně ji prodlžovali. Výsledkem toho bylo naopak “zakonzervování“ nájemníků u obchodníků s chudobou, protože pokud by se přestěhovali, tak by o doplatek přišli. (Zieglerová, 2019)

Co se týče dalších odůvodnění ohledně zamezení porušování veřejného pořádku apod., ve vyhlášeném opatření opět nejsou nijak podložena a nejsou ani dále dohledatelná. Podle antropologa Laco Touška se při zavedení opatření jednalo o velmi spekulativní nástroj, který je podle něj neopodstatněný vzhledem k například klesající tendenci kriminálního chování, a který navíc nemá na tyto jevy vliv. (Birdmanová, 2019)

Nyní s odstupem času již můžeme efektivitu opatření posoudit. Ačkoli bývá posouzení často složité, tak „Zakazování jediné podpory v bydlení nízkopříjmových, při neexistenci zákona o sociálním bydlení, nemá potenciál zajistit klid a pořádek v obcích s koncentrací chudoby, který by si nesporně všichni zástupci obcí a jejich lobbisté přáli. Lokální zakazování doplatku na bydlení naopak jen další společenské konflikty vyvolává. Rušení ubytoven nebo jiné přesouvání problému z místa na místo rozhodně nelze označit za vítězství v boji proti obchodu s chudobou. Obcím takový vývoj nepřináší odstranění problémů, kvůli nimž svůj vliv na výplatu dávky uplatňují, o utrpení osob v nejistém a nekvalitním bydlení ani nemluvě.“ (Zieglerová, 2019)

Podle analýzy uvedených dokumentů v tabulce č. 3, které se k tomuto opatření vztahují na národní i lokální úrovni mají sledované prvky policy designu následující podobu.

Tabulka č. 4 - Policy design bezdoplatkových zón na národní a lokální úrovni od předložení novely zákona v roce 2016 až do jejich zrušení v roce 2021

CP a její konstrukce	Poselství	Přínosy a zátěže
Negativní. Sociálně vyloučené osoby, slabí/nejslabší, příjemci dávek podporovaní na úkor ostatních obyvatel. Žadatelé doplatku na bydlení, dlouhodobě nezaměstnaní, kteří nechtějí pracovat, jsou zatíženi exekucemi, zneužívají dávky a jsou nepřízpůsobiví, nemají sociální návyky.	Osobám v hmotné nouzi je potřebné poskytnutí doplatku za splnění upřesněných podmínek. Pokud se sociálně slabí občané sestěhovávají do lokalit, ve kterých působí obchodníci s chudobou a vytváří tak ghetta, musí mít obec možnost tomu zabránit.	Přínosy v podobě poskytnutí doplatku na bydlení. Zátěže zpřísněním podmínek poskytnutí doplatku a vyšší mírou kontroly. Nemožnost přestěhování se do bezdoplatkových zón, jinak ztráta doplatku i pokud již v této lokalitě osoba bydlí.
Negativní. Sociálně vyloučení, ohrožení sociálním vyloučením. Osoby vedoucí nezdravý životní styl, porušující sociální normy a etické hodnoty, užívající návykové látky. Obyvatelé s vysokou mírou zadluženosti a exekucemi. Sociálně slabší, dlouhodobě na podpoře, nezaměstnaní, nízkopříjmové osoby, osoby bez vzdělání, případně jen se základním vzděláním. Páchající trestnou činnost. Cíkáni/Romové, dobře známá skupina.	Pokud v konkrétních lokalitách dochází k obchodu s chudobou, narušování veřejného pořádku a vyskytují se zde sociálně nežádoucí jevy, je nutné tomu zabránit vyhlášením bezdoplatkové zóny a přestat vyplácet doplatek nově přistěhovaným, takže nedojde k rozšíření vyloučené lokality.	Přínosy v podobě poskytnutí doplatku na bydlení. Zátěže zpřísněním podmínek poskytnutí doplatku a vyšší mírou kontroly. Nemožnost přestěhování se do bezdoplatkových zón, jinak ztráta doplatku i pokud již v této lokalitě osoba bydlí.

Cíle politiky	Nástroje	Pravidla	Odůvodnění
<p>Specifikace kritérií, za kterých má žadatel nárok na obdržení doplatku na bydlení a umožnění obcím zabraňovat obchodování s chudobou na svém území pomocí vyhlášení bezdoplatkových zón.</p> <p><b>Národní úroveň – Novela 783 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů a související dokumenty</b></p>	<p>Úprava zákona o pomoci v hmotné nouzi. Úprava nároku pro poskytování doplatku na bydlení. Zpřísnění kontroly příjemců doplatku. Omezení maximální výše odůvodněných nákladů na bydlení z 90 % na 80 %.</p>	<p>Pevná, jasná. Konkrétně stanovená kritéria pro přiznání doplatku na bydlení a jeho výše. Jasně definovaná možnost obce vyhlásit bezdoplatkové zóny.</p>	<p>Logické. Efektivní řešení obchodování s chudobou pro obce. Rovný přístup ke všem populacím, aby nedocházelo ke zneužívání poskytovaných příspěvků včetně doplatku na bydlení.</p>
<p>Zabránění dalšímu výskytu sociálně nežádoucích jevů a zamezení přílivu sociálně slabých osob, které povede k omezení obchodu s chudobou.</p> <p><b>Lokální úroveň – Opatření obecné povahy "Vyhlášení oblastí ve městě Ústí nad Labem a městě Trmice, se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů" a související dokumenty</b></p>	<p>Možnost vyhlášení opatření obecné povahy a zavedení bezdoplatkové zóny. Možnost nepřiznání doplatku na bydlení na základě lokality, ve které byla vyhlášena bezdoplatková zóna.</p>	<p>Pevná, jasná. Konkrétně stanovená kritéria pro přiznání doplatku na bydlení a jeho výše. Konkrétní vyhlášené lokality, v nichž nově přistěhovaní nemají nárok na doplatek na bydlení.</p>	<p>Logické. Efektivní řešení obchodu s chudobou v daných lokalitách, následně v celém městě. Zamezení výskytu sociálně nežádoucích jevů a jeho rozšíření. Zabránění přistěhování osob s nízkým sociálním statusem a vzniku dalších vyloučených lokalit.</p>

Zdroj: Zpracováno autorkou

Při porovnání prvků policy designu na národní a lokální úrovni dojdeme k závěru, že jsou velmi podobné a v některých případech dokonce shodné. Ústí nad Labem zavádí schválené opatření a z velké části tak kopíruje národní úroveň. Cílem obou úrovní je přitom zamezení obchodování s chudobou. I při přenesení opatření na lokální úroveň jsou stále pevná a jasně vymezená pravidla a logické odůvodnění s předpokladem efektivního řešení problematiky. Cílová populace je na obou úrovních

jasně artikulovaná a napříč politickými stranami na ní převažuje konsensus. Konstrukce cílové populace je negativní, což podle teorie SKCP odpovídá deviantní kategorii. Další prvky policy designu, včetně podoby poskytnutých přínosů odpovídá však spíše kategorii potřebných, proto ji můžeme řadit do obou.

## 5.2 Zákon o podpoře bydlení

Nejvýraznějším dlouhodobě připravovaným řešením v rámci boje proti obchodování s chudobou je zákon o podpoře bydlení, o kterém se mluví již léta a býval označován jako zákon o sociálním bydlení. Současný název vychází z toho, že se zákon nezaměřuje pouze na jeden segment společnosti, ale má sloužit pro všechny.

Na zavedení zákona, jenž by v oblasti bytové politiky jasně vymezil pozici státu a obcí a stanovil jejich povinnosti, stejně jako určil minimální standardy bydlení, stanovil nutnost tvorby bytového fondu pro účely sociálního bydlení a vyřešil vazby na související právní předpisy upozornoval již v roce 2003 tehdejší ombudsman Otakar Motejl. (Veřejný ochránce práv, 2003) Poté se vytvoření zákona o sociálním bydlení několikrát dostalo na program následujících vlád. V roce 2007 byl tento cíl v programovém prohlášení vlády Mirka Topolánka, avšak o rok později jej Ministerstvo pro místní rozvoj, jenž mělo tento zákon připravit zamítlo. V roce 2013 tento závazek prosadilo do koaliční smlouvy hnutí ANO, zároveň v tomto roce vznikla Platforma pro sociální bydlení taktéž s cílem prosazení tohoto zákona. Následující rok se začala připravovat koncepce sociálního bydlení do roku 2025 komisí složenou ze zástupců resortů a odborníků. Zákon, který měl být schválen v tomto vládním období, byl však po dlouhé přípravě a jeho spoustě úpravách zamítnut již na prvním čtení. Další pokus o přípravu zákona o sociálním bydlení přišel v roce 2018 z MMR, premiér Babiš však vzápětí oznámil, že tento zákon se projednávat nebude a místo toho se bude problematika řešit dotačním programem pro obce na výstavbu bytů, který byl však také neúspěšný. MMR poté odložilo předložení zákona o sociálním bydlení na jaro 2021. (Platforma pro sociální bydlení, 2022) I tento pokus byl však neúspěšný a poslanecké sněmovně byl zákon předložen až 12. června 2024. První čtení zákona se uskutečnilo 9. a 10. července, načež byl přikázán k projednání výborům, přičemž jeho další projednání bude možné až od 9. září 2024. Na aktuálním návrhu se podílelo MPSV a jeho garantem je MMR, kde na něm pracovala skupina odborníků v čele s Vitem Lesákem, bývalým ředitelem Platformy pro sociální bydlení. (MMR, 2023)

*Zákon o podpoře bydlení „není zdaleka jen o výstavbě, ale především o účinné spolupráci obcí s úřadem práce, s poskytovateli sociálních služeb a s majiteli disponibilních bytů. Zapojení do systému sociálního bydlení musí být vedeno jednoduchým principem „něco za něco“. Standardní kvalita i při nižším nájemném výměnou za garanci plynulých plateb nájemného a pokrytí dalších rizik spojených s bydlením chudých.“ (Zieglerová, 2019)*

Zákon má především zajistit důstojné ubytování lidem v nouzi. Místo toho, aby se sociálně slabí jedinci uchýlovali k obchodníkům s chudobou, kteří by de facto pobírali jejich příspěvky včetně doplateků na bydlení, má zákon regulovat dostupné bydlení pro ty nejpotřebnější pomocí tří pilířů. Prvním pilířem je vytvoření kontaktních míst pro bydlení na obcích, která již aktuálně fungují přibližně v 15 městech v ČR, jsou jimi například Praha, Most, Písek nebo Liberec, a nabízí zde poradenství ohledně situací bytové nouze, do kterých se osoby mohou dostat, nebo se v nich již nacházejí, pomáhají jim tuto situaci řešit a zároveň provádí i kontrolu a sběr dat. Kontaktní místo se má podle návrhu nacházet v každé obci s rozšířenou působností, takže celkový počet je přibližně 200 center. Druhým pilířem je systém garancí pro soukromé majitele a kompenzací pro obce pronajímající byty v rámci

obecního podporovaného bydlení. Motivují tak nejen soukromé majitele, aby poskytli ubytování ohroženým skupinám, ale zároveň i obce, aby rozšiřovaly a plně využívaly svůj bytový fond, ke kterému už v roce 2021 připravilo Ústí nad Labem zmiňovanou koncepci na rozšíření. Třetím pilířem je asistence v bydlení, která se zaměřuje na podporu nájemníků a snaží se minimalizovat možná rizika pro majitele, ale také sousedy nájemníků a předcházet tak ztrátě daného bydlení. (MMR, 2023)

Zákon je pojímán spíše jako motivační nástroj, než aby vytvářel represe. Podle zveřejněných cílů má v plánu do 10 let snížit počet osob v bytové nouzi o 30 %, aktuálně se v ní přitom nachází 154 tisíc obyvatel a jejich počet narůstá. Celkově má v plánu pomoci 1,6 milionu osob, které se aktuálně nachází v ohrožení ztráty bydlení, mají nadměrné náklady na bydlení nebo žijí v energetické chudobě. Výsledkem má být tedy méně lidí v bytové nouzi, seniorů na ubytovnách nebo například dětí ve státní péči a nezaměstnaných, ale především méně obchodu s chudobou. (MMR, 2024)

V následující tabulce jsou uvedeny prvky policy designu zákona o podpoře bydlení, který utváří současnou podobu přístupu k řešení této problematiky na národní úrovni.

Tabulka č. 5 - Aktuální policy design zákona o podpoře bydlení na národní úrovni do července 2024

Odůvodnění	CP a její konstrukce	Poselství	Přínosy a zátěže
<p>Logické, opřené o odborné vědění. Nutné řešení narůstající bytové nouze a obchodu s chudobou, který se dotýká i seniorů, dětí, samoživitelů a obětí domácího násilí. S tím spojené nutné navýšení nedostatečného bytového fondu obcí pro poskytnutí sociálního bydlení potřebným.</p>	<p>Zranitelné osoby, nejzranitelnější, zvláště potřební, osoby ohrožené bytovou nouzí. Seniori, rodiny s dětmi a další skupiny obyvatel, osoby ohrožené ztrátou bydlení, osoby žijící v bytech u obchodníků s chudobou.</p>	<p>Lidé potřebují mít zajištěné důstojné bydlení. Musíme řešit bytovou nouzi, jelikož je to problém, který se neustále prohlubuje a dopadá na seniory, rodiny s dětmi a další skupiny obyvatel, které musí následně žít na ubytovnách nebo u obchodníků s chudobou. Je proto nutná podpora obecního bydlení, zavedení kontaktních míst a asistence v bydlení.</p>	<p>Přínosy v podobě poradenství a asistence v situaci, kdy se osoba ocitne v bytové nouzi nebo jí hrozí. Přínosy v podobě stimulů také pro obce a soukromé poskytovatele pronájmů.</p>



	Cíle politiky	Nástroje	Pravidla
<p><b>Národní úroveň – Zákon o podpoře bydlení a související dokumenty</b></p>	<p>Omezení obchodu s chudobou. Zavedení systémového řešení problematiky bytové nouze pro obce podporou "získání a udržení bydlení pro osoby v bytové nouzi a osoby ohrožené bytovou nouzí a zvýšení dostupnosti nájemního bydlení. Cílem je snížení rozsahu bytové nouze v ČR, předcházení jejímu vzniku a minimalizace doby, po jakou se domácnosti v bytové nouzi nachází. Tím dojde ke snížení celospolečenských nákladů, které existence bytové nouze generuje." (RIA, 2024)</p>	<p>Poskytnutí služby, zřízením kontaktních míst pro bydlení na obcích a asistence v bydlení. Stimuly, zavedení systému garancí pro soukromé pronajímatele a kompenzací pro obce pronajímající byty v rámci obecního podporovaného bydlení.</p>	<p>Pevná a jasná. Stanovaná pravidla a finanční příspěvky pro podporu obecního bydlení, zavedení garancí při poskytování bydlení, kontrola kvality bytů a kontrola při asistenci v bydlení.</p>

Zdroj: zpracováno autorkou

Cílem politiky je opět omezení obchodování s chudobou a řešení bytové nouze primárně prostřednictvím podpory a poskytování služeb cílové populaci a obcím. Pravidla jsou pevná a jasná a odůvodnění logické, opřené o odborné vědění. Oproti předchozímu opatření bezdoplatkových zón došlo k jistému posunu rámování cílové populace, jejíž konstrukce je v některých případech stále negativní, ale převažuje spíše označení „potřební“ a „zranitelní“, které je pozitivní a podle teorie SKCP ji řadí do kategorie potřebných. Tato konstrukce je přitom opět jasně artikulovaná a převažuje na ní konsensus. Další prvky policy designu odpovídají také kategorii potřebných.

### 5.3 Koncepce bydlení a rozvoje bytového fondu statutárního města Ústí nad Labem 2021-2031

Koncepce bydlení a rozvoje bytového fondu města ÚnL v období 2021-2031 je strategickým dokumentem v rámci naplňování bytové politiky města. Zároveň se jedná o stěžejní dokument lokální úrovně, jehož cílem je řešení problematiky obchodování s chudobou.

Koncepce byla představena 8. listopadu 2021 na 24. zasedání zastupitelstva města Ústí nad Labem, kde byla také schválena. Jejím předkladatelem byl náměstek primátora Mgr. Tomáš Vlach a podle jednání v zastupitelstvu města byla připravovaná a konzultovaná s odborníky. Tyto konzultace však nejsou v koncepci ani v jiných dokumentech dohledatelné a není ani uvedeno, o jaké odborníky se jedná. V koncepci je na prvních stránkách ovšem jasně uvedeno, z jakých dokumentů vychází. Jedná se o Koncepci bydlení České republiky do roku 2020, kterou připravilo MMR a obsahuje analýzu bydlení v ČR, cíle směřování bytové politiky, a především také nabízené možnosti dotačních podpor v oblastech bydlení pro obce. Dalším dokumentem, ze které strategie města vychází je Koncepce sociálního bydlení ČR 2015-2025, kterou připravilo MPSV a vymezovala směr vývoje sociálního bydlení pro osoby v bytové nouzi. Na této koncepci se podílelo přibližně 70 odborníků, jejím cílem bylo především navýšení bytového fondu obcí a představovala předlohu tehdejšího zákona o sociálním bydlení. Koncepce byla naplňována až do roku 2020, k čemuž byly každoročně vydávány zprávy. Po zamítnutí návrhu zákona o sociálním bydlení v roce 2021 však došlo k zastavení naplňování této koncepce. Následujícím směrodatným dokumentem pro koncepci města byla Strategie rozvoje města Ústí nad Labem 2021-2030, v níž byly uvedeny vize, cíle a priority směřování města. Posledním dokumentem byl pak Komunitní plán péče města Ústí nad Labem (2018-2021), jehož záměrem bylo udržení a rozvoj poskytovaných sociálních služeb na území města a poskytl potřebná data a přehledy pro vytvoření koncepce. (ÚnL, 2021)

Stanovené cíle a priority, jež koncepce uvádí jsou následující:

*“Město má prioritní zájem o zvýšení kvality stávajícího bydlení:*

- *Výkup stávajících bytů, revitalizace bytového fondu, výstavba nových bytů*
- *Vstup města jakožto významného partnera do komunikace s majiteli domů s cílem ovlivnit kvalitu nájemního bydlení*

*Nastavit systém podporovaného bydlení, tak aby občané města mohli dosahovat vyšších standardů v oblasti ubytování*

- *Multioborové odborné vyhodnocení žádostí klientů*
- *Umožnit vstup na bytový trh podmíněný reálnými požadavky*
- *Podpora ke stabilizaci situace klienta*

*Aktivně řešit projekty komunální bytové výstavby, rozšiřovat obecní bytový fond*

- *Vyhledávat možné lokality pro stavbu víceúčelových nájemních domů s možností čerpání dotace z národních zdrojů a získání zvýhodněného úvěru pro výstavbu bytů*
- *Nákup nemovitostí z volného trhu*

*Adekvátně navrhnout systém prevence v oblasti bydlení (předcházení vystěhování, včasné řešení problémů)*

- *V průběhu realizace jednotlivých úkonů sledovat problematické oblasti, zohlednit je v rámci následné evaluace a pokusit se sestavit systém mechanismů, jež by tyto procesy odstranily či alespoň omezily*
- *Nabídka pomoci občanům v akutní bytové nouzi či v nenadálé krizové situaci*
- *Zpřístupnit možnost získat kvalitní bydlení hendikepovaným a seniorům*

- *Věnovat zvýšenou pozornost vybraným skupinám obyvatelstva*

*Město má zájem řešit prevenci ztráty bydlení odpovídající spoluprací mezi magistrátem, obvody a pracovníky ÚP*

- *Podporovat spolupráci mezi zainteresovanými institucemi, dbát na pravidelnou komunikaci a zejména na zpětnou vazbu*
- *Na základě vybudování provázanosti a vzájemné interakce všech aktérů vytvořit prostor ke spolupráci v dané oblasti*

*Nastavení způsobů vymáhání dlužných částek na službách spojených s bydlením, nastavení systému předcházení zadlužování*

- *Stanovení povinností úhrad nájemného a pravidelná kontrola*
- *Zavedení možnosti splátkového kalendáře a režimu ukončení nájmu z důvodů neplacení a/nebo neplnění smluvních závazků vyplývajících z nájemní smlouvy*

*Systematické párování bytů a cílové skupiny*

- *Optimálně složená hodnotící komise s důrazem na zajištění odbornosti*
- *Vychází ze znalosti místních poměrů, rozložení bytového fondu v rámci města a odborného posouzení žadatelů” (ÚnL, 2021)*

V dokumentu se dále uvádí historie a charakteristiky města a jeho obyvatel, dochází k popisu a vymezení vyloučených zón a následně k představení stávajícího stavu bytového fondu a jeho vyhlídek. K březnu roku 2024 bytový fond města disponuje 641 byty. (Pechánek, 2024) V dalších kapitolách jsou uvedeny možnosti a podmínky rozšíření bytového fondu společně se způsoby jeho financování včetně využití dotačních programů, přičemž se vychází ze zmiňovaných dokumentů na národní úrovni, z nichž koncepce čerpá. Koncepce se dále zaměřuje na vymezení cílové populace, kterou představují domácnosti v bytové nouzi a domácnosti ohrožené ztrátou bydlení. Ty se nacházejí v nevyhovujícím nebo substandardním bydlení, mají nízké příjmy, jsou dluhově zatížené a mají exekuce. Patří mezi ně senioři, hendikepovaní, samoživitelé, ale třeba i osoby, které opustily zařízení pro výkon trestu odnětí svobody.

V koncepci jsou představeny také zásady práce v oblasti podpory bydlení. Základem je sociální práce s klientem, při které dochází k prevenci ztráty bydlení, jelikož převážná většina problémů klientů se týká situace možné ztráty bydlení a získání sociálních dávek. Pracovník přitom posuzuje konkrétní stav bytové nouze dané osoby, rodinné poměry, sociálně-ekonomické poměry a zdravotní stav, na základě čehož dochází k další podpoře a kontrole. Výsledkem toho je v ideálním případě postupné začleňování osoby do společnosti, ve které bude moci nadále fungovat a najít si normální bydlení. K tomu je nutné zajištění dostatečné kapacity sociálních pracovníků. Jak město tuto kapacitu zajistí v koncepci však již není uvedeno. (ÚnL, 2021)

Následně je zde popsána také implementace strategie, ovšem vzhledem k tomu, že její výhledové období je 10 let, počítá se s dostatečným prostorem pro případné změny a není zavazující. To se odráží i na faktu, že od doby přijetí koncepce nedošlo k vydání žádné zprávy, která by monitorovala její dosavadní plnění.

V březnu 2024 rada města schválila plán na koupi 44 bytů, čímž by došlo k zásadnímu navýšení bytového fondu a naplňování koncepce. Nákup však musí ještě schválit zastupitelstvo, ve kterém stále nedošlo k jeho projednání. Z médií byl tento krok zatím spíše kritizován, jelikož se jedná o byty ve vyloučené lokalitě v Předlicích a ačkoli jsou byty zrekonstruované, nejsou v dobrém stavu a okolní domy jsou ve stavu ještě horším. Hlavním důvodem kritiky je však především neodpovídající cena bytů, která je dohromady 70 milionů Kč. Zastupitel a senátor města Martin Krsek k situaci uvedl, že „informace jsme jako opoziční zastupitelé zatím nedostali k dispozici, na zastupitelstvu se po nich rozhodně budeme ptát. Co lze ale už nyní z kusých dat vydedukovat, je, že cena za jeden byt vychází na zhruba 1,6 milionu korun, což mi připadá pro danou lokalitu naprosto nepřiměřené.” (Pechánek, 2024)

Zkoumané prvky policy designu koncepce jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka č. 6 – Policy design Koncepce bydlení a rozvoje bytového fondu statutárního města Ústí nad Labem 2021-2031

Pravidla	Odůvodnění	CP a její konstrukce	Poselství	Přínosy a zátěže
<p>Relativně jasná. Nastavení požadavků pro umožnění vstupu na bytový trh a multioborové odborné vyhodnocení žádostí klientů o přidělení bytů. Nastavení způsobu vymáhání dlužných částek, a systému předcházení zadlužování. Zavedení podmínek splátkového kalendáře a ukončení nájmu.</p>	<p>Logické. Řešení bytových potřeb obyvatel města. Nutné zkvalitnění bydlení, prevence ztráty bydlení, odstranění problematiky nedostatečného bydlení a obchodování s chudobou. Pomocí toho zvýšení kvality života ve městě.</p>	<p>Osoby v nevyhovujícím bydlení či osoby ohrožené bytovou nouzí. Osoby bez domova, nízkopříjmové skupiny, osoby v exekuci, neplatiči. Seniori, hendikepovaní, mladé rodiny s dětmi, osoby vykonávající potřebné profese například v oblasti zdravotní péče.</p>	<p>Město potřebuje mít stabilní fond a nastavený systém bydlení, aby mohlo účinně řešit problematiku bydlení včetně nedostatku bydlení, jeho kvality a obchodování s chudobou. Ohroženým skupinám je nutné poskytnouti pomoci a možnosti získat bydlení za splnění určených podmínek a pravidelné kontroly. To je doplněno zavedením možností pro vymáhání dluhů u neplatičů a vypovězením z bytu.</p>	<p>Přínosy v podobě možnosti získání bydlení za pomoci města a dále poskytnutí pomoci osobám v bytové nouzi a krizových situacích. Další přínosy v podobě poskytnutí garancí soukromým pronajímatelům bytů sociálně slabým osobám.</p>

	Cíle politiky	Nástroje
<p><b>Lokální úroveň – Koncepte bydlení a rozvoje bytového fondu statutárního města Ústí nad Labem 2021-2031 a související dokumenty</b></p>	<p>Zvýšení kvality bydlení navýšením a revitalizací bytového fondu. Vznik uceleného a stabilního systému bydlení ve správě města včetně prevence v oblasti bydlení a omezení obchodu s chudobou a jeho negativních jevů.</p>	<p>Navyšování nabídek v oblasti bydlení rozšířením a revitalizací bytového fondu a výstavbou za pomoci čerpání národních dotací. Zavedení motivací pro soukromé pronajímatele bytů. Poskytnutí podpory ke stabilizaci situace klienta a pomoci občanům v akutní bytové nouzi či v nenadálé krizové situaci. Vymáhání dlužných částek na službách spojených s bydlením, nastavení systému předcházení systémů zadlužování a pravidelná kontrola.</p>

Zdroj: Zpracováno autorkou

Podle uvedených prvků policy designu koncepce můžeme vidět, že opět dochází k jistému posunu rámování cílové populace a kopíruje tak vývoj národní úrovně. Cílem koncepce je zamezení obchodování s chudobou a zvýšení kvality bydlení především navýšením bytového fondu. Zaměření tedy také kopíruje připravovaný zákon o sociálním bydlení. Je tomu především z toho důvodu, že podkladem pro strategii města byly národní koncepce. V nich je také narativ populace shodný s jejím narativem v zákoně. Ve strategii je populace rámována také převážně pozitivně, je jasně artikulovaná a převažuje na ní konsensus.

Co se týče pravidel, nejsou již tolik upřesněná, ale stále jsou relativně jasná. To je pravděpodobně způsobeno dlouhodobým výhledem koncepce, kvůli čemuž poskytuje jistý prostor pro její implementaci a možné změny. Prvky policy designu se však shodují s konstrukcí populace a na jejich základě ji můžeme podle teorie SKCP řadit do kategorie potřebných.

## 6 Diskuze

Podle J. Pierce se teorie sociální konstrukce cílových populací nejvíce zaměřují na deviantní a potřebné skupiny. (Pierce, a další, 2014) Charakteristickými rysy deviantní skupiny je její negativní konstrukce ve společnosti i mezi tvůrci politiky. Jedná se například o zločince, drogově závislé a nepřizpůsobivé. Policy design, který je vůči této populaci uplatňován využívá nástroje především v podobě poplatků a sankcí a má jasně nastavená pravidla. U deviantní populace je kladen silný důraz na zátěže, které bývají univerzální narozdíl od přínosů, na které má diferencovaný nárok. Výsledná podoba uplatňované politiky přitom bývá u uplatňovaných zátěží nelogická a ve vztahu ke stanoveným cílům obecně naddimenzovaná. Jedná se totiž o nezaslouženou populaci, jejíž chování je často považováno za amorální a neslučitelné s běžným fungováním populace, čímž si nezaslouží možné výhody včetně alokovaných prostředků, které bývají velmi nízké a nedostatečné.

Vzhledem k negativnímu rámování populace dochází i k jejímu vnitřnímu ovlivňování. Při uplatňování represivních opatření většinou nedochází k řešení problematiky, se kterou se populace potýká a jejich situace zůstává stejná, případně se horší, ať již absencí řešení, nebo jeho nevhodností či nedostatečností. Populace se poté cítí opomíjená a bezmocná, následkem čehož se straní veřejného dění a nepodílí se na utváření politik.

Policy design uplatňovaný u kategorie potřebných je k této skupině o poznání přívětivější. Nicméně na přínosy je kladen stále slabý důraz, je na ně diferencovaný nárok a alokované prostředky jsou nedostatečné. Stejně jako u kategorie deviantních je alokace benefitů a jejich design logický. Co se týče zátěží, na ty je oproti deviantní skupině kladen již slabší důraz, bývají diferencované a méně alokované. Design je stále silný a nelogický, ovšem u populace potřebných bývá poddimenzovaný a neklade se na něj tak vysoký důraz jako u populace deviantní. Hlavní rozdíl bývá však u sociální konstrukce této skupiny, která je pozitivní a bývá vykreslována jako potřebná, které bychom měli pomáhat a mít s ní spíše soucit, jelikož je v obtížné situaci a sama si pomoci nedokáže. (Ingram, a další, 1997)

U rámování cílové populace, jakožto i u policy designu opatření, která byla vůči dané populaci zavedena došlo v průběhu sledovaného období k jistému posunu. Prvním zkoumaným opatřením byly bezdoplatkové zóny, jež vznikly v roce 2017 novelou 783 zákona č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů a Ústí nad Labem jej v průběhu roku 2018 vyhlásilo na území celého města. Jednalo se o opatření, jehož design se zaměřoval na přínosy, ale upravoval možnosti nároku na základě místa bydliště, čímž se staly ještě více diferencované. U původního návrhu novely mělo dojít ke zvýšení částky živobytí až o 300 Kč, což bylo však zamítnuto, a naopak došlo k omezení maximální výše odůvodněných nákladů na bydlení, ze kterých se doplatek vypočítává z 90 na 80 %. Došlo tedy ke snížení alokovaných prostředků a součástí byly také přísné kontroly. Přesto bylo opatření logicky odůvodněné. Rámování cílové populace bylo negativní. Na národní úrovni byl její narativ o něco mírnější a byla označována primárně za sociálně slabé a vyloučené, zatímco na úrovni Ústí nad Labem byl její narativ poněkud horší a byla více spojována s nezdravým životním stylem, porušováním sociálních norem a etických hodnot a užíváním návykových látek. Již při samotném schvalování novely bylo upozorňováno na její protiústavnost, právně-ústavní výbor doporučil zákon zamítnout a s výsledným zněním nesouhlasilo ani MPSV, které novelu předkládalo. Následně byly na základě stížnosti senátorů bezdoplatkové zóny 31. srpna 2021 zrušeny Ústavním soudem.

Dalším opatřením na národní úrovni je aktuálně projednávaný, dlouho očekávaný zákon o podpoře bydlení, o kterém se mluvilo dříve jako o zákonu o sociálním bydlení a opakovaně se připravoval přes 20 let. Zákon byl v červnu schválen v prvním čtení, načež byl dále přikázán k projednání výborům a jeho další projednání se očekává nejdříve v září tohoto roku. Zákon se zaměřuje

primárně na navýšení bytového fondu obcí a poskytnutí pomoci v podobě kontaktních míst a asistence v bydlení. Opatření je zaměřeno na přínosy, na které je oproti bezdoplatkovým zónám univerzálnější nárok a ačkoli je alokace prostředků stále nízká, dochází k jejímu posunu a nabízení dalších služeb. Policy design je logický, vychází z odborného vědění a cílová populace je rámována pozitivně a označována za zranitelné a zvláště potřebné.

Na lokální úrovni je problematika obchodování s chudobou po zrušení bezdoplatkových zón řešena Konceptí bydlení a rozvoje bytového fondu statutárního města Ústí nad Labem 2021-2031. Tato strategie se stejně jako zákon o podpoře bydlení soustředí primárně na navýšení bytového fondu a podporu cílové populace. Více se však zaměřuje na kontrolu, podmínky, za kterých může žadatel bydlení získat například hodnocením odborné komise, a také na způsoby vymáhání dlužných částek na službách spojených s bydlením. Strategie je opět zaměřena na přínosy a vzhledem k tomu, že vychází z dalších dokumentů na národní úrovni, v jistém ohledu ji kopíruje. Cílová populace je označována jako potřebnější, nízkopříjmová, v exekuci, žijící v nevyhovujícím bydlení, ale také vykonávající potřebné profese. Její rámování se tedy oproti užívanému narativu za opatření bezdoplatkových zón posunulo a výsledná konstrukce je tedy spíše pozitivní, i když ne v takové míře jako u zákona o podpoře bydlení. Co se týče policy designu koncepce města, je spíše logický.

Na základě zjištění analýzy těchto opatření můžeme říci, že v průběhu sledovaného období od zavedení bezdoplatkové zóny, po její zrušení a dalších kroků k řešení problematiky obchodování s chudobou, na lokální úrovni v podobě Koncepte bydlení a rozvoje bytového fondu statutárního města Ústí nad Labem 2021-2031 a na národní úrovni zákonem o podpoře bydlení, došlo k posunu rámování cílové populace. U bezdoplatkové zóny se jednalo o silně negativní rámování na obou úrovních, u dalších opatření však došlo k vývoji a populace byla označována spíše za potřebnou a rámována pozitivně. V porovnání národní a lokální úrovně jsou však jisté určité rozdíly nejen u narativu, který je u Ústí nad Labem poněkud zdrženlivější a stále se zde objevují i negativní spojení, ale také u přísnějších pravidel a použitých nástrojů, které jsou represivnější. Ačkoli tedy došlo k vývoji především u rámování cílové populace, určitý posun je i u policy designu, který i přesto, že se zaměřoval opět na poskytování přínosů, tak u bezdoplatkové zóny umožňoval ve vyhlášených lokalitách upření nároku na doplatek bydlení, zpříšňoval pravidla a kontroly a snížil také výši poskytovaných benefitů. U zákona o podpoře bydlení jsou poskytované benefity již méně diferencované a podmíněné a opatření se více soustředí na poskytování služeb a práci s danou populací. U koncepce města je však opět patrný jistý rozdíl, alokované prostředky jsou oproti národní úrovni více diferencované a jsou nastaveny pravidelné kontroly a přísnější podmínky.

Tento rozdíl mezi úrovněmi může být zapříčiněn velikostí problému v Ústí nad Labem, které patří mezi města, jež se nejvíce potýká nejen s problematikou obchodování s chudobou a s ním spojenou sociální exkluzí, ale také bytovou nouzí, ohrožením ztrátou bydlení a energetickou chudobou. (MMR, 2024) Lidé ve městě žijí v bezprostřední blízkosti této problematiky, ale i kvůli sociálnímu vyloučení jedinců je namísto soucitu spíše odsuzují. Tvůrci politiky města převážně sdílí toto přesvědčení, proto je v porovnání s národní úrovní policy design přísnější, a proto také cílovou populaci rámuje více negativně. Ovšem i pokud by k problematice a dané populaci přistupovali odlišně, spíše se budou držet dosavadního přístupu, aby vyhověli společnosti a mohli tak být znovuzvoleni.

Vzhledem k tomu, že se však tato problematika rozrůstá v celé České republice a postihuje čím dál tím více obyvatel, kteří se sice hned nepotýkají s obchodováním s chudobou, ale jsou ohroženi bytovou nouzí, což je podle statistik aktuálně 1,6 milionu, nebo se v ní již nacházejí, což je přibližně 154 tisíc obyvatel, je řešení situace více než nutné. (MMR, 2024) Právě z toho důvodu, jak je situace kritická a jak se dotýká stále více obyvatel dochází k celkovému vývoji rámování populace a policy designu.

Abychom podle teorie SKCP mohli určit kategorii cílové populace, musíme znát také politickou moc, jíž disponuje. Ta může být vysoká či nízká a dá se měřit podle velikosti skupiny, jejich statků, organizace nebo komunikace s tvůrci politiky. (Ingram, a další, 2005) Jelikož je měření politické moci skupiny poněkud náročné a obtížné, dovolím si ji určit pouze odhadem. Vzhledem ke všem charakteristikám cílové populace a policy designu zkoumaných opatření, daná skupina disponuje nízkou politickou mocí a z toho důvodu nemůže ovlivňovat politiky vůči ní uplatňované. Vybraná cílová populace v průběhu opatření bezdoplatkových zón vykazovala charakteristiky, které spadaly do kategorie deviantní, především kvůli její negativní konstrukci, ale vykazovala také prvky typické pro kategorii potřebných. U dalších opatření vzhledem k pozitivnímu rámování cílové populace, a i vývoji policy designu však došlo k jejímu posunu a cílovou populaci můžeme zařadit již čistě do kategorie potřebných.

Zaměřením práce na tyto kategorie se tak potvrzuje tvrzení J. Pierce zmiňované v úvodu této kapitoly. Jedná se však o výsledek politického diskurzu a abychom mohli toto tvrzení více podložit, bylo by nutné se jím dále zabývat, analyzovat i ostatní opatření, která zde nejsou zahrnuta, jelikož jejich cílem není řešení problematiky obchodu s chudobou, jako zmiňované další sociální příspěvky, a za tímto účelem provést mediální analýzu, případně ještě další výzkumy.



## Závěr

Hlavním cílem mé bakalářské práce bylo za pomoci teorie sociální konstrukce cílových populací zjistit stav sociálního problému obchodování s chudobou na národní a lokální úrovni, pro kterou bylo zvoleno město Ústí nad Labem, u něhož byla provedena explanatorní případová studie. Výsledná zjištění byla poté komparována s úrovní národní, což bylo dílčím cílem této práce.

Výzkumné otázky, které směřovaly k naplnění cílů práce se týkaly rámování cílové populace, a policy designu na obou zkoumaných úrovních a toho, jak se vyvíjeli ve sledovaném období od zavedení opatření bezdoplatkových zón v roce 2017 až do současnosti.

Rámování cílové populace bylo na obou úrovních při opatření bezdoplatkové zóny negativní a stejně tak i převážně výsledný policy design, jehož prvky byly zkoumány za pomoci tematické analýzy. Dalším vývojem bylo zrušení tohoto opatření Ústavním soudem z důvodu jeho protiústavnosti. Na národní úrovni bylo následujícím řešením problematiky schválení zákona o podpoře bydlení, dříve známého jako zákon o sociálním bydlení, který byl po prvním čtení přikázán k projednání výborům a dále se bude řešit nejdříve v září 2024, a na lokální úrovni došlo k přijetí Koncepce bydlení a rozvoje bytového fondu statutárního města ÚnL 2021-2031. U obou těchto opatření došlo k vývoji v policy designu, který je již příznivější, jeho cílem je zajištění důstojného bydlení cílové populace pomocí navýšení bytového fondu a zaměřuje se více na poskytování pomoci a služeb. I zde je však posun viditelnější na národní úrovni.

Důvodem této změny je pravděpodobně dlouhodobě zhoršující se situace, za kterou může její nevhodné a nedostačující řešení a také současná krize vyvolaná válkou na Ukrajině, která přispívá k jejímu prohlubování. Čím dál více lidí se tak ocitá v bytové nouzi, nebo jsou jí ohroženi a končí u obchodníků s chudobou. Vzhledem ke kritičnosti tohoto stavu a nárůstu cílové populace se tak politiky soustředí více tímto směrem, populace je vnímána jako slabá, ohrožená a potřebná a její sociální konstrukce je tak pozitivní. Určitý rozdíl na úrovni Ústí nad Labem je zapříčiněn pravděpodobně velikostí problému ve městě, sociálním vyloučením obyvatel, kterých se dotýká a jeho rámováním tvůrci politiky.

Vzhledem k nízké politické moci, kterou cílová populace disponuje ji můžeme v počátku sledovaného období u opatření bezdoplatkových zón kategorizovat částečně jako deviantní, ovšem vzhledem k dalšímu vývoji policy designu a změně v rámování je současně vnímána jako potřebná a dochází tak ke změně její sociální konstrukce.

V důsledku negativní sociální konstrukce byla dosud problematika obchodování s chudobou, sociálního vyloučení a bytové nouze nedostatečně řešena, a dále se tak prohlubovala. Koncepce města Ústí nad Labem má za cíl její řešení, ovšem její plnění není podmíněné a ačkoli se v současné době město zabývá nákupem 44 nových bytů, jedná se o spekulativní, často kritizovaný krok a koncepce se příliš nenaplnuje. Z toho důvodu je nutné problematiku řešit na národní úrovni a v nejbližší době uvést v platnost zákon o podpoře bydlení, který slibuje méně obchodu s chudobou a snížení osob v bytové nouzi o 30 % do 10 let, společně s dalšími. Snad se tyto cíle podaří naplnit a dojde tak ke zlepšení situace nejen cílové populace, ale v důsledku toho také celé společnosti.

## Conclusion

The primary aim of my bachelor's thesis was to use the Theory of Social Construction of Target Populations to determine the state of the social issue of poverty exploitation at both the national and local levels. The city of Ústí nad Labem was chosen for an explanatory case study. The findings were then compared with the national level, which was a secondary goal of this work.

The research questions aimed to fulfill the objectives of the thesis, focusing on the framing of the target population and policy design at both levels. The questions further aimed at how these evolved during the observed period from the introduction of rent surcharge-free zones in 2017 to the present.

The framing of the target population was negative at both levels regarding the rent surcharge-free zones, as was the resulting policy design, whose elements were examined through thematic analysis. A significant development was the repeal of this measure by the Constitutional Court due to its unconstitutionality. At the national level, the subsequent solution was the approval of the Housing Support Act (*in Czech: zákon o podpoře bydlení*), formerly known as the Social Housing Act (*in Czech: zákon o sociálním bydlení*), which was referred to committees after its first reading and will be addressed again in September 2024. At the local level, the Concept of Housing and Development of the Housing Fund of the Statutory City of Ústí nad Labem 2021-2031 was adopted. Both measures saw a development in policy design, which is now more favorable and aims to ensure dignified housing for the target population by increasing the housing stock and focusing more on providing assistance and services. However, this progress is more visible at the national level.

The reason for this change is likely the long-term deteriorating situation caused by inadequate and insufficient solutions and the current crisis triggered by the war in Ukraine, which contributes to its deepening. More and more people find themselves in housing distress or at risk of it, ending up with poverty exploiters. Given the criticality of this situation and the increase in the target population, policies are now focusing more in this direction. The population is perceived as weak, vulnerable, and in need, resulting in a positive social construction. A certain difference at the level of Ústí nad Labem is probably due to the magnitude of the problem in the city, the social exclusion of affected residents, and its framing by policymakers.

Given the low political power that the target population possesses, it can be partially categorized as deviant at the beginning of the observed period with the rent surcharge-free zones measure. However, given the further development of policy design and changes in framing, it is now perceived as needed, leading to a change in its social construction.

Due to the negative social construction, the issues of poverty exploitation, social exclusion, and housing distress have been inadequately addressed and have further deepened. The concept of the city of Ústí nad Labem aims to address it; however, its fulfillment is not guaranteed. Although the city is currently purchasing 44 new apartments, this may in fact be a speculative and often criticized step, and the concept is not being fully realized. Therefore, it is necessary to address the issue at the national level and implement the Housing Support Act as soon as possible. This act promises to reduce poverty exploitation and decrease the number of people in housing distress by 30% within ten years, among other goals. Hopefully, these objectives will be met, improving the situation not only for the target population but also for society as a whole.

## Použitá literatura

**Berger, Peter L. a Luckmann, Thomas. 1999.** *Sociální konstrukce reality. Pojednání o sociologii věděni.* Brno : CDK, 1999. ISBN 80-85959-46-1.

**Birdmanová, Markéta. 2019.** Vykládáte si statistiky, jak se vám hodí, pustil se do vedení Ústí kvůli bezdoplatkové zóně odborník na vyloučené lokality. *Seznam zprávy.* [Online] 14. 3 2019.

[https://www.seznamzpravy.cz/clanek/no-go-zona-usti-cele-mesto-je-nove-bezdoplatkovou-zonou-68249?fbclid=IwAR1YFe3rLW1MEdmBa-nBWbS-sE51r64ChA7HEX04PtslXKjDpfv1C-Quf\\_I](https://www.seznamzpravy.cz/clanek/no-go-zona-usti-cele-mesto-je-nove-bezdoplatkovou-zonou-68249?fbclid=IwAR1YFe3rLW1MEdmBa-nBWbS-sE51r64ChA7HEX04PtslXKjDpfv1C-Quf_I).

**Braun, Virginia a Clarke, Victoria. 2006.** Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology.* 2, 2006, Sv. 3, ISSN 1478-0887.

**Colebatch, Hal K. 2005.** *Úvod do policy.* místo neznámé : Barrister & Principal, 2005. ISBN 80-86598-79-9.

**Creswell, John W. 1998.** *Qualitative inquiry and research design : choosing among five traditions.* místo neznámé : SAGE Publications, 1998. ISBN 0761901442.

**ČR, Ústavní soud. 2021.** Nález Ústavního soudu - Rozhodnutí o zrušení Ustanovení § 33 odst. 9 a § 33d zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. *Ústavní soud České republiky.* [Online] 24. 8 2021.

[https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Publikovane\\_nalezky/2021/Pl.\\_US\\_40\\_17\\_na\\_web.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/2021/Pl._US_40_17_na_web.pdf).

**Dolejší, Milan. 2023.** 168 hodin: Z ústeckého Mojžíře je špatná adresa, nájemné má ale srovnatelné s Prahou. Majitelům bytů ho platí i stát. *ČT24.* [Online] 9. 10 2023.

<https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/168-hodin-z-usteckeho-mojzire-je-spatna-adresa-najemne-ma-ale-srovnatelné-s-prahou-majitelum-bytu-ho-1389>.

**Hacking, Ian. 1999.** *The social construction of what?* Cambridge : Harvard University press, 1999. ISBN 978-0-674-81200-0.

**Hendl, Jan. 2005.** *Kvalitativní výzkum.* Praha : Portál, 2005. ISBN 80-7267-040-2.

**Hendl, Jan. 2016.** *Kvalitativní výzkum: Základní teorie, metody a aplikace.* Praha : Portál, 2016. ISBN 978-0-262-0982-9.

**Horvátová, Rena. 2021.** Lubomír Volný dál obchoduje s chudobou. Romům a Romkám pronajímá byty v ruinách, ti kvůli diskriminaci nemají jinou možnost. *Romea.cz.* [Online] 16. 3 2021.

<https://romea.cz/cz/domaci/lubomir-volny-dal-obchoduje-s-chudobou.romum-a-romkam-pronajima-byty-v-ruinach-ti-kvuli-diskriminaci-nemaji-jinou-moznost>.

**Chrastina, Jan. 2019.** *Případová studie - metoda kvalitativní výzkumné strategie a designování výzkumu.* Olomouc : Univerzita Palackého v Olomouci, 2019. ISBN 978-80-244-5373-6.

**Ingram, Helen a Schneider, Anne. 2005.** *Deserving and entitled: social constructions and public policy.* Albany : University of New York, 2005. ISBN 978-0-7914-6341-3.

**Ingram, Helen a Schneider, Anne. 1997.** *Policy design for democracy. Studies in government and public policy.* Kansas : University Press of Kansas, 1997. ISBN 978-0-7006-0843-0.

**Ingram, Helen a Schneider, Anne. 1993.** Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *The American Political Science Review.* Vol. 87, 1993, Sv. 2, ISSN 0003-0554, 1537-5943.

**Ingram, Helen M. a Schneider, Anne. 1997.** *Policy design for democracy. Studies in government and public policy.* Kansas : University press of Kansas, 1997. ISBN 978-0-7006-0843-0.

**KAC. 2019.** Města si pochvalují bezdoplatkové zóny. Tím se ale problém neřeší, varuje Institut pro sociální inkluzi. *ČT24.* [Online] 17. 7 2019. <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/regiony/ustecky-kraj/mesta-si-pochvaluji-bezdoplatkove-zony-tim-se-ale-problem-neresi-varuje-institut-pro-socialni-inkluz-62793>.

**Karika, Karel. 2022.** *Rozhovor se zastupitelem a místostarostou městského obvodu Ústí nad Labem - město Karlem Karikou.* Ústí nad Labem, 18. 7 2022.

**Lasswell, Harold D. 1936.** *Politics: Who Gets What, When, How.* New York : Whittlesey House, 1936. 978-3-531-14005-6.

**Malecký, Robert. 2020.** „Méně dávek, více bídy.“ Celoplošné bezdoplatkové zóny nefungují, největší je v Ústí. *HlidacíPes - Žurnalistika ve veřejném zájmu.* [Online] 23. 6 2020. <https://hlidacipes.org/mene-davek-vice-bidy-celoplosne-bezdoplatkove-zony-nefunguji-kritizuje-mesta-institut/>.

**Mareš, Petr. 2000.** Chudoba, Marginalizace, Sociální vyloučení. *Sociologický časopis.* 2000, Sv. 3, ISSN 285-297.

**Mareš, Petr. 1999.** *Sociologie a nerovnosti chudoby.* Praha : Slon, 1999. ISBN 80-85850-61-3.

**MMR. 2024.** Vláda schválila zákon o podpoře bydlení. Pomůže ochránit až 1,6 milionu lidí před pádem do bytové nouze. *Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.* [Online] 12. 6 2024. <https://mmr.gov.cz/cs/ostatni/web/novinky/vlada-schvalila-zakon-o-podpore-bydleni-pomuze-och>.

**MMR. 2023.** Zákon o podpoře bydlení - Prezentace. *Bydlení pro život.* [Online] 11 2023. [https://mmr.gov.cz/getmedia/f5f02470-40f1-487a-bd70-e30933f48d6b/MMR-zakon-o-podpore-v-bydleni\\_11\\_2023.pdf.aspx?ext=.pdf](https://mmr.gov.cz/getmedia/f5f02470-40f1-487a-bd70-e30933f48d6b/MMR-zakon-o-podpore-v-bydleni_11_2023.pdf.aspx?ext=.pdf).

**MMR. 2024.** Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace RIA. *Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.* [Online] 2024. <https://mmr.gov.cz/getmedia/cc904315-a399-4483-84a5-82a7117f826c/RIA.pdf.aspx>.

**MPSV. 2016.** 783/0 - Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. *PSP ČR.* [Online] 19. 4 2016. <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=126071>.

**MPSV. 2019.** Tisková zpráva - MPSV připravilo 15 opatření pro boj proti obchodníkům. *Ministerstvo práce a sociálních věcí*. [Online] 21. 2 2019.

[https://www.mpsv.cz/documents/20142/511219/2019\\_02\\_21\\_-\\_TZ\\_MPSV\\_pripavilo\\_15\\_opatreni\\_pro\\_boj\\_proti\\_obchodnikum\\_s\\_chudobou.pdf/f3ff5477-5273-272a-3db2-0a64a20ae8af](https://www.mpsv.cz/documents/20142/511219/2019_02_21_-_TZ_MPSV_pripavilo_15_opatreni_pro_boj_proti_obchodnikum_s_chudobou.pdf/f3ff5477-5273-272a-3db2-0a64a20ae8af).

**Nekola, Martin, a další. 2020.** *Česká veřejná politika optikou teorie sociální konstrukce cílových populací*. Praha : Karolinum, Univerzita Karlova, 2020. ISBN 978-80-246-4557-5.

**PČR, Senát. 2017.** Stenozáznam z 1. dne 5. schůze. *Senát parlamentu České republiky*. [Online] 8. 3 2017.

<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=11&IS=5844&D=08.03.2017#b17602>.

**Pechánek, Jan. 2024.** Ústí chce byty v Předlicích. Známemu developerovi za ně zaplatí 70 milionů. *Ústecký deník.cz*. [Online] 3. 4 2024. [https://ustecky.denik.cz/zpravy\\_region/usti-predlice-tresnak-byty-prodej-krsek.html](https://ustecky.denik.cz/zpravy_region/usti-predlice-tresnak-byty-prodej-krsek.html).

**Pierce, Jonathan J., a další. 2014.** Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications. *Policy Studies Journal*. 1, 2014, Sv. 42, ISSN 0190292X.

**Pierson, John a Ross, Liz. 2002.** *Tackling Social Exclusion*. místo neznámé : Child & Family Social Work., 2002. ISBN 1365-2206-2002.

**Platforma pro sociální bydlení. 2022.** Výsledky. *Platforma pro sociální bydlení*. [Online] 2022. <https://socialnibydeni.org/vysledky>.

**RMIX. 2024.** Průměrná cena pronájmu – 1 m<sup>2</sup>/měsíc. *RealityMix.cz*. [Online] 7 2024. <https://realtymix.cz/statistika-nemovitosti/byty-pronajem-prumerna-cena-pronajmu-1m2-mesic.html>.

**ÚnL. 2021.** Koncepce bydlení a rozvoje bytového fondu statutárního města Ústí nad Labem 2021-2031. *Statutární město Ústí nad Labem*. [Online] 2021. [https://www.usti.cz/files/cz/uredni-portal/obcan/bytovy-portal/dokumenty-mesta/20230421\\_bytova-koncepce-smu.pdf](https://www.usti.cz/files/cz/uredni-portal/obcan/bytovy-portal/dokumenty-mesta/20230421_bytova-koncepce-smu.pdf).

**ÚnL. 2021.** Koncepce bydlení a rozvoje bytového fondu statutárního města Ústí nad Labem 2021-2031. *Statutární město Ústí nad Labem*. [Online] 2021. [https://www.usti.cz/files/cz/uredni-portal/obcan/bytovy-portal/dokumenty-mesta/20230421\\_bytova-koncepce-smu.pdf](https://www.usti.cz/files/cz/uredni-portal/obcan/bytovy-portal/dokumenty-mesta/20230421_bytova-koncepce-smu.pdf).

**ÚnL. 2018.** Veřejná vyhláška - Oznámení o návrhu rozšíření opatření obecné povahy „Vyhlášení města Trmice a města Ústí nad Labem, jako oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů“. *Statutární město Ústí nad Labem*. [Online] 26. 10 2018. [https://www.usti.cz/files/socialni-sfera/oop\\_vyhlaseni-oblasti-se-zvysenym-vyskytem-socialne-nezadoucich-jevu\\_navrh-rozsireni.pdf](https://www.usti.cz/files/socialni-sfera/oop_vyhlaseni-oblasti-se-zvysenym-vyskytem-socialne-nezadoucich-jevu_navrh-rozsireni.pdf).

**ÚnL. 2021.** Veřejná vyhláška - Zrušení opatření obecné povahy. *Statutární město Ústí nad Labem*. [Online] 27. 9 2021. [file:///C:/Users/User/Downloads/Priloha%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Priloha%20(1).pdf).

**ÚnL. 2018.** Zápis z 2. zasedání Zastupitelstva města Ústí nad Labem. *Statutární město Ústí nad Labem*. [Online] 17. 12 2018. <o-jeho-organy/zastupitelstvo-mesta/zapisy-z-jednani-zm.html?page=1>.

**ÚnL. 2021.** Zápis z 24. zasedání zastupitelstva města Ústí nad Labem, dne 8.11.2021. *Statutární město Ústí nad Labem*. [Online] 8. 11 2021. <https://www.usti.cz/files/rm-zm/z24zm2021.pdf>.

**Veřejný ochránce práv. 2003.** Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2003. *Veřejný ochránce práv*. [Online] 2003.

[https://www.google.com/search?q=Souhrnn%C3%A1+zpr%C3%A1va+o+%C4%8Dinnosti+ve%C5%99ejn%C3%A9ho+ochr%C3%A1nce+pr%C3%A1v+za+rok+2003&oq=Souhrnn%C3%A1+zpr%C3%A1va+o+%C4%8Dinnosti+ve%C5%99ejn%C3%A9ho+ochr%C3%A1nce+pr%C3%A1v+za+rok+2003&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggA](https://www.google.com/search?q=Souhrnn%C3%A1+zpr%C3%A1va+o+%C4%8Dinnosti+ve%C5%99ejn%C3%A9ho+ochr%C3%A1nce+pr%C3%A1v+za+rok+2003&oq=Souhrnn%C3%A1+zpr%C3%A1va+o+%C4%8Dinnosti+ve%C5%99ejn%C3%A9ho+ochr%C3%A1nce+pr%C3%A1v+za+rok+2003&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggA).

**Yin, Robert K. 1994.** *Case study research : design and methods*. Thousand Oaks : Sage Publications, 1994. ISBN 0-8039-5663-0.

**Yin, Robert K. 2018.** *Case study research and applications: design and methods*. London : Sage publications, 2018. ISBN 9781506336169.

**Zieglerová, Alena. 2019.** Dva roky vyhlášení bezdoplatkových zón. Měně. *Fórum sociální politiky*. 2019, Sv. 2, 1803-7488.

## **Seznam příloh**

Příloha č. 1: Rozhovor se zastupitelem města ÚnL Karlem Karikou