

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií
katedra veřejné a sociální politiky

Diplomová práce

2010

Marcela Rezlerová

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií
katedra veřejné a sociální politiky

Marcela Rezlerová

Analýza systému sociální pomoci v ČR

Diplomová práce

Praha 2011

Obsah

1 VÝZKUMNÝ PROBLÉM	7
1.1 CÍLE DIPLOMOVÉ PRÁCE.....	8
1.2 VÝZKUMNÉ OTÁZKY	8
1.2.1 Historický vývoj systému sociální pomoci dávek hmotné nouze po roce 1989 v ČR	8
1.2.2 Organizace systému sociální pomoci dávek hmotné nouze	8
1.2.3 Dopady zákona o pomoci v hmotné nouzi na život občanů ve stavu hmotné nouze	9
1.2.4 Možnosti řešení sociální situace občanů v hmotné nouzi	9
1.3 DATA	9
1.3.1 Vývoj systému sociální pomoci.....	9
1.3.2 Dopad zákona o pomoci v hmotné nouzi na život klientů systému hmotné nouze	10
5.4 METODY	11
1.4.1 Kvalitativní výzkum	11
1.4.2 Polostrukturované rozhovory	11
1.4.3 Otázky.....	12
1.4.4 Analýza dokumentů.....	14
2 TEORETICKÁ VÝCHODISKA	15
2.1 KONCEPT NEROVNOSTI A CHUDOBY	15
2.2 NEROVNOST A CHUDOBA	16
2.3 HOMOPHILY – PRINCIP DIFERENCOVANÉHO SDRUŽOVÁNÍ.....	17
2.4 TEORIE SOCIÁLNÍHO VYLOUČENÍ	17
2.4.1 Historický vývoj pojmu sociální vyloučení	17
2.4.2 Definice sociálního vyloučení.....	19
2.4.3 Příčiny a důsledky sociálního vyloučení.....	20
2.4.4 Sociální vyloučení bohatých	21
2.5 PRINCIP SOCIÁLNÍ SOLIDARITY	22
3 ANALÝZA DÁVKOVÉHO SYSTÉMU SOCIÁLNÍ POMOCI V ČR	24
3.1 SYSTÉM SOCIÁLNÍ POMOCI V LETECH 1990 - 1991	24
3.1.1 Sociální péče o rodinu a děti	26
3.1.2 Sociální péče o občany konající službu v ozbrojených silách a členy jejich rodin	29
3.1.3 Sociální péče o občany se změněnou pracovní schopností.....	30
3.1.4 Sociální péče o občany těžce zdravotně postižené.....	31
3.1.5 Sociální péče o staré občany	36
3.1.6 Sociální péče o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc.....	37
3.1.7 Sociální péče o občany společensky nepřizpůsobivé	38
3.1.8 Úhrada dávek a služeb sociální péče	39
3.1.9 Sociální potřebnost.....	39
3.1.10 Institucionální uspořádání.....	40
3.2 SYSTÉM SOCIÁLNÍ POMOCI V LETECH 1992 - 2006	42
3.2.1 Sociální potřebnost.....	42
3.2.2 Dávky sociální péče podmíněné sociální potřebností.....	43
3.2.3 Životní minimum.....	48
3.2.4 Společně posuzované osoby.....	52
3.2.5 Sociální práce.....	52
3.2.6 Modelový případ	53
3.2.7 Institucionální uspořádání dávkového systému sociální pomoci.....	55
3.2.8 Celkové zhodnocení období 1992 – 2006	57
3.3 SYSTÉM SOCIÁLNÍ POMOCI V LETECH 2007 AŽ DOSUD	58
3.3.1 Hmotná nouze.....	58
3.3.2 Dávky systému hmotné nouze	59
3.3.3 Společně posuzované osoby.....	65
3.3.4 Sociální práce v systému hmotné nouze.....	66
3.3.5 Aktivizační prvky systému hmotné nouze.....	71
3.3.6 Motivační prvky systému hmotné nouze	72
3.3.7 Institucionální uspořádání – orgány pomoci v hmotné nouzi.....	76
3.3.8 Modelový případ.....	77

3.3.9 Celkové zhodnocení období 2007 – 2010	78
4 ZÁVĚRY	80
4.1 HISTORICKÝ VÝVOJ SYSTÉMU SOCIÁLNÍ POMOCI DÁVEK HMOTNÉ NOUZE PO ROCE 1989	80
4.2 ORGANIZACE SYSTÉMU SOCIÁLNÍ POMOCI DÁVEK HMOTNÉ NOUZE	81
4.3 DOPADY ZÁKONA O POMOCI V HMOTNÉ NOUZI NA ŽIVOT OBČANŮ NACHÁZEJÍCÍCH SE VE STAVU HMOTNÉ NOUZE	82
4.4 MOŽNOSTI ŘEŠENÍ SOCIÁLNÍ SITUACE OBČANŮ NACHÁZEJÍCÍCH SE VE STAVU HMOTNÉ NOUZE.....	84
4.5 SHRNUTÍ.....	85
POUŽITÁ LITERATURA	88
SEZNAM PŘÍLOH	93
PŘÍLOHY	94

Úvod

Úkolem moderních společností, mezi které bezesporu patří i ČR, je vytvořit systém, který by nepříznivým sociálním situacím předcházel, zmírňoval jejich dopady a odstraňoval je. K tomuto účelu v ČR slouží systém sociálního zabezpečení. Sociální zabezpečení můžeme „*chápat jako soubor institucí, zařízení a opatření, jejichž prostřednictvím a pomocí se uskutečňuje předcházení, zmírňování a odstraňování následků sociálních událostí občanů*“ (Krebs 2007: 162). Systém sociálního zabezpečení zahrnuje sociální pojištění, státní sociální podporu a sociální pomoc.

Sociální pojištění řeší „*sociální situace, na které se občan může předem připravit (pojistit) formou odložení části své dnešní spotřeby na krytí budoucí nejisté dlouhodobé či krátkodobé sociální situace*“ (Krebs 2007: 163). Občan v době, kdy má zajištěn příjem ze závislé činnosti, odkládá část svého příjmu, který může čerpat např. v podobě nemocenských nebo důchodových dávek.

Státní sociální podpora zahrnuje soubor dávek určených především rodinám s dětmi. Jednotlivé dávky a podmínky pro jejich přiznání i výplatu řeší zákon o státní sociální podpoře (zákon č. 117/1995 Sb.). „... *jejím cílem je, aby se stát podílel na částečném krytí nákladů na výživu a ostatních základních osobních potřeb dětí a rodin*“ (Ochrana a kol. 2010: 165).

V případech, kdy se občan ocitne v nepříznivé sociální situaci a nemůže ji řešit v rámci výše uvedených systémů, vlastními silami či za pomoci rodiny, nastupuje systém sociální pomoci. „*Cílem systému sociální pomoci je zabezpečení základních životních potřeb občanů, kteří se nacházejí v obtížné sociální situaci a z objektivních nebo subjektivních důvodů si nejsou schopni vlastním přičiněním ani s pomocí rodiny tyto potřeby zabezpečit*“ (Krebs 2007: 285). Sociální pomoc je v ČR realizována prostřednictvím sociálních služeb, sociálněprávní ochrany a dávek sociální pomoci.

Diplomová práce se zaměřuje na systém sociální pomoci. Systém vzhledem ke svému účelu slouží k uspokojování základních životních potřeb, které považuje daná společnost za nezbytné. Je výrazem sociální solidarity a snaží se o zachování lidské důstojnosti osob nacházejících se v těžké sociální situaci a navrácení sociální suverenity občanovi tak, aby mohl převzít plnou odpovědnost sám za sebe (svou rodinu).

V ČR prošel systém řadou změn. Poslední významná změna proběhla v roce 2006, kdy bylo přijato několik zcela nových sociálních zákonů. Zákon o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb.) přinesl změny v jejich financování, svobodné volbě klienta o způsobu zabezpečení služby, jeho aktivní spoluúčast při řešení vlastní sociální situace a

mnohé další. Zákon o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 111/2006 Sb.) zrušil dosavadní dávky sociální potřeby a nově řeší poskytování pomoci osobám v hmotné nouzi, a to prostřednictvím nově definovaných dávek. Dávky hmotné nouze jsou vázány na životní minimum, které bylo také nově upraveno. Zákon o životním a existenčním minimu (zákon č. 110/2006 Sb.) nově upravuje výši životního minima i jeho konstrukci. Uvedené zákony vstoupily v platnost dne 1.1.2007. Po tomto datu zůstávají beze změn pouze dávky sociální péče určené těžce zdravotně postiženým občanům dle zákonné úpravy č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, s výjimkou příspěvku při péči o osobu blízkou a jinou.

Diplomová práce analyzuje vývoj systému sociální pomoci od roku 1989 v ČR. Při analýze systému se především zaměřuje na dávkový systém řešící sociální potřebnost, dnes hmotnou nouzi občanů. Dávky sociální pomoci ve smyslu zákona o pomoci v hmotné nouzi představují „*moderní formu pomoci osobám s nedostatečnými příjmy, motivující tyto osoby k aktivní snaze zajistit si prostředky k uspokojení životních potřeb*“¹. Dávky hmotné nouze tvoří příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc. Mají zabezpečit základní životní potřeby nejchudších občanů ČR. Nárok na tyto dávky je vázán na řadu podmínek definovaných zákonem. Další část je věnována komparaci platného dávkového systému sociální pomoci potřebným a systému bezprostředně předcházejícímu. Porovnávají jsou metody sociální práce včetně sociálního poradenství, výše dávek, jejich struktura a organizace systému sociální pomoci. Komparace je provedena na základě zákonů, již provedených výzkumných šetření a odborné literatury. Pro zjištění, jak je změna dávkového systému sociální pomoci potřebným vnímána v současné praxi, jsou využity výpovědi osob, které jsou v kontaktu s dávkovým systémem sociální pomoci. První skupinu osob představují zaměstnanci systému, především sociální pracovníci, druhou jeho klienti. Výstupem porovnání budou přínosy a problémy, které nový dávkový systém sociální pomoci přinesl.

1 Mpsv.cz [online]. 15.1.2010 [cit. 2010-01-20]. Pomoc v hmotné nouzi. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/5>>.

1 Výzkumný problém

Od 1.1. 2007 vstoupil v platnost zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, který nahradil zákon o sociální potřebnosti. Důvodová zpráva k zákonu č. 111/2006 Sb. (2005) uvádí: „ Z řady důvodů však způsobuje zjednodušení aplikace právního předpisu (zákona o sociální potřebnosti, pozn. diplomantky) *na pouhé matematické operace*“². Původní dávkový systém se soustřeďoval pouze na sledování nároků na dávku a stanovení její výše. Občané zachycení v systému nebyli motivováni k řešení vlastní sociální situace, sociální práce byla poskytována v minimálním rozsahu. Omezení systému bylo dáno nedostatečným počtem sociálních pracovníků. „*Stávající systém dávek sociální péče je značně personálně poddimenzován a neumožňuje řešit komplikované případy osob setrvávajících dlouhodobě v hmotné nouzi jinak, než poskytováním dávek sociální péče. V průměru připadá na jednoho pracovníka cca 300 klientů Na základě informací z řady odborných studií lze vyvodit závěr, že průměrný počet 150 klientů na jednoho pracovníka je hranice, kdy lze předpokládat odpovídající plnění funkcí nového dávkového systému, včetně možnosti poskytovat osobám i základní konzultační a zprostředkovatelské služby sociální pomoci v hmotné nouzi*“ (Důvodová zpráva k zákonu č. 111/2006 Sb., 2005). Zavedením nového zákona se sledovala vyšší aktivizace a motivace občanů nacházejících se ve stavu hmotné nouze vedoucí k řešení jejich nepříznivé sociální situace. Zároveň nový zákon rozšiřuje činnost sociální práce u potřebných občanů jako nástroj aktivizace a motivace, který má zároveň pomoci občanům nacházejícím se na okraji společnosti k jejich opětovnému začlenění se do společnosti. Uvedenému cíli má též posloužit oddělení vyplácení dávek hmotné nouze od sociální práce.

Mezi nejzávažnější současné problémy ČR patří hospodářská krize a vysoká míra nezaměstnanosti, což se samozřejmě odráží v systému hmotné nouze, a to nárůstem počtu klientů i dobou setrvání ve stavu hmotné nouze. Vzniká tak otázka, zda sociální práce u osob v hmotné nouzi v době hospodářské krize a vysoké míry nezaměstnanosti je vhodným nástrojem pro řešení jejich nepříznivé sociální situace a jak vnímají dopady zákona o pomoci v hmotné nouzi nejen klienti ale i odborníci této oblasti.

2 Sněmovní tisk 1063/0 [online]. 2005 [cit. 2011-01-15]. Psp.cz. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1063&ct1=0>>.

1.1 Cíle diplomové práce

Hlavním cílem diplomové práce je analýza a zhodnocení současného systému sociální pomoci v České republice a formulace doporučení pro odstranění případných nedostatků a omezení v systému sociální pomoci. K dosažení hlavního cíle napomohou dílčí cíle.

Dílčími cíli práce pak je:

- Zjistit, jak hodnotí současný systém sociální pomoci klienti hmotné nouze v porovnání se systémem bezprostředně předcházejícím.
- Jaké má současný systém sociální pomoci v oblasti dávkového systému hmotné nouze výhody a omezení z pohledu klientů, zaměstnanců orgánů pomoci v hmotné nouzi a sociálních pracovníků neziskových organizací pomáhajících osobám v hmotné nouzi.

1.2 Výzkumné otázky

Diplomová práce se pokouší odpovědět na následující výzkumné otázky, které mají napomoci k naplnění hlavního a dílčích cílů práce. Výzkumné otázky lze rozdělit do oblastí, jež zachycují systém sociální pomoci dávek hmotné nouze v ČR.

1.2.1 Historický vývoj systému sociální pomoci dávek hmotné nouze po roce 1989 v ČR

Výzkumná otázka se zaměřuje na historický vývoj dávek hmotné nouze po roce 1989 v ČR. Sleduje:

1. jaké dávky byly poskytovány občanům nacházejících se v hmotné nouzi,
2. jak byly dávky konstruovány,
3. jaká byla jejich výše,
4. jaké instituce se podíleli na jejich realizaci.

1.2.2 Organizace systému sociální pomoci dávek hmotné nouze

Oblast se zaměřuje na zjištění:

1. jak je organizována sociální pomoc v systému dávek hmotné nouze,
2. jaké instituce se na ní podílejí,
3. jakou úlohu v systému sehrává sociální práce.

1.2.3 Dopady zákona o pomoci v hmotné nouzi na život občanů ve stavu hmotné nouze

Výzkumná otázka „Jaké dopady přinesl zákon o pomoci v hmotné nouzi na život občanů ve stavu hmotné nouze“ zjišťuje, jak vnímají zákon o pomoci v hmotné nouzi samotní klienti. V čem jej hodnotí jako výhodnější oproti systému předcházejícímu a naopak v čem jim život zkomplikoval.

1.2.4 Možnosti řešení sociální situace občanů v hmotné nouzi

Výzkumná otázka se snaží zorientovat v možnostech, které klienti systému hmotné nouze mají pro řešení vlastní nepříznivé situace v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Zda jsou možnosti reálně uskutečnitelné ve vztahu k možnostem klientů systému hmotné nouze. Cíleně se zaměřuje na zjištění, které možnosti jsou nejčastěji využívány a které jsou naopak opomíjeny. U nevyužívaných nebo méně využívaných možností se zaměřuje na zjištění příčin, které brání jejich aktivnímu využívání. Současně se výzkumná otázka zabývá zjištěním, jak jsou občané o reálných možnostech informováni a jak je využívají.

1.3 Data

Pro získání odpovědí na výše uvedené výzkumné otázky jsou použita data, která lze rozdělit do dvou oblastí. První oblast je zaměřena na vývoj systému sociální pomoci a druhá na dopady zákona o pomoci v hmotné nouzi na život klientů systému hmotné nouze.

1.3.1 Vývoj systému sociální pomoci

Vývoj systému sociální pomoci lze sledovat prostřednictvím legislativních předpisů upravujících analyzovanou oblast. Jedná se především o:

- zákon č. 100/1988 Sb. o sociálním zabezpečení a k němu se vztahující prováděcí vyhlášky č. 149/1988 Sb. a 152/1988 Sb.,
- zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu,
- zákon č. 482/1991 Sb. o sociální potřebnosti,
- zákon č. 110/2006 Sb. o životním a existenčním minimu,
- zákon č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi.

Při analýze legislativních dokumentů jsou sledovány nástroje sociální pomoci, a to dávky sociální péče určené osobám sociálně potřebným, a sociální práce. V rámci dávek

sociální péče určených sociálně potřebným se analýza zaměřuje na jejich strukturu, stanovení okruhu společně posuzovaných osob a výše dávky. U sociální práce je sledovaným kritériem její rozsah, smysl a subjekty, které ji mají poskytovat. Zároveň se analýza zaměří na organizaci systému sociální pomoci potřebným.

1.3.2 Dopad zákona o pomoci v hmotné nouzi na život klientů systému hmotné nouze

Data vztahující se k uvedené oblasti pochází od samotných klientů systému hmotné nouze a od odborníků, tzn. od pracovníků orgánů pomoci v hmotné nouzi, kteří jsou v přímém kontaktu s klienty, ale také od pracovníků neziskových organizací, kteří klientům systému hmotné nouze pomáhají při řešení různých životních situací. Velikost vzorku (počtu respondentů) se odvíjí od informací, které jsou rozhovorem získány. Vzorek je považován za nasycený v momentě, kdy se informace ke sledovaným proměnným opakují a neposkytují již žádné další dat. Sledovanými proměnnými jsou:

- organizace systému hmotné nouze v praxi,
- životní faktory, které jsou zákonem o pomoci v hmotné nouzi ovlivněny:
 - finanční situace občanů v hmotné nouzi,
 - sociální práce jako nástroj systému hmotné nouze, který vede k řešení stavu hmotné nouze,
 - formy aktivizace a motivace,
- možnosti, které vedou k řešení stavu hmotné nouze.

Neopomenuta zůstala i data v dostupných statistických výkazech, zejména pak ve Statistické ročence z oblasti práce a sociálních věcí vydávané v ročních intervalech Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR. Jedná se zejména o data týkající se výše vyplacených dávek hmotné nouze, počet vyplacených dávek za ČR. Vzhledem ke skutečnosti, že lze posuzovat i data před platností zákona o pomoci v hmotné nouzi, předpokládá se, že vývojové řady ukáží, zda nový systém pomoci v hmotné nouzi směřoval ke snížení výše vyplácených dávek.

Data popisované oblasti mají charakter kvalitativních dat. „*Síla kvalitativních dat spočívá v tom, že jsou přirozeně uspořádaná a popisují každodenní život ... mají popisovat podrobnosti případu ... Snažíme se při tom jít za co a kolik a přiblížit se k proč a jak*“ (Hendl 2005: 161). Získaná data nebudou kvantifikována, ale budou použita ke zjištění, jak zákon o pomoci v hmotné nouzi ovlivňuje život klientů systému hmotné nouze. Závěry z nich vyvozené jsou platné pro zkoumanou oblast a výběrový vzorek.

1.4 Metody

Pro získání dat popsanych v předchozí kapitole jsou využity převážně metody kvalitativního výzkumu, polostrukturované rozhovory a analýza dokumentů.

1.4.1 Kvalitativní výzkum

Hlavním cílem empirického šetření diplomové práce není získat statistická data, která budou dále kvantifikována, ale data, která budou popisovat subjektivní pocity respondentů v souvislosti se sociální pomoci v oblasti hmotné nouze. Data mají podobu verbálního vyjádření, které vysvětluje jevy, motivy činů a snaží se jim porozumět. Z tohoto důvodu představuje převážnou část empirického šetření kvalitativní výzkum, který Creswell (1998: 12 In Hendl 2005: 50) definuje jako „*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*“.

1.4.2 Polostrukturované rozhovory

Rozhovor neboli dotazování patří v případě kvalitativního výzkumu k nejčastěji používaným metodám. V případě kvalitativního výzkumu se jedná o volný rozhovor na dané téma, jehož cílem je získat odpovědi respondentů. Aby bylo možné využít ze získaných dat materiál potřebný k cíli diplomové práce, je nutné provést řadu rozhovorů především se skupinou klientů systému hmotné nouze. Volné rozhovory umožní získat velké množství dat, i těch k cíli diplomové práce nepotřebných, a zároveň budou vyžadovat velké množství času. Jisté řešení přináší polostrukturované rozhovory, které se „*vyznačují definovaným účelem, určitou osnovou a velkou pružností celého procesu získávání informací*“ (Hendl 2005: 164).

Pro uskutečnění rozhovorů byl sestaven scénář rozhovoru zaměřený na základní (tématické) otázky směřující ke zjištění potřebných empirických dat. Polostrukturovaný rozhovor umožňuje v průběhu samotného procesu dotazování vkládat další podotázky tak, aby byla získána data vztahující se k výzkumným otázkám. „*Svoboda dotazovaného při volněji utvářeném dotazování má následující výhody:*

- *lze přezkoušet, zda dotazovaný otázkám porozuměl,*
- *dotazovaný může vyjevit své zcela subjektivní pohledy a názory,*
- *dotazovaný může samostatně navrhnout možné vztahy a souvislosti,*

- *je možné tematizovat konkrétní podmínky situace dotazovaného.*“ (Hendl 2005: 166).

Právě první zmíněná výhoda je pro rozhovory k tématu diplomové práce vnímána jako prioritní výhoda, neboť umožňuje zcela pružně reagovat na možnost nepochopení otázky respondentem – klientem systému hmotné nouze. Zcela samozřejmým předpokladem pro realizaci rozhovorů se tak stává dobrá připravenost a znalost oblastí systému hmotné nouze dotazujícího – diplomantky. Rozhovory s klienty i odborníky systému hmotné nouze následují po analýze systému dávek hmotné nouze.

1.4.3 Otázky

Základní podmínkou kladení otázek v kvalitativním výzkumu je to, že *„by měly být skutečně otevřené, neutrální, citlivé a jasné“* (Hendl 2005: 169). Zároveň by neměly být sugestivní, neměly by intuitivně navozovat očekávanou odpověď. Otázky musí být kladeny s ohledem na inteligenční a komunikační schopnosti dotazovaných. Jinak proto zní otázky pro odborníky a jinak pro klienty.

V případě dotazování se u klientů systému hmotné nouze je vhodné vyhnout se odborným výrazům, které používá legislativa či odborníci na oblast hmotné nouze. Tento přístup umožňuje správné porozumění položené otázce. Navíc rozhovory umožňují v případě nepochopení otázku položit s jinými výrazy, případně otázku zopakovat nebo použít jinou otázku, kterou bude předchozí odpověď ověřena.

U obou skupin dotazovaných je vhodné po celou dobu rozhovoru dotazovaného motivovat ke spolupráci, k odpovídání dalších otázek, udržovat si neutrální postoj k odpovědím respondentů a projevovat o odpovědi i samotného respondenta zájem, umožnit respondentovi dostatek času k odpovědi a neklást několik otázek na jednou. Hromadné kladení otázek může zapříčinit absenci odpovědi na otázku, která je klientovi nepříjemná, nebo se na ni může jednoduše zapomenout.

Důležitou úlohu při rozhovoru hraje i sled tematických otázek. *„V kvalitativním rozhovoru se poměrně rychle přechází k vlastnímu předmětu rozhovoru“* (Hendl 2005: 169). V první fázi rozhovoru doporučuje Hendl (2005: 169) začít s otázkami týkajícími se neproblémových skutečností. Proto jsou pro klienty systému hmotné nouze do první fáze po představení se a seznámení s účelem rozhovoru zařazeny otázky na zjištění, jaké dávky klienti pobírají v současnosti, jaké životní potřeby z nich uspokojují, zda výše dávek uvedené životní potřeby plně pokrývá. Zaměří se také na zjištění, jaké dávky klienti pobírali v minulosti a zda byly vyšší. Dále se rozhovor týká sociální práce, jak ji

klienti vnímají, které instituce a kteří konkrétní pracovníci ji vykonávají, jak vnímají její výkon, v jakých konkrétních oblastech jim pomáhá a v kterých jim nepomáhá a uvítali by v nich sociální pomoc. Prostřednictvím rozhovoru se budou získávat i informace o jiných osobách (sousedech, rodinných členech, ...), kteří pomáhají respondentovi řešit jeho sociální situaci a v jakém rozsahu. Snahou rozhovoru je i získání informací o vědomí klientů, kdo je s nimi posuzován na vyplácených dávkách a zda jsou se stanoveným okruhem společně posuzovaných osob spokojeni. Následně jsou zařazeny do rozhovoru otázky týkající se oblasti možností řešení nepříznivé sociální situace respondenta zaměřené na analýzu znalostí reálných možností v regionu, jejich využívání, příp. bariér, které brání jejich využívání. Identifikační otázky jsou zařazeny na konec rozhovoru (pohlaví, věk, místo bydliště, čas, po který je klient posuzován za osobu ve stavu hmotné nouze).

Otázky určené odborníkům systému hmotné nouze sledují stejné proměnné, tzn. v první fázi rozhovoru zjišťují, jaké dávky hmotné nouze existují, jaká je jejich struktura, jak je stanovován okruh společně posuzovaných osob a výše dávek. To vše v porovnání s minulostí, jaké dávky byly poskytovány před dávkami hmotné nouze, jaká byla jejich struktura a jak byl stanovován okruh společně posuzovaných osob a výše dávek, jak klienti reagují na stanovení okruhu společně posuzovaných osob a zda jeho stanovení v souladu se zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi podněcuje rodinnou soudržnost nebo naopak zda dochází k rozpadu rodinných vazeb. Další tematické otázky se orientují na sociální práci v systému hmotné nouze. Které instituce ji poskytují, jaký je zájem o sociální práci ze strany klientů, v jakém rozsahu ji využívají a zda skutečně směřuje k řešení jejich nepříznivé sociální situace. Třetí tematický okruh otázek pro odborníky v oblasti hmotné nouze směřuje ke zjištění, zda sami odborníci považují výši dávek hmotné nouze za dostačující k zajištění základních životních potřeb, zda jim jsou známy životní potřeby, které klienti z dávek uspokojují a zda k jejich uspokojení skutečně postačují pouze dávky hmotné nouze. Následují otázky analyzující reálné možnosti klientů systému hmotné nouze k řešení jejich nepříznivé sociální situace a překážky bránící jejich využívání. Otázky se také zaměřují na způsoby informování klientů o jejich možnostech řešení situace. Rozhovor je též zakončen identifikačními otázkami (zastávaná pozice, délka praxe).

1.4.4 Analýza dokumentů

Pro analýzu dokumentů budou použity právní předpisy ČR, odborné publikace, výsledky již provedených výzkumných šetření, obhájených vysokoškolských prací a také dostupné statistické výkazy. Poslední zmíněný zdroj dat umožňuje sledovat vývoj výše poskytovaných dávek pro řešení chudoby i jejich počty za celou ČR. Sledovaná skutečnost poukazuje na růst/pokles vyplácených dávek. Protože je možné sledovat statistické ukazatele v čase, je možné analyzovat vliv legislativních změn na růst/pokles vyplácených dávek. V ostatních uvedených zdrojích jsou analyzovány proměnné týkající se sociální práce, sociálního poradenství, druhů dávek, jejich struktury, výše dávky a organizace systému sociální pomoci.

2 Teoretická východiska

Téma diplomové práce je zakotveno na konceptu nerovnosti a chudoby. Nerovnost je popsána z pohledu konzervatismu, liberalismu, socialismu i z pohledu „nových rizik“ jak je definoval Beck. Využity jsou též poznatky Mareše. Vhodným principem pro zkoumané téma diplomové práce je princip homophily – princip diferencovaného sdružování a princip sociální solidarity. Pojem chudoby lze spojit nejen s pojmem nerovnosti ale i se sociálním vyloučením, je proto využita i teorie sociálního vyloučení.

2.1 Koncept nerovnosti a chudoby

Sociálními nerovnostmi se v sociologii zabývala a stále zabývá řada autorů. V 18. století Jean Jacques Rousseau spojil poprvé nerovnost s vlastnictvím majetku. To, že soukromé vlastnictví zapříčinilo vznik nerovností, sdíleli i jiní autoři. Výkladem nerovností se zabývá i konzervatismus, liberalismus a socialismus.

Konzervatismus podporuje svobodu jedince, s kterou souvisí i soukromé vlastnictví. Přerozdělování ve společnosti hodnotí jako ohrožení různorodosti a mnohotvárnosti společnosti a v důsledku toho i společenského řádu. Nerovnost je ve společnosti přirozeností a její základ „leží ve vrozených dispozicích. To platí nejen o geneticky předávaných kvalitách, ... , ale i o sociálně předávaných kulturních a materiálních kvalitách, jejichž tvorba trvá často generace“ (Mareš 1999: 17).

I liberalismu hodnotí nerovnost jako přirozenou, navíc ve společnosti nutnou. „Cílem ekonomického systému je produkovat bohatství a cílem sociálního systému je tuto produkci podporovat. Nerovnosti jsou jedním z nástrojů, které tuto podporu zajišťují. ... jsou odrazem rozdílného významu sociálních rolí pro společnost na straně jedné a rozdílného výskytu osob vhodných pro jejich výkon na straně druhé“ (Mareš 1999: 18).

Socialismus je typický určitými privilegii a vlastnictvím majetku. Nerovnost tak vychází z přístupu k privilegiím a majetku. Je „založena na skutečnosti, že jedni (menšina) kontrolují prostředky produkce a druzí (většina) jen svoji pracovní sílu“ (Mareš 1999: 18). Vyšší výnos z produkce patří menšině, těm, co kontrolují, a většině zůstává pouze odměna za vykonanou práci.

Společnost se v čase vyvíjí, mění se struktura bohatství i chudoby, vznikají nové koncepty nerovnosti. Beck (1992 In Mareš 1999: 26) tvrdí, „že pro současnou společnost průmyslově rozvinutých zemí je charakteristické, že se v nich sociální formy průmyslové společnosti – třídy, stratifikace, rodina a status odvozený z pohlaví –

rozvolnily, a došlo tak k individualizaci osudu člověka“. Jedinec se tak musí spoléhat sám na sebe, každé životně důležité rozhodnutí zvážit a podrobně plánovat a jeho důsledky prožívat i se všemi riziky.

Mareš (1999) rozlišuje šest typů nerovnosti:

- příjmová nerovnost, nerovnost bohatství;
- nerovnost ve spotřebě a životním stylu;
- statusová nerovnost;
- nerovnost ve schopnostech, vzdělání a v přístupu ke vzdělání;
- nerovnost na trhu práce;
- nerovnost životních podmínek.

Nejviditelnější formou nerovností je příjmová nerovnost a nerovnost v bohatství. Všechny typy nerovností se vzájemně prolínají a navzájem ovlivňují. Nerovnosti v příjmech mohou být důsledkem sociální pozice, diskriminace nebo místem, kde jedinec bydlí a kde je zaměstnán. *„Nerovnosti v příjmech jsou dány sociální pozicí, ale mohou se jevit i jako nerovnosti dané etnickou příslušností, pohlavím, věkem a profesí. ... Příjmy se mohou diferencovat i v závislosti na regionu, na typu a velikosti sídla“* (Mareš 1999: 27).

2.2 Nerovnost a chudoba

Nerovnost a chudoba jsou dva pojmy, které se velmi často spojují, neboť jedním z krajních výrazů nerovnosti je chudoba, na druhé straně pak bohatství. *„Chudobu lze chápat jako výraz extrémní nerovnosti, respektive jako distanci určité části populace nejen od bohatých, ale i od celého zbytku populace. ... Chudoba je primárně vztažena k sociálnímu a třídnímu statusu. Nepředstavuje však pouze extrémní třídní a statusovou nerovnost určité skupiny obyvatelstva, ale i nerovnost společností neakceptovatelnou“* (Mareš 1999: 39-40). Lze ji sledovat nejen na území jednoho státu, ale i mezi jednotlivými státy. To, jestli se jedinec či jeho rodina ocitne v chudobě nebo v bohatství, závisí na míře stability sociální pozice, pracovní pozice a z ní plynoucích příjmech. Chudoba v současné EU *„není chápána primárně jako problém distribuce neboli problém nedostatku zdrojů chudých, ale spíše jako problém nedostatečné integrace chudých do společnosti, problém neadekvátnosti jejich sociální a politické participace“* (Mareš In Sirovátka 2006: 18).

2.3 Homophily – princip diferencovaného sdružování

Podstatou principu je skutečnost, že podobnost vede ke kontaktu. „*Mechanismus homophily limituje sociální okruh jedince, neboť má dopad na informace, které se k nám dostávají, postoje, které si utváříme, a interakce, do kterých vstupujeme.*“ (Šafr 2008: 28). Vzájemná komunikace a interakce je snazší s jedinci, kteří sdílejí stejné názory, ctí obdobné hodnoty a respektují shodné kulturní normy. „*Lidé sdílející podobnou sociální pozici, z hlediska vertikálních nerovností jde o status či třídu, mají vyšší pravděpodobnost, že se budou navzájem potkávat a sdružovat. ... Lidé tak mohou dokonce aktivně vylučovat některé skupiny ze svého sociálního okruhu, například skrze předpojatost či snobství, aby ochránili své zdroje. ... Znevýhodnění mají tendenci sdružovat se se znevýhodněnými, privilegovaní s privilegovanými.*“ (Šafr 2008: 29).

Koho skupina přijme, koho odmítne a koho vyloučí je dáno symbolickými a sociálními hranicemi. Symbolické hranice „*jsou vyjádřeny v normativních zákazech, kulturních preferencích, postojích a praktikách. Symbolické hranice tak tvoří rozdíl mezi žádoucím a nežádoucím, od kterého je nutné se odvrátit v zájmu zachování vlastní čistoty (symbolická exkluze)*“ (Šafr 2008: 69). Sociální hranice „*jsou objektivizovanými formami sociálních rozdílů, které se manifestují v nerovném přístupu ke zdrojům, sociálním příležitostem a také ve stabilních vzorcích sociálních vztahů a sdružování různých skupin lidí*“ (Lamont, Molnar 2002 In Šafr 2008: 69). Právě sociální hranice mají velmi blízko k tomu, co je nazýváno principem diferencovaného sdružování neboli homophily.

2.4 Teorie sociálního vyloučení

Pokud se člověk ocitne bez zaměstnání, dlouhodobě onemocní či v jiné vážné krizi, která zapříčiní pokles příjmu a v jeho důsledku i omezené možnosti při uspokojování základních životních potřeb, musí vzniklou situaci řešit. Nejprve se snaží ji řešit vlastními silami, úsporami, obrací se na rodinu, důvěrné přátele ale i na různé instituce, ať již z neziskového sektoru nebo z veřejné správy. Dlouhodobé setrvání v sociálně nepříznivé situaci nebo kumulace více krizových situací může vyústit až k sociálnímu vyloučení.

2.4.1 Historický vývoj pojmu sociální vyloučení

Pojem sociální vyloučení se používal proto, aby „*upozorňoval na ostudné přežívání části populace, na kterou vůbec nepamatoval ekonomický rozmach*“ (Keller 2010b:

168). Ve společnosti byla část lidí, kteří se nebyli schopni zapojit do ekonomického růstu postindustriální společnosti a zůstávali tak na jejím okraji. „*Sociální stát věnoval velkou pozornost jejich zabezpečení a početný aparát sociálních pracovníků byl školen k tomu, aby napomohl jejich integraci*“ (Keller 2010a: 58). 18. října 1961 byla v Turíně podepsána Evropská sociální charta, která pojmu sociální vyloučení nepoužívá, přesto hájí práva lidí, kteří nemají dostatečné prostředky na zabezpečení základních životních potřeb. „*Každý, kdo nemá dostatečné prostředky, má právo na sociální a zdravotní pomoc*“³. Realizaci sociální pomoci Charta specifikuje ve své druhé části v článku č. 13 následovně: „*Zajistit, že každé osobě, která je bez přiměřených prostředků a která není schopna si takové prostředky zajistit buď sama vlastním úsilím nebo je získat z jiných zdrojů, zejména prostřednictvím dávek ze systému sociálního zabezpečení, bude poskytnuta přiměřená pomoc*“ (tamtéž). Přes všechny snahy počty sociálně vyloučených narůstají.

V 70. letech se pojem sociálního vyloučení, stejně jako počet sociálně vyloučených rozšiřuje. Ve společnosti se objevuje problém dlouhodobé nezaměstnanosti. Problémy s uplatněním na trhu práce zapříčiňují, že „*lidé jsou vyloučení nejen z pobírání pravidelných příjmů za práci, ale často také z možnosti odborově se organizovat, zvyšovat svoji průběžnost skrze vzdělávání a angažovat se jako občané*“ (Keller 2010b: 168).

V 80. letech se Evropa zaměřuje na odstranění chudoby. V dodatku k Evropské sociální chartě z roku 1988 se poprvé objevuje pojem sociálního vyloučení. Charta zabezpečuje právo na ochranu před chudobou a sociálním vyloučením. V 90. letech se začíná vedle sociálního vyloučení řešit i problematika sociálního začlenění. V roce 1992 podepisuje Česká a Slovenská federativní republika Evropskou sociální chartu. Po rozpadu České a Slovenské federativní republiky zůstává Česká republika signatářskou zemí Evropské sociální charty. „*V posledních letech se v evropském politickém diskursu vžila záměna pojmu chudoba za pojem sociální exkluze*“ (Mareš 1999: 165). „*Pro některé představuje přijetí konceptu sociální exkluze odklon od zaměření se na chudobu a strategií, které ji předcházejí*“ (Morris, Barnes, Balloch 2009: 230).

Rok 2010 vyhlásila Evropská unie za Rok boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Důvodem k vyhlášení Roku boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení je

3 Mpsv.cz [online]. 2009 [cit. 2010-11-12]. Sdělení ministerstva zahraničních věcí. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/files/clanky/1218/esch.pdf>>.

„zlepšení sociální soudržnosti, dosažení hospodářského růstu a vytváření většího počtu kvalitnějších pracovních míst“⁴.

2.4.2 Definice sociálního vyloučení

Existuje mnoho definic sociálního vyloučení. Všechny poukazují na skutečnost, že sociální vyloučení je vyloučením ze společnosti. Slovník sociální práce definuje sociální vyloučení jako „komplexně podmíněnou nedostatečnou účast jednotlivce, skupiny nebo místního společenství na životě celé společnosti, resp. nedostatečný přístup ke společenským institucím zajišťujícím vzdělání, zdraví, ochranu a základní blahobyt“ (Matoušek 2003: 217). Uvedené pojetí sociálního vyloučení směřuje především do sociální oblasti života exkludovaných. Krebs (2007: 124) používá k definici sociálního vyloučení pojetí Rady Evropy: „Chudoba a sociální vyloučení je definován jako stav, kdy jedinec nebo skupina lidí neparticipuje plně na ekonomickém a sociálním životě společnosti a/nebo když jejich přístup k příjmu a ostatním zdrojům jim neumožňuje dosáhnout životní standard, který je považován ve společnosti, v níž žijí, za přijatelný. V této situaci nemají často přístup ani k základním právům“. Definice Rady Evropy zahrnuje i vyloučení z ekonomické oblasti života jedince.

Z definic je jednoznačné, že lidé ohrožení sociálním vyloučením jsou vyloučeni jednak z ekonomického života společnosti, což se projevuje jejich nezaměstnaností, která navíc může být způsobena právě nižším stupněm vzdělání, horším zdravotním stavem, a jednak ze života ve společnosti, protože mají ztížený přístup ke zdrojům společnosti, mezi které řadíme vzdělání, bydlení, zaměstnání, zdravotní péči.

Dále z definic vyplývá, že skupiny sociálně vyloučených mohou být různorodé (mladí, staří, zdraví, nemocní, handicapovaní, atd.), a to s ohledem na konkrétní lokalitu, kde se nacházejí. „Roli přitom nehraje jen charakter sociálních či zdravotních znevýhodnění, ale též kontext širších společenských vztahů, uplatněných kompetencí zástupců komunit a veřejné správy“ (Šťastná 2010: 135).

Nezaměstnanost jako důsledek sociálního vyloučení a jako sociální problém popisuje Mareš (2002). Používá označení *underclass* pro osoby, které jsou „dlouhodobě či trvale závislí na sociálním státu. Nemají příjem ze zaměstnání, nýbrž ve formě sociálních dávek a podpor, a jejich postavení ve společnosti je spíše postavením klientů sociálního státu než občanů“ (Mareš 2002: 158). Označení *underclass* se týká „jednotlivců s

4 2010againstopoverty.eu [online]. 2009 [cit. 2010-11-12]. Otázky a odpovědi – Evropský rok 2010. Dostupné z WWW: <<http://www.2010againstopoverty.eu/participate/?langid=cs#question1>>.

nedostatkem kvalifikace a dovedností a se zkušeností dlouhodobé nezaměstnanosti nebo žijící mimo pracovní trh, jedince s asociálním chováním a rodiny se zkušeností dlouhodobé chudoby a závislosti na systému podpor.“ (Mareš 2002: 97). Je patrné, že jedinci se spoléhají na státní systém sociálních podpor, chudobu předávají z generace na generaci a dochází k marginalizaci. Auletta (1982 In Mareš 2002: 100) člení underclass do čtyř typů:

- pasivní chudí, kteří jsou dlouhodobými příjemci podpor sociálního státu
- kriminální živly pouličních gangů, terorizující města
- podnikavci, kteří nemusí být chudí, vydělávající si v nelegální ekonomice
- traumatizovaní pijáci, lidé bez domova a mentálně nemocné osoby.

2.4.3 Příčiny a důsledky sociálního vyloučení

Zůstává otázkou, jestli sociální vyloučení je důsledkem osobního selhání nebo selhání společnosti, která ve svém hospodářském růstu zapomíná na své nejzranitelnější prvky - členy. Mareš (1999: 165) považuje sociální vyloučení nikoliv za důsledek osobního selhání, ale za „*selhání jednoho nebo několika z následujících systémů:*

- *demokratického a legislativního systému, zajišťující občanskou integraci,*
- *trhu práce, který zajišťuje ekonomickou integraci,*
- *sociálního státu, zajišťujícího sociální integraci,*
- *rodiny a pospolitostního systému, které zajišťují osobní integraci“.*

Krebs (2007: 125) spatřuje příčiny ve strukturálních změnách, které se odehrávají:

- na trhu práce,
- se změnou zavádění nových technologií a společnosti založené na znalostech,
- v sociální struktuře společnosti.

Příčinu sociálního vyloučení na trhu práce vyvolává zejména technický pokrok společnosti, kdy se zavádějí nové technologie, které vyžadují nové znalosti jak po pracovnících tak po uchazečích. Ne každý ovšem dokáže s novými technologiemi, postupy, metodami aktivně pracovat.

Toto omezení následně brání člověku nejen v jeho uplatnění na trhu práce, kde je poptávka po kvalifikovaných pracovních silách, ale také v ohodnocení za práci, kterou vykonává. Méně kvalifikovaná práce je méně oceněna. Omezený nebo žádný příjem ze zaměstnání odebírá člověku jeho vlastní suverenitu a schopnost dostatečně si zabezpečit své základní životní potřeby. O to více je tento pocit umocněný, jedná-li se o živitele rodiny. V důsledku nižšího příjmu je jedinec/rodina nucena volit, které potřeby bude

uspokojovat, které bude omezovat a které nebude uspokojovat vůbec. Nejčastěji dochází k omezení těch potřeb, které nejsou bezpodmínečně nutné k životu, tzn. omezení volnočasových aktivit, sociálních kontaktů, zajištění méně nákladného bydlení.

Sirovátka (2006: 61) spatřuje příčiny současné sociální exkluze v ČR v tzv. nových rizicích, které člení do následujících třech oblastí:

- nerovnováha mezi placenou prací a rodinnými povinnostmi;
- deficit individuálních kompetencí pro získání přístupu k adekvátně placenému a udržitelnému zaměstnání;
- špatný přístup k sociálním dávkám a službám.

„Tato rizika se projevují v růstu dlouhodobé nezaměstnanosti, v růstu sociálního vyloučení a chudoby. To pak vede k finančnímu vyčerpání kapacity sociálního státu a k oslabení jeho legitimacy“ (Sirovátka: 2006: 61).

Se sociálním vyloučením je spojen i prostorový prvek. V důsledku sociálního vyloučení dochází k socioprostorové segregaci obyvatelstva. Sociálně vyloučení jsou často odsouváni na okraj společnosti a žijí v bezprostředním ohrožení chudoby. Prostorové dělení obyvatelstva lze sledovat již v 18 a 19. století. V procesu urbanizace *„byla chudoba, zejména chudoba spojená s novými imigranty, vytlačována z centra měst a segregována v určitých městských čtvrtích.“* (Mareš 2002: 99). *„Sociální vyloučení má často charakter sociální izolace“* (Mareš 1999: 166). *„Sociální vyloučení přináší izolaci, která nutně nemusí souviset s finančními těžkostmi. ... Nicméně chudoba je velkým důvodem sociální exkluze pro mnoho lidí. Chudoba se netýká jen nedostatečného příjmu, ale i nedostatku voleb a příležitostí“* (Walker and Walker in Dowling 1999: 246). *„Lidé, kteří bydlí ve vzdálenějších periferiích od centra, nemohou plně využívat kulturní nabídku center, kupříkladu chodit do divadla či muzeí“* (Šafr 2008: 15).

V případě, že je rodina dlouhodobě sociálně vyloučena, hrozí přenos vzorců chování z jedné generace na druhou. Pokud společnost chce řešit sociální vyloučení přenášené z generace na generaci, je nezbytně nutné začít s rodinami aktivně pracovat a dopady vyloučení se snažit eliminovat.

2.4.4 Sociální vyloučení bohatých

Protože je zmiňováno sociální vyloučení chudých, které lze kvalifikovat jako nedobrovolné, cítí diplomantka v této části potřebu zmínit, alespoň ve stručnosti, i fenomén vyloučení „bohatých“, které můžeme klasifikovat jako dobrovolné. *„Pro*

současnou společnost jsou příznačné dvě formy exkluze. Jednou z nich je exkluze těch, kteří se nacházejí na dně a jsou odříznuti od hlavního proudu příležitostí, které společnost nabízí. Na vrcholu dochází k dobrovolné exkluzi, „vzpourě elit“: lidé z bohatších vrstev odcházejí z veřejných institucí a dávají přednost životu oddělenému od zbytku společnosti.“ (Giddens 2001: 90). Konkrétněji sociální vyloučení bohatých popisuje Keller (2010b: 62): „... lidé skutečně bohatí a privilegovaní se stále více izolují od zbytku společnosti. Mají svůj zvláštní způsob života, své vybrané školy pro potomky, své kompletní služby – bankovní, pojišťovací, cestovní a mnohé další – rezervovány pouze pro vybranou klientelu. Neztrácejí svůj čas v prostředcích hromadné dopravy, žijí v bezpečí dobře chráněných čtvrtí“.

Sociální vyloučení bohatých není předmětem zájmu diplomové práce, proto je zmíněno pouze okrajově, pro doplnění komplexnosti pojmu sociální vyloučení.

2.5 Princip sociální solidarity

Každý člověk více či méně žije ve společnosti druhých lidí a je proto na ně v různé míře odkázán. Solidaritou ve společnosti se zabývala řada autorů. Émile Durkheim při své analýze dělby práce rozlišil dva základní typy solidarity, solidaritu mechanickou a solidaritu organickou. Mechanická solidarita je typická pro tradiční společnost. „Společnost s mechanickou solidaritou je spojena proto, že lidé jsou „generalisti“, umí všechno. Mezi lidmi existuje pouto, neboť všichni dělají téměř totéž“⁵. Mechanickou solidaritu doprovází represivní právo. Narušení společně sdíleného systému hodnot, společnost trestá. V moderní společnosti nachází Durkheim solidaritu organickou. „Společnost s organickou solidaritou je držena pohromadě díky specializaci, díky odlišnosti lidí – navzájem se totiž potřebují. V moderní společnosti se nespecializují pouze lidé, ale i struktury, skupiny a instituce“⁶. Ve společnosti s organickou solidaritou přetrvává represivní právo, ale objevuje se i odškodňující právo. Na porušení společně sdílených hodnot lidé nereagují emocionálně, společná morálka je vzájemnou soutěživostí oslabena. Posun od mechanické solidarity k solidaritě organické Durkheim zdůvodnil dynamickou hustotou, zvýšením počtu lidí, kteří mezi sebou soutěží o vzácné zdroje a také o přežití.

Krebs (2007: 33) definuje solidaritu jako „výraz lidského porozumění a pospolitosti, vzájemné soudržnosti a také odpovědnosti“. Definice hovoří o vzájemné soudržnosti,

5 Wikipedia.org [online]. 2011 [cit. 2011-03-26]. Émile Durkheim. Dostupné z WWW: <http://cs.wikipedia.org/wiki/%C3%89mile_Durkheim>.

6 tamtéž

odpovědnosti a také porozumění. Nedefinuje však podobu sociální solidarity. Ta může být nejen materiální (např. poskytování ošacení, sociálních transferů, ad), ale také psychická (např. vyslechnutí, nabídnutí pomoci, aj.).

Se solidaritou se můžeme setkat na různých úrovních – v rámci rodiny, obce, regionu, státu i na mezinárodní úrovni. Solidarita má buď dobrovolný nebo nedobrovolný charakter. Nedobrovolný charakter sociální solidarity představuje redistribuční a transferová politika státu. „... *sociální státy podporují životní úroveň středně a méně zámožných domácností prostřednictvím veřejně subvencovaných dávek, či službami v oblasti vzdělanosti, zdraví a sociální pomoci.*“ (Keller 2009: 12). Každý typ sociálního státu zabezpečuje své občany rozdílným spektrem veřejných statků a služeb. Je proto na zvážení každého státu, „*aby přílišná solidarita nevedla k útlumu aktivity jedinců a jejich odpovědnosti za vlastní životní podmínky*“ (Krebs 2007: 34). Dobrovolná solidarita se objevuje u jedinců, spolků, sdružení a církví.

Solidaritu lze klasifikovat i z jiného hlediska, a to dle smyslu přerozdělování ve společnosti. Pak rozlišujeme solidaritu vertikální a horizontální. Vertikální solidarita je realizována mezi bohatými a chudými, horizontální mezigeneračně, mezi zdravými s nemocnými, bezdětnými s rodinami s dětmi. (volně dle Potůček a kol. 2005: 249).

3 Analýza dávkového systému sociální pomoci v ČR

Kapitola pojednává o vývoji dávkového systému sociální pomoci v ČR. Pro období v letech 1990 – 1991 je analyzován celý systém sociální pomoci, aby byl čtenář seznámen s komplexní situací systému sociální pomoci. Následující období jsou již zaměřena pouze na dávky podmíněné sociální potřebností poskytovaných podle zákona o sociální potřebnosti, později stavem hmotné nouze realizovaných v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Analýza je zaměřena na poskytované dávky, jejich strukturu, výši, organizaci systému a pojetí i využití sociální práce.

3.1 Systém sociální pomoci v letech 1990 - 1991

Systém sociální pomoci navazoval v roce 1990 na systém nastavený bývalým režimem. „Bývalý komunistický režim byl založen na rovnostářské ideologii. Nejen že zrušil legitimitu bohatství, ale zrušil i legitimitu chudoby“ (Sirovátka, Mareš 2006: 288). Na konci roku 1989 proběhla v Československé socialistické republice sametová revoluce a skončila tak jedna z historických etap vývoje České republiky a začala další, která umožnila obnovu demokracie a svobodného podnikání. To se promítlo i do běžného života lidí. Objevila se nezaměstnanost, která v průběhu 90. let překročila v některých regionech i 10% hranici, liberalizace cen, která významně zatížila rodinné rozpočty českých domácností, a objevila se také chudoba, která do té doby „byla pouze díky redistributivním mechanismům v nivelizované společnosti plošně méně vyhraněná a díky restriktivním mechanismům i méně viditelná.“ (Mareš 1999: 185). Sociální dávky do té doby „legitimovaly paternalistický stát a sloužily jako nástroj sociální kontroly“ (Mareš 1999: 186). Občané mohli stát požádat o finanční výpomoc či sociální služby, museli však svou žádost prokázat odůvodněným nárokem, ale zároveň museli být ochotni vzdát se části své svobody ve prospěch socialistické společnosti. Dávky i služby měly univerzalistický charakter a tak vstoupily představy o sociální spravedlnosti založené na egalitářském principu a širokých redistribucích příjmů do demokratické společnosti ČR (volně dle Večeřa 1993: 66). „Po roce 1989 došlo k silnému tlaku na růst sociálních výdajů, v souvislosti s novými riziky a novými potřebami“ (Sirovátka 2006: 66).

Stěžejním právním předpisem, který upravoval systém sociální pomoci ve sledovaném období, je zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. V původním znění zákon nepoužíval pojmu sociální pomoc, ale sociální péče. Vedle sociální péče se vztahoval i na důchodové zabezpečení,

nemocenské zabezpečení umělců a zabezpečení léčebně preventivní péče. Svým rozsahem pokrýval celý systém sociálního zabezpečení. K provádění zákona sloužila vyhláška č. 149/1988 Sb. a vyhláška č. 152/1988 Sb. Institucionální uspořádání pak řešil zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení.

Sociální péči řešil zákon č. 100/1988 Sb. ve své třetí části a definoval ji jako „*pomoc občanům, jejichž životní potřeby nejsou dostatečně zabezpečeny příjmy z pracovní činnosti, dávkami důchodového nebo nemocenského zabezpečení, popřípadě jinými příjmy, a občanům, kteří ji potřebují vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nebo věku, anebo kteří bez pomoci společnosti nemohou překonat obtížnou životní situaci nebo nepříznivé životní poměry*“ (Zákon č. 100/1988 Sb., § 73).

Sociální péče byla zaměřena na tyto sociální skupiny:

- rodinu a děti;
- občany konající službu v ozbrojených silách a členy jejich rodin;
- občany se změněnou pracovní schopností;
- občany těžce zdravotně postižené;
- staré občany;
- občany, kteří potřebují zvláštní pomoc;
- občany společensky nepřízpusobené.

V rámci sociální péče se v souladu s uvedeným zákonem poskytovaly následující služby a dávky:

- peněžité dávky;
- věcné dávky;
- výchovná a poradenská péče;
- sociálněprávní ochrana;
- pracovní rehabilitace;
- ústavní sociální péče;
- péče v ostatních zařízeních sociální péče;
- pečovatelská služba;
- stravování;
- kulturní a rekreační péče;
- mimořádné výhody pro některé skupiny občanů těžce zdravotně postižených;
- bezúročné půjčky.

3.1.1 Sociální péče o rodinu a děti

Rodinám s nezaopatřenými dětmi se poskytovaly služby a dávky sociální péče jako je „*příspěvek na výživu dítěte, vdovecký příspěvek, příspěvek na rekreaci dětí důchodce a další peněžité dávky, věcné dávky, pečovatelská služba a péče v zařízeních sociální péče*“ (Zákon č. 100/1988 Sb., § 74, odst. 1). Služby a dávky určené rodinám s dětmi zabezpečovaly místní národní výbory, okresní národní výbory ve spolupráci se školami, zdravotnickými zařízeními a jinými institucemi jako byla manželská či předmanželská poradna.

Služby sociální péče

Mezi služby sociální péče poskytované rodinám s dětmi řadila vyhláška č. 152/1988 Sb. poradenskou a výchovnou péči, vyhledávání občanů, kteří potřebovali pomoc⁷, výchovná opatření, ochranu dětí před škodlivými vlivy a pomoc dětem v naléhavých případech. Poradenská a výchovná péče spočívala ve výchově k manželství a rodičovství, připravovala zájemce o náhradní rodinnou výchovu, nabízela pomoc při výchově dětí. Místní národní výbory tak pořádaly ve spolupráci se zástupci škol, zdravotnictví, ale i s okresními národními výbory přednášky, besedy, kursy. Pro děti z rodin s narušenými základními funkcemi pořádaly výchovně rekreační tábory. Vyhledávaly ve spolupráci s uvedenými subjekty rodiny, osamělé těhotné matky žijící v nepříznivých sociálních podmínkách. V rámci těchto rodin „*působí na odstranění příčin i důsledků nepříznivých životních poměrů rodin ... dávkami a službami sociální péče*“ (vyhláška č. 152/1988 Sb., § 14, odst. 2). Výchovná opatření využíval místní národní výbor u rodin, které vážně narušovaly vývoj dítěte např. nepříznivými hygienickými podmínkami, negativními podmínkami pro výchovu a vzdělání dítěte. Dle stupně závažnosti mohl využít opatření jako napomenutí, a to v méně závažných případech, nebo stanovit nad nezletilým dohled v případě vážnějšího zjištění nebo bezvýsledného napomenutí a poslední možností bylo uložit nezletilému přiměřené omezení „*zejména mu zakáže návštěvu podniků a zábav pro něj nevhodných nebo styk s občany, kteří mají nebo mohou mít nepříznivý vliv na jeho výchovu*“ (vyhláška č. 152/1988 Sb., § 15, odst. 2, písm. c).

Hlavním cílem ochrany dětí před škodlivými vlivy byl dohled nad tím, aby dětem nebyly podávány alkoholické či tabákové výrobky, aby děti nenavštěvovaly divadelní či filmová představení, která nedovolovala jejich účast. Pomoc dětem v naléhavých

⁷ Současná sociální práce tuto činnost označuje jako depistáž.

případech byla zaměřena na děti, jejichž rodiče jim nemohli (např. z důvodu vážného zdravotního onemocnění) nebo nechtěli zabezpečit odpovídající péči. Pokud rodiče nemohli zabezpečit pro vážné překážky péči o dítě, poskytovala se dítěti terénní či ambulantní pečovatelská služba. Ta se poskytovala i rodinám, ve kterých se současně narodilo tři a více dětí nebo v rozmezí dvou let po sobě dvakrát dvojčata, a to do 3 let věku dětí. Také se poskytovala rodinám, v kterých bylo dlouhodobě těžce zdravotně postižené dítě. Úkony, které zajišťovaly nezbytné životní potřeby, a úkony v rodinách s trojčaty nebo vícčaty a rodinách, v nichž se za poslední dva roky narodila dvakrát po sobě dvojčata, byly poskytovány bezplatně. Ostatní úkony pečovatelské služby byly hrazené. Ochranou dětí se do konce roku 2002 zabývaly okresní úřady v rámci výkonu sociálně právní ochrany dětí. Po zrušení okresních úřadů přešel výkon sociálně právní ochrany dětí do kompetencí obecních úřadů s rozšířenou působností, v jejichž kompetenci je dodnes. Bezplatné úkony pečovatelské služby zůstávají i dnes poskytovány rodinám, v nichž se narodila trojčata a rodinám, v nichž se za poslední dva roky narodila dvakrát po sobě dvojčata. Úkony pečovatelské služby nyní řeší zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, úhrady za poskytnuté úkony pak vyhláška č. 505/2006 Sb.

Dávky sociální péče

Rodičům nezaopatřených dětí a těhotným ženám se poskytovaly peněžité nebo věcné dávky, jednorázové nebo opakované. Nárok na dávky byl vázán na sociální potřebnost, kterou zákon č. 100/1988 Sb., v § 92, odst. 5 definoval následovně: „*Za sociálně potřebného se považuje občan, jehož výživa není zabezpečena vlastními příjmy nebo výživným, popř. příspěvkem na výživu*“. Příspěvek na výživu se poskytoval „*nezaopatřeným dětem, které nemají vlastní postačující příjem a splňují podmínky sociální potřebnosti*“ (vyhláška č. 149/1988 Sb., § 107, odst. 1) a dětem, jejichž rodiče nehradili výživné stanovené soudem. Výše příspěvku byla ohraničena a závislá na věku dítěte. Jeho maximální možnou výši zachycuje tabulka č. 1. S platností zákona č. 482/1991, o sociální potřebnosti byl příspěvek řešen tímto zákonem.

Tabulka č. 1: Maximální výše příspěvku na výživu

<i>Věk dítěte</i>	<i>Výše příspěvku v Kčs</i>
0 – 6 let	600
6 – 10 let	700
10 a více	800

Zdroj: Vyhláška č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, § 107, odst. 1.

Druhou dávkou, kterou mohli čerpat rodiny s dětmi v souladu s uvedenou vyhláškou, byl příspěvek na rekreaci dětí důchodce. Jak již název tohoto příspěvku napovídá, dávka byla určena dětem, jejichž péči zajišťovali důchodci⁸. Druhá podmínka poskytnutí příspěvku byla vázána na plnění povinné školní docházky dítětem a třetí podmínkou nároku na příspěvek byla opět sociální potřebnost důchodce. Příspěvek mohl čerpat pouze jeden z rodičů, pokud na rekreaci dítěte nepřispíval zaměstnavatel jednoho z rodičů, a to až do výše 80 % celkových nákladů za rekreaci. V odůvodněných případech bylo možné poskytnout příspěvek v celkové výši nákladů za rekreaci. Nárok na příspěvek vznikl naposledy v měsíci květnu 1991, od měsíce června 1991 byl příspěvek zcela zrušen.

Poslední dávku dle této vyhlášky představoval vdovecký příspěvek, který byl určen ovdovělému muži pečujícímu o nezaopatřené dítě. Výše příspěvku byla stanovena v návaznosti na příjem ovdovělého muže, jak ukazuje tabulka č. 2.

Tabulka č. 2: Výše vdoveckého příspěvku

<i>Příjem muže v Kčs</i>	<i>Výše příspěvku v Kčs</i>
0 – 1999	500
2000 – 3000	400
3001 – 4000	300
4001 a více	0

Zdroj: Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, § 75, odst. 2.

Nárok na příspěvek zanikal jednak překročením stanovené hranice 4000 Kčs měsíčně a jednak uzavřením nového sňatku. S platností od měsíce srpna 1991 se přestal vdovecký příspěvek vyplácet úplně, neboť byl zrušen.

⁸ Zákon nestanoví, o jaký druh důchodu se jedná.

Vyhláška č. 152/1988 Sb. přiznávala další dávky. V souladu s § 32 se poskytovala rodičům, kterým se narodilo tři a více dětí, jednorázová peněžitá dávka na každé dítě, které se dožilo 28 dnů věku, vkladem 3000 Kčs na vkladní knížku na jméno dítěte. Při přiznávání této dávky se nezkoumal příjem, ani sociální potřebnost. „*Podmínka sociální potřebnosti se v těchto případech pokládá za splněnou*“ (vyhláška č. 152/1988 Sb., § 32, odst. 1). Vklad 3000 Kčs byl nabytím účinnosti vyhlášky č. 182/1991 Sb. navýšena na 5000 Kčs. Dávka byla k 1.10.1995 zrušena.

Existovaly i účelové dávky. Jednou z nich byl peněžitý příspěvek pro děti v pěstounské péči poskytovaný podle § 33 vyhlášky č. 152/1988 Sb. Občanům, kteří přebírali do pěstounské péče děti, se poskytl jednorázový peněžitý příspěvek ve výši 2000 Kčs u dítěte předškolního věku, u starších 3000 Kčs. Výše příspěvku se zavedením vyhlášky č. 182/1991 Sb. navýšila na 3000 Kčs pro děti předškolního věku a na 5000 Kčs pro starší děti. Příspěvek byl v následujících letech ještě navýšen na 4500 Kčs a 6000 Kčs. Pokud tyto děti uzavřely manželství, měly nárok na jednorázovou dávku ve výši 5000 Kčs k úhradě výdajů spojených s vybavením domácnosti. I tento příspěvek byl vyhláškou č. 182/1991 Sb. navýšen, a to na částku 10 000 Kčs. S platností od 1.1.2007 byly oba příspěvky zrušeny. Byl-li pěstounem prarodič dítěte, bylo možné mu poskytnout odměnu. Nárok na odměnu byl vázán na výši příjmu pěstouna, příp. pěstounů. Odměna pěstouna byla k 1.10.1995 též zrušena. Dávky pěstounské péče začal řešit zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Vyhláška č. 152/1988 Sb. i 182/1991 Sb. umožňovala poskytnout dítěti, které osiřelo a na které přešel nárok užívání bytu, opakovanou peněžitou dávku za užívání bytu, pokud příjem dítěte nepokryl úhradu za užívání bytu a za služby s jeho užíváním spojené. Dávka byla ke dni 1.1.2007 zrušena.

3.1.2 Sociální péče o občany konající službu v ozbrojených silách a členy jejich rodin

Druhou cílovou skupinou sociální péče byli občané konající službu v ozbrojených silách a členové jejich rodin. Zákon přiznával občanům konajícím „*základní (náhradní) službu v ozbrojených silách Československé socialistické republiky*“ (zákon č. 100/1988 Sb., § 76, odst. 1) zaopatřovací příspěvek. Ten byl přiznán i dalším oprávněným osobám, zejména manželkám, družkám, dětem vojáka. Zaopatřovací příspěvek činil 400 Kčs pro dítě, 650 Kčs pro ostatní oprávněné dle § 76 uvedeného zákona. Zákonem č.

306/1991 Sb., o změnách v sociálním zabezpečení byl příspěvek pro dítě navýšen na 500 Kčs a pro ostatní oprávněné osoby na 750 Kčs.

Vedle zaopatřovacího příspěvku mohla tato cílová skupina čerpat i příspěvek na úhradu za užívání bytu vojáka. Ten se poskytl ve výši plné úhrady za užívání bytu, nejvýše však do částky 300 Kčs. Při stanovení výše dávky se zkoumaly nejen náklady spojené s úhradou nájemného, ale též náklady spojené s provozem domácnosti, tzn. úhrady za služby. I jeho výše byla zákonem č. 306/1991 Sb., o změnách v sociálním zabezpečení navýšen, a to na maximální výši 400 Kčs.

Zákon č. 306/1991 Sb., o změnách v sociálním zabezpečení zavedl také náhradu výdělků při službě v ozbrojených silách a při civilní službě s platností od 1. srpna 1991 a zároveň došlo přijetím tohoto zákona k zrušení paragrafových znění v zákoně č. 100/1988 Sb., která se věnovala sociální péči o občany konající službu v ozbrojených silách a členům jejich rodin.

3.1.3 Sociální péče o občany se změněnou pracovní schopností

Péče o občany se změněnou pracovní schopností spočívala v pracovní rehabilitaci a hmotném zabezpečení. Pracovní rehabilitace *„zahrnuje poradenskou službu při volbě povolání nebo jiného pracovního uplatnění, přípravu pro pracovní uplatnění, umístěování do zaměstnání a vytváření vhodných podmínek pro výkon zaměstnání“* (zákon č. 100/1988 Sb., § 82, odst. 1). Hmotné zabezpečení tvořil:

- příspěvek před umístěním do zaměstnání,
- příspěvek po dobu přípravy pro pracovní uplatnění a
- příspěvek na náhradu nutných výloh spojených s přípravou.

Příspěvek před umístěním do zaměstnání náležel občanu se změněnou pracovní schopností. Pokud pobíral starobní nebo invalidní důchod, důchod za výsluhu let nebo dávky nemocenského zabezpečení, snížil se příspěvek o výši uvedených dávek. Občan starší 18 let měl nárok na příspěvek ve výši 60 % průměrného měsíčního výdělku. Příspěvek byl ohraničen rozmezím 800 – 1700 Kčs. Byl-li občan mladší 18 let a nenáležely mu přídavky na děti, byl příspěvek ve výši 300 Kčs. V případě nepříznivé sociální situace rodiny občana se změněnou pracovní schopností bylo možné příspěvek navýšit až o 300 Kčs měsíčně na každého rodinného příslušníka.

Příspěvek po dobu přípravy pro pracovní uplatnění byl určen těm občanům se změněnou pracovní schopností, kteří se v rámci pracovní rehabilitace připravovali na výkon budoucího povolání. Výše příspěvku byla občanům starším 18 let určena *„ve výši*

mzdového tarifu stanoveného podle mzdových předpisů pro odměňování práce, pro kterou se připravuje“ (vyhláška č. 149/1988 Sb., § 120, odst. 2).

Při přípravě na budoucí pracovní uplatnění měly tyto osoby nárok na „úhradu výbavy potřebné k provádění přípravy pro pracovní uplatnění až do výš 600 Kčs“ (vyhláška č. 149/1988 Sb., § 121, písm. a) a též na úhradu cestovních nákladů v souladu s předpisy o cestovních náhradách.

Sociální péči uvedeným občanům zajišťovaly místní národní výbory, okresní národní výbory, organizace zajišťující zaměstnání občanů se změněnou pracovní schopností. S platností od 1.2.1991 přešla péče o osoby se změněnou pracovní schopností do kompetencí územních státních orgánů. „*Občanům se změněnou pracovní schopností se poskytuje pracovní rehabilitace jako souvislá péče směřující k tomu, aby mohli vykonávat dosavadní nebo jiné vhodné zaměstnání; zahrnuje poradenskou službu při volbě povolání nebo jiného pracovního uplatnění, přípravu pro pracovní uplatnění, umísťování do zaměstnání a vytváření vhodných podmínek pro výkon zaměstnání“ (zákon č. 1/1991 Sb., odst. 23). Zaměstnavatelé mohli zřizovat pro občany se změněnou pracovní schopností chráněné dílny či pracoviště. Pokud byly zřízeny po dohodě s územními státními orgány práce, mohli čerpat v souladu s § 22, odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb. příspěvky na jejich zřízení. Aby byli zaměstnavatelé motivováni k zaměstnávání těchto osob, bylo jim určeno další hmotné zvýhodnění jako nižší odvody na daních. Přijetím zákona č. 1/1991 Sb. přešla péče o tuto cílovou skupiny v oblasti zaměstnávání na územní státní orgány práce a v systému sociální pomoci byla pomyslně zařazena mezi občany, kteří mohou čerpat dávky a služby pro občany těžce zdravotně znevýhodněné.*

3.1.4 Sociální péče o občany těžce zdravotně postižené

Mezi občany těžce zdravotně postižené zákon řadil zejména:

- nevidomé občany,
- občany s těžkým postižením pohybového nebo nosného ústrojí,
- občany s těžkým tělesným, smyslovým nebo mentálním postižením.

Služby sociální péče

Pro skupinu občanů těžce zdravotně postižených nebyly určeny pouze dávky sociální péče a byly jim poskytovány i služby sociální péče. Služby se rozlišovaly na pobytové, ambulantní nebo terénní. Pro pobytové služby se zřizovaly ústavy sociální péče spojené

s bydlením, zdravotní péčí, rehabilitací, stravou, dle věku osoby i s výchovnou, vzdělávací a pracovní činností. Terénní služby, tzn. služby v místě bydliště potřebného, pak zabezpečovala pečovatelská služba, jejímž cílem bylo zajistit činnosti spojené s provozem domácností nebo životní potřeby u osob, které si je nebyly schopny uspokojit vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nebo za pomoci rodinných příslušníků. Pečovatelská služba byla na hranici ambulantních a terénních služeb. Poskytovala se nejen v domácnostech potřebných, ale i v domovech s pečovatelskou službou nebo ve stanici pečovatelské služby. Úkony pečovatelské služby byly hrazeny částečně nebo plně, pro občany sociálně potřebné byla pečovatelská služba zdarma, bezplatně též pro účastníky odboje a jejich pozůstalé manžele/manželky starších 70 let. Těžce zdravotně postiženým občanům i starým občanům se zajišťovalo stravování prostřednictvím tzv. společného stravování v závodních či dietních jídelnách, ale i v jídelnách ústavů sociální péče či klubech důchodců. Tato služba byla hrazená, ale bylo možné na ní čerpat příspěvek na společné stravování. Do služeb sociální péče zahrnovala vyhláška č. 152/1988 Sb. i kulturní a rekreační péči. Ta spočívala např. ve zřizování klubů důchodců, organizování divadelních či filmových představení za snížené vstupné nebo zcela bezplatně. Zřizovatelem a poskytovatelem pečovatelské služby a organizátorem kulturní a rekreační péče byly národní výbory. Zákon č. 110/1990 Sb., kterým se měnil a doplňoval zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců v bodě 19 stanovil s platností od 1. května 1990 povinnost státu „*poskytnout těmto osobám pomoc při pracovním zařazení a uplatnění, jakož i vytvářet podmínky pro jejich začlenění do společenského a veřejného života*“.

Sociální služby jsou ode dne 1.1.2007 upraveny a realizovány v souladu se zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Platby za jednotlivé úkony se stanovují na základě vyhlášky č. 505/2006 Sb. Pokud jsou nabízeny fakultativní služby, je jejich výše stanovena na základě rozhodnutí poskytovatele.

Dávky sociální péče

Prostřednictvím okresních národních výborů jim byly poskytovány věcné a peněžité dávky, bezúročné půjčky k překonání obtížných situací způsobených jejich zdravotním omezením. Bylo možné poskytnout mimořádné výhody „*občanům s těžkým tělesným, smyslovým nebo mentálním postižením, které podstatně omezuje jejich pohybovou nebo orientační schopnost*“ (vyhláška č. 152/1988 Sb., § 39, odst. 1). Mimořádné výhody se poskytovaly v I., II. a III. stupni. K uplatnění výhod používali občané průkaz s

označením stupně, který vydával okresní národní výbor. Mimořádné výhody bylo možné využít např. v dopravě.

Jednorázové dávky sociální péče

Těžce zdravotně postiženým občanům, jejichž sociální situace odpovídala sociální potřebnosti, se poskytovaly jednorázové peněžité a věcné dávky na úhradu mimořádných nutných nákladů, které jim jejich příjmy neumožňovaly zabezpečit. Ke specifickým účelům sloužily jednorázové účelové peněžité dávky, a to:

- jednorázový příspěvek na opatření zvláštních pomůcek určený nevidomým, prakticky nevidomým, sluchově postiženým na pomůcky pro lepší orientaci občana v prostředí. Výše příspěvku se poskytovala do 50 % kupní ceny pomůcky. Výše dávky se stanovila s ohledem na majetkové a rodinné poměry občany. Součástí přiznané dávky byl i závazek „o vrácení příspěvku nebo jeho poměrné části v případě, že některá z ... pomůcek se stane vlastnictvím jiného občana před uplynutím pěti let od poskytnutí příspěvku“ (vyhláška č. 152/1988 Sb., § 41, odst. 3).
- Příspěvek na úpravu bytu se poskytl „občanům s těžkými vadami nosného nebo pohybového ústrojí omezujícími ve značném rozsahu jejich pohyblivost a občanům nevidomým“ (vyhláška č. 152/1988 Sb., § 42, odst. 1). Výše příspěvku se určila s ohledem na majetkové a rodinné poměry žadatele tak, aby představoval maximálně 70 % skutečných nákladů spojených s úpravou bytu, nejvýše však 30 000 Kčs. I zde byl podmínkou přiznání příspěvku závazek, že příspěvek či jeho poměrná část bude vrácena v případě, že byt přejde do užívání nebo vlastnického práva jiné osobě před uplynutím lhůty 10 let od poskytnutí příspěvku.
- Příspěvek na zakoupení a celkovou úpravu motorového vozidla byl určen občanům s těžkými vadami nosného nebo pohybového ústrojí, kteří nemohli využívat hromadnou veřejnou dopravu. Příspěvek na zakoupení motorového vozidla mohl činit až 30 000 Kčs s přihlédnutím k majetkovým a rodinným poměrům občana. I v tomto případě byl podmínkou závazek vrácení příspěvku či jeho poměrné části, jestliže se motorové vozidlo před uplynutím 5 let stane vlastnictvím jiného občana. Příspěvek na celkovou úpravu motorového vozidla mohl být poskytnut až do celkové výše úpravy motorového vozidla.
- Příspěvek na topnou naftu a na zakoupení topných těles a dalších spotřebičů se poskytoval těm těžce zdravotně postiženým občanům, kteří splňovali podmínku

sociální potřebnosti. Pokud nebylo možné z důvodu zdravotního stavu nebo jiných vážných důvodů požadovat přechod na jiný způsob vytápění, poskytl se příspěvek na topnou naftu ve výši 2500 Kčs ročně. Pokud bylo možno spravedlivě požadovat přechod na jiný způsob vytápění, poskytl se 2500 Kčs na zakoupení topných těles.

- Příspěvek na zřízení a změnu připojení telefonní účastnické stanice náležel „sociálně potřebným těžce zdravotně postiženým občanům, kterým byly poskytnuty mimořádné výhody III. stupně, nebo občanům, kteří jsou poživateli zvýšení důchodu pro bezmocnost“ (vyhláška č. 152/1988 Sb., § 45). Na zřízení účastnické stanice náležel příspěvek ve výši 25 % jednorázové sazby, maximálně 500 Kčs. Při přeměně účastnické stanice činil maximálně 500 Kčs.
- Příspěvek při odchodu ze zařízení sociální péče byl určen především postižené mládeži, která byla vychovávána v zařízeních sociální péče a jejichž úspory nepřesáhly 5000 Kčs a neměla nikoho, kdo by si k ní plnil vyživovací povinnost. Příspěvek činil 5000 Kčs, ve výjimečných případech bylo možno přiznat až do výše 10 000 Kčs. Příspěvek mohl mít podobu peněžité i věcné dávky a byl určen k zabezpečení předmětů každodenní spotřeby a vybavení domácnosti.

Jednorázové dávky sociální péče určené těžce zdravotně postiženým upravuje od 27.5.1991 až do dnes vyhláška č. 182/1991 Sb.. Některé jednorázové dávky byly postupně zrušeny a dnes zůstávají v platnosti pouze jednorázový příspěvek na zakoupení zvláštních pomůcek pro zdravotně postižené, příspěvek na úpravu bytu, na zakoupení a úpravu motorového vozidla.

Opakující se dávky sociální péče

Vedle jednorázových dávek mohla tato cílová skupina čerpat i opakující se peněžité dávky:

- příspěvek na dietní stravování měl sociálně potřebným občanům nemocným chorobou, která vyžadovala dietní stravování, zajistit takový příjem, který umožnil i úhradu zvýšených nákladů spojených s dietním stravováním. Výše příspěvku nebyla stanovena, ale při stanovení jeho výše se přihlíželo k částce zajišťující základní životní potřeby po navýšení dle vyhlášky č. 149/1988 Sb.
- Příspěvek pro účastníka odboje a pozůstalé manžele (manželky) po účastnících odboje mohl činit až 200 Kčs. Výše příspěvku se stanovila s ohledem na zásluhy o rozvoj společnosti a výši čistého příjmu, který i s příspěvkem nesměl v případě jednotlivce přesáhnout 1650 Kčs a v případě dvojice 2100 Kčs.

- Příspěvek na úhradu za užívání bytu byl určen sociálně potřebným občanům, kteří užívali byt odpovídající jejich potřebám, ale také občanům s těžkými vadami nosného nebo pohybového ústrojí a nevidomým občanům, kteří užívali bezbariérový byt. U první jmenované skupiny se zkoumala sociální potřebnost a příspěvek byl určen na úhradu za užívání bytu i za služby. U druhé skupiny se sociální potřebnost nezkoumala a výše příspěvku byla určena rozdílem „*mezi běžnou úhradou za užívání bytu a úhradou zvýšenou z důvodu bezbariérovosti*“ (vyhláška č. 152/1988 Sb., § 49, odst. 2).
- Příspěvek při péči o blízkou a jinou osobu náležel občanovi, který se stal sociálně potřebným proto, že si z důvodu péče o osobu blízkou či jinou, s kterou žil ve společné domácnosti, nemohl zabezpečit vlastním přičiněním příjem pro uspokojování vlastních potřeb. V případě péče o jednu osobu činil příspěvek 1000 Kčs, v případě péče o dvě a více osob 1700 Kčs.
- Příspěvek na složité ortopedické pomůcky sloužil k úhradě zvýšených výdajů souvisejících s užíváním uvedených pomůcek. Jeho výše představovala 300 Kčs a podmínka sociální potřebnosti se zde nezkoumala.
- Příspěvek nevidomým občanům pro krmivo na vodícího psa činil 300 Kčs.
- Příspěvek na provoz telefonické stanice byl určen občanům sociálně potřebným nebo občanům, kteří dosáhli věku 70 let a žili samostatně. Jeho výše se stanovila až do plné úhrady základní měsíční sazby za užívání telefonické stanice. Pokud osoba těžce zdravotně postižená nebyla sociálně potřebná, ale byla starší 70 let a žila osamoceně, považoval se nárok na dávku za splněný.
- Příspěvek na společné stravování „*se sociálně potřebným těžce zdravotně postiženým občanům a starým občanům poskytuje až do výše 10 Kčs na jeden oběd*“ (vyhláška 152/1988 Sb., § 54). Příspěvek se mohl navýšit o 15 % tam, kde nebylo možné zajistit oběd za tuto cenu.
- Příspěvek na provoz motorových vozidel a příspěvek na úhradu pojistného byl určen občanům, kteří požívali mimořádné výhody II. nebo III. stupně a byli majiteli motorových vozidel nebo osobám blízkým, které zajišťovali jejich dopravu. Výše příspěvku se odvíjela od stupně mimořádných výhod a také od druhu motorového vozidla a jeho obsahu válců.

Z opakovaných dávek sociální péče pro občany těžce zdravotně postižené zůstal do současnosti v platnosti příspěvek za užívání bezbariérového bytu a garáže, příspěvek na

provoz motorového vozidla a příspěvek úplně nebo prakticky nevidomým určený na krmivo pro vodícího psa.

3.1.5 Sociální péče o staré občany

Zákon ani jedna z vyhlášek blíže nespecifikovaly skupinu starých občanů⁹. Definice starého občana může znít: „*Starý člověk bývá charakterizován svou příslušností k věkové skupině definované dosažením 60, resp. 65 let. Je spojován se sociálním statutem důchodce, je považován za neaktivního či neproduktivního a předpokládány jsou i zdravotní charakteristiky spojené s involucí – ztrátou funkčních schopností, multimorbiditou, postupnou ztrátou soběstačnosti*“ (Matoušek 2005: 163)¹⁰.

Poskytování služeb jako byla pečovatelská služba, stravování, bydlení, účast na rekreaci či služby nabízené ústavy sociální péče se vázalo na neměnný zhoršený zdravotní stav. Proto se staří občané s trvale zhoršeným zdravotním stavem mohli zařadit i do již zmíněné skupiny těžce zdravotně postižených. To znamená, že mohli čerpat služby a dávky určené této cílové skupině. Navíc zákon přiznával v § 70 osobám pobírajícím důchod¹¹ jeho navýšení pro bezmocnost. Navýšení důchodu pro bezmocnost bylo možné, pokud osoba „*potřebuje ošetření a obsluhu jinou osobou*“ (zákon č. 100/1988 Sb., § 70, odst. 1). Navýšení důchodu záviselo na stupni bezmocnosti, která mohla být částečná, převážná nebo úplná. „*Částečně bezmocný je důchodce, který potřebuje dlouhodobě pomoc jiné osoby při některých nezbytných životních úkonech, například při mytí, česání a oblékání. Za částečně bezmocného se vždy považuje občan prakticky nevidomý*“ (vyhláška č. 149/1988 Sb., § 36, odst. 1). Převážná bezmocnost rozšiřovala pomoc při nezbytných životních úkonech o pomoc při hlavních životních úkonech, kterými byla např. chůze či fyziologická potřeba. Převážně bezmocný byl též občan prakticky nevidomý. „*Úplně bezmocný je důchodce, který zcela pozbyl schopnost sebeobsluhy, potřebuje soustavné ošetřování a je odkázán trvale na pomoc jiné osoby při všech životních úkonech*“ (vyhláška č. 149/1988 Sb., § 36, odst. 2). Navýšení důchodu o bezmocnost znázorňuje tabulka č. 3.

9 Zákon používá pojmu staří občané, stáří blíže nespecifikuje žádným kritériem, např. věkem nebo nárokem na starobní důchod.

10 Definice byla použita Matouškem v roce 2005, tj. 15 let po sledovaném období. Mohou se z ní vyvodit závěry, že stáří lze charakterizovat věkem, statutem neproduktivního důchodce a zhoršeným zdravotním stavem.

11 Nemusí se nutně jednat o starobní či invalidní důchod, zákon připouští zvýšení pro bezmocnost i u sirotčího důchodu.

Tabulka č. 3: Výše navýšení důchodu o bezmocnost

<i>Typ bezmocnosti</i>	<i>Navýšení důchodu v Kčs</i>
Částečná	200
Převážná	400
Úplná	600

Zdroj: zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, § 70, odst. 1.

Bezmocnost byla v průběhu času navyšována a k 1.1. 2007 zrušena a nahrazena příspěvkem na péči vypláceného dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

3.1.6 Sociální péče o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc

Dle vyhlášky č. 152/1988 zvláštní pomoc potřebovaly osoby, které žily v mimořádně obtížných poměrech. Péči o tuto skupinu osob zajišťovaly místní národní a okresní národní výbory, které „*pomáhají občanům, kteří v důsledku návyků pramenících z odlišného způsobu života v minulosti, žijí v mimořádně obtížných poměrech, při zvyšování jejich životní úrovně, zejména při zařazení do trvalého pracovního poměru, při zvýšení úrovně hygieny a kultury bydlení a životního prostředí, při péči o výživu, předškolní a školní výchovu dětí, poskytování zdravotnických služeb ...*“ (vyhláška č. 152/1988 Sb., § 63, odst. 1). Pro zabezpečení uvedených činností se využívala výchovná a poradenská péče, pro děti se pořádaly výchovně rekreační tábory. Aby bylo možné zabezpečit zvýšení úrovně bydlení nebo umístění dětí do jeslí, mateřských škol či školních družin nebo na výchovně rekreační tábor, poskytovala se peněžitá nebo věcná jednorázovou výpomoc. Podmínkou byla sociální potřebnost, která se v rodinách se třemi a více nezaopatřenými dětmi nezkoumala. Pro řešení nepříznivé sociální situace se využívaly i bezúročné půjčky. Zprostředkování sociálních služeb, dávek i bezúročných půjček bylo v kompetenci okresních národních výborů.

Bezúročná půjčka sloužila k překonání nepříznivých životních poměrů občana či rodiny. Bezúročná půjčka se poskytovala teprve tehdy, pokud občan nemohl uplatnit půjčku u finančního ústavu, příp. z fondu kulturních a sociálních potřeb. Půjčka byla účelová nebo neúčelová. Neúčelová se poskytovala v hotovosti až do výše 1000 Kčs. Žadatel byl povinen ji splatit do jednoho roku ode dne vyplacení. Účelová půjčka byla vyplácena maximálně do výše 5000 Kčs a byla převáděna na účet České státní spořitelny. Žadatel byl povinen ji začít splácet nejpozději do 3 let ode dne vyplacení a délka splatnosti činila 5 let ode dne jejího vyplacení.

Platností vyhlášky č. 182/1991 Sb. byla sociální péče cílové skupiny upravena na poskytování peněžitých příspěvků a věcné pomoci, a to v případě, že plnily podmínky sociální potřeby. Zavedením zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti byla sociální péče o občany potřebující zvláštní pomoc zrušena a nadále řešena podle uvedeného zákona.

3.1.7 Sociální péče o občany společensky nepřizpůsobivé

Okruh oprávněných osob stanovoval § 67 vyhlášky č. 152/1988 Sb.:

- občané propuštění z výkonu trestu odnětí svobody;
- občané propuštění z protialkoholního nebo obdobného léčení;
- občané žijící nedůstojným způsobem života;
- občané propuštění ze zařízení pro ochrannou výchovu po dosažení zletilosti.

Uvedeným osobám se nabízela výchovná a poradenská péče, pomoc při pracovním umístění i zajišťování ubytování. Poskytovaly se věcné i peněžité dávky, bezúročné půjčky pro řešení jejich nepříznivé sociální situace. Sociální služby jako pomoc při pracovním umístění, pomoc při ubytování, výchovná a poradenská péče měly „*vytvářet aktivní vztah těchto občanů k práci a společnosti a napomáhat k tomu, aby vedli řádný způsob života*“ (zákon č. 100/1988 Sb., § 91, odst. 1). Zprostředkování sociálních služeb a dávek bylo v kompetenci místních národních a okresních národních výborů. Primárně zde byla snaha zprostředkovat těmto osobám pracovní zařazení, z kterého budou plynout příjmy z výdělečné činnosti a tedy i zabezpečení životních potřeb vlastním přičiněním. Věcné a peněžité dávky se poskytovaly teprve tehdy, pokud se nezdařilo zprostředkovat vhodné pracovní uplatnění občana. Dávky se poskytovaly ve výši 200 Kčs, v mimořádných případech až do výše 1000 Kčs. S občany, kteří se vraceli z výkonu trestu, pracovaly okresní národní výbory již před jejich propuštěním. Zabezpečovaly jim peněžité i věcné dávky, starším občanům nebo občanům, jejichž zdravotní stav to vyžadoval, přijetí do ústavu sociální péče, pokud neměli rodinné příslušníky, kteří by jim péči poskytli.

Ode dne 1.1.2007, od kdy vstoupil v platnost zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, se poskytuje jednorázová dávka mimořádné okamžité pomoci osobám ohroženým sociálním vyloučením obecním úřadem s rozšířenou působností v maximální výši 1000 Kč. Osoby ohrožené sociálním vyloučením mohou kontaktovat na obecních úřadech s rozšířenou působností kurátory pro dospělé a pro děti a mládež a společně s nimi hledat cesty pro řešení jejich nepříznivé sociální situace.

3.1.8 Úhrada dávek a služeb sociální péče

„*Dávky a služby sociální péče se poskytují bez úhrady nákladů nebo za plnou anebo za částečnou úhradu.*“ (Zákon č. 100/1988 Sb., § 92, odst. 2). Výši úhrady stanovil úřad, který o dávce nebo službě rozhodl. Zákon taxativně vymezil okruh dávek a služeb, za které se úhrada nepožadovala.

Sociální péči dle zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, poskytoval v souladu s § 73 stát. Zákon č. 180/1990 Sb., o změnách předpisů nemocenském a sociálním zabezpečení a mateřském příspěvku a některých dalších příspěvků umožnil § 73a poskytovat sociální služby i organizacemi a občany. Toto rozhodnutí ovšem stěžovala skutečnost, že v zákoně č. 100/1988 Sb. v § 1, odst. 2 zůstal fakt, že „*dávky a služby sociálního zabezpečení poskytuje stát.*“ Došlo zde ke kolizi dvou právních předpisů, které vyřešil až zákon č. 306/1991 Sb. o změnách v sociálním zabezpečení, který vypustil z uvedeného paragrafového znění slovo „*služby*“. Stát poskytoval příspěvek na úhradu nákladů spojených se zajištěním sociálních služeb. Takto poskytnuté finanční příspěvky kontrolovaly orgány sociálního zabezpečení. Kontrola se zaměřovala na zjištění, zda byly využity k účelu, ke kterému byly poskytnuty. Zároveň se sledovala úroveň poskytovaných sociálních služeb, zejména hygienických a zdravotnických podmínek.

Jak již bylo zmíněno, sociální služby jsou ode dne 1.1.2007 řešeny zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, maximální možnou výši úhrady za jednotlivé úkony garantuje vyhláška č. 505/2006 Sb. V případě fakultativních služeb je úhrada stanovena poskytovatelem sociální služby s ohledem na náklady spojené s jejím poskytnutím. Sociální služby zákona může poskytovat každý, kdo získá k jejich poskytování akreditaci od krajského úřadu.

3.1.9 Sociální potřebnost

Protože předchozí kapitoly odkazují při nároku na některé dávky či poskytnutí sociálních služeb na sociální potřebnost, je nezbytné definovat pojem sociální potřebnost tak, jak je vnímaná uváděnými právními předpisy. „*Za sociálně potřebného se považuje občan, jehož příjem nestačí k zajištění výživy a ostatních osobních potřeb a nákladů na domácnost, jestliže si nemůže tento příjem pro stáří, zdravotní stav nebo jiné vážné důvody zvýšit vlastní prací.*“ (Vyhláška č. 149/1988 Sb., § 139). Znamená to, že při posuzování sociální potřebnosti občana/občanů se zjišťoval příjem, který se porovnal s částkou nutnou k zabezpečení základních osobních potřeb. Částky k zajištění výživy a

ostatních osobních potřeb stanovovala vyhláška, a to dle věku občana. Rozlišovala tři věkové kategorie a ke každé kategorii určovala částku k zabezpečení výživy a ostatních osobních potřeb. Z důvodu nutnosti dietního stravování se částky navyšovaly. Přehled věkových kategorií, částek k zabezpečení výživy a ostatních osobních potřeb a jejich výši po navýšení z důvodu dietního stravování podává tabulka č. 4.

Tabulka č. 4: Částka k zabezpečení výživy a ostatních osobních potřeb a jejich výše po navýšení z důvodu dietního stravování

<i>Věková kategorie</i>	<i>Částka potřebná k zajištění výživy a ostatních osobních potřeb</i>	<i>Částka potřebná k zajištění výživy a ostatních osobních potřeb po navýšení</i>
do 6 let	600 Kčs měsíčně	780 Kčs měsíčně
6 – 10 let	700 Kčs měsíčně	880 Kčs měsíčně
ostatní	800 Kčs měsíčně	1100 Kčs měsíčně
účastník odboje, pozůstalá manželka/pozůstalý manžel	1000 Kčs měsíčně	1300 Kčs měsíčně

Zdroj: Vyhláška č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, § 140, odst. 1 a 2.

Částky potřebné k úhradě nákladů na domácnost byly stanoveny dle počtu osob v domácnosti. V případě jednotlivce představovala částka 300 Kčs měsíčně, pokud žili v domácnosti dvě a více osob pak 500 Kčs měsíčně.

Na konci roku 1991 vstoupil v platnost zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti a zákon č. 463/1991 Sb., o životním a existenčním minimu, který zrušil paragrafová znění vyhlášky č. 149/1988 Sb. týkající se sociální potřebnosti. Obsah obou uváděných zákonů je předmětem zkoumání následující kapitoly.

3.1.10 Institucionální uspořádání

Systém sociální pomoci si přinesl do začátku české demokratické společnosti své institucionální uspořádání předlistopadové éry. Česká společnost začala od roku 1990 formovat své pojetí demokratické společnosti, což se postupně projevilo i do institucionálního uspořádání tehdejšího systému sociální pomoci. Sociální pomocí se nejprve zabývaly národní výbory. V některých případech místní národní výbory, v některých okresní národní výbory. Činnost místních i okresních výborů metodicky vedl a koordinoval krajský národní výbor. Konkrétní pravomoci jednotlivých výborů

upravoval zákon č. 114/1988 Sb. Zákon č. 144/1991 Sb. novelizoval zákon č. 114/1988 Sb. a pro místní národní výbory se začalo používat označení obce a pro okresní národní výbory okresní úřady. Činnost uvedených úřadů, tzn. výkon státní správy v sociálním zabezpečení, řídilo a kontrolovalo v souladu s § 2, zákona č. 114/1988 Sb. Ministerstvo zdravotnictví a sociálních věcí České socialistické republiky. Od 1.7.1990 vzniklo na základě zákona č. 203/1990 Sb., o změnách v organizaci a působnosti ministerstev České republiky ministerstvo práce a sociálních věcí. Hierarchické uspořádání uvedených institucí podává graf č. 1.

Graf č. 1: Hierarchické uspořádání institucí v systému sociální pomoci
v období 1990 – 1991 v České socialistické republice



Zdroj: Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení. Zákon č. 203/1990, o změnách v organizaci a působnosti ministerstev ČR.

3.1.11 Celkové zhodnocení období 1990 - 1991

Prostřednictvím předchozích kapitol byl analyzován systém sociální péče v letech 1990 – 1991. Jak je zřejmé sociální systém tehdejší České republiky byl velmi štědrý, poskytoval množství sociálních dávek, jak jednorázových tak opakovaných, peněžních i věcných. Stát zabezpečoval sociální služby za úhradu, ale také bezplatně. Část dávek i poskytovaných služeb byla testovaná sociální potřebností, pro jiné byl podmínkou zdravotní stav nebo počet nezaopatřených dětí v rodině. Výše dávek se neodvíjela od předchozího výdělku či příspěvků do státního rozpočtu prostřednictvím sociálního nebo

zdravotního pojištění. Zpočátku realizoval sociální služby pouze stát, později legislativně umožnil realizovat sociální služby i jiným subjektům než státu, nejprve zákonem č. 180/1990 Sb., o změnách předpisů nemocenském a sociálním zabezpečení a mateřském příspěvku a některých dalších příspěvků, § 73a, kdy sociální služby mohly poskytovat i jiné organizace než stát a též občané. V zákoně č. 100/1988 Sb. v § 1, odst. 2 zůstal ovšem fakt, že „*dávky a služby sociálního zabezpečení poskytuje stát.*“ Kolizi vyřešil až zákon č. 306/1991 Sb. o změnách v sociálním zabezpečení, který vypustil z uvedeného paragrafového znění slovo „služby“. Výraznou roli při zajišťování služeb i rozhodování o nároku a výplatě dávek sehrávaly místní národní a okresní národní výbory, které při realizaci odborných sociálních služeb jako jsou zdravotnické besedy, kursy nebo poradenská péče spolupracovaly i s jinými odbornými organizacemi.

3.2 Systém sociální pomoci v letech 1992 - 2006

Systém sociální pomoci vstoupil do roku 1992 s poměrně štedrým dávkovým systémem i rozsáhlou paletou poskytovaných sociálních služeb. Dávkový systém sociální pomoci byl a stále je financován ze státního rozpočtu. Sociální služby vedle státu již poskytovaly i jiné organizace a občané, kteří na zajištění sociálních služeb mohli čerpat příspěvky ze státního rozpočtu. Pro toto období zůstal v platnosti zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů i prováděcí vyhlášky č. 149/1988 Sb. a č. 152/1988 Sb. Významnou změnu přinesla definice stavu sociální potřeby, na kterou se vázal nárok na řadu dávek. Definice stavu sociální potřeby byla vypuštěna ze zákona č. 100/1988 Sb. i vyhlášky č. 149/1988 Sb. Velmi podrobně se jí zabýval samostatný zákon, a to zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřeby, který byl úzce provázán se zákonem č. 463/1991 Sb. o životním minimu. Právě dávkám, jejichž přiznání záviselo na stavu sociální potřeby a později na stavu hmotné nouze, se věnuje zbývající část diplomové práce.

3.2.1 Sociální potřeba

Občan, který se nacházel v situaci, kdy mu jeho příjmy neumožňovaly zabezpečit jeho základní životní potřeby, byl považován za občana sociálně potřebného. „*Občan se považuje za sociálně potřebného, jestliže jeho příjem nedosahuje částek životního minima a nemůže si tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, zejména vlastní prací*“ (zákon č. 482/1991 Sb., § 1). Jak z citace vyplývá, nezkoumal se pouze příjem a životní

minimum, ale i skutečnosti, které bránily občanovi si zvýšit příjem vlastní prací. Překážkou, kterou uznával zákon, mohl být:

- věk (občan starší 65 let, poživatel starobního důchodu nebo nezaopatřené dítě),
- zdravotní stav, pokud byl občan poživatelem invalidního důchodu,
- řádná a celodenní péče rodiče o nezaopatřené dítě.

I zákon o sociální potřebnosti prošel řadou novelizací. První byla provedena prostřednictvím zákona č. 84/1993 Sb., který vymezil, kdy osobu nelze hodnotit jako osobu sociálně potřebnou a to i v případě, že se jeho příjem nebo příjem společně posuzovaných osob pohyboval pod hranicí životního minima. „*Občan se nepovažuje za sociálně potřebného, i když jeho příjem nedosahuje částek životního minima, jestliže není v pracovním nebo obdobném vztahu ani nevykonává samostatně výdělečnou činnost a není veden v evidenci uchazečů o zaměstnání*“ (zákon č. 84/1993 Sb., bod 5). Z vymezení vyplývá, že občan se nepovažoval za sociálně potřebného jen z toho důvodu, že jeho příjem se pohyboval pod hranicí životního minima. Občan měl povinnost prokazovat svoji vlastní snahu o řešení situace, pokud mu v tom nebránily vážné překážky, ale také musel být evidován jako uchazeč o zaměstnání.

Za sociálně potřebné se nepovažovali ani občané, kteří nastoupili vojenskou či civilní službu, k výkonu trestu odnětí svobody anebo byli vzati do vazby. Jedná se o skupinu osob, jejíž základní životní potřeby jako je strava, hygiena a ubytování zajišťovaly jiné systémy. Pravidlo bránilo tomu, aby životní potřeby byly uspokojovány duplicitně z více systémů.

Pokud občan žil ve společné domácnosti s více osobami, byl za sociálně potřebného považován tehdy, pokud podmínky sociální potřebnosti plnily všechny společně posuzované osoby.

3.2.2 Dávky sociální péče podmíněné sociální potřebností

Dávky, jejichž nárok závisel na sociální potřebnosti, tvořily:

1. jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité nebo věcné dávky na zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost určené § 4 zákona č. 482/1991 Sb.;
2. příspěvek na výživu dítěte poskytovaný v souladu s § 5 zákona č. 482/1991 Sb.;
3. příspěvek při péči o osobu blízkou a jinou dle § 7 zákona č. 482/1991 Sb.;

4. dávky sociální péče v mimořádných případech poskytované dle § 8a zákona č. 482/1991 Sb.

Jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité nebo věcné dávky na zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost byly určeny osobám, případně společně posuzovaným osobám, jejichž příjem se pohyboval pod hranicí životního minima. Výše dávky se určila jako rozdíl mezi životním minimem (ŽM)¹² navýšeným o částku nutnou k zabezpečení dietního stravování stanoveného lékařem a částku potřebnou k zajištění nákladů domácnosti, v níž žila osoba s přiznanými mimořádnými výhodami (MV) III. stupně, a příjmem osoby, případně společně posuzovaných osob.

$$\text{VÝŠE DÁVKY} = (\text{ŽM} + \text{DIETA} + \text{MV}) - \text{PŘÍJEM}$$

Pokud zdravotní stav žadatele nebo společně posuzované osoby vyžadoval dle orgánu zdravotní správy dietní stravování navyšovala se částka životního minima o 500 Kčs. V případě, že žadateli nebo společně posuzované osobě, byly přiznány mimořádné výhody III. stupně, zvyšovala se částka životního minima též o 500 Kč. S platností od 1.8. 1996 byly částky navýšeny na 600 Kč. S platností od 1.10.2003 se částka nutná k dodržování dietního stravování rozlišuje dle typu diety. Vývoj částek potřebných k zajištění zvýšených nákladů na dietní stravování podává tabulka č. 5.

12 Částky životního minima jsou znázorněny v tabulce č. 7 v kapitole 3.2.3 Životní minimum.

Tabulka č. 5: Částky potřebné k zajištění zvýšených nákladů na dietní stravování

<i>Typ diety</i>	<i>Navýšení životního minima</i>			
	od 1.1. 1992 v Kčs*	od 1.8.1996 v Kč*	od 1.10.2003 v Kč	od 1.7.2006 v Kč
Nízkobílkovinná	500	600	650	850
Dieta při dialýze	500	600	650	850
Pankreatická	500	600	700	900
Nízkocholesterolová při hypercholesterolemii a hyperlipoproteinemii	500	600	700	900
Diabetická	500	600	800	1000
Dieta při onemocnění fenylketonurií	500	600	1800	2000
Dieta při onemocnění celiakií	500	600	1800	2400

Zdroj: zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, v původním znění, § 2, odst. 1; zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění zákona č. 182/1994 Sb., § 2, odst. 1; vyhláška č. 308/2003 Sb. a vyhláška č. 270/2006 Sb.

* nerozlišoval se typ diety

Příspěvek na výživu dítěte bylo možné poskytovat v peněžní i věcné formě. Patřil sociálně potřebnému nezaopatřenému dítěti, k němuž si povinná osoba neplnila vyživovací povinnost, a to až do výše životního minima nezaopatřeného dítěte.

Později (od 1.3.1993) byl podmínkou rozsudek o stanovení vyživovací povinnosti a zároveň byla upravena i výše možného příspěvku. Ta odpovídala výši stanoveného výživného, nejvýše však představovala rozdíl mezi životním minimem a příjmem dítěte. Zároveň se sledovaly příjmy i ostatních společně posuzovaných osob.

Příspěvek při péči o osobu blízkou a jinou se poskytoval sociálně potřebným osobám, které celodenně a řádně pečovaly o osobu:

- převážně nebo úplně bezmocnou;
- starší 80 let.

Právní úpravy zpřísnily od 1.3.1993 péči o osoby starší 80 let. Příspěvek náležel vedle osob, které pečovaly o převážně nebo úplně bezmocnou osobu také těm, kteří pečovali o osoby starší 80 let, pokud:

- byli částečně bezmocní nebo
- potřebovali podle vyjádření ošetřujícího lékaře péči jiné osoby.

V případě péče o blízkou osobu se nezkoumalo zda pečující a opečovávaný žijí ve společné domácnosti. V případě, že pečující a opečovávaný nemohli prokázat příbuzenský vztah, zjišťovalo se, zda osoby žijí ve společné domácnosti.

Pečujícím osobám byl určen měsíční peněžitý příspěvek „do výše částky důchodu, který je jako jediný zdroj příjmu poskytován jednotlivci, zvýšeného o státní vyrovnávací příspěvek, jestliže pečuje o jednu osobu; pečuje-li o dvě nebo více osob, náležitý peněžitý příspěvek měsíčně do výše částky důchodu, který je jako jediný zdroj příjmu poskytován manželské dvojici, zvýšeného o státní vyrovnávací příspěvek“ (zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, v původním znění, § 7, odst. 4). Částky důchodů i státního vyrovnávacího příspěvku určovaly samostatné právní předpisy.

Další právní úpravy umožnily při stanovení výše příspěvku zkoumat i příjem pečujících. Výše dávky byla stanovena „ve výši rozdílu mezi jeho příjmem a částkou důchodu, který je jako jediný zdroj příjmu poskytován jednotlivci, zvýšeného o státní vyrovnávací příspěvek ve výši náležející poživateli důchodu“ (zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění zákona č. 84/1993 Sb., § 7, odst. 4).

$$\text{PŘÍSPĚVEK} = \text{PŘÍJEM} - (\text{DŮCHOD} + \text{STÁTNÍ VYROVNÁVACÍ PŘÍSPĚVEK})$$

Od 1.1.1996 se výše příspěvku určila jako rozdíl mezi částkou životního minima pečujícího a jeho příjmem.

$$\text{PŘÍSPĚVEK} = \text{ŽIVOTNÍ MINIMUM} - \text{PŘÍJEM}$$

Od 1.6.1996 byl určen nový způsob výpočtu příspěvku. Stále se zjišťoval příjem pečujícího, ale životní minimum činilo 1,6 jeho násobku, jestliže pečoval o jednu osobu. V případě péče o dvě osoby se životní minimum zvyšovalo 2,75krát.

$$\text{PŘÍSPĚVEK} = 1,6 (2,75) \times \text{ŽIVOTNÍ MINIMUM} - \text{PŘÍJEM}$$

Od 1.7.1997 byl příspěvek při péči o osobu blízkou a jinou ze zákona o sociální potřebnosti vyjmut a dále jej řešil zákon č. 100/1988 Sb. o sociálním zabezpečení, ve znění zákona č. 133/1997 Sb. S platností od 1.1.2007 byl příspěvek zcela zrušen a vznikl podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách příspěvek na péči, který je

určen opečovávanému, který samostatně rozhoduje o využití příspěvku. Příspěvek není podmíněn sociální potřebností, ale stupněm závislosti na péči druhé osoby.

Přehled vývoje výpočtu příspěvku dokazuje zvyšující se podporu státu pečujících osob. Zavedením příspěvku na péči byla podpora pečujících ze strany státu ukončena a přenesena na opečovávané, kteří se dobrovolně rozhodují, jak bude příspěvek využit, které poskytovatele sociálních služeb a které konkrétní úkony si zvolí nebo zda přenechají péči o svou osobu na osobách blízkých či jiných.

Dávky sociální péče v mimořádných případech původní znění zákona nepřipouštělo. Bylo možné je poskytovat až od 1.3.1993 občanům, kteří nesplňovali všechny podmínky sociální potřebnosti a hrozila jim vážná újma na zdraví. Dávky byly určeny i nezletilým bez trvalého pobytu na území ČR, jimž hrozila vážná újma na zdraví nebo byla ohrožena jejich výchova. Dávka se poskytovala v peněžité nebo věcné formě nebo službou sociální péče. Její výše nebyla stanovena zákonem, ale správním uvážením.

Výše a počty vyplacených dávek

Výši a počty sledovaných dávek lze nalézt ve Statistické ročence z oblasti práce a sociálních věcí 2006. Sledované ukazatele názorně shrnuje tabulka č. 6.

Tabulka č. 6: Výše a počty vyplacených dávek

<i>Název dávky¹³</i>	<i>Rok 2006</i>	
	výše poskytnutých dávek v tis. Kč	počet poskytnutých dávek
Opakující se peněžité dávky dle § 4	8 114 997	2 238 019
Jednorázové peněžité dávky	300 380	113 710
Věcná pomoc	54 969	24 496
Příspěvek na výživu	94 871	104 374
Celkem	8 565 217	2 480 599

Zdroj: Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2006.¹⁴

13 V tabulce není sledována dávka sociální péče poskytovaná v mimořádných případech. Protože se dávka poskytovala v peněžité nebo věcné formě v podobě jednorázového příspěvku je zahrnuta i ve Statistické ročence z oblasti práce a sociálních věcí 2006 v jednorázových peněžitých dávkách a v dávkách poskytovaných ve věcné formě.

14 Mpsv.cz [online]. 2011 [cit. 2011-04-03]. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/3869>>.

3.2.3 Životní minimum

Životní minimum tvořily dvě složky. První představovala částka určená k zajištění výživy a ostatních základních životních potřeb, druhou částka nutná k zajištění nákladů na domácnost. Stanovené částky zvyšovala vláda nařízením, „*jakmile index životních zaměstnaneckých domácností v nízkém příjmovém pásmu vzroste od předchozího stanovení těchto částek alespoň o 10 %*“ (zákon č. 463/1991 Sb., § 7).

Částka k zajištění výživy a ostatních základních životních potřeb se rozlišovala dle věku a zaopatřenosti osoby. Výši částek životního minima a jejich navýšení lze sledovat v tabulce č. 7 a grafu č. 2.

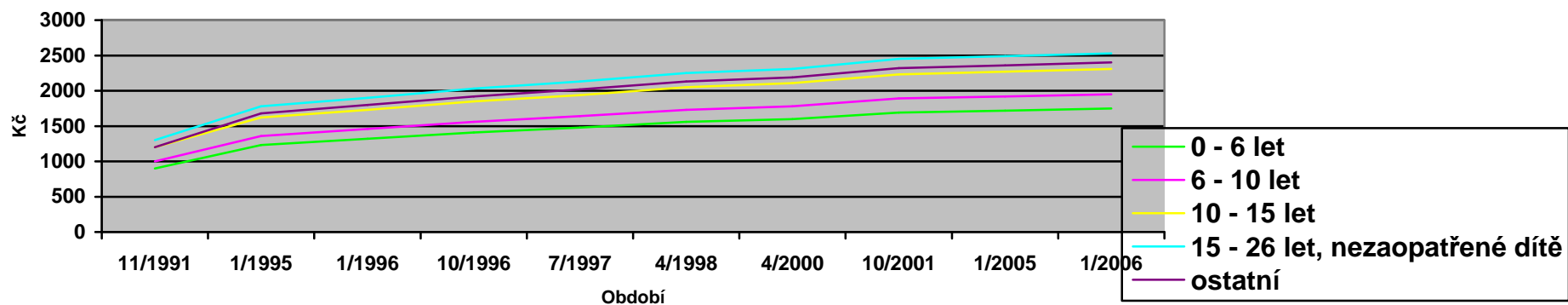
Tabulka č. 7: Přehled růstu částek k zajištění výživy a ostatních základních potřeb v období 1991 - 2006.

<i>Období/ Kategorie</i>	<i>11/1991*</i>	<i>1/1995</i>	<i>1/1996</i>	<i>10/1996</i>	<i>7/1997</i>	<i>4/1998</i>	<i>4/2000</i>	<i>10/2001</i>	<i>1/2005</i>	<i>1/2006</i>
do 6 let věku	900	1230	1320	1410	1480	1560	1600	1690	1720	1750
6 – 10 let věku	1000	1360	1460	1560	1640	1730	1780	1890	1920	1950
10 – 15 let věku	1200	1620	1730	1850	1940	2050	2110	2230	2270	2310
15 – 26 let věku nezaopatřeného dítěte	1300	1780	1900	2030	2130	2250	2310	2450	2490	2530
ostatní	1200	1680	1800	1920	2020	2130	2190	2320	2360	2400

Zdroj: zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, § 3, odst. 2.

* rok 1991 je uváděn v Kčs/měsíc, další roky v Kč/měsíc

Graf č. 2: Přehled růstu částek k zajištění výživy a ostatních základních potřeb v období 1991 - 2006



Zdroj: zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, § 3, odst. 2.

U sociálně potřebných osob, jejichž zdravotní stav vyžadoval dietní stravování, se částka k zajištění výživy a ostatních základních životních potřeb navýšila o 500 Kčs měsíčně. Byla-li sociálně potřebnou osobou osoba, které byly přiznány mimořádné výhody III. stupně, zvýšila se částka též o 500 Kčs měsíčně. S platností od 1.8.1996 byly částky navýšeny na 600 Kč. Od 1.10.2003 se rozlišovaly částky pro dietní stravování dle typu diety (viz. tabulka č. 5 v kapitole 3.2.2). Občan mohl také čerpat příspěvek na dietní stravování určený těžce zdravotně postiženým občanům v souladu s § 47 vyhlášky č. 152/1988 Sb., což představovalo určitou duplicitu vyplácené dávky. Příspěvek na dietní stravování byl zrušen ????

Rozhodujícím kritériem pro částku potřebnou k zajištění nezbytných nákladů spojených s provozem domácnosti byl počet osob v domácnosti. Při stanovení nároku a výši dávky se ovšem přihlíželo i ke skutečně vynaloženým nákladům na domácnost. „Obsah pojmu náklady na domácnost zákon č. 482/1991 Sb. nevymezuje. Lze však mít za to, e by se mělo jednat o náklady na bydlení a výdaje na provoz domácnosti v nezbytném rozsahu. Náklady na bydlení zahrnují nájemní v nájemních bytech a obdobné náklady v družstevních bytech, údržbu bytu a domu, vodné a stočné, komunální služby, energie na vytápění a provoz domácnosti v přiměřeném rozsahu“ (Břeská, Vránová 2002: 28). Výši částek nutných k úhradě nákladů spojených s provozem domácnosti stanovené zákonem č. 463/1991 Sb., o životním minimu a jejich vývoj v čase podává tabulka č. 8 a graf č. 3.

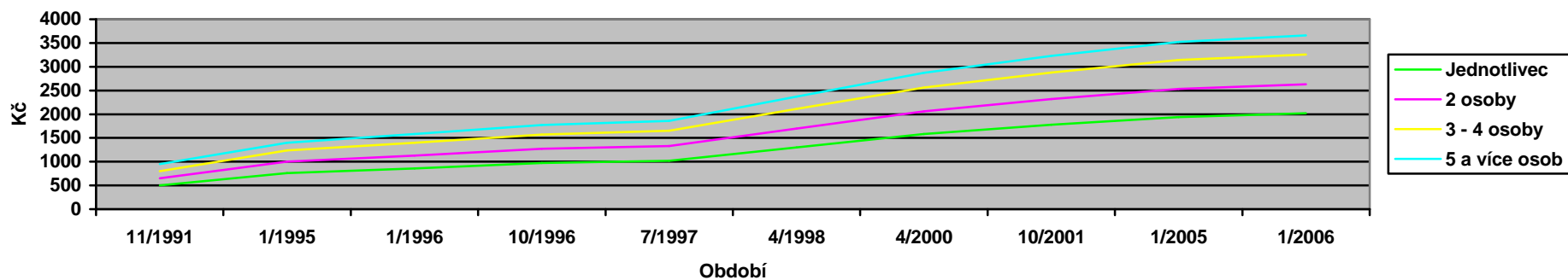
Tabulka č. 8: Přehled vývoje částek nutných k úhradě nákladů spojených s provozem v domácnosti v období 1991 – 2006

Období/ Počet osob v domácnosti	11/1991*	1/1995	1/1996	10/1996	7/1997	4/1998	4/2000	10/2001	1/2005	1/2006
Jednotlivec	500	760	860	970	1020	1300	1580	1780	1940	2020
2 osoby	650	1000	1130	1270	1330	1700	2060	2320	2530	2630
3 – 4 osoby	800	1240	1400	1570	1650	2110	2560	2880	3140	3260
5 a více osob	950	1400	1580	1770	1860	2370	2870	3230	3520	3660

Zdroj: zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, § 3, odst. 3.

* rok 1991 je uváděn v Kčs/měsíc, další roky v Kč/rok

Graf č. 3: Přehled vývoje částek nutných k úhradě nákladů spojených s provozem v domácnosti v období 1991 -2006



Zdroj: zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, § 3, odst. 3.

3.2.4 Společně posuzované osoby

Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, v původním znění společně posuzované osoby neřešil. Sociální potřebnost se vztahovala pouze na jednu osobu. Na základě novely zákonem č. 84/1993 Sb., která vstoupila v platnost 1.3.1993, zohledňoval zákon o sociální potřebnosti při stanovení nároku a výše dávek podle § 4 a příspěvku na výživu dítěte i životní minimum a příjmy osob, které jsou podle zákona o životním minimu společně posuzovány. Společně se tak posuzovali:

- manžel a manželka, druh a družka;
- rodiče a nezaopatřené děti žijící ve společné domácnosti;
- rodiče, nezaopatřené děti, které jsou sami rodiči, a jejich děti.

Z uvedeného výčtu je patrné, že, pokud v domácnosti žili rodiče se zaopatřeným dítětem, vznikly v jedné domácnosti dva okruhy společně posuzovaných osob. První z nich tvořili rodiče, druhý zaopatřené dítě. Mohlo se tak stát, že ve společné domácnosti mohli žít rodiče, jejichž příjmy vysoce přesahovaly jejich životní minimum, a zaopatřené dítě po skončení přípravy na budoucí povolání bez příjmu. Pokud si zaopatřené dítě požádalo o opakovanou peněžitou dávku na zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost, byla mu dávka přiznána. „*V sociální potřebnosti se dítě v 18 letech vylučovalo, teda pokud nestudovalo, a pobíralo samostatnou dávku – jak na živobytí, tak na bydlení*“ (odborník B, 10.2.2011).

V případě příspěvku při péči o osobu blízkou nebo jinou osobu a dávek sociální péče v mimořádných případech se posuzuje žadatel vždy samostatně.

3.2.5 Sociální práce

Z paragrafových znění analyzovaných právních předpisů sociální práce přímo nevyplývá. Právní předpisy nepoužívaly pojmu sociální práce ani pojmu sociální pracovník/ce.

Pro vymezení pojmu sociální práce lze využít řadu definic. Matoušek (2005: 184) uvádí, že jednu z nejstarších definic sociální práce aktualizovali Hanvey a Philpot v roce 1996. Původní definice zněla: „*sociální práce je prostě to, co dělají sociální pracovníci*“. Hanvey a Philpot ji redefinovali. „*Sociální práce je často to, co jiní – zdravotní sestry, lékaři, policie, atd. - nedělají*“ (Hanvey a Philpot 1996 In Matoušek 2005). Obě definice umožňují pružně posouvat hranice oboru sociální práce. Dle těchto definic by sociální prací mohlo být i samotné vyplácení dávek sociální péče bez hledání

možností, jak řešit nepříznivou sociální situaci klientů a jak je motivovat ke spolupráci. Na druhou stranu jsou známy definice, které podporují právě aktivitu samotného klienta, která směřuje k řešení jeho nepříznivé sociální situace. Jednou z nich je definice Navrátila: „*Cílem sociální práce je podpora sociálního fungování klienta v situaci, kde je taková potřeba buď skupinově, nebo individuálně vnímána a vyjádřena. Sociální práce se profesionálně zabývá lidskými vztahy v souvislosti s výkonem sociálních rolí*“ (Navrátil 2000 In Matoušek 2005: 184). Sociální práce je vnímána jako profesionální aktivita zaměřená na klienta. Ačkoliv bylo možné se ve sledovaném období vzdělávat v oborech sociální práce, žádné právní předpisy nepožadovaly kvalifikaci v oboru pro získání zaměstnání v sociální oblasti.

V analyzovaném období se nacházejí počátky neziskových organizací zaměřených na pomoc osobám sociálně vyloučeným. Obecně prospěšná společnost Člověk v tísní vznikla v roce 1992, „*kdy její zakladatelé realizovali první projekty na pomoc lidem v nouzi ještě pod názvem Nadace Lidových novin. V únoru 1994 se změnil název na Nadaci Člověk v tísní při České televizi, v dubnu 1999 pak byla zaregistrována jako obecně prospěšná společnost*“¹⁵. Organizace Člověk v tísní se vedle humanitární pomoci stále podporuje dodržování lidských práv, terénní sociální práci zaměřuje na sociálně vyloučené lokality. Poradna pro občanství, občanská a lidská práva vznikla v roce 1999. „*Naše organizace vznikla oficiálně registrací občanského sdružení v r. 1999, které založila skupina právníků a sociálních pracovníků*“¹⁶. Poradna nabízela pomoc při získávání občanství, bezplatnou právní poradnu, služby v rámci sanace rodiny. Do současnosti se zachovaly služby v rámci sanace rodiny, bezplatná právní poradna a terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách.

3.2.6 Modelový případ

Situace A

O opakovanou peněžitou dávku na zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost v roce 2002 požádali manželé, jejich společný **příjem činil 7000 Kč měsíčně**, manžel měl predepsané dietní stravování, skutečné náklady na domácnost byly ve výši 2600 Kč měsíčně.

15 Clovekvtsni.cz [online]. 2011 [cit. 2011-04-03]. O člověku v tísní. Dostupné z WWW: <<http://clovekvtsni.cz/index2.php?id=176>>.

16 Poradna-prava.cz [online]. 2011 [cit. 2011-04-03]. Historie poradny. Dostupné z WWW: <<http://www.poradna-prava.cz/o-nas/historie.html>>.

Životní minimum manželů bylo stanoveno jako součet částek k zajištění výživy a ostatních základních potřeb a částky nutné k úhradě nákladů spojených s provozem domácnosti: $2320 + 2320 + 2320 = 6960$ Kč. Z důvodu dietního stravování manžela se částka navýšila o 600 Kč. Celková výše životního minima manželů činila 7560 Kč.

Výše dávky se určila jako rozdíl životního minima a příjmu, tj. v částce **560 Kč** (7560 – 7000).

Situace B

Manželé opakovanou peněžitou dávkou na zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost pobírali i k datu 1.10.2003. Protože se od 1.10.2003 sledoval typ diety, bylo nutné znovu posoudit nárok na dávku a její výši a zaměřit se na zjištění typu diety. Dle potvrzení lékaře měl muž dodržovat diabetickou dietu. Příjem manželů zůstal ve stejné výši.

Životní minimum manželů bylo stanoveno jako součet částek k zajištění výživy a ostatních základních potřeb a částky nutné k úhradě nákladů spojených s provozem domácnosti: $2320 + 2320 + 2320 = 6960$ Kč. Z důvodu diabetického dietního stravování manžela se částka navýšila o 800 Kč. Celková výše životního minima manželů činila 7760 Kč.

Výše dávky se určila jako rozdíl životního minima a příjmu, tj. v částce **760 Kč** (7760 – 7000). V důsledku sledování typu diety a nového určení částek pro dietní stravování k jednotlivým typům dietního stravování byla dávka manželům navýšena.

Situace C

Manželé opakovanou peněžitou dávkou na zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost pobírali i k datu 1.7.2006, kdy byly navýšeny částky dietního stravování. Příjem manželů se navýšil na 7300 Kč.

Životní minimum manželů bylo stanoveno jako součet částek k zajištění výživy a ostatních základních potřeb a částky nutné k úhradě nákladů spojených s provozem domácnosti: $2400 + 2400 + 2630 = 7430$ Kč. Z důvodu diabetického dietního stravování manžela se částka navýšila o 1000 Kč. Celková výše životního minima manželů činila 8430 Kč.

Výše dávky se určila jako rozdíl životního minima a příjmu, tj. v částce **1130 Kč** (8430 – 7300). V důsledku zvýšení částek k zajištění výživ a ostatních základních potřeb a k

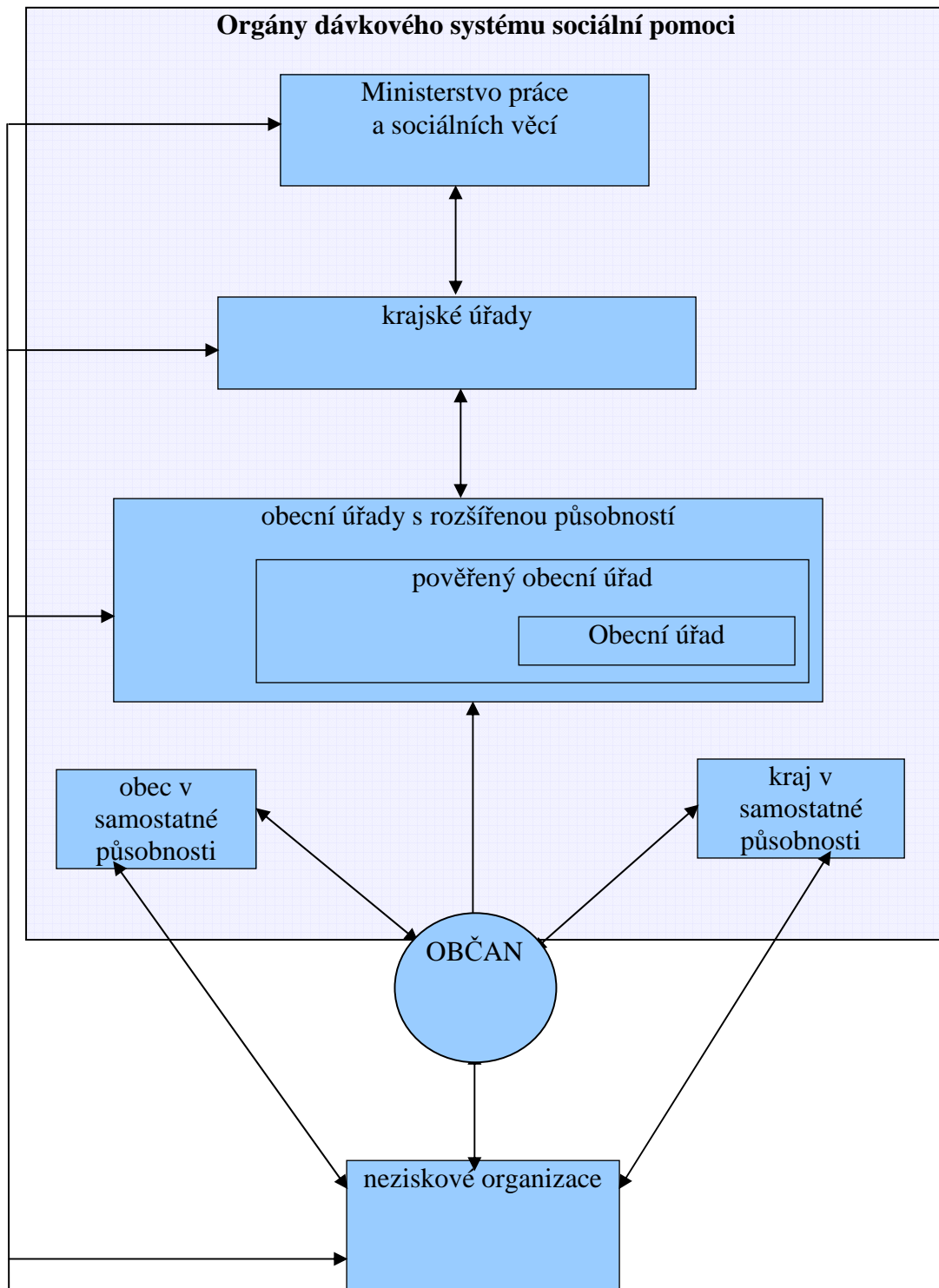
úhradě nutných nákladů spojených s provozem domácnosti, které se zvýšily od 1.1.2006, a též v důsledku zvýšení částek pro dietní stravování k jednotlivým typům dietního stravování byla dávka manželům navýšena.

3.2.7 Institucionální uspořádání dávkového systému sociální pomoci

Základním právním předpisem, který upravuje působnost orgánů v systému sociálního zabezpečení v ČSR byl zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení. Od 1.1.1992 vykonávaly činnost v systému sociální pomoci Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, okresní úřady, obecní úřady a obce v samostatné působnosti.

V druhé polovině 90. let započala reforma veřejné správy, která měla vést k zefektivnění činností. Zákonem č. 347/1997 Sb. byly vytvořeny vyšší územní samosprávné celky - kraje. Zákon ovšem neřešil strukturu orgánů budoucích krajů, ani jejich kompetence, a proto zákon nabyl účinnosti až k datu 1. ledna 2000. Změna se promítla i do zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů v sociálním zabezpečení, který byl novelizován zákonem č. 320/2002 Sb., který ve svém článku 26 vyjmenovával jako orgány v sociálním zabezpečení obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady s rozšířenou působností, krajské úřady a Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Na sociálním zabezpečení se podíleli i obce a kraje v samostatné působnosti. Změna se do praktických činností systému sociální pomoci promítla ode dne 1.1.2003. Smysl reformy lze spatřovat nejen v zefektivnění činností, ale i přiblížení institucí v systému sociální pomoci blíže k občanům. Institucionální uspořádání orgánů v dávkovém systému sociální pomoci po reformě státní správy zobrazuje graf č. 4.

Graf č. 4: Institucionální uspořádání orgánů v dávkovém systému sociální pomoci od 1.1.2003



Zdroj: Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.

Pozn.: neziskové organizace nebyly v zákoně č. 114/1988 Sb. považovány za orgány činné v sociálním zabezpečení. V grafu jsou znázorněny pro úplnost znázornění organizací, které pomáhají občanům řešit jejich nepříznivou sociální situaci.

3.2.8 Celkové zhodnocení období 1992 – 2006

Na počátku sledovaného období stojí zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti a zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu. Podle zákona o sociální potřebnosti byly vypláceny čtyři druhy dávek, přičemž jedna z nich patřila osobám pečujícím o osoby vyžadující péči druhé osoby. Stanovení výše dávky bylo jednoduchou matematickou operací, na kterou byl systém zaměřen, aby mohly být vyplaceny dávky sociální potřebnosti. Sociální práce netvořila prioritu systému. Životní minimum tvořily dvě složky, jedna určená k zajištění výživy a ostatních základních potřeb, druhá k úhradě nutných nákladů spojených s provozem v domácnosti. Systém absentoval motivačními či aktivizačními prvky pro řešení nepříznivé sociální situace klientů, sociální práce postrádala v systému jakýkoli význam a smysl.

Výraznou proměnou ve sledovaném období prošlo institucionální uspořádání systému. Okresní úřady byly zrušeny a vznikly krajské úřady a obecní úřady třech typů (obecní úřad, pověřený obecní úřad a obecní úřad s rozšířeno působností). Typy se mezi sebou liší spravovaným územím a svěřenými kompetencemi. Smyslem změny bylo zefektivnění systému a jeho přiblížení se občanovi.

3.3 Systém sociální pomoci v letech 2007 až dosud

Od počátku roku 2007 je systém sociální pomoci legislativně ukotven v následujících právních předpisech:

- zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, který je do praxe uváděn pomocí vyhlášky č. 149/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů a vyhlášky č. 182/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 108/2006 Sb., o sociální službách, který ke své realizaci využívá vyhlášku č. 505/2006 Sb.
- zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, který je úzce provázán se zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.

Protože se diplomová práce zaměřuje především na dávkový systém vázaný na podmínku sociální potřeby, jsou pro sledované období významné právní předpisy uvedené v posledním bodě. Pojem sociální potřeba se s přijetím zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi přestal v legislativě používat a nahradil jej pojem stav hmotné nouze.

Důvodová zpráva k zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, v původním znění (2005) zdůrazňuje propojení poskytované pomoci hmotné nouze a využití sociální práce: *„Zákon o pomoci v hmotné nouzi propojuje poskytování pomoci osobám s hodnocením jejich aktivity při zvyšování příjmu vlastním přičiněním. Především jde o motivaci pro přijetí zaměstnání, a to i v případě zaměstnání hůře placeného. Zároveň využitím sociální práce vytváří podmínky pro zabezpečení individuální práce s příjemci pomoci v hmotné nouzi, a tak zajišťuje potřebné začlenění těchto osob do společnosti. Přitom vychází z principu odpovědnosti jednotlivé osoby za své sociální postavení“*. Důvodová zpráva je prvním dokumentem, který zdůrazňuje roli sociální práce v dávkovém systému sociální pomoci.

3.3.1 Hmotná nouze

Přijetím zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, byl zrušen zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti a tím i většina stávajících dávek sociální péče vázaných na sociální potřebnost. Zákon o pomoci v hmotné nouzi *„upravuje poskytování pomoci k zajištění základních životních podmínek fyzickým osobám, které se nacházejí v hmotné nouzi“* (Břeská, Vránová 2007: 18). Vnímání pojmu „hmotná nouze“ je vysvětleno u jednotlivých dávek hmotné nouze, neboť každá z dávek jej definuje rozdílně.

Zákon v § 1, odst. 2 stanoví, že „každý má nárok na sociální poradenství vedoucí k řešení hmotné nouze nebo jejímu předcházení“. Konkrétní podoba sociálního poradenství není zákonem upravena. Blíže o sociálním poradenství pojednává zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Povinnost sociálního poradenství je uložena pověřeným obecním úřadům a obecním úřadům s rozšířenou působností.

3.3.2 Dávky systému hmotné nouze

Dle zákona je možné poskytnout dvě opakované dávky, a to příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení, a také sadu jednorázových dávek označovaných jako mimořádná okamžitá pomoc. Dávky mimořádné okamžité pomoci se poskytují k řešení řady sociálních situací. Jednotlivé dávky jsou analyzovány v následujících podkapitolách.

Příspěvek na živobytí

Pro účely příspěvku na živobytí se „osoba nachází v hmotné nouzi, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje částky živobytí, přičemž si nemůže tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním a zabezpečení jejích základních životních podmínek je tak vážně ohroženo“ (Zákon č. 111/2006 Sb., § 2, odst. 2). Definice klade důraz na vlastní přičinění k řešení vlastní situace, sleduje živobytí, příjem osoby nebo společně posuzovaných osob a přiměřené náklady na bydlení. V § 3 zákon vymezuje osoby, které neplní podmínky hmotné nouze, ačkoliv jejich příjem nepostačuje k zabezpečení základních životních podmínek. Tak jako v zákoně o sociální potřebnosti nebyl za sociálně potřebnou osobu považován člověk, který nebyl v pracovním nebo obdobném poměru a zároveň nevykonával samostatně výdělečnou činnost a nebyl v evidenci uchazečů o zaměstnání bez vážného opodstatnění, tak i v zákoně o pomoci v hmotné nouzi není považován za osobu nacházející se ve stavu hmotné nouze. Dále osobou ve stavu hmotné nouze nejsou například rodiče, kterým byla za neplnění povinnosti vyplývající z rodičovské odpovědnosti spojených s plněním povinné školní docházky dětí uložena sankce. Rodiče pak nejsou považováni za osoby ve stavu hmotné nouze po dobu 3 měsíců. Také osoba, která neproказuje snahu o zvýšení příjmu vlastním přičiněním, není považována za osobu ve stavu hmotné nouze.

Příspěvek na živobytí je opakovaná dávka, která se vyplácí v měsíčních intervalech určených plátcem dávky. Výše dávky je určena rozdílem mezi částkou živobytí osoby, příp. společně posuzovaných osob, a započitatelným příjmem. Příjem se zpravidla

zkoumá za tři předcházející kalendářní měsíce měsíci, ve kterém dochází k posouzení nároku na dávku a její výši.

$$\text{PNŽ} = \text{ŽB} - \text{P}$$

PNŽ	...	příspěvek na živobytí
ŽB	...	živobytí osoby/společně posuzovaných osob
P	...	započitatelný příjem osoby/společně posuzovaných osob

Pro účely nároku a výše dávky je nezbytné zkoumat i částku živobytí osoby nebo společně posuzovaných osob. Pro určení živobytí je využíván institut životního a existenčního minima, který je považován za základní parametr a lze jej z taxativně vymezených důvodů navýšit (např. z důvodu dietního stravování). Živobytí nezaopatřených dětí je vždy rovno jejich životnímu minimu, stejně jako u osob, u kterých se nezkoumá v souladu s § 11, odst. 3, zákona č. 111/2006 Sb. snaha zvýšit si příjem vlastním přičiněním (osoby starší 65 let, starobní důchodci, osoby uznané za plně invalidní – nyní osoby ve III. stupni invalidity ad.).

Částky životního a existenčního minima jsou stanoveny zákonem č. 110/2006 Sb. Částka životního minima už není dvousložková jako tomu bylo v předcházejícím období, ale je jednosložková. Její výše je závislá na věku a zaopatřenosti osoby. Od doby platnosti zákona o životním a existenčním minimu, tj. od 1.1.2007 zůstala výše obou institutů nezměněna. Jejich výši ukazuje tabulka č. 9.

Tabulka č. 9: Výše životního a existenčního minima

	<i>Životní minimum v Kč</i>	<i>Existenční minimum v Kč</i>
Společně posuzované osoby:		
Osoba první v pořadí	2880	2020
Osoba druhá a další v pořadí:		
Nezaopatřené dítě do 6 let	1600	nelze použít
Nezaopatřené dítě 6 – 15 let	1960	nelze použít
Nezaopatřené dítě 15 – 26 let	2250	nelze použít
Zaopatřená osoba starší 15 let	2600	2020
Jednotlivec*	3126	2020

Zdroj: Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, §§ 2, 3 a 5.

* u jednotlivce se nezkoumá ne/zaopatřenost

Částka živobytí se u osob, jejichž zdravotní stav vyžaduje dietní stravování měsíčně zvyšuje dle typu diety. Navýšení je možné provést na základě doporučení příslušného odborného lékaře. Navýšení částky živobytí znázorňuje tabulka č. 10.

Tabulka č. 10: Částky, o které se zvyšuje částka živobytí z důvodu nutnosti dietního stravování

<i>Typ diety</i>	<i>Navýšení živobytí o (Kč)</i>
Nízkobílkovinná dieta	1320
Dieta při dialýze	960
Dieta pankreatická	1000
Dieta nízkocholesterolová při hypercholesterolemii nebo hyperlipoproteinemii	1000
Dieta diabetická	1080
Dieta při onemocnění fenylketonurií	2120
Dieta při onemocnění celiakií	2680
Dieta při osteoporóze, pokud T-skóre je horší než – 2,5	1040
Dieta při laktózové intoleranci	1020
Dieta v těhotenství a při kojení do 1 roku věku dítěte	1050

Zdroj: Vyhláška č. 504/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Příspěvek na živobytí se vyplácí v peněžní i věcné formě. Pokud jsou obavy, že osoba nebude dávku využívat účelně, je možné v souladu s § 40 zákona stanovit

zvláštního příjemce, který bude s dávkou ve prospěch žadatele nebo společně posuzovaných osob hospodařit. Příspěvek na živobytí lze vyplácet i prostřednictvím poukázek, a to nejméně 35 % a nejvýše 65 % výše přiznané dávky. Výplata příspěvku na živobytí formou peněžních poukázek a zvláštnímu příjemci má zabránit zneužívání dávky k jinému než určenému účelu.

Doplatek na bydlení

Pro účely doplatku na bydlení se za osobu v hmotné nouzi považuje osoba, jejíž příjem „dosahuje sám nebo spolu s příspěvkem na živobytí částek živobytí, ale nepostačuje k zabezpečení odůvodněných nákladů na bydlení a služby s bydlením bezprostředně spojené“ (Zákon č. 111/2006 Sb., § 2, odst. 2). Podmínkou nároku na doplatek na bydlení je přiznání příspěvku na živobytí ze systému hmotné nouze a příspěvek na bydlení poskytovaný ze systému státní sociální podpory. V případě, že občan nepobírá příspěvek na bydlení, ale pobírá příspěvek na živobytí a zároveň užívá dlouhodobě jinou než nájemní formu bydlení, může orgán pomoci v hmotné nouzi s ohledem na zvláštní zřetel doplatek na bydlení přiznat. Doplatek na bydlení lze také přiznat osobě, které nevznikl nárok na příspěvek na živobytí, ale její příjem nebo příjem společně posuzovaných osob je nižší než 1,3 násobek částky živobytí osoby nebo společně posuzovaných osob.

Pro stanovení výše doplatku na bydlení je nutné znát:

- odůvodněné náklady na bydlení připadající na kalendářní měsíc
- výši příspěvku na bydlení za předchozí kalendářní měsíc
- příjem osoby nebo společně posuzovaných osob
- výši příspěvku na živobytí
- částku živobytí osoby nebo společně posuzovaných osob.

„Výše doplatku na bydlení za kalendářní měsíc činí rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení připadajících na kalendářní měsíc, sníženou o příspěvek na bydlení náležející za předchozí kalendářní měsíc, a částkou, o kterou příjem

- a) *osoby zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí osoby, nebo*
- b) *osoby a společně posuzovaných osob zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí společně posuzovaných osob.“* (Zákon č. 111/2006 Sb., § 35).

$$\text{DNB} = (\text{ČON} - \text{PNB}) - (\text{ŽB} - (\text{P} + \text{PNŽ}))$$

DNB	...	doplatek na bydlení
ČON	...	částka odůvodněných nákladů
PNB	...	příspěvek na bydlení
ŽB	...	živobytí osoby/společně posuzovaných osob
P	...	příjem osoby/společně posuzovaných osob
PNŽ	...	příspěvek na živobytí

Doplatek na bydlení vyplácí orgán pomoci v hmotné nouzi ve stanovených měsíčních intervalech v peněžní formě. Pokud se má za to, že příjemce dávku nevyužije k účelu, ke kterému je určena, může orgán pomoci v hmotné nouzi stanovit zvláštního příjemce, který bude s dávkou hospodařit ve prospěch žadatele. Dávku lze i bez souhlasu žadatele využít k přímé úhradě nájemného nebo nákladů spojených s provozem domácnosti.

Mimořádná okamžitá pomoc

Dávkami mimořádné okamžité pomoci je možné řešit specifické sociální situace, kdy osoba nemá dostatečné prostředky k zajištění nezbytných životních potřeb. Specifickou sociální situací může být situace, kdy:

- a) osobě hrozí vážná újma na zdraví, nebo
- b) osobu postihne vážná mimořádná událost jako jsou živelné pohromy (povodně, vichřice, požáry, ekologické havárie, aj.), nebo
- c) osoba potřebuje uhradit nezbytný jednorázový výdaj spojený například se správním poplatkem za vydání duplikátu rodného listu, s poplatkem za opatření dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, s úhradou nezbytného noclehu, nebo
- d) je nezbytné uhradit náklady spojené s pořízením základních předmětů dlouhodobé potřeby, na základní vybavení domácnosti, odůvodněnými náklady se vzděláváním a zájmovou činností dětí, nebo
- e) hrozí sociální vyloučení.

Ve všech situacích se zkoumají majetkové a sociální poměry osoby nebo společně posuzovaných osob. V případě, že jsou poměry takové, že neumožňují občanovi řešit situaci vlastními silami, je poskytnuta dávka mimořádné okamžité pomoci. Její výše je stanovena v případě:

- bodu a) až do výše životního minima osoby;
- bodu b) až do patnáctinásobku životního minima jednotlivce;
- v případě nezbytného jednorázového výdaje až do výše jednorázového výdaje;
- bodu d) lze poskytnout dávku až do výše nákladů uvedených v tomto bodě, nesmí však přesáhnout v průběhu kalendářního roku desetinásobek životního minima jednotlivce;
- ohrožení jedince sociálním vyloučením může být přiznána dávka až do výše 1000 Kč, v rámci kalendářního roku nesmí překročit čtyřnásobek životního minima jednotlivce.

Dávky mimořádné okamžité pomoci jsou jednorázové dávky, které mohou být vypláceny v peněžní podobě nebo jimi může být přímo uhrazen důvod, pro který byly poskytnuty. S výjimkou mimořádné okamžité pomoci z důvodu ohrožení sociálního vyloučení, je mimořádná okamžitá pomoc řešená pověřenými obecními úřady. Mimořádná okamžitá pomoc z důvodu sociálního vyloučení je v kompetenci obecních úřadů s rozšířenou působností.

Výše a počty vyplacených dávek

Výši a počty vyplacených dávek ze systému hmotné nouze jsou zveřejněny ve Statistické ročence z oblasti práce a sociálních věcí pro rok 2007, 2008, 2009. V době psaní diplomové práce nebyla dostupná ročenka pro rok 2010, proto nejsou předkládány údaje za rok 2010. Sledované ukazatele jsou zpracovány v tabulce č. 11.

Odborníci systému hmotné nouze se shodli, že výše měsíčně poskytované dávky nepostačuje k pokrytí základních životních potřeb klientů. Ti získávají finanční prostředky vedle dávek i ze sběru železa či papíru. „... chodí na železo, na papír. Nejdostupnější je ten papír, protože to vyberou tříděný odpad, ty kontajnery na papír, a odvezou to do sběru. V létě chodí na jablka do sadů“ (odborník B, 10.2.2011). I samotní klienti systému hmotné nouze přiznávají, že finanční prostředky na uspokojení základních životních potřeb získávají ze sběru papíru a železa. „Prostě chodíme na železo a po popelnicích“ (klient D, 16.2.2011). Klientka B řeší svou nepříznivou sociální situaci za pomoci své dcery, která ji poskytuje staré vyřazené oblečení. „tak dcera tím, že mi dává to staré oblečení. Minulý týden mi dala i kabelku, která se jí už nehodí. To mi taky hodně pomáhá, protože za ty darované věci ušetřím“ (klientka B, 14.2.2011).

Tabulka č. 11: Výše a počty vyplacených dávek systému hmotné nouze

<i>Rok</i>	<i>2007</i>		<i>2008</i>		<i>2009</i>	
	Průměrný měsíční počet vyplacených dávek	Výše vyplacených dávek v tis. Kč	Průměrný měsíční počet vyplacených dávek	Výše vyplacených dávek v tis. Kč	Průměrný měsíční počet vyplacených dávek	Výše vyplacených dávek v tis. Kč
PnŽ	71 153	2 592 920,4	65 652	2 176 145	72 037	2 328 053
DnB	25 056	523 518,25	20 795	472 619	19 375	511 627
MOP	5 410	170 199,84	5 195	145 557	7 780	249 431
Celkem	1 219 428	3 286 638,49	91 642	2 794 321	99 192	3 089 111

Zdroj. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí pro rok 2007, 2008 a 2009.¹⁷

Údaje uvedené v tabulce č. 11 poukazují na skutečnost, že dávky systému hmotné nouze pro rok 2008 se v porovnání s rokem 2007 snížily co se průměrného měsíčního počtu vyplacených dávek i jejich roční výše týče, ovšem následující rok, tj. rok 2009 došlo opět k nárůstu průměrného měsíčního vyplaceného počtu dávek i jejich roční výše. Není proto možné zatím určit klesající nebo rostoucí trend vyplácených dávek.

3.3.3 Společně posuzované osoby

Okruh společně posuzovaných osob je primárně stanoven na základě zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Lze stanovit čtyři okruhy společně posuzovaných osob, a to:

- rodiče a nezletilé nezaopatřené děti;
- rodiče a zletilé děti žijící společně s rodiči v jednom bytě, pokud nejsou zahrnuty do níže uvedených okruhů;
- manžele/partnery
- jiné osoby společně hospodařící v jednom bytě.

Podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi je nutné rozlišovat okruh společně posuzovaných osob pro doplatek na bydlení a pro příspěvek na živobytí. V případě doplatku na bydlení je okruh společně posuzovaných osob shodný s okruhem společně posuzovaných osob pro příspěvek na bydlení, který je vyplácen v systému státní sociální podpory. Znamená to, že okruh společně posuzovaných osob pro

¹⁷ Mpsv.cz [online]. 2011 [cit. 2011-04-03]. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/3869>>.

doplatek na bydlení a příspěvek na živobytí může být odlišný. Pro stanovení okruhu společně posuzovaných osob pro příspěvek na živobytí může orgán pomoci v hmotné nouzi vyloučit tu osobu, která požádá o vyloučení a prokáže-li, že společně neužívá byt a společně nehospodáří.

3.3.4 Sociální práce v systému hmotné nouze

Poprvé v systému hmotné nouze se objevuje požadavek na sociální práci s osobami nacházejícími se ve stavu hmotné nouze. Ze zákona o sociální potřebnosti požadavek či nutnost sociální práce nevyplývala. Sociální práce se nevyžadovala, jednalo se o rutinní vyplácení dávek. Přechodem k systému hmotné nouze reagovala řada úřadů odlišně. Některá pracoviště sloučila „*funkce dávkového specialisty a sociálního pracovníka*“ (Beck, Hacaperková, Niederle: 2), jiná pracoviště ponechala funkce oddělené. Za sociálního pracovníka je dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů § 109 považována osoba, která „*vykonává sociální šetření, zabezpečuje sociální agendy včetně řešení sociálně právních problémů v zařízeních poskytujících služby sociální péče, sociálně právní poradenství, analytickou, metodickou a koncepční činnost v sociální oblasti, odborné činnosti v zařízeních poskytujících služby sociální prevence, depistážní činnost, poskytování krizové pomoci, sociální poradenství a sociální rehabilitace*“. Následující paragrafové znění uvedeného zákona specifikuje požadavky na odbornou způsobilost sociálního pracovníka. V zavedení požadavků odborné způsobilosti pro výkon povolání sociálního pracovníka lze spatřovat profesionalizaci sociální práce v České republice po roce 1989.

Přestože zákon o pomoci v hmotné nouzi pojem sociální práce neobsahuje, lze ji z některých jeho paragrafových ustanoveních vysledovat. Využití metod a postupů sociální práce upravuje metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí ČR č. 5/2009. Metodický pokyn definuje sociální práci na základě definice sociální práce, která byla přijata na Generálním shromáždění Mezinárodní federace sociálních pracovníků. „*Sociální práce podporuje sociální změnu, řešení problémů v mezilidských vztazích a posílení a osvobození lidí za účelem naplnění jejich osobního blaha. Užívá teorii lidského chování a sociálních systémů, sociální práce zasahuje tam, kde se lidé dostávají do kontaktu se svým prostředím. Pro sociální práci jsou klíčové principy lidských práv a společenské spravedlnosti*“ (Beck, Hacaperková, Niederle: 1).

Etapy sociální práce v systému hmotné nouze

Pro systém hmotné nouze je sociální práce v metodickém pokynu rozdělena do pěti etap. První etapu představuje sociální evidence, jejíž hlavní náplní je poskytování základního sociálního poradenství a získání anamnestických údajů osob přicházejících do systému hmotné nouze. Požadavek základního sociálního poradenství vychází nejen ze zákona o pomoci v hmotné nouzi, ale též ze zákona o sociálních službách. Základní metodou pro podání a získání informací je řízený rozhovor a sociální šetření. Při rozhovoru jde především o vytvoření vztahu mezi sociálním pracovníkem a klientem, o naplnění jejich vzájemné důvěry. Sociální šetření je významným zdrojem poznání přirozeného prostředí klienta, který uceluje obraz o klientově světě. Bývá ovšem negativně hodnoceno ze strany klientů. *„Mezi lidmi je obecně rozšířený negativní obraz sociálního pracovníka přicházejícího do bytu pouze za účelem kontroly majetku, shledání nepořádku, špatné péče o děti apod.“* (Beck, Hacaperková, Niederle: 3).

Následuje etapa diagnostická, která je zaměřena na zjištění příčin stavu hmotné nouze klienta a stanovení sociální diagnózy na základě získaných údajů v první etapě. V této etapě lze využít doplňující řízený rozhovor pro ucelení představy o nepříznivé sociální situaci klienta. Sociální pracovník se zaměřuje na zjištění silných stránek klienta, které lze využít k řešení nepříznivé sociální situace. Zdůrazňována je především aktivní spolupráce klienta, vlastní zodpovědnost klienta za průběh jeho života i za přístup k řešení jeho nepříznivé sociální situace.

Na základě získaných informací lze navrhnout řešení a plán sociální terapie, což je náplní třetí etapy. Návrhy řešení musí být přijatelné i pro osobu nacházející se ve stavu hmotné nouze, vyžaduje se její aktivní spolupráce při řešení plánu i jednotlivých krocích činnosti. *„Motivace osoby bez jejího podílu na tvorbě strategie změny a postupu není možná; nelze připustit její pasivní přístup, naopak je nezbytné vytvořit potřebný prostor pro její samostatné rozhodování“* (Beck, Hacaperková, Niederle: 5). Sociální pracovník využívá i v této fázi rozhovor, nabízí osobě doprovázení, učení a snaží se ovlivňovat jeho chování. Je nutné zmínit, že práce s každým klientem vyžaduje jiný přístup, jiné jednání a závisí pouze na samotném sociálním pracovníkovi, zda se rozhodne věnovat své úsilí a v jaké intenzitě i osobě, která neprojevuje vlastní snahu při řešení své nepříznivé situace, nebo zda požádá o spolupráci i další odborníky jako např. lékaře, právníka, aj.

Čtvrtá etapa se zaměřuje na sociální terapii a výchovné působení. Vychází z předchozí etapy, v které byly stanoveny jednotlivé kroky k řešení sociální situace. Ve

čtvrté etapě jde o praktické kroky. Sociální pracovník spolupracuje s odborníky, plní roli zprostředkovatele či doprovázejícího. Intenzita práce závisí na schopnostech klienta i závažnosti jeho situace.

Poslední etapa se zabývá ověřováním výsledků. Po určité době se hodnotí dosažené výsledky výchovného působení na klienta, vždy ve spolupráci s klientem. Vyzdvihují se pozitivní výsledky, u negativních výsledků se hledá jejich příčina a stanovují se další cesty k jejich odstranění.

Subjekty poskytující sociální práci v systému hmotné nouze

Analyzované subjekty poskytující sociální práci v systému hmotné nouze byly definovány na základě rozhovorů s odborníky na systém hmotné nouze i s jeho klienty. Odborníci na systém hmotné nouze se shodli na následujících subjektech, které poskytují sociální práci klientům zkoumaného systému:

- městské úřady ve smyslu pověřených obecních úřadů a úřadů s rozšířenou působností;
- úřady práce;
- neziskové organizace.

Pro pověřené obecní úřady a úřady s rozšířenou působností vyplývá sociální práce jednak ze zákonů, s kterými pracují při řešení nepříznivé sociální situace klienta, a jednak z již zmíněného metodického pokynu. Neziskové organizace, které poskytují sociální služby klientům nacházejícím se ve stavu hmotné nouze, mají registrovanou sociální službu a pro její provozování získanou akreditaci.

Klienti systému hmotné nouze vždy uvedli městský úřad. O působnosti neziskových organizací vědí, ale využívají je jen ti, kteří mají k zaměstnancům neziskových organizací vybudovanou důvěru nebo již dobrou zkušenost z minulosti. O úřadu práce jako o poskytovateli sociální práce se zmínil pouze jeden klient.

Sociální práce poskytovaná městskými úřady

Sociální pracovnice městských úřadů se shodly, že sociální práce jimi nabízená je značně omezená počtem klientů systému hmotné nouze. Množství klientů je limitujícím faktorem kvality a rozsahu nabízené a poskytované sociální práce. Je omezena na poskytování informací k tiskopisům a žádostem o dávky, sociální šetření při podání žádosti a časově limitované rozhovory. „Vzhledem k počtu klientů, které řešíme, je sociální práce omezena“ (odborník A, 10.2.2011).

Odborníci z neziskových organizací hodnotí sociální práci na městských úřadech jako omezenou, zúženou na výplatu dávek a poskytování rad. „*Především vyplácí dávky. Je pravda, že vedou s klienty rozhovory o jejich situaci, nicméně, rada z jejich strany vyjde v tom smyslu, že je potřeba, aby uplatnili například dávky státní sociální podpory, aby si požádali o zvýšení výživného, aby se zaregistrovali jako uchazeči o zaměstnání na úřadě práce, aby si zašli k doktorovi a tak dále. Poskytnou radu, to ano. Nicméně většina těch klientů není schopna tyto záležitosti samostatně řešit. Oni dojdou na dávky státní sociální podpory, řeknou si o ty formuláře, ale už je neumí vyplnit, neumí si napsat žádost o zvýšení výživného*“ (pracovník neziskové organizace, 15.2.2011).

Klienti systému hmotné nouze spatřují sociální práci v poskytování výplaty dávek hmotné nouze, v pomoci při řešení bytové situace klienta a jeho rodiny, poskytování rad. Svě představy o sociální práci poskytovanou městským úřadem definují následovně:

- „*Pomáhají, už jenom tím, že nám přispívají na bydlení. Když jsme třeba neměli kde bydlet a ocitli jsme se na ulici, tak oni nám pomáhali vyhledávat ubytovny. Prostě nás nenechali na ulici. ... Bez nich (sociálních pracovníků městského úřadu, pozn. diplomantky) bych byl na ulici. Taky když mi poradí s těmi dávkami, co a jak vyplnit, na co mám jako nárok a i s tou veřejnou službou mi vlastně poradí. Takhle máme aspoň nějaké peníze navíc a můžeme si dovolit bydlet.*“ (klient A, 14.2.2011).
- „*Vyhověli mi a dali mi ty dávky, dokonce jsem dostala i to s čím jsem nepočítala. To bylo v roce 2005. Strašně mě to pořád straší. Nebyla jsem na úřadě práce, neměla jsem práci, peníze a když jsem tam přišla, tak mi řekli, co mám dělat, na co mám nárok, pomohli mi vypsát to množství tiskopisů a ještě mi dali jednorázovku, abych měla aspoň něco k jídlu. ... oni se snaží opravdu každým směrem. Když nevím, vysvětlí nebo poradí. Když něco opomenou, tak upozorní. Taky mi sami od sebe řeknou, na co mám nárok, aniž bych se na to ptala*“ (klient B, 14.2.2011).
- „*To si nemůžeme stěžovat. Prozatím ano. Občas teda není nálada, tak to si moc nerozumíme, ale jinak dobrý. D: S čím Vám pomáhají? KD: S problémama. D: A s jakými? KD: Třeba s Pétou, s Pepou. Když jsme potřebovali řešit jejich bydlení. Tak nám řekli, jak máme postupovat, že si musíme napsat žádost, dát ji na výbor. No, pak to klukům schválili a my jsme potřebovali řešit, z čeho to*

budeme platit. Tak to nám zase vypomohli s úhradou nájmu. D: A ještě s něčím Vám pomáhají? KD: Posílají peníze“ (klient D, 16.2.2011).¹⁸

Sociální práce poskytovaná úřady práce

Samotná pracovnice úřadu práce sociální práci nepřipouští: *„tady je tolik uchazečů o zaměstnání, že my jim pouze předáváme kontakty na zaměstnavatele, kde shání zaměstnance“ (odborník D, 11.2.2011). Klient A (14.2.2011) ovšem předání informací o volných pracovních pozicích vyhodnotil kladně a jako pomoc při řešení jeho nepříznivé sociální situace. „Tam (na úřadě práce, pozn. diplomantky) mi doporučují volná místa. Dají mi takový seznam, kde shánějí a já si to obejdu“.* Ostatní klienti a odborníci na systém hmotné nouze realizaci sociální práce prostřednictvím úřadu práce neuváděli.

Sociální práce poskytovaná neziskovými organizacemi

Podporu sociální práce nabízenou neziskovými organizacemi vítají především sociální pracovníci městských úřadů. *„Vzhledem k tomu počtu klientů, které řešíme, je fajn, že je tu někdo, kdo s nimi může řešit záležitosti například na té okresní správě sociálního zabezpečení nebo na dávkách státní sociální podpory, že jim někdo pomůže řešit nedoplatky na elektřině. V podstatě řeší jejich aktuální akutní problémy“ (odborník B, 10.2.2011). Vzájemná spolupráce však přináší i nevýhody, především v nedostatečné zpětné vazbě. „Já těm lidem tu organizaci i doporučím, ale pak už nemám zpětnou vazbu, jak to tam dopadlo“ (odborník A, 10.2.2011).*

Neziskové organizace nabízejí klientům systému hmotné nouze různorodé služby, které jsou součástí sociální práce. *„Zaměřujeme se na občany Slánska a vypomáháme jim s řešením jejich nepříznivé sociální situace. Doprovázíme je na úřady, aby uplatnili všechny nároky dle zákona, aby měli finanční prostředky k zajištění života. Další oblastí, které se věnujeme, je právní poradenství. To využívají především k řešení bytové situace, když je občanu dána např. výpověď z bytu, tak se přijdou poradit, jestli jej musí opravdu opustit nebo jestli se s tím dá ještě něco dělat. Také ji využívají k tomu, aby jim někdo pomohl sepsat žádost o rozvod, svěřeni dítěte do péče, stanovení výživného nebo i svěřeni dítěte jako ne úplně cizího ale ne vlastního dítěte jako dcery nebo syna do pěstounské péče. Také řešíme možnosti návratu dětí z ústavní péče do rodiny“*

¹⁸ V citaci jsou označeni jednotliví aktéři komunikace. Písmeno D = diplomantka, písmena KD = klient D.

(odborník C, 15.2.2011). V rámci sociální práce, zde můžeme vysledovat doprovázení a podporu klientů a odborné poradenství – právní poradenství.

Klienti využívající služby neziskových organizací hodnotí jejich přístup pozitivně. „*on (pracovník neziskové organizace, pozn. diplomantky) se u nás občas zastaví, my si tak jako popovídáme, on mi říká, že musím do práce, abychom měli víc peněz a lepší bydlení. On nám taky kontroloval jako co bereme a říkal, že to máme všechno v pořádku a že jsme dobrý, že jsme si to takhle vyřídili*“ (klient A, 14.2.2011). Klienti systému hmotné nouze, kteří nevyužívají služeb neziskových organizací, důvěřují sociálním pracovním městských úřadů nebo naopak nemají důvěru v zaměstnance neziskových organizací. „*Ne, já těm děvčatům na sociálce věřím a opravdu mi moc pomohly*“ (klient B, 14.2.2011) je odpověď na otázku, zda klientovi poskytuje odborné poradenství i jiná organizace než úřad. Klient C (16.2.2011) na přímou otázku, zda využívá služeb neziskových organizací odpověděl zcela razantně: „*A s těma já nediskutuju vůbec*“.

3.3.5 Aktivizační prvky systému hmotné nouze

V systému hmotné nouze je kladen důraz na aktivní sociální práci s osobami v hmotné nouzi. „*Účinným nástrojem by měly být zejména aktivizační plán a program individuálního motivačního postupu, které zavazují osoby, se kterými jsou sepsovány, k plnění přesně stanovených úkolů vedoucích ke zlepšení jejich sociální situace*“ (Břeská, Vránová 2007: 18). Aktivizační plán byl sepsán podle § 19 zákona č. 111/2006 Sb. s osobou, která pobírala příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců. Jeho obsah se zaměřoval na popis příčin vzniku stavu hmotné nouze, způsob prokazování vlastní snahy o zvyšování příjmu vlastní prací a navazoval na individuální akční plán sepsaný úřadem práce. Aktivizační plán byl s platností k 1.1.2009 zrušen. Dalším aktivizačním prvkem byl program individuálního motivačního postupu dle § 20 zákona č. 111/2006 Sb. Ten sepsoval orgán pomoci v hmotné nouzi s osobou žádající mimořádnou okamžitou pomoc z důvodu ohrožení sociálního vyloučení. Program obsahoval popis skutečností, které mohly sociální vyloučení vyvolat, a možností vedoucích k zmírnění nebo odstranění sociálního vyloučení. I program individuálního motivačního postupu byl k 1.1.2009 zrušen.

3.3.6 Motivační prvky systému hmotné nouze

Motivační prvky hmotné nouze se vztahují ke snaze jednotlivce o zvýšení příjmu vlastním přičiněním. Podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi se jedná o:

- zvýšení příjmu vlastní prací;
- zvýšení příjmu využitím majetku;
- zvýšení příjmu uplatněním nároků a pohledávek.

Zvláštním motivačním prvkem je i možnost výkonu veřejné služby či dobrovolnictví.

Snaha o zvýšení příjmu vlastní prací

„Osobě, která má příjem z výdělečné činnosti a prokazatelně se snaží využít možnosti zvýšení příjmu vlastní prací se zvyšuje částka živobytí o polovinu částky rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem“ (Břeská, Vránová 2007: 65). Navýšení částky živobytí není jediným motivačním prvkem sledované snahy. Motivaci umocňuje i způsob započítávání příjmu. *„Jde o zvýhodnění osob, které pracují a které příjmy i méně placenou práci, oproti osobám, které setrvávají pouze na dávkách pomoci v hmotné nouzi.“* (Krebs 2007: 279). Příjem osob, který pochází ze závislé a výdělečné činnosti, z funkčních požitků, mzdových nároků vyplácených úřadem práce při platební neschopnosti zaměstnavatele, je započten pouze ve výši 70 %. Dávky nemocenského pojištění, podpory v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci se zohledňují ve výši 80 %. Všechny ostatní příjmy, např. dávky státní sociální podpory, výživné, jsou započítávány v plné výši. Smyslem je motivovat občany v hmotné nouzi k získání příjmu z výdělečné činnosti, a to i příjmu minimálního.

„Osobě, která je uchazečem o zaměstnání, se zvyšuje částka živobytí o 30 % částky rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem“ (Břeská, Vránová 2007: 65). Pokud uchazeč o zaměstnání prokazatelně využívá dalších možností na zvýšení příjmu vlastní prací jako je např. aktivní snaha o získání zaměstnání využitím služeb agentur práce, nabídek zaměstnání na internetu či v inzerci, přijetí krátkodobého zaměstnání nebo výkon veřejně prospěšných prací zvyšuje se její částka živobytí o dalších 20 % částky rozdílu mezi životním minimem a existenčním minimem, a to v souladu s § 25, odst. 2, zákona č. 111/2006 Sb.

Odborníci, kteří v systému hmotné nouze pracují, vnímají započtení výdělečné činnosti jako jednu z možností jak řešit stav hmotné nouze klientů. Odborník B (10.2.2011) dokonce jako jedinou. *„Já vidím jednu jedinou, a to je zaměstnání. Problém*

je v tom, že tím, jak jsou dlouho na dávkách, nezaměstnaní, tak nemají žádné pracovní návyky. Také nemají většinou žádné vzdělání, tedy mají, ale jen základní. Takže je potřeba, aby nejprve rozvíjeli své pracovní návyky“. Bariérou k jejímu využití jsou charakteristiky typické pro skupinu osob nacházejících se v systému hmotné nouze jako je negramotnost, nevzdělanost, špatný zdravotní stav a jejich neochota dojíždět do zaměstnání. Odborník A (10.2.2011) popisuje bariéry pro započetí výdělečné činnosti následovně: „Pohodlnost a výmluvy, že je to daleko, že budou muset dojíždět. A pak také vzdělání. Většinou jsou na dávkách lidé se základním vzděláním získaném na speciálních školách. ... Výmluvy na zdravotní stav. Říkají, že jsou nemocní a když jim doporučíme, aby si požádali o invalidní důchod, tak jejich zdravotní stav neposoudí jako invalidní ani v prvním stupni“. Nicméně klienti hmotné nouze mají v evidenci uchazečů o zaměstnání doloženo potvrzení od svého praktického lékaře, že nesmí vykonávat fyzicky náročnou práci. „Většina z nich má potvrzení od lékaře, že nesmí vykonávat fyzicky náročnou práci“ (odborník D, 11.2.2011). Odborník C (15.2.2011) hodnotí uplatnění klientů systému hmotné nouze jako „mizerné. Uplatnění na trhu práce je minimální. Dneska téměř každý zaměstnavatel požaduje vyučení, to většina klientů nespĺňuje. Pokud jej splňuje, pak se o jedno pracovní místo uchází více uchazečů“.

Všichni dotázaní klienti systému hmotné nouze shodně odpověděli, že pracovní uplatnění je řešením jejich nepříznivé sociální situace. K aktivnímu zapojení se do pracovního procesu jim brání řada důvodů jako je výše výdělku, zdravotní stav, věk, vzdělání.

Manželský pár (16.2.2011) na otázku, jaké vidí možnosti v řešení jejich situace odpověděl: „KE: Já bych šla třeba do práce, ale musí být dobře placená. D: Co to znamená, že musí být dobře placená? KE: Tak podívejte 10 a 15.000 Kč je rozdíl. KD: Tak když si vydělá třeba 11.000 v Kladně, tak má 8.000 Kč čistého, z toho 2.000 Kč projede a zbyde vám 6.000 Kč. A to máme na dávkách víc“.¹⁹ Klient A (14.2.2011) systému hmotné nouze jmenoval jako nemožnost uplatnění se na trhu práce nízkou kvalifikací. „Já nejsem kvalifikovanej. Prostě měl jsem se víc učit ... mám základní vzdělání“. V systému hmotné nouze jsou zachyceny i osoby, jejichž vysokoškolské vzdělání by předpokládalo snadné uplatnění na trhu práce. Klient B, vysokoškolsky vzdělaná žena, spatřuje největší problém v získání pracovní smlouvy zdravotní stav a

¹⁹ V citaci jsou označeni jednotliví aktéři komunikace. KD = klient D, muž, manžel, KE = klient E, žena, manželka, D = diplomantka.

věk. „Špatně vidím a mám hodně vysoký tlak, na který беру léky a to mě omezuje v možnostech, v pracovních nabídkách ... Věk. To je vidět na první pohled, koukají na mě blbě“ (klient B, 14.2.2011).

Snaha o zvýšení příjmu využitím majetku

Částka živobytí se zvyšuje o 30 % částky rozdílu mezi životním minimem a existenčním minimem osobě, která po 4. měsíci pobírání příspěvku na živobytí majetek nemá nebo jej vlastní, ale nelze jej využít ke zvýšení příjmu, nebo jej vlastní a využívá jej ke zvýšení svého příjmu (volně dle zákona č. 111/2006 Sb., § 26, odst. 1).

Ani odborníci ani klienti systému hmotné nouze nejmenovali možnost využití majetku jako možnost řešení nepříznivé sociální situace. „Většinou jsou klienti nemajetní. Pokud přeci jen někdo něco vlastní je to rodinný dům nebo byt, ve kterém bydlí. Nařídít jim, aby jej prodali, vidím jako další sociální problém. Budeme řešit jejich bydlení a ještě finance, které utrží, aby využili ve svůj prospěch, pro řešení své situace. Pak ještě vlastní osobní automobily, ale ty jsou staršího roku výroby. Jsou to třeba staré favority a jejich prodej? Já nevím, kolik by za to mohli dostat, ale zase, když bydlí na vesnici, jsou třeba i starší nebo se zdravotním omezením a musí navštěvovat lékaře, pak požadovat jejich odkázání na veřejnou dopravu je neadekvátní vzhledem k prodejní ceně“ (odborník A, 10.2.2011).

Snaha o zvýšení příjmu uplatněním nároků a pohledávek

Pokud se v hmotné nouzi ocitne osoba, která nemá žádné nároky či pohledávky nebo má prokazatelně všechny své nároky a pohledávky uplatněny, má nárok na zvýšení částky živobytí o 20 % částky rozdílu mezi životním minimem a existenčním minimem osoby, v souladu s § 27, zákona č. 111/2006 Sb.

Mezi nároky a pohledávky, které může uplatnit osoba ve stavu hmotné nouze, lze zařadit dávky státní sociální podpory (přídavek na dítě, příspěvek na bydlení), výživné nejen na nezaopatřené děti, ale i vzájemnou vyživovací povinnost mezi manžely a mezi rozvedenými manžely, případně i uplatnění nároku na nemocenské dávky či dávky důchodového pojištění. Také se mezi ně řadí pohledávky za neuhrazené soudem stanovené výživné, pohledávky za zaměstnavatelem, který nevyplatil zaměstnanci mzdu.

Z odborníků pouze sociální pracovnice městského úřadu jmenovaly vyživovací povinnost jako jednu z možností řešení nepříznivé sociální situace klientů. Odborník A

(10.2.2011) zároveň ale vyslovil obavu o jejím plnění. „*Vyživovací povinnost. Otázka je, jestli budou platit*“. Výpověď odborníka B (10.2.2011), která se vztahuje k odpovědi na otázku, jak se klienti dozvídají o možnostech řešení jejich nepříznivé situace, potvrzuje, že uplatnění nároků a pohledávek je v praxi uskutečňováno. „*Dávky státní sociální podpory musí mít vyřízeny, takže ty využívá každý, kdo má na ně nárok. Výživné žádá také každý, kdo jej může uplatnit*“. Z klientů systému hmotné nouze ani jeden neuvedl žádné nároky či pohledávky jako řešení své situace.

Výkon veřejné služby a dobrovolnictví

„*Veřejnou službou se rozumí pomoc obci v záležitostech, které jsou v zájmu obce, zejména při zlepšování životního prostředí v obci, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranstvích, pomoci v oblasti kulturního rozvoje a sociální péče*“ (Zákon č. 111/2006 Sb., § 18 a). Rozhodnutí, zda bude obec poskytovat veřejnou službu či nikoli, je pouze na obci samotné. Občané pobírající dávky hmotné nouze mohou dobrovolně požádat obec, která veřejnou službu organizuje, o její zprostředkování. Dle počtu odpracovaných hodin je stanovena částka živobytí osoby. Jestliže osoba pobírající dávky hmotné nouze déle než 6 kalendářních měsíců odpracuje v rámci veřejné služby 20 – 29 hodin měsíčně, nesnižuje se částka živobytí na výši existenčního minima. V případě, že odpracuje 30 a více hodin měsíčně, pak činí částku živobytí „*částku existenčního minima zvýšenou o polovinu rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem*“ (zákon č. 111/2006 Sb., § 24, odst. 1, písm. f). V případě, že osoba nechce nebo nemůže vykonávat veřejnou službu, protože není obcí organizována, může vykonávat dobrovolnickou práci, na niž se vztahuje stejný motivační postup.

Veřejnou službu sociální pracovnice A označila jako jednu z možností, jak řešit nepříznivou sociální situaci. Navíc jmenovala i její vedlejší pozitivní účinky jako je obnovení pracovních návyků. „*Veřejná služba napomáhá ke zlepšení pracovních návyků. Musí ráno vstát, být v určitou hodinu na pracovišti, tam 8 hodin pracovat. V podstatě je to donutí něco dělat a mají za to finanční odměnu v podobě navýšení částky živobytí osoby, která veřejnou službu vykonává. Tím pádem i vyšší dávku*“ (odborník A, 10.2.2011). Výpověď potvrdil i odborník B (10.2.2011): „*Ráno musí vstát, v 6 hodin být na pracovišti, pak plnit přidělený úkol, mezi tím si udělat přestávku na svačinu, teda jen půl hodinky. Někteří si ji dělají třeba hodinu a půl. A pak ve 14.30 mohou jít domů*“. Ačkoliv je veřejná služba v obci, která ji organizuje, přístupná všem, kdo o ni požádá, využívá ji jen část klientů. „*Veřejnou službu využívá jen část z nich, to jsou ti, kteří jsou*

schopni pracovat, jako jestli jsou zdravotně schopni, a pokud o ni mají zájem, protože to není povinnost, je to dobrovolnost. ... Veřejnou službu odmítají ze zdravotních důvodů a pak také proto, protože nechtějí pracovat s bezpečnostní vestou a koštětem na veřejných prostranstvích. Nechtějí, aby je někdo viděl. Asi se za to stydí. Nevím.“ (odborník B, 10.2.2011). O možnosti výkonu veřejné služby jsou klienti informováni sociálními pracovníky městského úřadu, i pracovníky neziskových organizací.

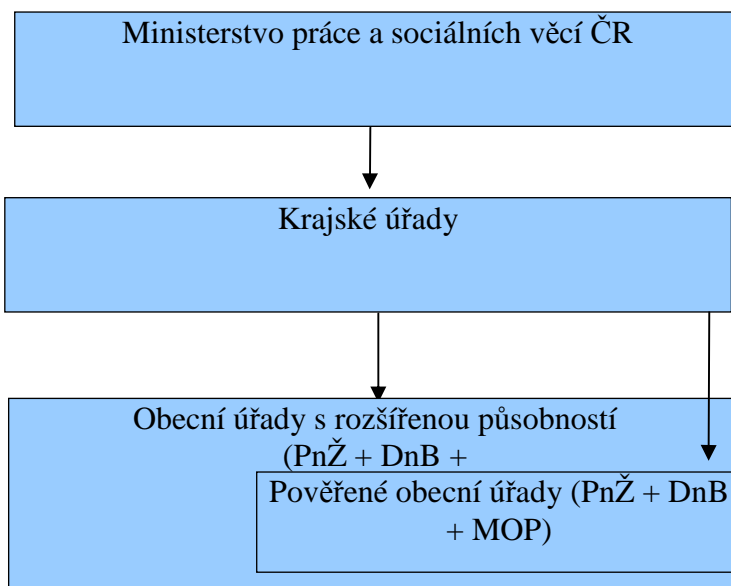
Všichni klienti systému hmotné nouze, s kterými se uskutečnil rozhovor, o možnosti výkonu veřejné služby věděli. Většina z nich veřejnou službu vykonává, ale nehodnotí ji jako řešení jejich sociální situace. Klient A (14.2.2011) uvedl, že: *„řešení to je, ale ne na pořád. Pořád zůstáváte na někom závislý“*. I klient B (14.2.2011), který se aktivně účastní veřejné služby, ji nepovažuje jako vhodné řešení: *„To není řešení situace. To je přežívání, to je jen po dobu než si najdu zaměstnání. To není řešení na trvalo“*.

Dobrovolnou službu nezmínili ani odborníci, ani klienti systému hmotné nouze.

3.3.7 Institucionální uspořádání – orgány pomoci v hmotné nouzi

Orgány systému pomoci v hmotné nouzi jsou zakotveny přímo v zákoně č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Jsou za ně považovány pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Pověřené obecní úřady (POU) rozhodují o nároku, výši a výplatě příspěvku na živobytí, doplatku na bydlení a dávky mimořádné okamžité pomoci s výjimkou mimořádné okamžité pomoci z důvodu ohrožení sociálním vyloučením. Tu řeší obecní úřady s rozšířenou působností (OURP). Krajské úřady působí jako metodické orgány POU a OURP, koordinují a kontrolují jejich činnost v přenesené působnosti. Zároveň řeší odvolání v oblasti systému hmotné nouze. Ministerstvo práce a sociálních věcí podle § 60, zákona č. 111/2006 Sb. řídí a kontroluje činnost státní správy v oblasti systému hmotné nouze, zabezpečuje jednotný postup na celém území ČR i jednotný aplikační program pro rozhodování o dávkách, jejich výplatu a kontrolu. Institucionální uspořádání orgánů systému pomoci v hmotné nouzi podává graf č. 5.

Graf č. 5: Institucionální uspořádání orgánů systému pomoci v hmotné nouzi



Zdroj: Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, § 60 – 62b.

3.3.8 Modelový případ

Situace A

O dávku hmotné nouze – příspěvek na živobytí v červnu 2010 žádají manželé. Muž pobírá starobní důchod ve výši **7000 Kč měsíčně a má** doporučené dietní stravování z důvodu nutnosti dodržování diabetické diety. Žena je v evidenci úřadu práce jako uchazečka o zaměstnání, podporu v nezaměstnanosti má již vyčerpánu. Skutečné náklady na domácnost činí 2600 Kč měsíčně.

Částka živobytí manželů činí $2880 + 2600 = 5480$ Kč. Z důvodu dietního stravování manžela se částka navyšuje o 1080 Kč a částka živobytí manželů tak činí **6560 Kč**.

Příjem manželů představuje důchod manžela ve výši 7000 Kč. Dávky důchodového pojištění se započítávají ve výši 70 %. 70 % ze 7000 Kč činí **4900 Kč**.

Dávka bude přiznána ve výši rozdílu částky živobytí a příjmu, tj. v částce **1660 Kč** ($6560 - 4900$).

Situace B

Výše uvedení manželé pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců. Sociální situace zůstává stejná jako v měsíci podání žádosti. Výše dávky bude posouzena a částka živobytí ženy bude odpovídat existenčnímu minimu, neboť po celou dobu pobírání příspěvku neprokázala aktivní snahu řešit nepříznivou sociální situaci vlastní snahou.

Částka živobytí manželů činí $2880 + 2020 = 4900$ Kč. Z důvodu dietního stravování manžela se částka navyšuje o 1080 Kč a částka živobytí manželů tak činí **5980 Kč**.

Příjem manželů představuje důchod manžela ve výši 7000 Kč. Dávky důchodového pojištění se započítávají ve výši 70 %. 70 % ze 7000 Kč činí **4900 Kč**.

Dávka bude vyplácena ve výši rozdílu částky živobytí a příjmu, tj. v částce **1080 Kč** ($5980 - 4900$). Výše dávky se tak snížila o 580 Kč ($1660 - 1080$).

Situace C

Výše uvedení manželé pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců. Příjem manželů zůstává stejný jako v měsíci podání žádosti. Žena se aktivně snaží hledat zaměstnání, odpracovala v rámci veřejné služby 32 hodin za měsíc. Výše dávky bude posouzena a částka živobytí ženy bude přepočítána s ohledem na vlastní snahu o získání zaměstnání a výkon veřejné služby.

Částka živobytí manželů činí $2880 + 2890 = 5770$ Kč. Z důvodu dietního stravování manžela se částka navyšuje o 1080 Kč a částka živobytí manželů tak činí **6850 Kč**. Částka živobytí ženy byla stanovena jako částka jejího životního minima navýšena o polovinu rozdílu mezi částkou životního minima a existenčního minima, tj. $2600 + (2600 - 2020)/2 = 2890$ Kč.

Příjem manželů představuje důchod manžela ve výši 7000 Kč. Dávky důchodového pojištění se započítávají ve výši 70 %. 70 % ze 7000 Kč činí **4900 Kč**.

Dávka bude vyplácena ve výši rozdílu částky živobytí a příjmu, tj. v částce **1950 Kč** ($6850 - 4900$). Výše dávky se tak zvýšila oproti výši dávky při podání žádosti o 290 Kč ($1950 - 1660$).

3.3.9 Celkové zhodnocení období 2007 – 2010

Legislativní změny, které stojí na hranici sledovaného období, byly vyvolány potřebou zkvalitnění práce s osobami nacházejícími se ve stavu hmotné nouze. Řešení jejich nepříznivé sociální situace nebylo možné nadále řešit pouze rutinním vyplácením sociálních dávek, ale také aktivní sociální prací, sociálním poradenstvím, a to nejen ze strany neziskových organizací, ale i orgánů pomoci v hmotné nouzi, a také aktivizací klientů. Nový systém je nastaven motivačně. Obsahuje řadu prvků od možnosti navýšení částky živobytí až po procentní zápočet příjmů. Motivační prvky zvýhodňují občany, kteří se snaží svou nepříznivou sociální situaci řešit vlastním přičiněním. Systém je nastaven tak, aby ti, co pobírají dávky dlouhodobě, bez aktivní snahy, byly

znevýhodnění před těmi, kteří se situaci snaží aktivně řešit. Životní i existenční minimum zůstává na stejné úrovni po celé období a je pouze jednosložkové.

4 Závěry

Závěry diplomové práce jsou rozpracovány do čtyř podkapitol, které odpovídají výzkumným otázkám položeným v úvodu práce. Její závěry odpovídají použitým metodám a lze je vztáhnout ke zkoumanému regionu, který je vymezen správním obvodem obce s rozšířenou působností města Slaný.

4.1 Historický vývoj systému sociální pomoci dávek hmotné nouze po roce 1989

Po roce 1989 nastala změna politického režimu. Prioritou byla ekonomická reforma, reforma sociální oblasti nebyla považována za příliš důležitou, proto se v počátečním polistopadovém období pracovalo podle platné předlistopadové legislativy, a to podle zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení a prováděcích vyhlášek č. 149/1988 Sb a č. 152/1988 Sb. Nezaměstnanost i liberalizace cen přinesla zvýšené nároky na stát. Široké spektrum poskytovaných dávek i sociálních služeb bylo využíváno občany, kteří se setkali s novými sociálními riziky a to zapříčinilo růst sociálních výdajů.

Kořeny dávek hmotné nouze můžeme v polistopadové sféře vysledovat v dávkách, jejichž nárok byl podmíněn sociální potřebností. Za sociálně potřebného byl považován občan, jehož příjmy neumožňovaly uspokojit základní životní potřeby. V roce 1991 bylo uzákoněno životní minimum, zákonem č. 463/1991 Sb. V téže roce vznikla zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, který zavedl jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité nebo věcné dávky na zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost, příspěvek na výživu dítěte, příspěvek při péči o osobu blízkou a jinou a později i dávky sociální péče v mimořádných případech. Příspěvek při péči o osobu blízkou a jinou byl s platností k 1.1.1997 v zákoně č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti zrušen a dále byl řešen dle zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Výše jednotlivých dávek byla jednoduše vypočitatelná. Vždy se zjišťovalo životní minimum jednotlivce, příp. okruhu společně posuzovaných osob a příjem jednotlivce, příp. okruhu společně posuzovaných osob. Pouze u příspěvku při péči o osobu blízkou a jinou se počítalo s násobky životního minima. Životní minimum bylo dvousložkové. První složku tvořila částka k zajištění výživy a ostatních základních potřeb rozlišená navíc dle zaopatření a věku dítěte. Druhou složku představovala částka nutná k úhradě nákladů spojených s provozem v domácnosti stupňovaná dle počtu členů domácnosti. Výše dávek

podmíněných sociální potřebností v roce 2006 byla 2,6 krát vyšší než dávky hmotné nouze poskytnuté v roce 2007 (viz. Příloha č. 1). Institucionální zabezpečení dávek sociální potřebnosti upravoval zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení. Činnosti systému zabezpečovaly Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, okresní úřady, obecní úřady a obce v samostatné působnosti. V druhé polovině 90. let započala reforma veřejné správy, která byla ve všech svých aspektech realizována od 1.1.2003. Cílem reformy bylo zefektivnit činnosti a přiblížit státní správu občanům. Reformou byly zrušeny okresní úřady a vznikly krajské úřady, obecní úřady s rozšířenou působností, pověřené obecní úřady a obecní úřady. Vedle obcí v samostatné působnosti se sociální oblasti věnovaly i kraje v samostatné působnosti. Struktura organizace systému je platná dodnes.

Sledované dávky sociální potřebnosti byly ke konci roku 2006 zrušeny a podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi se dále poskytují dávky hmotné nouze, které tvoří opakované dávky (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení) a jednorázové dávky, tzv. mimořádná okamžitá pomoc. Zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu byl nahrazen zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Životní minimum již není dvousložkové. Na rozdíl od předchozí právní úpravy sleduje, zda osoba žije v domácnosti sama nebo v okruhu společně posuzovaných osob. V rámci okruhu společně posuzovaných osob se rozlišuje zaopatřenost, pořadí zaopatřených osob, věk nezaopatřených dětí. Věková kategorie 10 – 15 let používaná v zákoně č. 463/1991 Sb. byla v zákoně č. 110/2006 Sb. sloučena s věkovou kategorií 6 – 10 let.

4.2 Organizace systému sociální pomoci dávek hmotné nouze

Orgány systému pomoci v hmotné nouzi jsou přímo uváděny zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Jedná se o pověřené obecní úřady, obecní úřady s rozšířenou působností, krajské úřady, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Pověřené obecní úřady rozhodují o nároku na opakované dávky systému hmotné nouze a na dávky mimořádné okamžité pomoci s výjimkou mimořádné okamžité pomoci z důvodu ohrožení sociálního vyloučení. Obecní úřady s rozšířenou působností působí na vymezeném území jako pověřený obecní úřad a na vymezeném území jako obecní úřad s rozšířenou působností, což znamená, že vedle opakovaných dávek systému hmotné nouze vyplácí i celý komplex mimořádné okamžité pomoci. Krajské úřady zastávají funkci metodického a kontrolního orgánu, též řeší odvolání ve věci dávek hmotné

nouze. Ministerstvo práce a sociálních věcí řídí a kontroluje činnosti systému hmotné nouze, zabezpečuje jednotný postup na celém území ČR i jednotný aplikační program.

V roce 2006 byl přijat i zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, který vnesl do celé sociální oblasti profesionalizaci sociální práce. Do doby platnosti uvedeného zákona mohl v sociální oblasti pracovat jakýkoli člověk s jakoukoli kvalifikací. Teprve zákon o sociálních službách definuje odbornou způsobilost sociálního pracovníka a zabezpečuje, že i v systému hmotné nouze je poskytována sociální práce kompetentními osobami. Pro podporu sociální práce v systému hmotné nouze byl Ministerstvem práce a sociálních věcí vydán metodický pokyn, který podrobně popisuje jednotlivé etapy sociální práce v systému hmotné nouze. Systém hmotné nouze není izolovaným systémem, proto do něj pronikají i sociální pracovníci²⁰ neziskových organizací, které hájí práva a zájmy klientů systému hmotné nouze. Lze konstatovat, že sociální pracovníci řešící dávky hmotné nouze, věnují sociální práci především sociálnímu poradenství. Sociální pracovníci neziskových organizací sociální práci naplňují terénní sociální prací jako je doprovod na úřady a zařizování úředních záležitostí klientů. Problematický je vztah mezi sociální prací sociálních pracovníků úřadů vyplácejících dávky a sociálních pracovníků neziskových organizací. Ačkoliv svou pozornost věnují stejným klientům, nejedná se o koordinovanou sociální práci a sociální pomoc klientům. Neexistuje společně vytyčený cíl, který má směřovat k řešení nepříznivé sociální situace klienta. Řešením je vzájemná spolupráce neziskových organizací a úřadů vyplácejících dávky hmotné nouze za účasti klientů.

4.3 Dopady zákona o pomoci v hmotné nouzi na život občanů nacházejících se ve stavu hmotné nouze

Zákon o pomoci v hmotné nouzi zavedl do systému řadu motivačních prvků, které zvýhodňují ty klienty, kteří se aktivně snaží řešit svoji situaci, a obráceně – znevýhodňuje ty, kteří svoji nepříznivou sociální situaci neřeší. Klienti nezůstávají pouze pasivními příjemci dávek systému hmotné nouze, svým aktivním přístupem si mohou zvýšit částku živobytí a v jejím důsledku i výši dávky. Sami klienti motivaci hodnotí pozitivně a přiznávají, že přiznaná dávka ve výši existenčního minima, z důvodu pasivního přístupu klienta, je nedostatečná k úhradě základních životních potřeb. Nejčastěji klienti využívají výkonu veřejné služby, která je pro ně

20 Požadavek odborné způsobilosti ve smyslu zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách se vztahuje i na sociální pracovníky neziskových organizací.

nejdostupnější, neboť ji organizuje obec v samostatné působnosti. Občan tak může požádat o veřejnou službu v místě svého bydliště. Klienti, kteří se veřejné služby účastní, si nejen zvyšují částku živobytí a tím i výši dávky, ale také se cítí být prospěšnými pro obec, rozvíjí si své pracovní návyky a dovednosti. Nevýhodou veřejné služby je skutečnost, že obce nemají povinnost veřejnou službu organizovat a tím jsou možnosti některých klientů omezené. Ne/využití motivačních prvků systému se projevuje v částce živobytí osoby a následně i ve výši poskytované dávky. Stanovení výše dávky je stále matematickým výpočtem, nicméně oproti zákonu č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti náročnějším.

Částka životního minima je v systému hmotné nouze pouze jednosložková, od roku 2007 (od platnosti zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu) stejná. V porovnání s částkami k zajištění výživy a ostatních základních potřeb platných v roce 2006 jsou částky životního minima pro rodiny s dětmi stanoveny na nižší úrovni, pro společně posuzované zaopatřené osoby starší 15 let vyšší. Pouze v případě, že společně posuzované zaopatřené osoby starší 15 let nebudou využívat motivačních prvků systému, klesne jejich částka životního minima na existenční minimum. Existenční minimum je oproti částce k zajištění výživy a ostatních základních potřeb z roku 2006 nižší.

Statistiky zcela prokazatelně dokazují, že výše vyplacených dávek v systému hmotné nouze se oproti výši vyplacených dávek sociální potřebnosti razantně snížila. I klienti hodnotili výši poskytované dávky negativně, jako nedostačující k uspokojování základních životních potřeb, které následně uspokojují z finančních prostředků ze sběru železa či papíru.

Stanovení okruhu společně posuzovaných osob se liší od předchozího systému. V systému hmotné nouze jsou nově posuzováni společně rodiče i se zletilými dětmi. Následek je takový, že zletilé dítě je po ukončení přípravy na budoucí povolání společně posuzováno s rodiči. V případě, že mají rodiče příjem vyšší než-li je částka živobytí všech společně posuzovaných osob, není přiznána žádná z dávek systému hmotné nouze. Klienti takto nastavený okruh společně posuzovaných osob nehodnotili jako problematický.

Výhody, které hodnotí klienti systému hmotné nouze, jsou následující:

- možnost zvýšit si částku vlastním přičiněním;
- možnost výkonu veřejné služby.

Naopak uvádí tyto bariéry:

- nedostatečná výše dávek systému hmotné nouze k uspokojení základních životních potřeb;
- výkon veřejné služby – pokud obec v místě bydliště klienta neorganizuje veřejnou službu.

4.4 Možnosti řešení sociální situace občanů nacházejících se ve stavu

hmotné nouze

Občané nacházející se ve stavu hmotné nouze mají následující možnosti řešení nepříznivé sociální situace:

- vlastní práci – započítí či zvýšení příjmu z ní plynoucího;
- využití vlastního majetku – pronájem, prodej;
- uplatnění zákonných nároků a pohledávek.

Jak odborníci systému hmotné nouze, tak jeho klienti se shodli, že reálnou možností řešení nepříznivé sociální situace je uzavření pracovně právního vztahu a z něho plynoucích příjmů. Započítí výdělečné činnosti brání především nízká kvalifikace občanů, jejich zdravotní stav, věk, dlouhodobá nezaměstnanost spojená se ztrátou pracovních návyků a požadavky na vyšší odměny za odvedenou práci ve vztahu k vyšší poskytovaných dávek.

Využití vlastního majetku pronájemem nebo prodejem nebylo ze strany odborníků hodnoceno jako reálná možnost, neboť většina klientů nevládní žádný majetek. Majetek těch, kteří nějaký vlastní, má nepatrnou hodnotu. Klienti se o využití možnosti vlastního majetku pro zlepšení jejich sociální situace nezmínili.

Mezi zákonné pohledávky a nároky odborníci jmenovali dávky státní sociální podpory a výživné. Nejedná se pouze o výživné ve vztahu rodič dítě, ale v celém pojetí dle zákona o rodině. Jak dávky státní sociální podpory, tak výživné pro nezaopatřené dítě musí mít klienti před žádostí o dávku hmotné nouze uplatněny. Odborníci ze systému hmotné nouze vidí v uplatnění výživného v celém pojetí zákona o rodině možnost řešení nepříznivé sociální situace klienta. Zároveň vyslovují obavy, zda povinní budou výživné hradit. Je patrné, že zákonné pohledávky a nároky jsou omezeny pouze na ty, které jsou dostupné. Zcela opomenuta zůstala možnost uplatnění nároků na různé druhy dávek důchodového pojištění. Příčinu v jejich opomenutí lze spatřovat v náročnosti při uplatnění nároku na dávku důchodového pojištění. Klient, dlouhodobě nezaměstnaný, s nízkou kvalifikací, často ngramotný, má navštívit příslušnou správu

sociálního zabezpečení, předložit doklady nezbytně nutné k projednání jeho žádosti. Požadavky kladené na klienta systému hmotné nouze často neodpovídají jeho intelektuálním možnostem. Řešením je využití sociální práce především neziskových organizací, které klienta na příslušnou správu sociálního zabezpečení doprovodí a pomohou se shromážděním všech potřebných dokumentů.

O možnostech řešení nepříznivé sociální situace jsou klienti informováni zaměstnanci orgánů pomoci v hmotné nouzi především zaměstnanci pověřených obecních úřadů a obecních úřadů s rozšířenou působností. Klienti se se svými možnostmi seznamují také prostřednictvím pracovníků neziskových organizací působících v místě jejich bydliště.

4.5 Shrnutí

Cílem diplomové práce je popsat historický vývoj systému sociální pomoci dávek hmotné nouze po roce 1989 v ČR. Historický vývoj je rozdělen do třech etap.

První je ohraničena roky 1990 – 1991. Jedná se o období, v němž platily právní předpisy z předlistopadové éry. Období je popsáno velmi podrobně se zaměřením na poskytované dávky i služby sociální péče cílovým skupinám. Společně posuzované osoby tvořili rodiče se svými nezaopatřenými dětmi. Po ukončení přípravy na budoucí povolání, byly děti posuzovány samostatně. Analyzovány jsou podmínky pro nárok na dávku i způsob jejího určení. Na organizaci systému se podílelo Ministerstvo zdravotnictví a sociálních věcí ČR, později vzniklé Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, krajské národní výbory, okresní národní výbory a místní národní výbory.

Druhé období historického vývoje zahrnuje roky 1992 – 2006. Jedná se o období, pro které platil zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti a zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu. Zákon o sociální potřebnosti umožňoval výplatu čtyř druhů dávek. Nárok na jejich výplatu byl podmíněn sociální potřebností. Výše dávek se stanovila jednoduchými matematickými operacemi, rozdílem životního minima a příjmu. Okruh společně posuzovaných osob tvořili rodiče a nezaopatřené děti, zaopatřené děti byly posuzovány samostatně. Od začátku roku 1992 až do roku 2003 vystupovaly v systému sociální potřebnosti Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, okresní úřady, obecní úřady a obce v samostatné působnosti. Po reformě veřejné správy, tedy od roku 2003, byly zrušeno okresní úřady a jejich kompetence byly částečně převedeny na nově vzniklé krajské úřady a částečně na obecní úřady s rozšířenou působností, vedle nichž byly zařazeny pověřené obecní úřady a obecní úřady. Systému sociální potřebnosti se

věnovaly též obce a kraje v samostatné působnosti. Systém institucionálního uspořádání pro sociální potřeby je platný i pro systém hmotné nouze.

Zákon o sociální potřebnosti a životním minimu pozbyl své platnosti k datu 31.12.2006. Následující den již platil zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci hmotné nouzi a zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, které zároveň tvoří počátek posledního analyzovaného období, tj. období od roku 2007 do současnosti. Občanům, kteří se nacházejí ve stavu hmotné nouze, jsou poskytovány tři typy dávek systému hmotné nouze. Jejich výpočet je složitějším matematickým vzorcem ovlivněným řadou motivačních prvků. I způsob stanovení okruhu společně posuzovaných osob se změnil. Ukončení přípravy na budoucí povolání není důvodem pro to, aby bylo dítě posuzováno samostatně bez rodičů. Společně posuzovány jsou všechny osoby, které žijí ve společné domácnosti a společně hospodaří. Je-li mezi těmito osobami úplná rodina, je posuzována přednostně jako samostatný okruh společně posuzovaných osob. Zavedená změna systému přinesla úsporu na vyplácených dávkách, což dokazuje příloha č. 1.

Sociální pomoc v systému hmotné nouze je organizována nejen prostřednictvím státní správy, ale i prostřednictvím organizací neziskového sektoru, které nabízejí osobám nacházejícím se ve stavu hmotné nouze specifické služby směřující k řešení jejich nepříznivé sociální situace. Významnou úlohu sehrává sociální práce, která se profesionalizovala i do této oblasti. Existují nejen vzdělávací programy na vysokých či vyšších odborných školách, realizují se školení, vytváří se materiály, které poskytují návod, jak aktivně pracovat s klientem systému hmotné nouze.

Sociální práce má směřovat k aktivizaci klienta, k hledání řešení nepříznivé sociální situace klientů, zprostředkovává jim i informace o možnostech navýšení částky živobytí a následně tedy i výše poskytované dávky, kterou klienti hodnotí jako nepostačující k pokrytí základních životních potřeb. Ty pak uspokojují z prostředků, které získají sběrem železa či papíru.

Klienti systému hmotné nouze mají tři základní zákonem uznávané možnosti, jak řešit svou situaci, a to vlastní prací, uplatněním nároků a pohledávek a využitím majetku. O možnostech jsou informováni ze strany sociálních pracovníků městských úřadů i neziskových organizací. Z nich nejrealnější jak pro odborníky tak pro klienty systému hmotné nouze je vlastní práce – započetí výdělečné činnosti. Překážky bránící v započetí výdělečné činnosti uváděné klienty i odborníky jsou absence pracovních návyků, nízká kvalifikace, horší zdravotní stav, vyšší věk. Částečným řešením je využívání veřejné služby, která jednak obnovuje pracovní návyky a jednak umožňuje

klientům navýšení částky živobytí. Právní úprava jistě představuje důležitý nástroj pro řešení nepříznivé sociální situace občanů dané země. Aby byla účinnější a mohla odstranit uváděná omezení je nutná aktivní komplexní mezíresortní spolupráce počínaje školstvím, zdravotnictvím, sociální prací a také trhem práce, která bude respektovat sociální i ekonomické možnosti dané země a která bude přijatelná i pro společnost.

Zjištěné poznatky odpovídají použitým metodám a jsou platné pro zkoumaný region, kterým je správní obvod obce s rozšířenou působností Slaný.

Summary

The goal of this thesis is to describe historical development of the system of assistance in material need applied in the Czech Republic since 1989. For the purpose of the thesis, the development is divided into three periods. The first one deals with the development between the years 1990 and 1991, the second covers the years between 1992 and 2006 and the last is focused on the development since 2007. The analysis includes kinds of benefits, the sum paid, determination of people examined, method of calculation and organizations, which participate in the system. Special attention is devoted to social work which aims to involve clients in finding solution to their adverse situation.

For clients of the current system of assistance in material need, there are three lawful options for resolving their situation and these are by their own work, by staking claims and debts, and by use of their property. Clients are provided the information about the possibilities by social workers in municipal offices as well as by nonprofit organizations. The most viable option for both experts and clients of the assistance system is their own effort – finding a job. According to clients and experts, the main obstacles to this are absence of working habits, low qualification, health condition and high age. A partial solution is to engage in community service, which can result in both restoring work habits and increased sum of social benefit paid to the clients. Legislation certainly represents an important tool for addressing adverse social situation of citizens of the country. However, to be effective and be able to remove the mentioned restrictions, active and complex co-operation between single administrative departments which will at the same time respect social and economical boundaries of the country and which will be acceptable to society is necessary, starting with education, health care, social security system as well as employment market.

Použitá literatura

- 2010againstopoverty.eu [online]. 2009 [cit. 2010-11-12]. Otázky a odpovědi – Evropský rok 2010. Dostupné z WWW:
<<http://www.2010againstopoverty.eu/participate/?langid=cs#question1> >.
- BECK, Petr, HACAPERKOVÁ, Dana, NIEDERLE, Petr. *Metodický pokyn č. 5/2009 k sociální práci v systému pomoci v hmotné nouzi*. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Praha, 8.7.2009, s. 13.
- BŘESKÁ, Naděžda; VRÁNOVÁ, Lucie. *Dávky sociální péče 2002*. Ostrava : ANAG, 2002. 263 s. ISBN 80-7263-114-4.
- BŘESKÁ, Naděžda; VRÁNOVÁ, Lucie. *Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby k 1.3.2007*. Ostrava : ANAG, 2007. 407 s. ISBN 978-80-7263-378-4.
- Clovekvtisni.cz [online]. 2011 [cit. 2011-04-03]. O člověku v tísní. Dostupné z WWW:
<<http://clovekvtisni.cz/index2.php?id=176> >.
- DOWLING, Monica. Social exclusion, inequality, and social work. *Social Policy and Administration*. June 2006, 33, 3, p. 245 – 261.
- GIDDENS, Anthony. *Třetí cesta: Obnova sociální demokracie*. 1. vyd. Praha: Mladá fronta, 2001. 150 s. ISBN 80-204-0906-8.
- HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. 1. vyd. Praha: Portál, 2005. 408 s. ISBN 80-7367-040-2.
- KELLER, J. *Soumrak sociálního státu*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství SLON. 2009, 158 s. ISBN 978-80-7419-003-2.
- KELLER, Jan. Na pokraji trhu práce – ke sporům o příčinách chudoby. *Sociální práce/Sociálna práca*. 2010a, 10, s. 57-63. ISSN 1213-6204.
- KELLER, Jan. *Tři sociální světy*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2010b. 211 s. ISBN 978-80-7419-031-5.
- KREBS, Vojtěch, et al. *Sociální politika*. Praha : ASPI, a.s., 2007. 504 s. ISBN 978-80-7357-276-1.
- MAREŠ, Petr. *Sociologie nerovnosti a chudoby*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 1999. 248 s. ISBN 80-85850-61-3.
- MAREŠ, Petr. *Nezaměstnanost jako sociální problém*. 3. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2002. 172 s. ISBN 80-86429-08-3.
- MAREŠ, Petr. Sociální exkluze, sociální inkluze a sociální koheze: diskurs a realita. In SIROVÁTKA, Tomáš. *Sociální vyloučení a sociální politika*. Brno : Masarykova

univerzita ve spolupráci s Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí, 2006. s. 15-23. ISBN 80-210-4225-7.

MATOUŠEK, Oldřich. *Slovník sociální práce*. Praha: Portál, 2003, 217 s. ISBN 80-7178-549-0.

MATOUŠEK, Oldřich, KOLÁČKOVÁ, Jana, KODYMOVÁ, Pavla. *Sociální práce v praxi*. 1. vyd. Praha: Portál, 2005. 352 s. ISBN 80-7367-002-X.

MATOUŠEK, Oldřich a kol. *Základy sociální práce*. 2. vyd. Praha: Portál, 2007. 312s. ISBN 978-80-7367331-4.

MORRIS, Kate; BARNES, Marian; BALLOCH, Sue. Social exclusion and social work: questions for the future. *Social work education*. April 2009, 28, 3, p. 230 - 236.

Mpsv.cz [online]. 2009 [cit. 2010-11-12]. Sdělení ministerstva zahraničních věcí. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/files/clanky/1218/esch.pdf>>.

Mpsv.cz [online]. 15.1.2010 [cit. 2011-01-20]. Pomoc v hmotné nouzi. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/5>>.

[Mpsv.cz \[online\]. 2011 \[cit. 2011-04-03\]. Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí. Dostupné z WWW: <http://www.mpsv.cz/cs/3869>.](http://www.mpsv.cz/cs/3869)

OCHRANA, František, PAVEL, Jan, VÍTEK, Leoš, a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010. 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2.

Poradna-prava.cz [online]. 2011 [cit. 2011-04-03]. Historie poradny. Dostupné z WWW: <<http://www.poradna-prava.cz/o-nas/historie.html>>.

POTŮČEK, Martin, a kol. *Veřejná politika*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2005. 396 s. ISBN 80-86429-50-4.

SIROVÁTKA, Tomáš. Nová sociální rizika a sociální vyloučení jako výzva pro českou sociální politiku. In SIROVÁTKA, Tomáš. *Sociální vyloučení a sociální politika*. Brno : Masarykova univerzita ve spolupráci s Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí, 2006. s. 61-74. ISBN 80-210-4225-7.

SIROVÁTKA, Tomáš; MAREŠ, Petr. Poverty, social exclusion and social policy in the Czech Republic. *Social Policy and Administration*. June 2006, 40, 3, p. 288 – 303.

Sněmovní tisk 1063/0 [online]. 2005 [cit. 2011-01-15]. Psp.cz. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1063&ct1=0>>.

ŠAFR, Jiří. *Sociální distance, interakce, relace a kategorizace: alternativní teoretické perspektivy studia sociální stratifikace*. 1. vyd. Praha: ERMAT Praha, s.r.o., 2008. 145s. ISBN 978-80-7330-146-0.

ŠŤASTNÁ, Jaroslava. Sociální exkluze na místní úrovni a strategie jejich překonávání. Sociální práce/Sociálna práca. 2010, 10, s. 127-136. ISSN 1213-6204.

VEČEŘA, Miloš. *Sociální stát : Východiska a přístupy*. Praha : Nakladatelství SLON. 1993. 103 s. ISBN 80-901424-6-X.

Wikipedia.org [online]. 2011 [cit. 2011-03-26]. Émile Durkheim. Dostupné z WWW: <http://cs.wikipedia.org/wiki/%C3%89mile_Durkheim>.

Právní předpisy ČR:

Česká republika. Zákon ze dne 16. června 1988 o sociálním zabezpečení. In Sběrka zákonů, Československá socialistická republika. 1988, 21, s. 581-622.

Česká republika. Zákon ze dne 27. června 1988 o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení. In Sběrka zákonů. Československá socialistická republika. 1988, 24, s. 685-700.

Česká republika. Vyhláška ze dne 16. září 1988, kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení. In Sběrka zákonů, Československá socialistická republika. 1988, 31, 861-912.

Česká republika. Vyhláška ze dne 8. září 1988, kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení. In Sběrka zákonů, Československá socialistická republika. 1988, 33, s. 957-996.

Česká republika. Zákon ze dne 19. dubna 1990, kterým se mění a doplňuje zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců. In Sběrka zákonů, Česká a Slovenská federativní republika. 1991, 24, s. 487-489.

Česká republika. Zákon ze dne 4. května 1990 o změnách předpisů o nemocenském a sociálním zabezpečení a mateřském příspěvku a některých dalších předpisů. In Sběrka zákonů, Česká a Slovenská federativní republika. 1990, 32, s. 754-760.

Česká republika. Zákon ze dne 17. května 1990 o změnách v organizaci a působnosti ministerstev ČR. In Sběrka zákonů, Česká a Slovenská federativní republika. 1990, 35, s. 838.

Česká republika. Zákon ze dne 4. prosince 1990 o zaměstnanosti. In Sběrka zákonů, Česká a Slovenská federativní republika. 1990, 1, s. 1-10.

Česká republika. Zákon ze dne 26. března 1991 o změnách v působnosti orgánů České republiky a o působnosti obcí v sociálním zabezpečení. 1991, 28, s. 613-620.

Česká republika. Vyhláška ministerstva práce a sociálních věcí České republiky ze dne 26. dubna 1991, kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení. In Sběrka zákonů, Česká a Slovenská federativní republika. 1991, 37, s. 865 – 893.

Česká republika. Zákon ze dne 15. července 1991 o změnách v sociálním zabezpečení. In Sběrka zákonů, Česká a Slovenská federativní republika. 1991, 56, s. 1330-1335.

Česká republika. Zákon ze dne 29. října 1991 o životním minimu. In Sběrka zákonů, Česká republika. 1991, 90, s. 2210-2211.

Česká republika. Zákon České národní rady ze dne 6. listopadu 1991 o sociální potřebnosti. In Sběrka zákonů, Česká republika. 1991, 93, s. 2299-2301.

Česká republika. Zákon ze dne 23. února 1993, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 482/1991Sb., o sociální potřebnosti, a některé navazující zákony. In Sběrka zákonů, Česká republika. 1993, 24, s. 441-444.

Česká republika. Nařízení vlády ze dne 7. prosince 1994, kterým se zvyšují částky životního minima a dávky péčovské péče. In Sběrka zákonů, Česká republika. 1994, 72, s. 2404.

Česká republika. Zákon ze dne 26. května 1995 o státní sociální podpoře. In Sběrka zákonů, Česká republika. 1995, 31, s. 1634 – 1653.

Česká republika. Nařízení vlády ze dne 15. listopadu 1995, kterým se zvyšují částky životního minima. In Sběrka zákonů, Česká republika. 1995, 72, s. 3795.

Česká republika. Nařízení vlády ze dne 23. července 1996, kterým se zvyšují částky životního minima. In Sběrka zákonů, Česká republika. 1996, 63, s. 2606.

Česká republika. Nařízení vlády ze dne 14. května 1997, kterým se zvyšují částky životního minima. In Sběrka zákonů, Česká republika. 1997, 43, s. 2392.

Česká republika. Nařízení vlády ze dne 23. února 1998, kterým se zvyšují částky životního minima. In Sběrka zákonů, Česká republika. 1998, 18, s. 4443.

Česká republika. Nařízení vlády ze dne 8. března 2000, kterým se zvyšují částky životního minima. In Sběrka zákonů, Česká republika. 2000, 20, s. 1146.

Česká republika. Nařízení vlády ze dne 5. září 2001, kterým se zvyšují částky životního minima. In Sběrka zákonů, Česká republika. 2001, 129, s. 7479.

Česká republika. Zákon ze dne 13. června 2002 o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. In Sběrka zákonů, Česká republika. 2002, 117, s. 6810 – 6903.

Česká republika. Nařízení vlády ze dne 15. prosince 2004, kterým se zvyšují částky životního minima. In Sběrka zákonů, Česká republika. 2004, 227, s. 11942.

Česká republika. Nařízení vlády ze dne 7. prosince 2005 o zvýšení částek životního minima. In Sběrka zákonů, Česká republika. 2005, 176, s. 9865.

Česká republika. Zákon ze dne 14. března 2006 o pomoci v hmotné nouzi. In Sběrka zákonů, Česká republika. 2006, 37, s. 1305-1329.

Česká republika. Zákon ze dne 14. března 2006 o sociálních službách. In Sběrka zákonů, Česká republika. 2006, 37, s. 1257-1289.

Česká republika. Zákon ze dne 14. března 2006 o životním a existenčním minimu. In Sběrka zákonů, Česká republika. 2006, 37, s. 1300-1304.

Česká republika. Vyhláška ze dne 15. listopadu 2006, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi. In Sběrka zákonů, Česká republika. 2006, 164, s. 7018 – 7020.

Seznam příloh

Příloha č. 1: Přehled výše vyplacených dávek v období 2006 – 2009 (tabulka)

Přílohy

Příloha č. 1: Přehled výše vyplacených dávek v období 2006 – 2009 (tabulka)

<i>Rok</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Výše vyplacených dávek v tis. Kč	8 565 217	3 286 638,49	2 794 321	3 089 111

Zdroj: Statistické ročenky práce a sociálních věcí pro rok 2006, 2007, 2008, 2009.