

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

**Sociální služby a úloha nestátních organizací
v sociálním zabezpečení**

Diplomová práce

Alena Zelinová

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Praha, červenec 2011

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny řádně citovala a práci nevyužila k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze 31.7.2011

Alena Zelinová

Poděkování

Děkuji paní JUDr. Kristině Koldinské, Ph.D., vedoucí mé diplomové práce za cenné připomínky a účinnou pomoc při zpracování. Zároveň děkuji za poskytnuté rady a praktické zkušenosti všem pracovníkům o.s. Osa, podpora samostatnosti a o.s. Progressive.

V Praze 31.7.2011

Alena Zelinová

Obsah:

Obsah:.....	1
Úvod – egoismus versus altruismus	2
1. Historický vývoj sociálního zabezpečení se zvláštním zřetelem k sociálním službám	4
1.1 Od historických kořenů k moderním systémům sociálního zabezpečení	4
1.2 Vývoj v Československu v letech 1918 – 1945	7
1.3 Vývoj v Československu v letech 1946 – 1989	9
1.4 Sociální reformy po roce 1989	12
2. Sociální služby	14
2.1 Postavení uživatelů sociálních služeb	15
2.1.1 Příspěvek na péči.....	16
2.1.2 Smlouva o poskytnutí sociální služby.....	19
2.2 Druhy sociálních služeb	21
2.2.1 Kategorizace sociálních služeb	21
2.2.2 Plánování sítě sociálních služeb.....	23
2.3 Financování sociálních služeb.....	25
2.3.1 Cenová regulace sociálních služeb.....	26
2.3.2 Dotace ze státního rozpočtu	27
2.4 Kvalita sociálních služeb.....	28
2.4.1 Registrace poskytovatelů sociálních služeb	29
2.4.2 Inspekce poskytování sociálních služeb.....	31
2.4.3 Předpoklady pro výkon činnosti v sociálních službách	34
3. Nestátní organizace	35
3.1 Koncepce třetího sektoru.....	36
3.1.1 Historický vývoj.....	37
3.1.2 Hlavní teoretické přístupy	38
3.2 Nestátní organizace v sociálních službách v ČR.....	40
3.2.1 Občanská sdružení.....	41
3.2.2 Obecně prospěšné společnosti.....	42
3.2.3 Círky a církevní právnické osoby.....	44
3.3 Dobrovolnictví	44
3.3.1 Psychologický rozměr dobrovolnictví	45
3.3.2 Legislativní rozměr dobrovolnictví.....	47
Závěr.....	48
Seznam zkratk	53
Použitá literatura	54

Úvod – egoismus versus altruismus

*„Tulák: Vy jste to řekli, ano! Musí se pomáhat!
a není ztraceno nic, pokud je pomoci možno.
A nebudeš ztracen sám,
když uvidíš život trápit se nebo bloudit:
pokud lze člověku pomoci,
není proč ho soudit!“¹.*

Jako téma své diplomové práce jsem si zvolila sociální služby a úlohu nestátních organizací v sociálním zabezpečení. Toto téma jsem si vybrala mimo jiné také proto, že se mi sociální problémy zdají být pro ty, jichž se bezprostředně netýkají, pořád ještě poněkud přehlíženou oblastí.

Pomineme-li pomoc v rámci rodinných či sousedských vztahů, historicky první výskyty jakékoliv pomoci potřebným veřejnoprávního charakteru byly motivovány výlučně nutností zabránit sociálním nepokojům a udržet tak společenskou stabilitu². Ještě ani dlouho poté tomu nebylo jinak, přijímaná opatření byla spíše policejního a represivního rázu³.

Významným mezníkem v dějinném vývoji pak bylo rozšíření ideje lidských práv potvrzené v *Deklaraci práv člověka a občana* z Francie roku 1789. Její známé heslo Volnost – Rovnost – Bratrství poprvé překonává odvěký rozpor mezi liberálními postoji, tedy minimální rolí státu ve prospěch svobody jednotlivce – ať si každý poradí, jak umí; a sociálními postoji, tedy pomocí potřebným ze strany státu – zpravidla nějakou formou redistribuce, která předpokládá určitou úroveň solidarity ve společnosti⁴. Rovnost v této triádě v žádném případě neznamená stejnost. Je nadevší pochybnost, že jsme každý jiný, nadaný jinými vlastnostmi, schopnostmi a dovednostmi. Rovnost zde znamená rovnost v důstojnosti a právech. Jen pokud máme všichni stejné výchozí podmínky, můžeme svobodně utvářet svou vlastní individualitu, můžeme rozvíjet své potenciály a být skutečně sami sebou. Tím se naplňuje heslo Svobody. Třetici pak uzavírá Bratrství, které je podle Černého v podstatě jakýmsi zdvojením hesla Rovnost: *„Uvažme nyní tuto rovnost ve vztahu k bratrství: tatáž je rovnost synů vzhledem k otci, který je obdařil rovným dílem své přízně a lásky, ale jejich*

¹ Čapek, J., Čapek, K., *Ze života hmyzu*, s. 106.

² Např. známé „chléb a hry“ ve starověkém Římě.

³ Např. *říšský policejní řád* Ferdinanda I. z roku 1552, první právní norma z oblasti chudinské péče na našem území.

⁴ Matoušek, O., *Slovník sociální práce*, s. 102 a 215.

konkrétní existence i míra úspěchu v životě se budou navzájem velmi nepodobat, neboť jsou nestejní mezi sebou.“⁵. Podle Šamalíka ale, a k této interpretaci se přikláním i já, je to zakotvení právě již zmíněné solidarity: „*Liberální princip odpovědnosti každého za vlastní osud tím není ovšem zrušen, je však doplněn společenskou solidární péčí o vytváření podmínek umožňujících každému zhostit se této odpovědnosti.*“⁶.

Ve druhé polovině 20. století pak řada ekonomů, sociologů či politologů přichází s teorií lidských zdrojů, nebo konceptem lidského potenciálu⁷. Jsou to sice již úvahy o solidaritě na kvalitativně vyšší úrovni, než jak tomu bylo na úsvitu jakékoliv sociální politiky, nicméně hlavním aspektem je stále spíše pragmatismus. Podle nich sociální pohodlí už není cílem, ale nutným předpokladem ekonomického, sociálního a politického rozvoje⁸. Tedy pokud se lidé chtějí mít stále lépe, je nezbytné zajistit každému občanovi určitý sociální standard.

Těmto mým poznatkům nakonec odpovídají i teorie evolučních psychologů o altruismu. Jedni tvrdí, že altruistické chování je motivováno snahou podpořit vlastní nebo příbuzné geny, a proto jsme nejvíce ochotni obětovat svým příbuzným, méně občanům svého státu, ještě méně příslušníkům své rasy atp. Jiní vysvětlují altruismus principem reciprocity, pomoc druhým poskytujeme jen tehdy, dá-li se očekávat, že nám bude oplacena. Přesto však tyto přístupy nedokáží vysvětlit všechno prosociální chování, kterého můžeme být každodenně svědky. Nevysvětlí 1 236 530 lidí, kteří v roce 2008 v ČR dobrovolně pracovali v neziskových organizacích; ani 45 388 lidí, kteří v nich byli v témže roce zaměstnáni⁹, ačkoliv řada z nich by jistě získala lépe placenou práci v ziskovém sektoru. Zdá se, že nad tato materialistická pojetí existují přece jenom ještě určité morální imperativy, které se historicky vyvinuly, a které na každého jedince více či méně působí v důsledku jeho socializace¹⁰.

Z tohoto důvodu bych chtěla, aby i tato moje práce alespoň částečně přispěla k lepšímu povědomí a větší prestiži nanejvýš důležité činnosti celé řady pracovníků a organizací, poskytujících sociální služby.

V první části své práce se zabývám historickým vývojem sociálního zabezpečení a zvláště pak sociálních služeb, během kterého se konstitovalo pojetí jednotlivých institutů v této oblasti a má tak podstatný vliv i na jejich současnou podobu. Aktuálně platnou právní

⁵ Černý, V. podle Potůček, M., Křížovatky české sociální reformy, s. 36.

⁶ Šamalík, F. podle Potůček, M., Křížovatky české sociální reformy, s. 42.

⁷ Samostatný koncept lidského potenciálu vzniká na území tehdejšího Československa z důvodu jeho izolovanosti, jinak je ale v podstatě paralelní s teorií lidských zdrojů.

⁸ Potůček, M., Křížovatky české sociální reformy, s. 14 an.

⁹ Ekonomické výsledky neziskových institucí (2004 až 2008) [online], Český statistický úřad.

¹⁰ Nakonečný, M., Sociální psychologie, s. 221 an.

úpravou sociálních služeb v ČR a problémy, se kterými se v této souvislosti potýkají jejich uživatelé, poskytovatelé i orgány veřejné správy, se věnuji v další části své práce. V poslední části se pak zabývám nestátními organizacemi, které v poskytování sociálních služeb nabývají na stále větším významu. Tato práce je dokončena k právnímu stavu dne 31.7.2011.

1. Historický vývoj sociálního zabezpečení se zvláštním zřetelem k sociálním službám

Na začátku své práce považuji za vhodné vymezit pojem sociálních služeb. Každý pojem v právu lze standardně vykládat jazykově, logicky a systematicky, nadstandardně pak historicky a teleologicky, popřípadě komparativně¹¹. Řada autorů¹² se proto zabývá i jazykovým výkladem, ovšem v případě sociálního zabezpečení se mi zdá nejpřínosnější věnovat se zejména jeho historickému vývoji. Z něj totiž vyplývají jak některé zvláštní jazykové aspekty v této oblasti, tak i logické a systematické souvislosti, které jsou ovšem často nelogické a nesystematické.

1.1 Od historických kořenů k moderním systémům sociálního zabezpečení

Již od starověku byli panovníci nuceni řešit problém starých, nemocných, z jiných důvodů práce neschopných a chudých. Jak již ale bylo řečeno výše, společnost se před nimi pouze bránila, tito lidé byli trestáni, vylučováni ze společnosti a dokonce zabíjeni¹³. Represivní charakter sociálních opatření byl na našem území částečně zmírněn až *dvorskými dekrety Josefa II.* z let 1782 – 1786, v nichž panovník doporučuje zřizování farních chudinských ústavů. Tyto právní normy však měli charakter pouhých doporučení, proto i nadále měla jakákoliv podpora chudých povahu dobrovolnou a spíše soukromou.

Od středověku se v souvislosti s rozmachem křesťanství rozvíjí první jakási institucionalizovaná chudinská péče poskytovaná kláštery, později, jak již bylo řečeno, farnostmi. Dá se tedy říci, že první takovou péči poskytovala právě nestátní organizace a že se jednalo převážně právě o sociální služby – církev poskytovala zejména stravu a přístřeší, nanejvýš se mohlo jednat o věcnou dávku v podobě šatstva.

¹¹ Gerloch, A., Teorie práva, s. 131 – 136.

¹² Např. Tomeš, I., Sociální politika, s. 20.

¹³ Koldinská, K., Sociální právo, s. 5.

Důležitým mezníkem ve vývoji péče o chudé byly tzv. „Alžbětinské zákony“ a to *kodeks chudých* z roku 1597 a *chudinský zákoník* z roku 1601. Tyto zákony jsou jednak prvními právními předpisy v této oblasti s celostátní působností a jednak přenášejí odpovědnost za chudé na obce. Tento trend se prosazuje i v ostatních zemích, i když na našem území jen velmi pozvolna. Roku 1785 panovník nařízením pro Království české uložil povinnost pečovat o práce neschopné nejprve vrchnosti a teprve *prozatímním obecním zřízením, č. 170/1849 ř. z.* byla tato odpovědnost přenesena na obce. Chudinská péče podle tohoto zákona pak byla provedena *zákonem o domovském právu, č. 105/1883 ř. z.* a *chudinským zákonem, č. 59/1868 čes. z. z.*

Nutno ještě poznamenat, že až do prozatímního obecního zřízení měla jakákoliv chudinská péče charakter almužny, tedy na služby či dávky chudému nevznikal žádný právní nárok. Chudinský zákon pak pro vznik nároku stanovil jako podmínky „*domovské právo v obci, chudobu – tedy nedostatek příjmu a žádný majetek k tomu, aby se chudý mohl zaopatřit sám, neschopnost výdělků a nedostatek osob povinných k jeho zaopatření.*“¹⁴. Domovské právo bylo možné nabýt buď původně (originárně) a to dosažením veřejného úřadu nebo výslovným přijetím do obecního svazku ze strany obce. Takové přijetí mohlo být buď dobrovolné, nebo nucené. K nucenému přijetí docházelo, zdržoval-li se dotyčný dobrovolně a nepřetržitě na území obce, aniž by zatěžoval právě veřejné chudinství. Druhý způsob nabytí domovského práva byl odvozený (derivativní), k němuž docházelo narozením, legitimací nemanželského dítěte a provdáním se¹⁵. Nárok na časově omezenou chudinskou péči však mohl vzniknout i přespolnímu, tedy tomu, který neměl domovské právo v příslušné obci, pokud poskytnutí péče nesneslo odkladu nebo v příslušné obci onemocněl a bez újmy způsobené sobě nebo druhým nemohl být propuštěn z opatrování. V takovém případě pak měla příslušná obec regresní právo vůči obci, která byla domovskou obcí přespolního. Péče se poskytovala buď jako uzavřené chudinské zaopatření – v ústavech, nebo volné zaopatření – mimo ústavy. Dále zákon rozlišoval podporování pravidelné, přechodné a naturáliemi, přičemž výši i způsob zaopatření určovala obec na základě správního uvážení. Podle § 2 chudinského zákona „*Pokud chudí dojítí nemohou podpory nevyhnutelné ani od své rodiny, ani z některého jiného důvodu zákonního, ani od jednot, fundací nebo pokladnic opatrovacích, na nichž jich dle práva soukromého mohou žádati, tedy jim ji má poskytnouti*

¹⁴ Koldinská, K., Sociální právo, s. 10.

¹⁵ Stojí za povšimnutí, že o znovuzavedení domovského práva se zpočátku uvažovalo i při přípravách sociální reformy po roce 1989.

nejprve obec, pak teprve okres a konečně země.“¹⁶. Z tohoto ustanovení vyplývá, že podpora ze strany obce byla subsidiární vůči rodině, jiným systémům veřejného zabezpečení a soukromoprávním subjektům. V případě tak vysokých nákladů, že je nebylo možné pokrýt z obecních rozpočtů, vznikala subsidiární povinnost též vyšším územně samosprávným celkům. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu byla tato povinnost též absolutní, tedy nebylo možné se jí zbavit poukázáním na nedostatek prostředků v obecním rozpočtu¹⁷.

Z uvedeného vyplývá, že úprava chudinské péče v chudinském zákoně je již poměrně moderní. Její velkou předností je značná decentralizace sociální péče. Při obci bylo možné zřizovat zvláštní komise, tzv. chudinské rady, v rámci nichž ve větších obcích působili tzv. „otcové chudých“, kteří byli v přímém kontaktu s chudými a obcí, při níž působili, o nich podávali svá dobrozdání. Touto organizační strukturou byl dán základ pro individualizaci sociální péče. Také je zde poprvé prolomen represivní charakter dosavadních opatření, i když i v tomto zákoně lze ještě zaznamenat některé jeho pozůstatky. Tak např. bylo možné umístit chudého do ústavu, odporovalo-li jeho chování zájmům obce.

Současně s tímto vývojem dochází ve 2. polovině 18. století k položení základů sociálního zaopatření, někdy nazývaného také státní zaopatření. V souvislosti s postupným rozpadem feudálního zřízení a s nahrazením šlechty ve státním aparátu laickými úředníky vzniká problém jejich zaopatření pro případ nemoci či stáří, protože na rozdíl od urozených neměli tito žádné statky. Proto nejprve Marie Terezie vydává v roce 1771 *penzijní normál pro vdovy a sirotky po zaměstnancích*, kteří věrně sloužili a poté Josef II v roce 1781 *penzijní normál pro zaměstnance*, kteří se po alespoň deseti letech uspokojivé služby stali práce neschopnými. Pro tyto dávky je charakteristické, že na ně není třeba přispívat ze svého příjmu, nýbrž jsou plně financovány ze státního rozpočtu¹⁸.

Vedle toho od středověku vznikají svépomocné podpůrné spolky, které si zakládají především horníci a později i některé řemeslnické cechy a tovaryšská bratrstva jako jakési předchůdce odborových organizací. V rámci těchto spolků jsou zakládány bratrské pokladny na podporu svých starých či práce neschopných členů a jejich rodin, popř. pozůstalých po členovi, který následkem pracovního úrazu zemřel. Do těchto pokladen přispívali samotní členové, později ale i jejich zaměstnavatelé. První záznam o hornické vzájemnostní pokladně

¹⁶ § 2 chudinského zákona, č. 59/1868 čez. z. z. podle Koldinská, K., Marková, H., Sociální pomoc a právo, s. 13 – 14.

¹⁷ Judikatura nejvyššího správního soudu č. 3412 podle Koldinská, K., Marková, H., Sociální pomoc a právo, s. 15.

¹⁸ Tento systém navázal na starověkou tradici, kdy panovník zpravidla zabezpečil své vysloužilé vojáky a jejich rodinné příslušníky.

pochází už z roku 1527. Tyto tendence byly podporovány i ze strany státu řadou dílčích opatření, která směřovala k postupnému rozšiřování těchto pokladen¹⁹.

V důsledku řady změn, které odstartovalo nejprve zrušení nevolnictví roku 1781, následováno velkými přesuny obyvatelstva do měst a rostoucím podílem průmyslové výroby, dochází v 2. polovině 19. století k značným sociálním nepokojům. Ve snaze je řešit, ale hlavně dostat pod kontrolu finanční prostředky vzájemnostních pokladen, ze kterých byly mimo jiné také hrazeny sociální protesty dělnictva, dochází konečně k ustavení povinného systému sociálního pojištění pro široké vrstvy obyvatelstva. Není to tedy ještě všeobecný systém pro všechny obyvatele, ale nejprve pro ty sociálně nejohroženější. V Německu se tohoto úkolu ujal kancléř Otto von Bismarck a v roce 1883 je uzákoněno nemocenské, v roce 1884 úrazové, v roce 1884 starobní a v roce 1889 invalidní pojištění. Zanedlouho poté přichází se stejnou reformou pro rakouskou část Rakousko-Uherska i ministerský předseda Eduard Taaffe a je přijat *zákon č. 1/1888 ř. z., o úrazovém pojištění dělníků, zákon č. 33/1888 ř. z., o nemocenském pojištění dělníků, zákon č. 127/1889 ř. z., o bratrských pokladnách dle obecního zákona horního*²⁰ a *zákon č. 1/1907 ř. z., o penzijním pojištění zřízců ve službách soukromých a některých zřízců ve službách veřejných*. Z uvedeného výčtu je zřejmé, že důraz byl kladen zejména na úraz a nemoc, návrh zákona o penzijním pojištění dělníků nebyl do roku 1918 dokončen. Tato skutečnost byla patrně způsobena tím, že v důsledku zavádění strojů do výroby docházelo k většímu počtu úrazů a proto byla tato problematika v té chvíli nejpálčivější.

1.2 Vývoj v Československu v letech 1918 – 1945

Po první světové válce bylo v první řadě potřeba rychle reagovat na její ničivé důsledky. Nejenže naše nově vzniklá republika, jakož i jiné země, právě procházela ekonomickou krizí, ale bylo třeba se postarat o celou řadu válečných veteránů, vdov a sirotků. *Zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého* byl recipován právní řád Rakouska-Uherska, neodporoval-li republikánskému zřízení, tedy i výše zmíněné zákony sociálního zabezpečení.

V oblasti chudinské péče nedošlo k výraznějším legislativním změnám, pouze k lepšímu uplatňování právních předpisů, kdy obce vyvíjely daleko větší aktivitu, zakládaly

¹⁹ Např. *horním zákonem, č. 146/1854 ř. z.* bylo zřizování hornických bratrských pokladen uloženo povinně.

²⁰ Tento zákon na základě obecního zákona horního, kterým vznikla horníkům povinnost zřizovat bratrské pokladny, zavádí zvláštní instituci spravující nemocenské a úrazové pojištění.

různé chudobince, starobince, sirotčince, obecní kuchyně apod. Dále dochází k velkému rozmachu dobročinných spolků a humanitárních organizací, který vede až k odlišení veřejného chudinství od soukromého. Tuto soukromou iniciativu podporuje i stát, jak vyplývá z § 29 chudinského zákona, který ukládá obcím „*podněcovat ke zřizování pomocných a bratrských pokladen a dobrovolných bratrských ústavů, aby tyto subjekty mohly zabezpečit organizaci péče*“²¹. Jediné, co by bylo třeba ještě zlepšit v rámci těchto dobrovolných aktivit, byla jejich nedostatečná koordinace ze strany státu. Tato neorganizovanost pak měla za následek, že v některých oblastech se jednotlivé formy sociální péče překrývaly, zatímco v jiných se jí zcela nedostávalo, některým osobám se mohlo dostávat zdvojené podpory, zatímco jiným zase nedostatečné²². Takové vynakládání prostředků pak bylo zcela neefektivní. Mezi nejvýznamnější dobrovolné spolky té doby patřili zejm. *Masarykova liga proti tuberkulóze, Spolek péče o hluchoněmé, Čs. ústředí péče o slepé, spolek „Humanita“, Čs. Červený kříž, Charita, „České srdce“, Armáda spásy, Spolek sv. Marie Anežky* atd. Koncem roku 1931 bylo v ČSR přes 5000 spolků a 8800 ústavů a zařízení pro dobročinnou a humanitární péči²³.

Co se týče sociálního pojištění, další vývoj byl ve znamení sjednocování pojistných systémů, aby došlo k většímu zjednodušení jejich správy a větší přehlednosti vyplácených dávek, a rozšíření jejich osobního rozsahu, aby jimi mohla být zabezpečena co možná největší část obyvatelstva.

K těmto změnám ovšem docházelo postupně, např. v roce 1921 došlo k úpravě penzijního pojištění železničních zaměstnanců a v roce 1922 k úpravě nemocenského pojištění horníků. K významnější reformě došlo až *zákonem č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří*. Tento zákon byl koncipován jako základní zákon, podle něhož měli být pojištěni všichni zaměstnanci, jestliže nebyli tímto zákonem z pojištění výslovně vyloučeni. Podle tohoto zákona byli pojištěni „*zaměstnanci, tedy ti, kdo v republice Československé vykonávali práce nebo služby na základě smluveného poměru pracovního, služebního nebo učňovského a nevykonávali je jako vedlejší zaměstnání nebo příležitostně. Pojištěni byli i zaměstnanci, kteří vykonávali přechodně práce mimo území státu. Pojištěni byli např. i domácí dělníci, pojistná povinnost mohla být rozšířena i na živnostníky, kteří se zaměstnávají domácí prací. Povinnost účasti na důchodovém pojištění se dále vztahovala na občany, vykonávající zákonitou prezenční službu dle branného*

²¹ § 29 chudinského zákona, č. 59/1868 čez. z. z. podle Koldinská, K., Sociální právo, s. 15.

²² Kallab, J., Engliš, K. podle Koldinská, K., Marková, H., Sociální pomoc a právo, s. 15.

²³ Víšek, P. in Tomeš, I., et al., Právo sociálního zabezpečení, s. 73.

zákona.²⁴ Podle Štangové se tato úprava ovšem vztahovala „v podstatě pouze na dělníky“²⁵. Určité skupiny obyvatelstva pak byly úmyslně pojištěny podle zvláštních zákonů, aby se jim dostalo zvláštních privilegií za prokázané služby státu. Vznikl tak zákon č. 221/1925 Sb. z. a n., o nemocenském pojištění veřejných zaměstnanců a zákon č. 26/1929 Sb. z. a n., o pensijním pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách.

Toto řešení pak někteří autoři hodnotí jako pokrokové, kdy většina obyvatel byla přece jenom pojištěna v rámci jednoho systému sociálního pojištění²⁶, jiní o něm však hovoří jako o organizačně dosti roztržštěném, diferencovaném podle stavovské příslušnosti, kdy preferováni byli zejména státní zaměstnanci²⁷. Podle mého názoru měl zákon o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří ušlechtilý cíl, který se bohužel ve své době nepodařilo naplnit bezrezbytku. Vynětí určitých skupin obyvatelstva z tohoto pojistného systému ovšem považuji za odůvodněné, toto řešení je v souladu s evropskou tradicí poskytování zvláštních sociálních výhod některým skupinám veřejných zaměstnanců jako kompenzace za určitá omezení vyplývající z jejich postavení.

V období protektorátu Čechy a Morava docházelo k některým změnám v oblasti sociálního pojištění, s cílem přizpůsobit ho tehdejšímu politickému, ekonomickému a sociálnímu podmínkám. Nikdy to ovšem nebylo ku prospěchu pojištěnců²⁸.

1.3 Vývoj v Československu v letech 1946 – 1989

Po 2. světové válce nebylo zákonodárství z období okupace uznáno za součást právního řádu Československé republiky, proto byl i v sociální oblasti obnoven právní stav z 1. republiky.

V oblasti sociálního pojištění poválečnou situaci ovšem značně komplikovala skutečnost, že fondy sociálního pojištění byly buď zabaveny okupanty, nebo znehodnoceny válečným hospodářstvím. Přesto, či právě proto, se pokračovalo v prvorepublikových snahách sjednotit a široce zpřístupnit systém sociálního pojištění. K těmto tendencím významně přispěly i zkušenosti československých exulantů z Anglie. Zde Sir William H. Beveridge právě v roce 1942 zveřejnil „*Report on Social Insurance and Allied Services*“ (Zpráva o

²⁴ § 2 – 4 zákona o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, č. 221/1924 Sb. z. a n. podle Koldinská, K., Sociální právo, s. 14.

²⁵ Štangová, V. In Tröster, P., et al., Právo sociálního zabezpečení, s. 31.

²⁶ Koldinská, K., Sociální právo, s. 15.

²⁷ Štangová, V. in Tröster, P., et al., Právo sociálního zabezpečení, s. 32.

²⁸ Štangová, V. in Tröster, P., et al., Právo sociálního zabezpečení, s. 32.

situaci v sociální oblasti ve Velké Británii), ve které poprvé použil termínu „welfare state“ jako protikladu k americkému sociálnímu liberalismu. Překlad tohoto pojmu do češtiny je vzhledem k naší socialistické minulosti poněkud komplikovaný, někteří autoři jej překládají jako „stát sociálního zabezpečení“, jiní jako „stát blahobytu“, nebo „stát veřejných sociálních služeb“, nejčastěji se ovšem používá pojem „sociální stát“²⁹. Podle Beveridge má sociální stát usilovat o uspokojení základních potřeb člověka tím, že bojuje proti tzv. pěti základním „sociálním zlům“: 1. nevědomosti (ignorance), 2. nečinnosti (idleness), 3. nemoci (disease), 4. nouzi (want), 5. zanedbanosti (squalor)^{30,31}. Podle jeho návrhu byl v Anglii v roce 1948 poprvé zaveden skutečně všeobecný systém sociálního pojištění pro všechny, bez rozdílu profese, tzv. národní pojištění.

Právě tyto ideje spolu s prací pojistných matematiků vyústily i v Československé republice k přijetí skutečně pokrokového a na svou dobu moderního *zákonu o národním pojištění, č. 99/1948 Sb.*, který konečně sjednotil dosud stále roztržštěnou úpravu sociálního pojištění, všechny dávky zvýšil, do jisté míry zrovnoprávnil postavení dělníků a ostatních zaměstnanců a poprvé rozšířil důchodové zabezpečení i na samostatně hospodařící občany. Bohužel to byl na dlouhých 40 let poslední demokratický zákon v sociální oblasti.

V rámci politických změn po únoru roku 1948 se československá sociální politika začala vyvíjet zcela jiným směrem. Podle sovětského vzoru přijala paternalistický model sociální ochrany, kdy stát zcela přebírá odpovědnost za „blaho“ občanů jako vyjádření distributivního charakteru socialistické ideologie.

Prvním krokem v těchto změnách bylo zestátnění zdravotnictví v roce 1950, následované *zákonem č. 102/1951 Sb., o přebudování národního pojištění*, jímž bylo odděleno důchodové pojištění od nemocenského pojištění a provádění nemocenského pojištění bylo svěřeno Revolučnímu odborovému hnutí. *Zákonem č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců* pak byla zavedena všeobecná bezplatná zdravotní péče hrazená ze státního rozpočtu a rovněž dávky nemocenského hradil stát.

Zákon o nemocenském pojištění zaměstnanců doplňoval *zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení*, čímž došlo k oddělení nemocenského pojištění a sociálního zabezpečení a také k zúžení pojmu sociálního zabezpečení na důchodové zabezpečení a sociální péči³². Nejenom že pojem „sociální zabezpečení“ je všude jinde, a i my dnes se

²⁹ Kotous, J. in Kotous, J., Munková, G., Peřina, P., Úvod do sociální politiky, s. 51.

³⁰ Tomeš, I. in Tröster, P., et al., Právo sociálního zabezpečení, s. 5.

³¹ Tyto myšlenky ovládly poválečné pojetí sociální politiky a měly vliv i na první formulaci sociálních práv jako přirozených práv ve *Všeobecné deklaraci lidských práv* OSN z roku 1948.

³² Termín „sociální péče“ nahradil do této doby užívaný pojem „chudinská péče“.

k tomuto pojetí vracíme, používán šířeji, ale hlavně se v něm odráží již zmíněná koncepce sociální politiky sovětského vzoru. V anglicky, francouzsky, německy i španělsky mluvících zemích se používá pojmu „sociální bezpečnost“ (social security, securité social, Sozialsicherheit, seguridad social), jako výrazu pro činnost směřující k určitému stavu, jako sociální zajištění lidských práv. Nejde tedy o výsledný stav, o péči o občany převzatou státem jako nástroje manipulace, jaký je vyjádřen v pojmu „sociální zabezpečení“³³.

V souladu s koncepcí tohoto zákona byla veškerá sociální péče vykonávána centralizovaně státem. Byla zrušena odpovědnost obcí a tím i daleko individualizovanější péče známá z první republiky. Dobrovolné organizace mohly v sociální oblasti nadále působit už jenom při zřizování, provozování a udržování ústavů sociální péče. Zároveň se zvětšil počet i výše poskytovaných dávek, což vedlo k nemalým nárokům na státní rozpočet.

Zanedlouho poté byl přijat *zákon* stejného názvu č. 101/1964 Sb., který z důvodu nízké efektivity socialistického hospodářství dávky opět snížil. Zajímavé je, že část patá tohoto zákona pojednávající o sociální péči, se nazývá „služby sociálního zabezpečení“, přestože upravuje vedle sociálních služeb v pravém slova smyslu pochopitelně i peněžité dávky. Důraz na sociální služby vyplývá i z ustanovení § 76 tohoto zákona, ve kterém je občanům těžce poškozeným na zdraví zaručeno „*poskytování služeb, popřípadě peněžitých příspěvků k překonání obtíží, jež jim způsobují uvedené vady.*“³⁴, peněžité příspěvky byli tedy vypláceny až subsidiárně, nedalo-li se uspokojivého stavu dosáhnout sociálními službami. V zásadě pozitivně lze též hodnotit rozšíření forem pomoci těmto občanům, kdy oproti předchozí úpravě, která znala pouze ústavní péči, upravuje tento zákon pro tuto skupinu občanů i účast na společném stravování, pečovatelskou službu, poskytování pomůcek k odstranění, zmírnění nebo překonání následků jejich poškození, popřípadě peněžité příspěvky na jejich opatření. Naopak k negativním stránkám tohoto zákona patří to, že dobrovolné organizace zde nejsou uvedeny už ani jako zřizovatelé či provozovatelé ústavů sociální péče, přestože takovou možnost výslovně nevylučuje.

O jedenáct let později byl přijat další *zákon* stejného názvu č. 121/1975 Sb., který významně upřednostňoval rodiny s dětmi, což mělo za následek populační boom, jehož nepříznivé důsledky se projevují dodnes³⁵. Podle Štangové se těmito opatřeními „*vláda v období probíhající normalizace snažila vytvořit „příznivý“ dojem alespoň u některých*

³³ Tomeš, I. in Tröster, P., et al., Právo sociálního zabezpečení, s. 3.

³⁴ § 76 zákona o sociálním zabezpečení, č. 101/1964 Sb. podle Koldinská, K., Marková, H., Sociální pomoc a právo, s. 16.

³⁵ Např. nejprve došlo k nedostatečným kapacitám zařízení předškolní péče, poté k jejímu nadbytku atp. Přibližně od roku 2000 se tento boom v mírnější podobě opakuje s tím, jak děti ze 70. let dospívají do fertilního věku.

*vrstev obyvatelstva.*³⁶. Další novinkou tohoto zákona bylo zavedení péče o společensky nepřizpůsobené občany. V současných moderních západoevropských a severoamerických státech je péče o takové osoby svěřena právě nestátním organizacím. Takový systém umožňuje postarat se i o ty, jejichž životní styl není v souladu s obecnými společenskými konvencemi, aniž by tato péče byla hrazena všemi daňovými poplatníky. Stát může přesto takovou aktivitu podporovat, ovšem činí tak smluvně³⁷. Proto je řešení obsažené v tomto zákoně poněkud odvážné. Na druhou stranu ovšem vzhledem k formulaci tohoto ustanovení, podle kterého jsou zaměstnavatelské organizace povinny přijmout takového občana, pokud jej národní výbor doporučil, a pomáhat mu v zařazení do řádného občanského života³⁸, se nabízí i jiné vysvětlení. Totiž že tato úprava mohla sloužit „jako prostředek k „očistění“ normalizované společnosti od „nevyhovujících“ jedinců a jejich sledování a směřování k „nápravě“ v zaměstnání.“³⁹.

O dalších 13 let později byl přijat poslední ze série zákonů stejného názvu č. 100/1988 Sb., který je částečně platný dodnes. Od svých předchůdců se opět lišil v podstatě zejména výší dávek. Po období neúspěšného hospodářského vývoje v 80. letech, se vláda opět pokoušela získat obyvatelstvo štedřejší sociální politikou.

Lze tedy shrnout, že sociální zabezpečení v socialistickém Československu se vyznačovalo aktivní rolí státu jako distributora „blaha“ a pasivní rolí občana jako příjemce tohoto „blaha“; financováním výhradně ze státního rozpočtu, které ve spojení s nízkou efektivitou hospodaření nebylo nadále udržitelné; centralizací sociální správy a absencí reálného dialogu mezi poskytovateli a příjemci sociálního zabezpečení; roztržitostí právní úpravy zejména v oblasti rodinných dávek; nerovným přístupem k různým skupinám obyvatelstva podle jejich politické žádoucnosti a neflexibilitou danou opět politikou nepřijatelností potřebných změn.

1.4 Sociální reformy po roce 1989

Vzhledem k výše řečenému bylo po roce 1989 zřejmé, že je naprosto nezbytné provést radikální reformu i v sociální oblasti. Už v září roku 1990 byl publikován vládní dokument „Scénář sociální reformy“, který stanovil čtyři její hlavní cíle: pluralizaci – vytvoření

³⁶ Štangová, V. in Tröster, P., et al., Právo sociálního zabezpečení, s. 34.

³⁷ Tomeš, I., Sociální politika, s. 29.

³⁸ § 97 odst. 3 zákona o sociálním zabezpečení, č. 121/1975 Sb. podle Koldinská, K., Marková, H., Sociální pomoc a právo, s. 17.

³⁹ Koldinská, K., Marková, H., Sociální pomoc a právo, s. 17.

legislativní báze pro zapojení i nestátních subjektů do systému sociálního zabezpečení; privatizaci – přenesení odpovědnosti za sociální situaci na občana samého, kdy stát plní roli pouhého garanta přirozených sociálních práv; demokratizaci – zavedení sociální samosprávy ve formě sítě sociálních správ vykonávaných odděleně od obecné veřejné správy a někdy též uváděnou⁴⁰ univerzalizaci – odstranění rozdílů mezi různými skupinami obyvatel⁴¹.

Samotná reforma pak probíhala ve třech vlnách⁴². Ze všeho nejdříve bylo nutné vytvořit jakousi „záchrannou sociální síť“, aby se předešlo masovému propadu obyvatelstva do chudoby při následných hospodářských a sociálních změnách. Došlo k tomu především přijetím zákonů č. 463/1991 Sb., o životním minimu a č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti a zavedením státního vyrovnávacího příspěvku pro každou rodinu. Dalším krokem bylo zavedení všeobecného zdravotního pojištění spravovaného zdravotními pojišťovnami, jako na státu nezávislými právníckými osobami. Největší z nich je Všeobecná zdravotní pojišťovna, vedle ní pak vznikaly další resortní, oborové a podnikové pojišťovny. Dále bylo zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti zavedeno sociální pojištění zahrnující nemocenské a důchodové pojištění. Tím byl položen základ pro přechod od systému sociálního zabezpečení poskytovaného státem k systému sociálního pojištění.

Další vlna reforem začala po vzniku samostatné České republiky v roce 1993, jednalo se o přijímání takových zákonů, na jejichž přípravě již bylo možné pracovat déle. Zejména byl přijat zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, doplněný zákonem č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Posledně jmenovaný zákon zavádí nový systém sociální ochrany pro rodiny s dětmi, kdy stát vyplácí jak plošné dávky – nezávislé na výši příjmu, tak adresné dávky – závislé na výši příjmu, aniž by občané do tohoto systému předtím jakkoliv přispívali.

Třetí vlna reforem začíná od poloviny roku 1998 v souvislosti s nástupem sociálnědemokratické vlády. Její reformní snahy vrcholí těsně před koncem volebního období vlády v květnu 2006 legislativní smrští v podobě zákonů č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění a č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

⁴⁰ Např. Samek, V. podle Koldinská, K., Marková, H., Sociální pomoc a právo, s. 18.

⁴¹ Koldinská, K., Marková, H., Sociální pomoc a právo, s. 18.

⁴² Různí autoři (např. Koldinská, Štangová) se mírně rozcházejí v jejich přesném časovém vymezení, jejich podstata však zůstává stejná. Já jsem se přiklonila k časovému vymezení Štangové (Štangová, V. in Tröster, P., et al., Právo sociálního zabezpečení, s. 34 – 35).

Vývoj od nástupu liberální vlády v roce 2006 charakterizuje snaha o reformu veřejných financí. Z tohoto důvodu byl přijat zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů a zákon č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010. Smyslem obou těchto zákonů je novelizace jiných právních předpisů za účelem snížení nákladů státního rozpočtu.

Výsledkem sociálních reforem po roce 1989 je tedy systém sociální ochrany tvořený třemi pilíři: sociálním pojištěním, zahrnujícím zdravotní, nemocenské, úrazové a důchodové pojištění; státní sociální podporou pro rodiny s dětmi a sociální pomocí⁴³ jako „záchranné sociální sítě“, v jejímž rámci jsou upraveny též sociální služby.

2. Sociální služby

Všeobecně přijímaná definice sociálních služeb neexistuje, někteří autoři je definují poukazem na jejich poskytovatele, např. „jde o činnosti (výkony) ve prospěch občanů/uživatelů poskytované: veřejnoprávní institucí přímo, nebo z prostředků veřejnoprávní instituce a za její podpory soukromoprávními institucemi, nebo soukromoprávními institucemi, zpravidla konajícími s akreditací či licenci státní a za jeho odborného dohledu“⁴⁴, jiní zdůrazňují sociální události, které sociální služby pomáhají řešit, např. „představují činnosti napomáhající osobám řešit nepříznivou sociální situaci, do které se dostaly z důvodu věku nebo nepříznivého zdravotního stavu, pro krizovou sociální situaci, životní návyky a způsob života vedoucí ke konfliktu se společností, sociálně nezvýhodňující prostředí, ohrožení práv a zájmů trestnou činností jiné osoby nebo z jiných vážných důvodů“⁴⁵ a další podtrhují jejich účel, např. „jsou poskytovány lidem společensky znevýhodněným, a to s cílem zlepšit kvalitu jejich života, případně je v maximální možné míře do společnosti začlenit, nebo společnost chránit před riziky, jejichž jsou tyto lidé nositeli“⁴⁶. Tento pojem je užíván v širokém kontinuu obecnosti od sociálních služeb jako veškerého konání ve prospěch veřejnosti, zahrnující v to např. i školství a zdravotnictví⁴⁷, až po sociální služby jako součást sociální pomoci spadající do resortu MPSV, tak jak je upravuje zákon č.

⁴³ Pojem „sociální pomoc“ nahradil dříve užívaný pojem „sociální péče“, aby zdůraznil změnu pojetí, kdy občan už není pasivním příjemcem „péče“ poskytované státem, ale kdy je sám odpovědný za svou sociální situaci a stát mu jeho vlastní aktivitu jen umožňuje, zaručuje a „pomáhá“ mu v ní.

⁴⁴ Tomeš, I. in Tröster, P., et al., Právo sociálního zabezpečení, s. 19.

⁴⁵ Králová, J., Rážová, E., Sociální služby a příspěvek na péči, s. 9.

⁴⁶ Matoušek, O., Koldinská, K. in Matoušek, O., et al., Sociální služby, s. 9.

⁴⁷ Např. Potůček, M., Křižovatky české sociální reformy, s. 54 an.

108/2006 Sb., o sociálních službách⁴⁸. V následujícím textu se budu věnovat právě sociálním službám v tomto užším slova smyslu.

Jak již bylo řečeno výše, v rámci sociálních reforem byla s účinností od 1.1.2007 původní úprava sociálních služeb nahrazena úpravou novou. Tato změna bývá dokonce někdy označována za největší změnu v sociální oblasti od dob Marie Terezie⁴⁹. Sociální služby byly zcela nově kategorizovány a jejich nabídka rozšířena o nové moderní typy. Velký důraz je nyní kladen na jejich kvalitu, kterou mají zajistit instituty jako je registrace poskytovatelů sociálních služeb, inspekce kvality poskytovaných služeb nebo úprava předpokladů pro výkon činnosti pracovníka v sociálních službách. Já však za nejvýznamnější změnu považuji zavedení příspěvku na péči a smlouvy o poskytnutí služby mezi jejím poskytovatelem a uživatelem. Tyto dva instituty totiž zásadně mění základní koncepci poskytování sociálních služeb ve smyslu posílení postavení jejich uživatelů v triádě orgán veřejné správy, poskytovatel a uživatel sociální služby.

2.1 Postavení uživatelů sociálních služeb

Starší právní úprava na uživatele sociálních služeb pohlížela pouze jako na pasivní příjemce péče. V takové pozici byli často, ve spojení s nízkou kvalitou služeb, dlouhodobě vystavováni nepříznivým životním podmínkám, které nemohli nijak ovlivnit. To mnohým způsobovalo nepříjemnou frustraci a u některých mohla vznikat i tzv. naučená bezmocnost⁵⁰, vedoucí až k apatii a depresím. Tito lidé přijali jako fakt, že se svým životem nemohou nic udělat a proto se přestaly jakkoliv a o cokoliv snažit.

Příspěvek na péči a smlouva o poskytnutí služby jsou nástroje, jimiž mohou nyní významným způsobem regulovat vlastní situaci. Uživatel se může sám do jisté míry rozhodnout, jakou pomoc si pro sebe opatří. Na druhou stranu zde ovšem vyvstává otázka, zda právě tíživá sociální situace, pro niž lidé sociální službu potřebují, zároveň neimplikuje i určité omezení v jejich rozhodovacích schopnostech a oslabení jejich odpovědnosti za sebe sama.

⁴⁸ § 3 písm. a) SocSl.

⁴⁹ Kramulová, D., *Revoluce v sociálních službách*, s. 32.

⁵⁰ Atkinson, R. L., et al., *Psychologie*, s. 495 – 497.

2.1.1 Příspěvek na péči

Účelem příspěvku na péči je umožnit osobám, které jsou z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu závislé na pomoci jiné fyzické osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti, aby si tuto pomoc podle vlastního uvážení koupili buď od jiné fyzické osoby, poskytovatele sociální služby nebo jiné právnické osoby⁵¹.

Kromě registrovaných poskytovatelů sociálních služeb, kterými mohou být územní samosprávné celky a jimi zřizované právnické osoby, další právnické osoby, fyzické osoby a ministerstvo a jím zřízené organizační složky státu⁵², mohou potřebnou pomoc zajišťovat i rodinní příslušníci popřípadě sousedé či další fyzické osoby. Příspěvek na péči pak hraje důležitou psychologickou úlohu, kdy závislý člověk se již nemusí cítit být svému okolí na obtíž, protože za pomoc může zaplatit. Dokonce se ukazuje, že 72,3 % objemu příspěvků na péči je směřováno za pomoc ze strany fyzických osob a 9,5 % je použito na kombinaci péče od fyzických osob a registrovaných poskytovatelů sociálních služeb⁵³. Tím ale vyvstává otázka, jak kontrolovat, že byla pobírateli příspěvku skutečně poskytnuta kvalitní pomoc a že se tato částka jen nerozplynula v rodinném rozpočtu. Zatímco u registrovaných poskytovatelů sociálních služeb se za tímto účelem provádí inspekce, u fyzických osob je kontrola v praxi téměř nemožná. Tato problematika vedla při projednávání zákona k úvahám o nahrazení finanční částky jakýmsi poukázkami – vouchery, šeky nebo bankovními kartami na sociální služby. Taková úprava ale nakonec přijata nebyla, jelikož by představovala politicky nepřijatelné omezení práv občanů. Někteří odborníci ovšem takové řešení i nadále doporučují alespoň u těch klientů, jejichž schopnost vybrat si službu je výrazně omezena⁵⁴.

Příspěvek na péči, hrazený ze státního rozpočtu, tak sjednotil dřívější úpravu zvýšení důchodu pro bezmocnost a příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu podle *zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení*. Zejména tato poslední dávka byla ze strany veřejnosti často kritizována. Nárok na ni vznikl tomu, kdo celodenně a řádně pečoval o osobu, která byla převážně nebo úplně bezmocná, nebo starší 80 let a částečně bezmocná a jehož příjem nedosahoval zákonem stanovené výše. Tento pečovatel se tedy zpravidla v produktivním věku vzdával kariéry, přičemž možnost přivýdělku mu zákon značně omezoval. Tomu ovšem

⁵¹ § 7 odst. 1, 2 SocSl.

⁵² § 6 SocSl.

⁵³ Vybrané statistické údaje o financování sociálních služeb a příspěvku na péči [online], MPSV.

⁵⁴ Jabůrková, M., et al., *Od paragrafů k lidem*, s. 58.

neodpovídala výše příspěvku. Většina lidí proto byla nucena své nemohoucí příbuzné umístit do zařízení ústavní péče, která byla dotována a proto výhodnější^{55, 56}.

Smyslem této nové úpravy je naopak podpořit osoby závislé na pomoci druhých, aby mohly co nejdéle setrvat ve svém přirozeném prostředí. Právě v sociálně tíživé situaci je pro člověka více než kdy jindy důležité udržet si své společenské vazby, zachovat si své záliby a pokračovat ve svých zvycích. Potřeby člověka totiž nelze redukovat na čistě fyziologické, ale je nutné brát v úvahu i ty sociálně-psychologické, mezi něž patří potřeba bezpečí, afiliace, uznání a popřípadě seberealizace⁵⁷. Zatímco ty první jsou v pobytových zařízeních sociální péče sice jistě uspokojovány daleko jednodušeji a podle nejnovějších lékařských poznatků, ty druhé v nich vždy více či méně strádají. Každý člověk by proto měl mít možnost se rozhodnout, čemu dává přednost. I to má ovšem své meze například u lidí, kteří o sobě nejsou schopni z různých důvodů přiměřeně zodpovědně rozhodovat. Za účelem podpory a odborné pomoci při rozhodování lidí závislých na pomoci druhých jak s příspěvkem naložit například senátor Čáslava na celostátní konferenci SKOKu v Praze roku 2007 navrhoval vytvoření profesionálních informačně poradenských center⁵⁸. Hranice mezi péčí a manipulací je ovšem tenká a je třeba ji neustále velmi obezřetně hledat.

Výše dávky je určena podle stupně závislosti na pomoci jiné fyzické osoby. Zákon rozlišuje čtyři stupně závislosti oproti dřívější úpravě tří stupňů, aby bylo možné potřeby žadatelů zhodnotit dostatečně podrobně a individuálně. Podle některých autorů se ovšem v praxi ukázalo, že ještě vhodnější volbou by bylo pět i více stupňů závislosti, neboť nyní rozdíly mezi jednotlivými stupni představují rozdíl až 4 000 Kč v poskytovaném příspěvku⁵⁹.

Zatímco dříve byl stupeň závislosti posuzován převážně s ohledem na diagnózu, nyní je relevantní její reálný dopad na konkrétní úkony péče o vlastní osobu a úkony soběstačnosti. Zákon uvádí výčet těchto úkonů⁶⁰ a počty nezvládnutých úkonů pro zařazení do každého stupně závislosti⁶¹, konkrétní činnosti, jejichž zvládnutí každý úkon naplňuje, je vymezen v Příloze č. 1 SocSIV. Aby mohl být úkon považován za zvládnutý, musí být osoba schopna provést všechny činnosti daného úkonu. Tak např. pro úkon přípravy stravy je zbytečné, že osoba rozliší jednotlivé druhy potravin a nápojů, pokud nedokáže tyto potraviny vybalit a

⁵⁵ Břeská, N., Vránová, L., Dávky sociální péče, s. 104 an.

⁵⁶ Koldinská, K. in Matoušek, O., et al., Sociální služby, s. 38.

⁵⁷ Nakonečný, M., Psychologie osobnosti, s. 256 – 257.

⁵⁸ Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 58.

⁵⁹ Např. Michalík, J., Smluvní vztahy v sociálních službách, s. 17; Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 58.

⁶⁰ § 9 odst. 1 SocSI úkony péče o vlastní osobu, § 9 odst. 2 úkony soběstačnosti, pro určení stupně závislosti se počty nezvládnutých úkonů podle odst. 1 a 2 sčítají.

⁶¹ § 8 SocSI.

nápoje otevřít. Úkon navíc musí být schopna zvládat dlouhodobě, samostatně, spolehlivě a pokaždé také rozpoznat potřebu daný úkon provést.

Z toho vyplývají i určité modifikace pro osoby mladší 18 let, které některé takové úkony nejsou schopné samostatně zvládnout zcela přirozeně vzhledem ke stupni jejich bio-psycho-sociálního vývoje. Proto osoba mladší jednoho roku věku nemá na příspěvek na péči nárok vůbec⁶² a při posuzování stupně závislosti ostatních osob mladších 18 let se jejich potřeba pomoci a dohledu porovnává s obdobnou potřebou zdravé osoby téhož věku⁶³. Následkem toho dítě od 1 do 3 let věku může být zařazeno nejvýše do I. stupně závislosti, do 7 let nejvýše do III. stupně a teprve dítě starší 7 let věku i do IV. stupně závislosti.

V praxi se ovšem ukázalo, že zvolený výčet posuzovaných úkonů péče o vlastní osobu a úkonů soběstačnosti některé skupiny potřebných obyvatel znevýhodňuje a jiné dokonce vylučuje. To se týká zejména osob se zrakovým, sluchovým nebo mentálním postižením, či s duševním onemocněním. Zákon dále vůbec nepamatoval na lidi vyžadující speciální dietu, jako je tomu například u fenyketonurie, cystické fibrózy, nebo celiakie⁶⁴.

Podle některých autorů je pak systém posuzování stupně závislosti a od toho se odvíjející výše příspěvku dokonce demotivující, protože znamená, že čím více bude člověk nesamostatný, tím více dostane peněz⁶⁵. Já ovšem tento názor nesdílím. Za více peněz je více závislý člověk stejně nucen si opatřit nějaký druh pomoci pro překonání svých obtíží, nezískává tím tedy žádnou výhodu navíc, která by ho motivovala.

Aby ovšem systém i v praxi takto správně fungoval, klade to vysoké nároky na sociální pracovníky obecního úřadu obce s rozšířenou působností, kteří provádí sociální šetření ohledně schopnosti samostatného života žadatele o příspěvek v jeho přirozeném prostředí, popřípadě posudkových lékařů, kterých může okresní správa sociálního zabezpečení při svém rozhodování o příspěvku využít⁶⁶. Na základě mé vlastní zkušenosti však soudím, že jejich počet a kvalita odborné připravenosti jsou zatím stále nedostatečné.

Dalším velmi diskutovaným tématem příspěvku na péči je jeho výše. Přestože nebyl nikdy určen k pokrytí všech potřeb vyplývajících z dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, jeho koupěschopnost zejména ve IV. stupni závislosti byla velmi problematičtá. Na to reagovali i zákonodárci a příspěvek v tomto stupni navýšili. Pokud ovšem podle Michalíka dřívějších 11 000 Kč stačilo k zajištění péče v domácím prostředí pobíratele pouze po dobu

⁶² § 7 odst. 3 SocSl.

⁶³ § 10 SocSl (konkrétní modifikace v Příloze č. 1 SocSIV).

⁶⁴ Michalík, J., Smluvní vztahy v sociálních službách, s. 27; Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 51 – 52.

⁶⁵ Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 52.

⁶⁶ § 25 SocSl.

přibližně 7 až 10 dnů⁶⁷, současných 12 000 Kč situaci pořád neřeší. Dalším příkladem mohou být středně těžce závislé osoby starší 80 let, které měly podle dřívější úpravy nárok na zvýšení důchodu pro bezmocnost ve výši 480 Kč a jejich příbuzný, který o ně pečoval, na příspěvek na péči o osobu blízkou 5 400 Kč. Nyní takový člověk dostává příspěvek na péči ve výši 4 000 Kč, celková finanční situace rodiny se tedy zhoršila o 1 880 Kč. Na druhou stranu odhad celkových výdajů státního rozpočtu na tuto dávku pro rok 2007 byl maximálně 9 miliard Kč, jejich skutečná výše však dosáhla téměř 15 miliard Kč⁶⁸. V roce 2009 bylo jenom na dávkách vyplaceno téměř 18 miliard Kč⁶⁹. Je tedy patrné, že zatímco uživatelům sociálních služeb se příspěvek zdá být příliš nízký, státu reprezentovanému jeho orgány se příspěvek a popř. náklady na jeho správu zdají být příliš vysoké. Jak je ale uvedeno v samotné Důvodové zprávě k zákonu o sociálních službách, poskytovaná pomoc má být „*uzpůsobena tak, aby vyhovovala potřebě člověka a nikoliv "potřebám" systému*“ a dále přesto, že má být hospodárná, pojem hospodárnosti v tomto případě znamená, že „*bude zabezpečována tak, aby veřejné i osobní výdaje používané na poskytnutí pomoci v maximálně možné míře pokrývaly objektivizovaný rozsah potřeb*“⁷⁰.

2.1.2 Smlouva o poskytnutí sociální služby

Vůbec poprvé v historii České republiky o poskytnutí sociální služby nerozhoduje autoritativně krajský nebo obecní úřad ve správním řízení jako tomu bylo dříve, nýbrž o ní dva rovnoprávné subjekty – uživatel a poskytovatel sociální služby – uzavírají smlouvu v soukromoprávním režimu. Vzhledem k tomu, o jak radikální změnu se jedná, nepovažují za přiměřené, jak málo prostoru v zákoně o sociálních službách jí zákonodárci věnovali⁷¹. Problém není v tom, že je její úprava obsažena v pouhých dvou paragrafech, zákon totiž odkazuje na ustanovení občanského zákoníku⁷². Ale každý zákon je třeba vykládat systematicky, v širších souvislostech, kde i jeho struktura není jen náhodná a má svůj význam. A zatímco například mlčenlivost, předpoklady pro výkon povolání sociálního pracovníka nebo předpoklady pro výkon činnosti v sociálních službách jsou upraveny v

⁶⁷ Michalík, J., Smluvní vztahy v sociálních službách, s. 27.

⁶⁸ Michalík, J., Smluvní vztahy v sociálních službách, s. 27.

⁶⁹ Vybrané statistické údaje o financování sociálních služeb a příspěvku na péči [online], MPSV, s. 33.

⁷⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 108/2006 Sb., ze dne 14. března 2006 o sociálních službách [online], MPSV, s. 3.

⁷¹ § 90 – 91 SocSl.

⁷² Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

samostatných částech zákona, ustanovení o smlouvě o poskytnutí sociální služby jsou jako Díl 3 součástí Hlavy II Části třetí s názvem Sociální služby.

A i v praxi se ukazuje, že její potenciál není z mnoha důvodů dostatečně využit. Ať už je konkrétní sociální služba určena seniorům, lidem se zdravotním postižením, duševním onemocněním, lidem ohroženým konfliktním způsobem života nebo dětem a mládeži, všechny tyto cílové skupiny spojuje nepříznivá sociální situace, která s sebou nese i zhoršenou výchozí pozici pro rozhodování. Tito lidé mají často nedostatek informací, hůře chápou souvislosti, snadno se nechávají ovlivnit nebo se mohou cítit být pod tlakem. K těmto obecným nedostatkům v jejich rozumových a volních schopnostech Michalík ještě přidává neuspokojivý stav vzdělávání lidí se zdravotním postižením a skutečnost, že dnešní senioři trávili svůj aktivní život ve zcela jiných společenských podmínkách⁷³, což jim jejich postavení při jednáních ještě více znesnadňuje.

Na rozdíl od tohoto autora se ovšem domnívám, že ani mnozí poskytovatelé na tom nejsou s právním povědomím o mnoho lépe. Zejména menším neziskovým organizacím s napnutým rozpočtem rozhodně nezbyvají prostředky na advokáty, o nichž Michalík mluví⁷⁴. Také vzdělávací cykly pro poskytovatele, pořádané MPSV v souvislosti se zaváděním nové právní úpravy, se věnovaly spíše standardům kvality a dotačnímu řízení než smlouvě o poskytnutí sociální služby.

Důsledkem toho je na straně poskytovatelů používání typizovaných smluv a lpění na jejich neměnném znění, což je pochopitelné vzhledem k tomu, že sociální pracovníci jsou jen zřídkakdy právníky. Taková smlouva je pak ale příliš obecná a málo individualizovaná, čímž dochází k porušování standardů kvality⁷⁵.

Problém vzniká i tehdy, je-li součástí smlouvy bezpodmínečný souhlas s dodržováním vnitřních směrnic poskytovatele. Pro uživatele není takové ujednání dostatečně konkrétní a individualizované; pro poskytovatele může být zase neudržitelné zajistit plynulý provoz služby, kde pro každého uživatele jsou nastavena zvláštní pravidla. Obdobná situace nastává, vyžaduje-li poskytovatel ve smlouvě, aby, nedostává-li se prostředků uživateli, chybějící část nákladů uhradil jeho vybraný příbuzný. Zákon takový postup sice umožňuje, ale neukládá ho⁷⁶, je proto nepřijatelné uživatele k přijetí takového závazku nutit; na druhou stranu ani po poskytovatelích nelze spravedlivě požadovat, aby placenou službu poskytovali zdarma.

⁷³ Michalík, J., Smluvní vztahy v sociálních službách, s. 67.

⁷⁴ Michalík, J., Smluvní vztahy v sociálních službách, s. 67.

⁷⁵ Standard č. 4 kritérium b) Přílohy č. 2 SocSIV.

⁷⁶ § 71 odst. 3 SocSl.

Takové situace by se měly zcela přirozeně vyřešit na základě principů smluvní svobody a volného trhu: nebudou-li zájemci o službu vyhovovat nabízené podmínky, opatří si ji u jiného poskytovatele; nebude-li dlouhodobě o určitou službu zájem, zanikne a naopak se rozvine taková služba, která uživatelům vyhovovat bude. Předpokladem tohoto řešení je ovšem dostatečně bohatá síť služeb, kdy si zájemce může skutečně svobodně vybrat. V této oblasti ale, zejména mimo větší města, Česká republika zatím výrazně pokulhává.

2.2 Druhy sociálních služeb

Podle zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, účinného do konce roku 2006, u nás jako sociální služba existovala pouze výchovná a poradenská péče, ústavní sociální péče, péče v ostatních zařízeních sociální péče, pečovatelská služba a stravování. Z uvedeného výčtu je patrné, že nabídka byla dost omezená a v podstatě chyběly služby sociální prevence a integrace. To vedlo k dalšímu přebujelému umístování lidí do ústavů sociální péče a ignoranci celých skupin obyvatelstva, ve zvýšené míře ohrožených sociálním vyloučením a tím sobě i společnosti potenciálně nebezpečným. Nový zákon naopak má tyto dva aspekty sociálních služeb přímo jako jejich definiční znaky: „... se rozumí sociální službou činnost nebo soubor činností podle tohoto zákona zajišťujících pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění nebo prevence sociálního vyloučení“⁷⁷ a konečně upravuje celou řadu nových druhů služeb.

2.2.1 Kategorizace sociálních služeb

Nová kategorizace sociálních služeb se do jisté míry inspirovala úpravou německou. Zákon rozlišuje tři formy, v nichž je možné sociální služby poskytovat. Jsou to služby pobytové, poskytované v rámci ubytování v zařízeních sociální péče; služby ambulantní, za nimiž se do zařízení sociálních služeb dochází; a služby terénní, které jsou poskytovány v přirozeném prostředí jejich uživatelů⁷⁸.

Sociální služby jsou rozděleny do tří základních skupin. První je sociální poradenství, zahrnující základní poradenství, které spočívá v poskytování informací přispívajících k řešení tíživé sociální situace a které jsou povinni poskytovat všichni poskytovatelé sociálních služeb;

⁷⁷ § 3 písm. a) SocSl.

⁷⁸ § 33 SocSl.

a odborné poradenství, které se již konkrétně zaměřuje na určité skupiny obyvatel⁷⁹. Další skupinu tvoří služby sociální péče, jejichž cílem je pomoci lidem zajistit jejich fyzickou a psychickou soběstačnost, aby se mohli co nejvíce zapojovat do běžného života⁸⁰. Poslední skupinu pak tvoří služby sociální prevence, které mají napomáhat lidem, ve zvýšené míře ohroženým sociálním vyloučením pro krizovou sociální situaci, životní návyky a způsob života vedoucí ke konfliktu se společností, sociálně znevýhodňujícímu prostředí a ohrožení práv a oprávněných zájmů trestnou činností jiné fyzické osoby, tuto nepříznivou situaci překonat⁸¹.

Dále zákon vyjmenovává jednotlivé druhy sociálních služeb, přesně definuje jejich obsah a vyjmenovává základní činnosti, které jsou poskytovatelé dané služby povinni nabízet a které si jejich uživatelé mohou nárokovat. Nad rámec těchto základních činností si klient s poskytovatelem sociální služby může fakultativně smluvit i další činnosti. V Části druhé SocSIV je pak tento výčet konkretizován uvedením rozsahu úkonů jednotlivých základních činností každé sociální služby.

Přestože takovouto úpravu zákonodárce zvolil proto, aby uživatele chránil před svévolí poskytovatelů, v praxi toto řešení působí řadu problémů. Pozitivně lze hodnotit daleko širší nabídku služeb, na rozdíl od dřívějšího skromného výběru dnes zákon upravuje 33 druhů sociálních služeb⁸². Stále zde ale nenajdeme některé moderní typy služeb a to zejména takové, které by akcentovaly občanský princip, prvek solidarity a svépomoci, například svépomocné kluby nebo komunity. To souvisí i s téměř chybějící úpravou působení dobrovolníků v sociálních službách⁸³. V praxi je ovšem velká část úkonů realizována právě díky dobrovolnické činnosti a některé organizace jsou na aktivitě dobrovolníků dokonce přímo závislé. Přitom výčet druhů sociálních služeb je taxativní, takže nové druhy, které by flexibilně reagovaly na měnící se potřeby společnosti, nemohou vznikat snadno.

Dále protože zákon předepisuje činnosti, které poskytovatel vykonávat musí, je klientovi opět vnucována péče, kterou si nevyžádal, kterou v konkrétním případě ani nemusí potřebovat a která ho v jeho samostatnosti omezuje a demotivuje. Tato skutečnost pak působí nesnáze i na straně poskytovatelů služeb, kteří se musejí místo klientovi přizpůsobovat systému a uměle a násilně svou činnost přetransformovávat do škatulek předepsaných zákonem. Někteří autoři navíc kritizují „*nejednoznačnou terminologii (např. chráněné*

⁷⁹ § 37 SocSl.

⁸⁰ § 38 SocSl.

⁸¹ § 53 SocSl.

⁸² § 37 – 70 SocSl.

⁸³ § 120 odst. 10 SocSl pouze připouští možnost poskytování pečovatelské služby dobrovolníky podle dosavadních právních předpisů, o ostatních službách ale zákon mlčí.

bydlení lze vykládat více způsoby) a neodpovídající definice (např. azylové bydlení, u kterého se nejedná o prevenci)⁸⁴ zákonného vymezení obsahu jednotlivých druhů sociálních služeb.

Odborníci rovněž kritizují nesystémovost pojetí, kdy je na sociální služby pohlíženo čistě resortně, bez ohledu na souvislosti s ostatními veřejnými službami, které člověk v tíživé životní situaci často potřebuje rovněž využívat. To se týká například asistenčních služeb ve školách, na něž nepamatovala ani úprava SocSl, ani právní předpisy z oblasti školství. Dalším takovým příkladem je nejasné vymezení kompetencí mezi poskytovateli sociálních služeb pro rodiny a orgány zajišťujícími sociálně-právní ochranu dětí. MPSV v této souvislosti zaslalo krajským úřadům dopis, v němž vyjmenovává sociální služby, v rámci nichž by měli mít jejich poskytovatelé pověření i k sociálně-právní ochraně dětí⁸⁵. Podle Jabůrkové a kol. jsou ovšem povinnosti poskytovatelů sociálně-právní ochrany dětí podle *zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí* někdy v přímém rozporu s povinnostmi poskytovatelů sociálních služeb podle SocSl⁸⁶.

Neméně složitý je vztah mezi poskytovateli sociálních služeb a zdravotnickými zařízeními. Zatímco zdravotnická zařízení ústavní péče mohou nově poskytovat i sociální služby, terénní zdravotnická zařízení takovou možnost nemají. Navíc se zařízení ústavní péče poskytující sociální služby nemusejí registrovat jako jiní poskytovatelé a rovněž se na ně nevztahují některé další povinnosti poskytovatelů sociálních služeb⁸⁷. K takové úlevě ovšem neexistuje žádný objektivní důvod. Naopak v zařízeních sociálních služeb, kde je nově možno poskytovat i zdravotní péči, může vzniknout problém při jejím hrazení. Vzhledem k tomu, že jde o nově zavedenou praxi, finanční limity stanovené lékařům zdravotními pojišťovnami s jejím objemem nepočítají a mohou vést lékaře k nepřijatelnému omezování poskytované péče. Zařízení, která spojují zdravotní i sociální služby, jako jsou například hospici, zákon ponechává jako čistě resortní, takže existuje dokonce obava, aby se tímto způsobem finanční prostředky určené na sociální služby vlastně nepřelévaly do resortu zdravotnictví.

2.2.2 Plánování sítě sociálních služeb

Aby byl naplněn jeden z podstatných cílů nové právní úpravy, totiž posílení pozice lidí v tíživé sociální situaci, kdy se nyní mohou sami rozhodnout, jak chtějí svůj problém řešit a svobodně si vybrat pro ně vhodnou sociální službu, musí existovat dostatečně bohatá síť

⁸⁴ Jabůrková, M., et al., *Od paragrafů k lidem*, s. 26.

⁸⁵ § 47 – 50 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

⁸⁶ Jabůrková, M., et al., *Od paragrafů k lidem*, s. 27 – 28.

⁸⁷ § 84 odst. 5 SocSl.

těchto služeb. Je pozoruhodné, že do roku 2007 stát nepovažoval za nutné analyzovat potřebnost služeb a plánovat jejich rozvoj, přestože do této oblasti plynul značný objem finančních prostředků⁸⁸. Vzhledem k jejich nekonceptnímu rozdělování to ale na úrovni poskytovaných služeb nebylo příliš znát.

Povinnost vytvářet střednědobý plán rozvoje sociálních služeb zákon nově ukládá krajům, obce mají pouze takovou možnost⁸⁹. V původním návrhu zákona měly tuto povinnost i obce. Pro celou řadu menších obcí by ovšem taková zátěž byla nepřiměřená a to i z toho důvodu, že komunitní plánování sociálních služeb spadá do samostatné působnosti územně samosprávných celků a proto je financováno z jejich vlastních zdrojů, byť s možnou státní dotací. Proto byl zákon nakonec schválen v tomto znění⁹⁰.

Jestliže je ovšem základním principem komunitního plánování otevřená diskuse zástupců územně samosprávných celků, poskytovatelů sociálních služeb a jejich uživatelů⁹¹, pak by bylo skutečně žádoucí, aby k němu docházelo primárně co nejbližší občanům a tudíž na co nejnížší úrovni veřejné správy. Proto je velmi znepokojující, že zatímco v roce 2007 mělo střednědobý plán rozvoje sociálních služeb zpracováno 151 obcí s rozšířenou působností (obce III. typu) z celkového počtu 205⁹², v současnosti ho má už jen 132 těchto obcí a z dalších 205 obcí s pověřeným obecním úřadem (obce II. typu) už jen 54 obcí⁹³.

Podle Michalíka je takové zakotvení odpovědnosti za síť sociálních služeb nedostatečné, „v žádném případě nemůže zajistit přítomnost potřebné služby v daném místě a čase pro každého uživatele sociálních služeb“ a dále „... nemáme stanoveny, jaký typ či druh sociálních služeb v daném území musí být pro občany zajištěn“⁹⁴. Autor už ale bohužel nepředkládá žádný návrh vhodnějšího řešení. Vzhledem k tomu, jaké komplikace přináší pouhý taxativní výčet existujících sociálních služeb, nepovažovala bych za rozumné zákonem upravovat povinné konkrétní druhy služeb pro dané území. Opět by to znamenalo překážku pro flexibilní změny v této oblasti, které závisí například na měnící se demografické struktuře obyvatelstva, na vyvíjející se politicko-ekonomické situaci státu, na nových trendech v poskytování sociálních služeb atd., tedy na celé řadě nepředvídatelných faktorů.

Jiní autoři v této souvislosti poukazují na nedostatečnou podporu komunitního plánování obcí a krajů ze strany MPSV, které by mělo „vytvářet strategie rozvoje služeb na

⁸⁸ Matoušek, O., et al., Sociální služby, s. 107 – 108.

⁸⁹ § 94 – 95 SocSl.

⁹⁰ Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 30.

⁹¹ Matoušek, O., et al., Sociální služby, s. 113.

⁹² Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 30.

⁹³ Plánování sociálních služeb na obecní úrovni : Seznam obcí [online], MPSV.

⁹⁴ Michalík, J., Smluvní vztahy v sociálních službách, s. 32.

*území ČR a proces jejich plánování metodicky vést, sledovat, vyhodnocovat a využívat*⁹⁵. Podle mého názoru se ale situace v tomto směru od roku 2007, ve kterém byl tento příspěvek publikován, značně zlepšila. MPSV vypracovalo další metodiky, pořádá vzdělávací program pro plánování sociálních služeb a uveřejňuje na svých webových stránkách celou řadu užitečných odkazů a kontaktů⁹⁶.

Problém by mohl ale přetrvávat u takových typů sociálních služeb, k jejichž rozvoji je komunitní plánování z povahy věci nevhodné. Jedná se zejména o služby sociální prevence, které mají pomáhat lidem na okraji společnosti, jako jsou například lidé bez přístřeší, lidé závislí na návykových látkách nebo různé etnické menšiny. Tyto skupiny osob se jen těžko mohou prosadit v konkurenci ostatních lobbyistických sil. V případě terénních sociálních služeb odborníci navíc argumentují tím, že jejich uživatelé se k vyjednávacímu stolu pochopitelně nemohou dostavit vůbec, ani jejich poskytovatelé nejsou schopni jednat ve všech obcích, do kterých za svými klienty dojíždějí, a navíc daleko vhodnějším zdrojem informací o prevalenci, výskytu či kumulaci ohrožených skupin osob jsou statistiky⁹⁷. Situace je o to závažnější, že na střednědobé plány rozvoje sociálních služeb jsou navázány dotace ze státního rozpočtu.

2.3 Financování sociálních služeb

S plánováním sítě sociálních služeb úzce souvisí jejich financování. Obecně existují dva základní modely financování. Převážná část prostředků může plynout buď od uživatelů sociálních služeb anebo z veřejných rozpočtů. Výhodou systému financovaného přímo uživateli je jeho adaptabilita, na základě jejich poptávky přirozeně vznikají takové druhy služeb a v takovém místě, kde jsou potřeba. Stát tento systém pouze reguluje nastavením podmínek pro přiznání sociální dávky osobám odkázaným na pomoc druhých a stanovením maximální výše úhrad za jednotlivé druhy služeb. Jsou-li sociální služby financovány dotacemi z veřejných rozpočtů, pak o jejich síti rozhoduje stát prostřednictvím svých úředníků. K tomu může docházet na různých úrovních státní správy. Plánují-li se sociální služby na centrální úrovni, umožňuje to koncepčnější řešení a přiznání stejné dotace na stejný druh služby na celém území. Plánování na regionální úrovni zase dovoluje lépe reflektovat místní specifika.

⁹⁵ Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 30.

⁹⁶ Plánování sociálních služeb [online], MPSV.

⁹⁷ Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 31.

System financovaný přímo uživateli služeb se možná zdá na první pohled výhodnější. Jak vyplývá z důvodové zprávy, i při vzniku současného zákona o sociálních službách byli zákonodárci vedeni těmito myšlenkami, přestože k dofinancování počítali i s dotacemi. Zatímco náklady na příspěvek na péči odhadovali na 9 miliard Kč, pro veškeré dotace počítali jen se 3 miliardami Kč⁹⁸. Velkým problémem tohoto přístupu jsou ovšem služby sociálního poradenství a sociální prevence, kde z povahy věci princip nabídky a poptávky nefunguje a proto jich většina musí být poskytována zdarma. Pro tyto služby jsou státní dotace ve skutečnosti největším zdrojem financování. Například v roce 2010 kryly dotace MPSV 56 % nákladů služeb sociálního poradenství a 43 % nákladů služeb sociální prevence, celkové výdaje státního rozpočtu na dotace sociálních služeb v tomto roce činily 6,5 miliardy Kč⁹⁹, tedy více jak dvojnásobek původně odhadované sumy.

Podíváme-li se do zahraničí, pak přestože všeobecným trendem ve vývoji sociálních služeb je zdůrazňování postavení uživatelů služeb jako rovnocenných partnerů a posun k vícezdrojovému financování, v žádné z relevantních zemí nebylo financování ze státních popřípadě veřejných rozpočtů zcela potlačeno¹⁰⁰.

V České republice jsou tedy podle platné právní úpravy sociální služby financovány zejména z příspěvku na péči popřípadě z vlastních prostředků uživatelů služeb a z dotací státního rozpočtu. Dalšími zdroji jsou dotace územních rozpočtů v případě poskytovatelů zřizovaných obcemi a kraji; úhrady zdravotních pojišťoven, jde-li o služby zdravotní péče poskytované v zařízeních sociálních služeb; dary od soukromých fyzických či právnických osob; prostředky z vlastní činnosti poskytovatele a popřípadě dotace ESF. Posledně jmenované jsou ovšem určeny na podporu nových rozvojových projektů, mají sloužit k vyrovnávání úrovně v různých regionech EU, rozhodně nemají krýt běžné provozní náklady sociálních služeb.

2.3.1 Cenová regulace sociálních služeb

Příspěvku na péči jsem se dostatečně věnovala již výše, proto se nyní zaměřím na druhou stranu této mince a tou je cenová regulace. Zákon stanoví, které sociální služby se

⁹⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 108/2006 Sb., ze dne 14. března 2006 o sociálních službách [online], MPSV, s. 59.

⁹⁹ Vybrané statistické údaje o financování sociálních služeb a příspěvku na péči [online], MPSV, s. 27.

¹⁰⁰ Koldinská, K. in Matoušek, O., et al., Sociální služby, s. 61 – 62.

uživatelům poskytují bezplatně a které za úhradu¹⁰¹, vyhláška pak určuje maximální výši úhrad za každou sociální službu, popřípadě ubytování a stravu, jsou-li také poskytovány¹⁰².

Účelem této regulace je zabránit vykořisťování uživatelů závislých na poskytování sociální služby. Na druhou stranu maximální částka, kterou mohou poskytovatelé požadovat například za službu osobní asistence, nepokrývá ani mzdové nároky asistenta natož pak ostatní provozní náklady. Paradoxně dotace, z nichž poskytovatelé svou činnost dofinancovali, byly s ohledem na výdaje na příspěvek na péči sníženy. Zároveň ovšem existují případy, kdy jsou maximální částky za stravu a ubytování vyšší než příjmy uživatele¹⁰³.

Jabůrková a kol. jako řešení navrhuji kromě přehodnocení stanovených částek změnit u některých služeb hodinovou sazbu na paušální měsíční platbu¹⁰⁴. To ovšem samo o sobě neřeší neustálý problém nedostatku financí v celém systému sociálních služeb, kdy se prostředků nedostává buď na straně uživatelů, nebo na straně poskytovatelů.

Koldinská k cenové regulaci ještě poznamenává, že brání zcela legitimní možnosti poskytování nadstandardních služeb klientům, kteří jsou ochotni si za takovou péči připlatit¹⁰⁵.

2.3.2 Dotace ze státního rozpočtu

Přestože dotace ze státního rozpočtu jsou jedním z hlavních zdrojů financování sociálních služeb, zákon jejich poskytování upravuje jen velmi stručně a předpokládá jeho konkretizaci v prováděcím právním předpise¹⁰⁶. Dodnes ovšem žádná taková norma přijata nebyla a dotační řízení se opírá pouze o vypracované metodiky MPSV.

Dotace poskytuje MPSV prostřednictvím krajských rozpočtů na základě souhrnných žádostí o dotace podávaných krajskými úřady. Krajské úřady v nich posuzují žádosti jednotlivých poskytovatelů sociálních služeb a navrhuji konkrétní výši dotace. Takto postupují i v případech poskytovatelů, k nimž jsou ve vztahu zřizovatelů. Zda má tento střet zájmů praktický dopad na výši přiznaných dotací se posuzuje jen velmi těžko, neboť nestačí pouze porovnat přidělené finanční částky, na výsledku dotačního řízení se podílí celá řada dalších faktorů jako například druh služby, cílová skupina nebo kapacita poskytovatele. V

¹⁰¹ § 72 – 73 SocSl.

¹⁰² Část druhá SocSIV.

¹⁰³ Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 57.

¹⁰⁴ Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 59.

¹⁰⁵ Koldinská, K. in Matoušek, O., et al., Sociální služby, s. 49 – 50.

¹⁰⁶ § 101 odst. 7 SocSl.

podobných situacích ale obvykle stačí důvodná pochybnost o nepodjatosti k vyloučení osob, kterých se týká, z rozhodování. Přesto tedy, že za konečné rozhodnutí nese odpovědnost MPSV, celý systém působí netransparentně.

Naopak pozitivně lze hodnotit snahu, vyjádřenou jak v zákoně¹⁰⁷ tak v metodice MPSV¹⁰⁸, překonat nevýhody centrálního financování propojením s komunitním plánováním sociálních služeb.

Z pohledu poskytovatelů přinesla současná právní úprava dotací oproti té předchozí velmi žádoucí zrovnoprávnění všech poskytovatelů, neboť o ně musí žádat jak nestátní tak státní subjekty. O dotaci je třeba žádat každý rok znova a není na ni právní nárok. Nejistá je tedy nejenom její výše, ale i skutečnost, zda vůbec bude poskytnuta. V praxi to znamená před koncem každého kalendářního roku strach mnoha zaměstnanců, zda budou mít od ledna ještě práci, a řady uživatelů, zda budou moci i nadále využívat služby, na které jsou zvyklí. Tento systém navíc zejména pro menší organizace představuje značnou administrativní zátěž. Někteří odborníci proto, po vzoru financování v resortu zdravotnictví, navrhuji uzavírání dlouhodobých smluvních vztahů a vznik regionálních sítí, které by byly definovány na základě komunitního plánování¹⁰⁹.

Jabůrková a kol. pak v souvislosti s dotacemi MPSV kritizuje upřednostňování služeb sociální péče před službami sociálního poradenství a sociální prevence, a v rámci služeb sociální péče pak rezidenční zařízení před terénními službami¹¹⁰, což je v příkrém rozporu se současnými vývojovými trendy. Takové výtky se opět jen velmi těžko dokazují, protože tu hraje roli celá řada dalších faktorů. Je ovšem pravdou, že podpora preventivních programů není politicky příliš populární, fungují-li totiž dobře, nic není poznat a teprve selhávají-li, objevují se sociální problémy. V celospolečenském a dlouhodobém horizontu jsou ovšem právě prostředky použité na účinnou prevenci ty nejefektivněji vynaložené.

2.4 Kvalita sociálních služeb

Sociální služby jsou z povahy věci poskytovány velmi zranitelným lidem. Navíc zde často dochází k zásahům do těch nejintimnějších sfér člověka, ať už se jedná o pomoc s

¹⁰⁷ § 101 odst. 2 a odst. 5 písm. b) SocSl.

¹⁰⁸ Část VII č. 4 a část IX č. 2 Metodiky MPSV pro poskytování dotací ze státního rozpočtu.

¹⁰⁹ Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 59.

¹¹⁰ Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 55.

osobní hygienou nebo o podporu při rozhodování se o svém životě. Přesto byla problematika zajištění určité minimální úrovně kvality těchto služeb dlouhou dobu zcela opomíjena¹¹¹.

Nejasnosti ovšem působí už samotné vymezení pojmu kvality v souvislosti se sociálními službami. Michalík například odkazuje na pojetí, které se užívá obecně v systému služeb, a to jako *"schopnost uspokojit zájmy a potřeby zákazníků"*¹¹². Toto tržní pojetí se mi však pro oblast sociálních služeb nezdá příliš vhodné. Významnou roli zde stále hrají značně omezené veřejné prostředky a uživatelé sociálních služeb, přes veškeré úsilí zákonodárců, v praxi nemají a nemohou mít stejně silné postavení jako zákazníci na volném trhu služeb, kteří si službu koupit mohou, ale nevyhovují-li jim podmínky, tak nemusí. Jabůrková a kol. prohlašují za kvalitní služby takové, které *„pomáhají uživatelům žít běžným životem (inkluzivní), naplňovat jejich vlastní cíle (individualizované) a chrání jejich práva a zájmy (bezpečné)"*¹¹³, čímž alespoň velmi rámcově vymezují určitá kritéria kvality. V Důvodové zprávě k zákonu o sociálních službách je zase naznačena úroveň, na které již poskytovaná pomoc bude považována za dostatečně kvalitní, a to bude-li *„zabezpečována způsobem a v rozsahu, který odpovídá současnému poznání a možnostem společnosti"*¹¹⁴. Samotný pojem kvality sociálních služeb však ani tato zpráva ani samotný zákon nedefinuje.

2.4.1 Registrace poskytovatelů sociálních služeb

Celoevropským trendem ve vývoji sociálních služeb je posilování úlohy nestátních organizací. Do účinnosti nového zákona o sociálních službách ale byly tyto organizace pouze evidovány v obecných registrech občanských sdružení a veřejně prospěšných společností bez ohledu na specifika tohoto oboru. To mělo za následek jednak nemožnost jakéhokoliv koncepčního plánování rozvoje sítě sociálních služeb a dále naprostý nedostatek jakékoliv kontroly nad obsahem a kvalitou nabízených služeb.

Nyní lze sociální služby poskytovat pouze na základě oprávnění, které vzniká rozhodnutím o registraci¹¹⁵. Z této povinnosti jsou vyjmuty pouze osoby blízké nebo jiné fyzické osoby, které nevykonávají pomoc jako svou podnikatelskou činnost, osoby usazené v jiném členském státě EU za podmínek stanovených zákonem a zdravotnická zařízení¹¹⁶.

¹¹¹ Jedinou výjimku představovaly některé technické a stravovací normy.

¹¹² Michalík, J., Smluvní vztahy v sociálních službách, s. 21.

¹¹³ Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 35.

¹¹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 108/2006 Sb., ze dne 14. března 2006 o sociálních službách [online], MPSV, s. 3.

¹¹⁵ § 78 odst. 1 SocSl.

¹¹⁶ § 83 – 84 SocSl.

Naopak registrační povinnosti podléhají i obce, kraje, jimi zřizované právnické osoby, MPSV a jím zřizované organizační složky státu, pokud jsou poskytovateli sociálních služeb. To přispívá k vyrovnávání postavení státních a nestátních subjektů.

Na vydání rozhodnutí o registraci je právní nárok, jsou-li splněny zákonem stanovené podmínky. Těmito podmínkami jsou podání písemné žádosti o registraci; bezúhonnost a odborná způsobilost všech fyzických osob, které budou přímo poskytovat sociální služby; zajištění hygienických podmínek, pokud budou služby poskytovány v zařízení; vlastnické nebo jiné právo k objektu či prostorám, v nichž budou sociální služby poskytovány; zajištění materiálních a technických podmínek odpovídajících druhu poskytovaných sociálních služeb a skutečnost, že na majetek žadatele nebyl prohlášen konkurz¹¹⁷. Z tohoto výčtu ovšem pouze podmínka odborné způsobilosti přímo souvisí s kvalitou služeb, ostatní podmínky jsou spíše administrativního charakteru. Mezi odborníky proto panuje obava, že bude registrační povinnost jen formální záležitostí, která jen zbytečně zatěžuje poskytovatele rozsáhlou byrokracií, aniž by významněji přispívala ke zkvalitnění služeb¹¹⁸.

O registraci rozhoduje krajský úřad popřípadě ministerstvo, jedná-li se o zařízení jím zřizovaná¹¹⁹. Krajské úřady také vedou registr poskytovatelů sociálních služeb a MPSV je správcem jeho elektronické podoby¹²⁰. Z elektronické podoby registru je pak generován informační systém o dostupných sociálních službách pro veřejnost¹²¹. Podle názoru některých autorů by měla být veřejně přístupná přímo elektronická podoba registru¹²². Podle mého názoru je ale výhodou stávajícího informačního systému, že umožňuje zadávat vyhledávací kritéria, zároveň nezahlučuje zájemce o službu množstvím příloh a dokumentů a přitom respektuje utajení některých citlivých informací¹²³. Navíc některé jeho počáteční nedostatky byly již odstraněny a tak nově obsahuje i informace o výsledcích provedených inspekci a oblast působnosti organizace, liší-li se od místa jejího sídla. Naopak navázání informačního systému na registr poskytovatelů sociálních služeb způsobuje, že nebude nikdy úplný, protože v něm budou chybět ti poskytovatelé, kteří nepodléhají registrační povinnosti, tedy zdravotnická zařízení a fyzické či právnické osoby usazené v jiném členském státě EU. Celkově však tento systém hodnotím pozitivně a případné námitky na nesystematičnost

¹¹⁷ § 79 SocSl.

¹¹⁸ Jabůrková, M., et. al., Od paragrafů k lidem, s. 28 a 38.

¹¹⁹ § 78 odst. 2 SocSl.

¹²⁰ § 75 – 76 SocSl.

¹²¹ Tento veřejný informační systém je dostupný na adrese:

http://iregistr.mpsv.cz/socreg/vitejte.fw.do?SUBSESSION_ID=1300567338157_2.

¹²² Jabůrková, M., et. al., Od paragrafů k lidem, s. 29 a 33.

¹²³ § 87 odst. 2 SocSl.

informování o dostupných službách¹²⁴ podle mého názoru odporují novému pojetí sociální pomoci jako nástroje k podpoře lidí v jejich samostatnosti a odpovědnosti za řešení vlastní nepříznivé situace.

2.4.2 Inspekce poskytování sociálních služeb

Nastavení jakýchkoliv pravidel by nemělo smysl, pokud by jejich dodržování nebylo kontrolováno. Dalším nezbytným institutem k zajištění kvality sociálních služeb je proto inspekce. Inspekci podléhají všichni poskytovatelé sociálních služeb kromě osob blízkých a jiných fyzických osob, které pomoc neposkytují jako svou podnikatelskou činnost¹²⁵.

Inspekci provádí krajský úřad popřípadě MPSV, je-li vůči danému poskytovateli kraj v pozici zřizovatele¹²⁶. Vlastní inspekční tým tvoří minimálně 3 členové, jde-li o inspekci pobytových služeb, a 2 členové v ostatních případech. Vždy alespoň 1 člen týmu musí být zaměstnancem kraje popřípadě MPSV. V souvislosti se složením inspekčního týmu zákon dále umožňuje účast specializovaného odborníka a také obsahuje ustanovení, které má zamezit podjatosti jeho členů¹²⁷. Vzhledem k tomu ale, jaké důsledky mohou být s výsledkem inspekce spojeny, se tato velmi stručná úprava jeví jako nedostatečná. Je pravda, že od účinnosti tohoto zákona MPSV již vypracovalo profil inspektora včetně jeho kvalifikačních předpokladů¹²⁸, etický kodex inspektorů, metodiku k provádění inspekcí a některé další dokumenty¹²⁹, nicméně absence zákonného a dokonce i podzákonného zakotvení těchto náležitostí nadále vyvolává pochybnosti o autoritě prováděných inspekcí.

Předmětem inspekce je kontrola plnění povinností poskytovatelů sociálních služeb podle § 88 a 89 SocSl a dodržování standardů kvality¹³⁰. Účelem standardů je pomocí souboru zjistitelných a měřitelných kritérií posoudit kvalitu dané služby a možnost porovnat ji s ostatními. U nás standardy kvality sociálních služeb začaly vznikat teprve od roku 1998 v rámci tzv. česko-britské spolupráce a tento proces v roce 2002 vyústil ve zformulování tzv. národních standardů v publikaci MPSV *Standardy kvality sociálních služeb*. Tento dokument

¹²⁴ Jabůrková, M., et. al., *Od paragrafů k lidem*, s. 30.

¹²⁵ § 97 odst. 1 SocSl.

¹²⁶ § 97 odst. 1 písm. a), b) SocSl.

¹²⁷ § 98 odst. 3 – 5 SocSl.

¹²⁸ Bohužel v současné době MPSV z úsporných důvodů potřebný akreditovaný vzdělávací program pro inspektory nepořádá.

¹²⁹ *Kvalita sociálních služeb – inspekce, kontrola* [online], MPSV.

¹³⁰ § 97 odst. 2 SocSl.

byl po menších, ale o to významnějších úpravách převzat do prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálních službách a stal se tak s účinností od 1.1.2007 právně závazný.

Existují dva odlišné pohledy na tyto standardy. Michalík je vnímá spíše jako ideologická východiska, která ale neměla být bez dalšího převzata do právní normy. Nelíbí se mu, že diskuse nad standardy v podstatě od roku 2002 nejen na politicko-správní úrovni, ale i ve vědecko-výzkumných kruzích v podstatě ustala. Stále mu chybí vymezení konkrétních práv a povinností uživatelů sociálních služeb¹³¹. Jabůrkové a kol. nevdí samo převzetí národních standardů do prováděcí vyhlášky, ale naopak právě to, co z původní formulace vypadlo. Přestože právně závazné znění standardů obsahuje všechny povinnosti poskytovatelů sociálních služeb, oproti národním standardům zde chybí popis požadovaného stavu, jehož dosažení je smyslem standardů. Tato skutečnost zejména v souvislosti s neexistencí definice samotné kvality sociálních služeb vede k tomu, že plnění těchto kritérií je pouze formalitou, která o skutečné kvalitě služeb nevypovídá nic. Autoři uvádějí i trefný příklad z praxe: „... poskytovatel naplnil kritérium 2c vyhlášky, které nařizuje, že poskytovatel má písemně zpracována vnitřní pravidla pro přijímání darů a podle těchto pravidel postupuje. Měl zpracována pravidla, která říkala, na jaký účet a jakým způsobem je dar přijat a administrován. Podle těchto pravidel také postupoval. Jediným problémem bylo, že si dotyčný poskytovatel "daroval" desetitisícovou částku z úspor osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům, jejímž opatrovníkem byl ustanoven"¹³². To pochopitelně neznamená, že by náš právní řád takové jednání umožňoval, ale vypovídá to o selhávání takto formulovaných standardů jako kritérií pro posuzování kvality sociálních služeb.

Ať už se ovšem přikloníme k jednomu nebo druhému názoru, smutnou realitou zůstává, že podle 5,1 % uživatelů sociálních služeb se jejich kvalita po zavedení standardů nezvýšila nebo spíše nezvýšila a podle 51,8 % uživatelů zůstala stejná, zlepšila se nebo se spíše zlepšila jen podle 33,2 % uživatelů¹³³.

K problematice standardů ještě Jabůrková a kol. poznamenávají, že by bylo vhodné jejich plnění zařadit mezi podmínky registrace¹³⁴. Jak jsem již uvedla výše, podmínky pro registraci jsou převážně administrativního charakteru a jejich splnění příliš nevypovídá o kvalitě v budoucnu poskytovaných služeb. Nicméně celou řadu kritérií z povahy věci není možné splnit už v okamžiku registrace, jako například kritérium 5b, podle kterého má poskytovatel plánovat společně s osobou průběh poskytování služby s ohledem na osobní cíle

¹³¹ Michalík, J., Smluvní vztahy v sociálních službách, s. 21 a 28 – 31.

¹³² Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 39 – 41.

¹³³ Výzkum postojů uživatelů sociálních služeb [online], IRSS, s. 61.

¹³⁴ Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 44.

a možnosti osoby, nebo kritérium 7b, podle kterého má poskytovatel informovat osoby o možnosti podat stížnost¹³⁵. Pokud by poskytovatelé museli jejich plnění doložit už při své registraci, vedlo by to jen k dalšímu vyprazdňování obsahu standardů a jejich devalvací. Dalším možným řešením je vybrat mezi registrační podmínky jen některá kritéria standardů kvality, což je v podstatě obdoba přidání k registračním podmínkám takové, které se vztahují i ke kvalitě. Jinak považují zařazení plnění standardů kvality mezi povinnosti poskytovatele sociálních služeb za dostačující¹³⁶.

Plnění standardů se hodnotí systémem bodů a to 3 body, je-li kritérium splněno výborně, 2 body, je-li splněno dobře, 1 bodem, je-li splněno částečně, a 0 body, není-li splněno vůbec. Poskytovatel standardy kvality nesplňuje, jestliže některé kritérium označené jako zásadní nesplňuje výborně nebo dobře, nebo celkově získá méně než 50 % maximálního počtu bodů¹³⁷. Nejednalo-li v takovém případě poskytovatel nápravu ani na základě opatření, které mu krajský úřad popřípadě MPSV v rámci inspekce uloží, bude mu odejmuta registrace¹³⁸. Stejná sankce bude uložena i poskytovatelům, kteří přestanou splňovat podmínky stanovené pro registraci podle § 79 a 80 SocSl¹³⁹. Kontrola plnění registračních podmínek byla ovšem pozdější změnou zákona¹⁴⁰ z předmětu inspekce odstraněna.

Postup při provádění inspekce se řídí *zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole*, nestanoví-li zákon o sociálních službách něco jiného. V zákoně o sociálních službách ovšem zvláštní úprava celé řady specifík inspekce sociálních služeb chybí. Michalík upozorňuje zejména na úpravu pohovoru s uživatelem dané služby. Ten je často jediným zdrojem informací o skutečném dodržování kritérií kvality. Aby jím ale opravdu byl, je třeba takovému uživateli zajistit bezpečné podmínky pro jeho svobodné vyjádření, tedy hlavně anonymitu. Podle správního řádu¹⁴¹, na jehož použití zákon o státní kontrole odkazuje¹⁴², se ovšem musí o tomto rozhovoru sepsat protokol včetně údajů umožňujících identifikaci přítomných osob a jejich podpisů¹⁴³.

Jak jsem již uvedla výše, nově se výsledky inspekce uvádějí i ve veřejné podobě registru poskytovatelů sociálních služeb. Ještě před touto změnou Jabůrková a kol. navrhovali

¹³⁵ Příloha č. 2 SocSIV.

¹³⁶ § 88 písm. h) SocSl.

¹³⁷ § 38 odst. 1 a odst. 3 písm. d) SocSIV.

¹³⁸ § 82 odst. 3 písm. c) SocSl.

¹³⁹ § 82 odst. 3 písm. a) SocSl.

¹⁴⁰ Zákonem č. 206/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁴¹ § 18 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁴² § 26 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

¹⁴³ Michalík, J., Smluvní vztahy v sociálních službách, s. 30 – 31.

zveřejňovat tyto informace buď v podobě plného textu jako je tomu například u inspekčních zpráv ze školských zařízení, nebo ve formě hvězdičkového hodnocení jako je tomu například u hotelových služeb¹⁴⁴. Podle mého názoru je hvězdičkový systém značně redukcionistický. Pro potenciálního uživatele, zvláště u tak citlivé věci jakou poskytování sociální služby může být, je důležité vědět, která kritéria kvality a jakým způsobem poskytovatel nenaplnuje a další podrobnosti. Na druhou stranu prostudovat mnohastránkové texty celých inspekčních zpráv, rozhoduje-li se zájemce mezi více poskytovateli sociálních služeb, může představovat skutečně nezvládnutelný úkol, zejména pokud je člověk v kritické situaci a potřebuje pomoc okamžitě. Nakonec zvolená varianta bohužel nemá klady žádného z těchto dvou možných řešení a naopak v sobě spojuje jejich zápory. Ve veřejném registru poskytovatelů je uveden celkový počet hodnocených povinností a počty povinností, které plní částečně a které neplní; dále celkový počet dosažitelných bodů za plnění kritérií kvality a počet skutečně dosažených bodů a nakonec celkový počet hodnocených zásadních kritérií a počet těch, které poskytovatel nesplnil. To je příliš informací na to, aby si uživatel udělal rychlý dojem, ale zároveň málo na to, aby získal konkrétnější přehled o nabízené službě.

2.4.3 Předpoklady pro výkon činnosti v sociálních službách

Kvalita jakékoliv činnosti je nakonec vždy velkou měrou určena kvalitou samotných lidí, kteří ji provádějí. V sociálních službách vykonávají odbornou činnost sociální pracovníci, pracovníci v sociálních službách, zdravotničtí pracovníci, pedagogičtí pracovníci, manželští a rodinní poradci a další odborní pracovníci¹⁴⁵. Podmínky výkonu činnosti zdravotnických a pedagogických pracovníků upravují zvláštní právní předpisy. Zákon o sociálních službách upravuje rozsah činností, předpoklady pro výkon včetně akreditací vzdělávacích zařízení a programů podle tohoto zákona i povinnost dalšího vzdělávání všech ostatních pracovníků v sociálních službách.

Přestože je takováto úprava pro zajištění kvality sociálních služeb velmi žádoucí a podle odborníků lze požadavky na odbornost považovat za odpovídající¹⁴⁶, konkrétní formulace vyvolávají určité pochybnosti. Zatímco obory středního vzdělání, jejichž absolvování je dostatečné pro činnost pracovníka v sociálních službách a nevyžaduje už

¹⁴⁴ Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 44.

¹⁴⁵ § 115 odst. 1 SocSl.

¹⁴⁶ Jabůrková, M., et al., Od paragrafů k lidem, s. 42.

žádný další kurz jsou taxativně vypočteny v prováděcím předpise¹⁴⁷, obory vyššího odborného a vysokoškolského vzdělání potřebného k činnosti sociálního pracovníka bez absolvování dalšího kurzu jsou uvedeny slovy „zaměřené na“¹⁴⁸. To způsobuje nejistotu ve výkladu těchto ustanovení, kdy někteří odpovědní úředníci vyžadují explicitní označení oboru v osvědčení o absolvované státní zkoušce, zatímco jiní ne. I samotný výčet oborů se nezdá být zcela odůvodněný, z vlastní zkušenosti mohu tvrdit, že studium práva na práci sociálního pracovníka zcela jistě nepřipraví lépe než studium psychologie. Obdobně zde podle mého názoru chybí například obor teologie.

Dalším problémem by mohl být nedostatek kvalifikovaných pracovníků zejména v oblastech mimo Prahu. Ještě v dubnu 2008 v dotazníkovém šetření IRSS téměř 10 % poskytovatelů uvedlo, že více jak polovina jejich zaměstnanců kvalifikační předpoklady nespĺňuje¹⁴⁹. To sice mohou být pouze dočasné nedostatky vzniklé v souvislosti s přechodem na nový systém. Domnívám se ale, že tak vysoké nároky na formální vzdělání ve spojení s tak nízkými příjmy a nízkou společenskou prestiží povolání sociálního pracovníka nebo pracovníka v sociálních službách mnoho mladých schopných lidí k sociálním službám nepřitáhne.

3. Nestátní organizace¹⁵⁰

Stát na všech úrovních své správy odvozuje svou moc z demokratických voleb a jeho činnost je financována z peněz daňových poplatníků. Přirozeným důsledkem ale i požadavkem proto je, aby přednostně uspokojoval potřeby většiny. Menšiny pak pouze ochraňuje tím, že garantuje respektování občanských práv a svobod, včetně práva na prosazování vlastních názorů, zájmů a cílů. A nástrojem k naplňování tohoto práva mohou být právě nestátní organizace¹⁵¹.

Další předností nestátních organizací je i úspornější a účinnější výroba zboží a poskytování služeb, než je tomu u veřejných institucí¹⁵². Za to vděčí jednak daleko nižším administrativním nárokům a také většímu kontaktu se společenským prostředím, v němž

¹⁴⁷ Příloha č. 4 SocSIV.

¹⁴⁸ § 110 odst. 4 písm. a) a b) SocSl.

¹⁴⁹ Výzkum postojů poskytovatelů sociálních služeb [online], IRSS, s. 11.

¹⁵⁰ Pojem „nestátní organizace“ se všeobecně vžil jako protiklad pojmu „veřejnoprávní organizace“, nikoliv „státní organizace“, zahrnuje tedy subjekty mimo organizační složky státu, kraje, obce i jimi zřizované organizace.

¹⁵¹ Šiklová, J. in Tomeš, I., et al., Sociální správa, s. 126 – 127.

¹⁵² Žižková, J. in Krebs, V., et al., Sociální politika, s. 39.

působí. Lépe rozkrývají situaci a skutečné potřeby svých zákazníků, klientů nebo uživatelů služeb. Díky tomu mohou fungovat efektivněji a pružněji se přizpůsobovat případným změnám.

Nestátní organizace také představují prostor umožňující zkoušení nových postupů a inovací. Je samozřejmé, že celá řada takových experimentů skončí neúspěchem, ale právě těch několik zdařilých zajišťuje posun vpřed. Veřejné organizace si ovšem nemohou takové riskování za státní peníze dovolit.

V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že v protikladu k příliš silné roli státu, kdy tento za občany řeší každou jejich životní událost a zahrnuje je štědrými sociálními dávkami, nestátní sektor podporuje participaci občanů na veřejném životě, jejich osobní odpovědnost za sebe i své okolí a samostatnost v rozhodování i řešení obtížných situací.

To jsou hlavní důvody, pro které od 70. let 20. století dochází ve vyspělých státech ke krizi politiky sociálního státu¹⁵³ a významně narůstá zájem o nestátní organizace. Začíná také vznikat celá řada teorií a přístupů k této problematice, které lze všechny shrnout pod zastřešující pojem „třetí sektor“, vymezující se vůči veřejnému sektoru – „první sektor“ a soukromému tržnímu sektoru – „druhý sektor“¹⁵⁴.

3.1 Koncepce třetího sektoru

Někteří autoři¹⁵⁵ prosazují vnímání třetího sektoru jako přechodové oblasti mezi státem, trhem a soukromím osob, mezi kterými na jednu stranu vzniká napětí pro odlišné principy a hodnoty, které reprezentují, ale které se na druhou stranu zároveň mohou prolínat a ovlivňovat prostřednictvím různých hybridních forem organizací, jak je znázorněno na obr. 1.

Veřejné instituce jsou charakterizovány hodnotami solidarity, sociální spravedlnosti a demokracie, a jako takové stojí v přímém protikladu k trhu, jehož hlavním smyslem je maximalizace zisku. Od rodinných, přátelských a sousedských vztahů, kde převládá konkrétní, individualizovaný a naprosto praktický přístup, se zase odlišují svou univerzálností. Komunitní život se zase vymezuje vůči trhu i státu svou neformálností.

Třetí sektor zahrnuje organizace jak komerční tak neziskové, podílející se na řešení celospolečenských problémů i naplňující zcela soukromé cíle, od finančně autonomních po

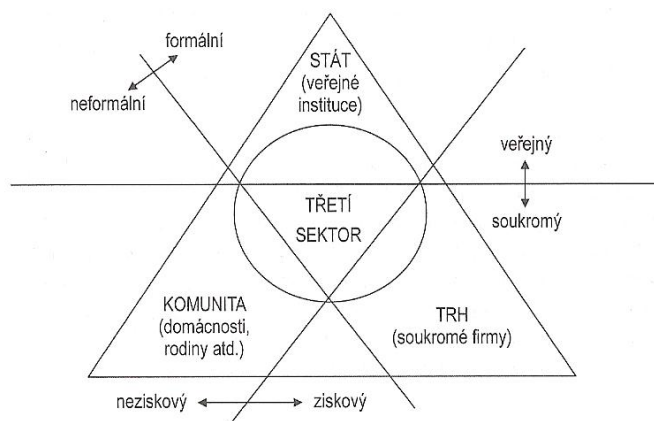
¹⁵³ Dohnalová, M., et al., Sociální ekonomika, s. 22 – 23.

¹⁵⁴ Dohnalová, M., et al., Sociální ekonomika, s. 25.

¹⁵⁵ Evers, A. podle Dohnalová, M., et al., Sociální ekonomika, s. 18.

zcela závislé na veřejných dotacích, s různým poměrem profesionálů a dobrovolníků ve svých řadách a v různé míře formálně strukturalizované.

Obr. 1: Třetí sektor v tzv. trojúhelníku blahobytu¹⁵⁶



3.1.1 Historický vývoj

Nejhlubší kořeny idejí třetího sektoru tkví v samotné podstatě člověka jako tvora společenského, který má zejména v těžkých dobách tendenci hledat útočiště ve spojení s ostatními lidmi. O třetím sektoru jako instituci pak můžeme začít hovořit v souvislosti s rozvojem průmyslu a kapitalismu v 18. a 19. století, kdy na jedné straně vznikají nejrůznější vzájemně prospěšné společnosti k ochraně hospodářsko-sociálními změnami nejvíce ohrožených skupin obyvatelstva a na druhé straně řada svépomocných spolků k podpoře drobného a středního podnikání.

V Čechách byl tento všeobecný trend navíc podpořen národně-obrozeneckým hnutím. Možná i proto byl významný spolkový život považován za určité české specifikum, což lze doložit skutečností, že v roce 1869 představovaly české spolky více než 40 % ze všech spolků v Rakousko-Uherské monarchii¹⁵⁷. Po první světové válce k motivům vzniku dalších organizací přibýly humanitární snahy zmírnit válečné následky a později pomoc při hospodářských krizích, které se v období první republiky opakovaně střídaly s etapami prosperity. Slibný vývoj přerušila nejprve druhá světová válka a poté období socialismu, kdy sdružování občanů nebylo žádoucí buď vůbec anebo sloužilo k upevnování tehdejšího politického režimu.

¹⁵⁶ Pestoff, V. podle Dohnalová, M., et al., Sociální ekonomika, s. 17.

¹⁵⁷ Rataj, T., Ratajová, J. in Laštovka, M., et al., Pražské spolky, s. 36.

Přestože organizace třetího sektoru vznikaly všude v Evropě, v různých zemích sledovaly různé tradice. Ve Spojeném království a Irsku se organizace třetího sektoru zaměřují především na dobročinné, charitativní a filantropické projekty. Ve skandinávských zemích zase převládá tradice občanské odpovědnosti a angažovanosti při řešení celospolečenských problémů ve smyslu idejí demokracie a rovnosti. V Německu, Belgii, Irsku a Nizozemsku dominuje zásada subsidiarity, podle které mají být veřejné záležitosti spravovány centrálně pouze tehdy, není-li to na nižší úrovni možné, aby k řešení místních problémů docházelo co nejbližší těch, kterých se týkají. Jinde je vůdčí myšlenkou dobrovolnictví, ať už se opírá o principy občanské odpovědnosti a participace jako v Dánsku nebo Švédsku, anebo o náboženskou víru jako v Itálii, Belgii nebo Francii. V zemích jako je Španělsko, Portugalsko, Řecko a Itálie pak tradičně významnou roli hraje také rodina¹⁵⁸.

3.1.2 Hlavní teoretické přístupy

Se vzrůstajícím zájmem o organizace třetího sektoru přibývá i teoretických přístupů k jejich pojmání. Mezi nejrozšířenější z nich bych zařadila koncepty občanského sektoru, sociální ekonomiky a sociálního podniku. Jedná se o teorie s různými historickými kořeny a s mnoha společnými i odlišnými prvky.

Pro objasnění pojmu občanského sektoru se v odborné literatuře nejčastěji používá pět definičních znaků, které musí organizace splňovat, aby mohla být považována za organizaci občanského sektoru, autorů Salamona a Anheiera. Prvním z nich je organizovanost. Subjekty nemusí být nutně právníckými osobami, ale musí mít nějakou stálou a jasnou organizační strukturu. Tento znak tak z občanského sektoru vylučuje různá nahodilá nebo dočasná seskupení osob. Dalším znakem je jejich soukromý charakter. Organizace občanského sektoru nesmí být součástí struktury orgánů veřejné správy, musí být na státu nezávislé. To ale neznamená, že nemohou čerpat finanční prostředky z veřejných rozpočtů formou dotací a dokonce zástupci státu se mohou stávat jejich členy. Jejich cílem není vytváření zisku. Přesto ho ovšem mohou dosahovat. Dosažené prostředky si pak ale nesmí rozdělit mezi své vlastníky nebo členy, ale musí je opět použít k naplňování svého poslání. Čtvrtým znakem je jejich samosprávnost. Tyto organizace se spravují samy nezávisle na jiných subjektech a jsou za tímto účelem vybaveny příslušnými organizačními strukturami. Posledním znakem je pak dobrovolnost. Ta se projevuje jednak v zastoupení dobrovolnické práce, které tyto organizace

¹⁵⁸ Dohnalová, M., et al., Sociální ekonomika, s. 12.

v různé míře využívají, dále může mít podobu přijímání sponzorských darů a konečně i samo členství v organizaci i celá její existence jsou dobrovolné¹⁵⁹.

I pojem sociální ekonomika bývá na základě mezinárodních výzkumů společností EMES a CIRIEC definován prostřednictvím vymezení organizací, které jsou její součástí. K tomu lze využít buď právně-institucionální přístup, který uvádí právní či institucionální formy těchto podniků, anebo normativní přístup, který se zaměřuje na jejich charakteristické rysy. K hlavním právním formám subjektů sociální ekonomiky patří družstva, vzájemně prospěšné společnosti, asociace, nadace a další subjekty podle legislativy konkrétního státu. K charakteristickým znakům těchto organizací patří vlastní ekonomická aktivita, za kterou nesou odpovědnost. Pravidelně a soustavně produkují výrobky nebo poskytují služby a zaniknou, není-li jejich počínání úspěšné. Hlavním účelem jejich činnosti je však přinášet užitek určité sociální skupině, místní komunitě, nebo celé společnosti. Přesto může docházet k alespoň částečnému přerozdělování dosaženého zisku, jeho zbytek se pak reinvestuje do dalšího rozvoje společnosti. Spravují se zcela autonomně a demokraticky, na řízení organizace se podílí pokud možno všichni pracovníci včetně dobrovolníků a to na základě principu „jeden člověk, jeden hlas“. K dalším charakteristickým rysům patří rovněž jejich soukromý charakter, dobrovolnost a ekologické chování, které se snaží přenášet na své pracovníky i širší okolí¹⁶⁰.

Zatím nejmladším konceptem v této oblasti, který vznikl z potřeby popsat a pojmenovat nové trendy ve vývoji podniků sociální ekonomiky, je koncept sociálního podniku. U sociálních podniků je ještě více zdůrazněna jejich ekonomická aktivita včetně obchodních rizik s ní spojených. Dalším hlavním cílem ovšem zároveň pořád zůstává nějaká obecně prospěšná činnost a navíc snaha podporovat sociální citění i u místní komunity. I v sociálních podnicích je částečné přerozdělování dosaženého zisku přípustné. Významným znakem je i demokratický způsob řízení podniku, kdy není-li možné společnost spravovat způsobem „jeden člověk, jeden hlas“, alespoň není hlasovací právo závislé na výši vloženého kapitálu. Platí zde zásady participativního managementu, který se uplatňuje nejenom ve vztahu k zaměstnancům, ale také k zákazníkům či klientům a veřejnosti vůbec. I sociální podnik vzniká dobrovolně, z kolektivní iniciativy skupiny občanů. Jinak je zde ale dobrovolnický prvek alespoň částečně vytlačován principem profesionalizace. A konečně i sociální podnik je řízen autonomně a nezávisle na jiných subjektech. Vzhledem k tomu, že pojem sociálního podniku vznikl z potřeby zachytit dynamické změny ve vývoji organizací

¹⁵⁹ Dohnalová, M., et al., Sociální ekonomika, s. 26.

¹⁶⁰ Dohnalová, M., et al., Sociální ekonomika, s. 27, 31 – 32 a 55 – 56.

třetího sektoru, sama jeho definice se stále vyvíjí. V poslední době je navíc stále větší důraz kladen i na jeho vícezdrojové financování, více různých aktérů podílejících se na jeho aktivitách i více různých cílů, které podnik sleduje¹⁶¹.

Je zřejmé, že uvedené teoretické proudy mají mnoho společného, ale zároveň se v řadě jednotlivostí liší. Tak například organizace občanského sektoru si nemohou rozdělovat zisk, zatímco organizace sociální ekonomiky i sociální podniky takto omezené nejsou. Organizace sociální ekonomiky i sociální podniky zase musí sledovat nějaký obecně prospěšný cíl a dále je vždy požadována demokratická forma řízení s maximální mírou participace pracovníků i dalších osob, zatímco na organizace občanského sektoru takové nároky kladeny nejsou. Sociální podniky jdou zase ve všech svých charakteristikách dále než organizace sociální ekonomiky. Jsou více tržní, více profesionální, ale zároveň usilují o prosazování demokratických principů a sociální zodpovědnosti v širším okruhu svých vztahů přesahujících hranice podniku.

Uvedené teorie ale spíše než přesnou definici organizací třetího sektoru podávají vždy jen popis ideálního typu společnosti. Jistá propustnost hranic a míšení forem mezi uvedenými koncepty se proto v praxi připouští a očekává. Přesto ale, že jsou tyto teoretické přístupy možná příliš obecné a statické¹⁶², předkládají určitá vodítka k uchopení a diskusi nad novou, dynamicky se rozvíjející oblastí organizací třetího sektoru, která na sebe strhává čím dál tím více pozornosti.

3.2 Nestátní organizace v sociálních službách v ČR

V České republice má v souvislosti s organizacemi třetího sektoru nejdelší tradici koncepce občanského sektoru. Přestože ale sociální ekonomika ani sociální podnikání nejsou v naší zemi jako svébytné instituty legislativně zakotveny, neexistuje správní orgán, do jehož věcné příslušnosti by výslovně patřili a chybí o nich i všeobecné povědomí, řada organizací jejich charakteristické znaky naplňuje¹⁶³.

Z legislativních forem bychom podle našeho právního řádu mezi subjekty sociální ekonomiky mohli zařadit občanská sdružení; obecně prospěšné společnosti; církve, náboženské společnosti a jejich účelová zařízení; nadace a nadační fondy; některá družstva; společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti, jsou-li založeny za jiným účelem než

¹⁶¹ Dohnalová, M., et al., Sociální ekonomika, s. 29 – 31 a 32 – 36.

¹⁶² Defourney, J. podle Dohnalová, M., et al., Sociální ekonomika, s. 28.

¹⁶³ Dohnalová, M., et al., Sociální ekonomika, s. 41.

je podnikání; a osoby samostatně výdělečně činné, jsou-li ze znevýhodněné sociální skupiny¹⁶⁴.

Pro poskytování sociálních služeb je v praxi zatím stále nejčastěji využívána forma občanského sdružení. K 16.6.2010 bylo v registru poskytovatelů sociálních služeb evidováno z celkového počtu 1 202 nestátních poskytovatelů 54 % občanských sdružení či jejich organizačních jednotek. Druhou nejčastěji zastoupenou formou jsou s 16,3 % církevní organizace a první trojici uzavírají se 14,2 % obecně prospěšné společnosti. První tři příčky jsou tedy obsazeny organizacemi občanského sektoru, ale ani ziskový sektor nezůstává pozadu. 5,7 % nestátních poskytovatelů sociálních služeb jsou společnosti s ručením omezeným, 3,4 % akciové společnosti a 3,4 % podnikající fyzické osoby. Poslední formou, v níž se u nás poskytují sociální služby mimo veřejné poskytovatele, jsou s 3,4 % zájmová sdružení fyzických či právnických osob¹⁶⁵.

Hlubší analýza obchodních společností jako poskytovatelů sociálních služeb přesahuje možnosti této práce, proto se v dalším textu zaměřím alespoň na nestátní neziskové organizace¹⁶⁶. Uvedu základní charakteristiky a odlišnosti občanských sdružení, obecně prospěšných společností a církevních právnických osob. Nebudu se věnovat nadacím a nadačním fondům, protože jakožto účelová sdružení majetku mohou na služby či jiné aktivity pouze poskytovat finanční či jiné prostředky, ale nemohou je samy realizovat.

3.2.1 Občanská sdružení

Právní formu občanského sdružení upravuje *zákon č. 38/1990 Sb., o sdružování občanů*, který vstoupil v platnost již 20.2.1990, tedy velmi krátce po změně politického režimu, aby tak co nejrychleji umožnil svobodné sdružování občanů jako realizaci jednoho ze základních lidských práv a svobod, zaručeného též v čl. 20 LPS. V důsledku těchto okolností je ovšem jeho úprava značně stručná, obecná a nezohledňuje specifika poskytování sociálních služeb. Na druhou stranu je to nejdéle platná úprava nestátních neziskových organizací a na založení a fungování sdružení klade nejméně formálních nároků. Z tohoto důvodu je zatím stále nejčastěji využívána.

¹⁶⁴ Mezi nestátní neziskové organizace se řadí navíc odbory, profesní a stavovské komory a jejich zájmové organizace, zájmová sdružení právnických osob a sdružení bez právní subjektivity a naopak nezahrnují společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti. V souvislosti se sociálními službami, které mohou být alternativně úspěšně poskytovány i tržními subjekty, se mi ale pojetí sociální ekonomiky zdá vhodnější.

¹⁶⁵ Zpracováno na základě údajů z Dohnalová, M., et al., *Sociální ekonomika*, s. 78 – 79.

¹⁶⁶ Vajdová, T., *Zpráva o neziskovém sektoru v České republice* [online], s. 1.

Občanské sdružení je sdružení fyzických nebo i právnických osob se společným zájmem, k jehož realizaci považují za vhodné se spojit v organizaci s právní subjektivitou. Z tohoto zákona je vyjmuto pouze sdružování občanů v politických stranách a politických hnutích, k výdělečné činnosti nebo k zajištění řádného výkonu určitých povolání a v církvích a náboženských společnostech¹⁶⁷. Pojmovým znakem sdružení jsou pouze osoby, nikoliv majetek. Je-li to prakticky možné, může provozovat svou činnost i zcela bez majetku.

Členy sdružení mohou být i právnické osoby, ale nemohou ho sami založit. Občanské sdružení vzniká až registrací ministerstvem vnitra ČR. Návrh na registraci mohou podávat nejméně tři občané, přičemž stačí, aby pouze jeden byl starší 18 ti let. Návrh musí obsahovat pouze jména a příjmení členů přípravného výboru, jejich data narození, bydliště a kdo z členů starších 18 let je zmocněncem oprávněným jednat jejich jménem. K návrhu připojí ještě stanovy budoucího sdružení, v nichž musí být uveden název sdružení; jeho sídlo; cíl činnosti; orgány sdružení, způsob jejich ustavování, určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem sdružení; ustanovení o organizačních jednotkách, pokud budou zřízeny a pokud budou jednat svým jménem a zásady hospodaření¹⁶⁸. Ministerstvo smí návrh odmítnout jen ze zákonných důvodů. Splní-li přípravný výbor zákonem stanovené podmínky, má na vznik občanského sdružení nárok.

3.2.2 Obecně prospěšné společnosti

Obecně prospěšná společnost je právní forma organizace upravená *zákonem č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech* již přímo k poskytování obecně prospěšných služeb veřejnosti. Co je považováno za obecně prospěšnou službu však nestanoví zákon, ale záleží na posouzení soudu při registraci organizace. Vždy se ale musí jednat o služby poskytované všem uživatelům za stejných podmínek. I z tohoto důvodu je proces vzniku obecně prospěšné společnosti formálně i fakticky daleko náročnější než u občanských sdružení.

K dalším pojmovým znakům obecně prospěšné společnosti patří zákaz rozdělování zisku mezi zakladatele, členy nebo zaměstnance, a pokud ho organizace dosahuje, povinnost opět ho použít k naplňování obecně prospěšných cílů. Touto zásadou je ovládán i případný zánik společnosti, při kterém její majetek musí přejít buď na jinou obecně prospěšnou

¹⁶⁷ § 1 odst. 3 ZSO.

¹⁶⁸ § 6 odst. 2 ZSO.

společnost nebo obec či stát, kteří jej opět použijí na poskytování služeb veřejnosti. Stejně jako u občanských sdružení ale ani zakladatelé obecně prospěšných společností nemají povinnost vkladu.

Přestože výhradním účelem obecně prospěšných společností je poskytování obecně prospěšných služeb a v tomto smyslu jsou též povinny nakládat se svým majetkem, nemusí být při svém financování odkázány výlučně na veřejné zdroje. Zákon jim umožňuje vedle obecně prospěšných služeb provozovat též doplňkové činnosti za úplatu, pokud tím bude dosaženo účinnějšího využití prostředků společnosti a zároveň nebude ohrožena kvalita, rozsah a dostupnost obecně prospěšných služeb¹⁶⁹. Účast na podnikání jiných osob je však zakázána¹⁷⁰.

Na rozdíl od občanských sdružení může obecně prospěšnou společnost založit třeba i jen jediná osoba a to jak fyzická tak právnická, včetně obcí či státu, má-li souhlas vlády. Zakládací listina, je-li zakladatel jeden, či zakládací smlouva, je-li jich více, musí obsahovat údaje o zakladatelích; název a sídlo obecně prospěšné společnosti; druh obecně prospěšných služeb, které chce poskytovat; podmínky jejich poskytování; dobu, na kterou se společnost zakládá, není-li založena na dobu neurčitou; údaje o členech správní rady, řediteli a členech dozorčí rady; hodnotu a označení majetkových vkladů zakladatelů, jsou-li vkládány a způsob odměňování členů správní rady, dozorčí rady a ředitele¹⁷¹. Ke vzniku společnosti jako samostatného subjektu práva je nutné předložit zakládací listinu či smlouvu spolu s dalšími doklady prokazujícími splnění zákonem stanovených podmínek v předepsané lhůtě příslušnému rejstříkovému soudu k registraci.

Přísnější podmínky oproti občanským sdružením ale nejsou stanoveny jen pro vznik obecně prospěšných společností. Zákon například upravuje i povinné orgány společnosti – ředitele, správní radu a dozorčí radu. Další pravidla se týkají účetnictví a výroční zprávy.

I přes zákaz přerozdělování zisku a částečné omezení ekonomických aktivit v podobě zákazu podílu na podnikání jiných osob je obecně prospěšná společnost formou organizace, která se v našem právním prostředí nejvíce blíží konceptu podniků sociální ekonomiky. Nespornou výhodou je rovněž skutečnost, že její zákonná úprava byla od samého počátku koncipována s ohledem na specifika poskytování sociálních služeb. V souvislosti se současným přístupem ministerstva vnitra při registraci občanských sdružení, kdy nejsou

¹⁶⁹ Poslední novelou ZOPS z roku 2010 byla rozšířena možnost provozovat doplňkové činnosti, když se podmínka „účinnějšího využití majetku“ změnila na „účinnější využití prostředků obecně prospěšné společnosti“. Tato skutečnost dobře dokládá převládající trend ve vývoji nestátních neziskových organizací směrem k vícezdrojovému financování.

¹⁷⁰ § 17 odst. 1 a 2 ZOPS.

¹⁷¹ § 4 odst. 2 ZOPS.

povolovány organizace, jejichž účelem je profesní výkon určitých činností včetně poskytování sociálních služeb¹⁷², roste naopak mezi poskytovateli sociálních služeb počet obecně prospěšných společností.

3.2.3 Círky a církevní právnické osoby

Církev či náboženská společnost je dobrovolné sdružení fyzických osob jehož účelem je svobodné vyznávání a šíření náboženské víry. Registrují-li se podle *zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností (zákon o církvích a náboženských společnostech)*, existují nadále jako právnické osoby a mohou též navrhnout k evidenci orgán církve či náboženské společnosti nebo řeholní či jinou církevní instituci jako církevní právnickou osobu. I účelem církevní právnické osoby je podle zákona organizace, vyznávání a šíření náboženské víry¹⁷³.

V našem zeměpisném prostoru mají nejsilnější tradici různá odvětví křesťanství, k jejichž nejdůležitějším hodnotám patří kromě víry v jediného boha také rovnost, solidarita a pomoc bližnímu. Proto k vyznávání a šíření náboženské víry dochází mimo jiné také prostřednictvím různých charitativních aktivit včetně poskytování sociálních služeb znevýhodněným skupinám obyvatel přesto, že zákon takový účel církví a církevních právnických osob explicitně neuvádí.

I církve a církevní právnické osoby jako samostatné subjekty práva vznikají ve dvou krocích, kdy po jejich založení je třeba ještě provést registraci, v případě církevních právnických osob evidenci, na ministerstvu kultury. I tyto organizace smějí vykonávat podnikatelskou činnost pouze doplňkově a jejich hospodaření je kontrolováno obdobně jako u obecně prospěšných společností.

3.3 Dobrovolnictví

Ať už se přikloníme ke kterékoliv z teorií třetího sektoru, vždy se v ní ve větší či menší míře objevují prvky občanské participace, osobní odpovědnosti, plurality zájmů a názorů, demokracie řízení, rovnosti a solidarity. Všechny tyto hodnoty se pak naplňují v dobrovolnické práci. Možná i proto spolu s rostoucím zájmem o organizace třetího sektoru,

¹⁷² Dohnalová, M., et al., Sociální ekonomika, s. 73.

¹⁷³ § 6 odst. 2 ZCNS.

nabývá na síle i podpora dobrovolnictví. Důkazem tohoto trendu může být například vyhlášení roku 2001 mezinárodním rokem dobrovolnictví, nebo mezinárodní den dobrovolnictví, který se slaví 5.12., rok 2011 se zase stal evropským rokem dobrovolnictví.

Přínosem dobrovolnické práce totiž není jenom to, že je zadarmo. Mimo jiné i proto, že tak úplně zadarmo vlastně není. Především v poslední době se začíná prosazovat koncept s paradoxně znějícím názvem: profesionalita práce s dobrovolníky. Aby byla dobrovolnická práce účinná a efektivní, je třeba ji odborně zorganizovat, vybrat správné lidi pro správné činnosti, poskytnout jim zázemí, pomoc a podporu, supervizi a v neposlední řadě je vhodné je i pojistit. Podporou těchto a podobných aktivit se zabývají regionální a národní dobrovolnická centra, jejichž počet i aktivity utěšeně rostou nejenom v České republice¹⁷⁴.

Dobrovolnictví k nestátnímu neziskovému sektoru ale neodmyslitelně patří z jiných důvodů. Jeho prostřednictvím se občané přímo podílejí na veřejném životě své komunity. Mají-li možnost demokraticky zasahovat do řízení organizace, v níž působí, posiluje to jejich pocit vlastní účinnosti a odpovědnosti za veřejné dění. Do podniků třetího sektoru vnášejí prvek spontánnosti, entuziazmu a nového pohledu na věc, který není zkalený formálním vzděláním v oboru a rutinou získanou dlouholetou praxí. Často tak přicházejí s neotřelými nápady, které právě v prostředí nestátních neziskových organizací mohou najít uplatnění. Organizace třetího sektoru svou otevřeností k různorodosti zájmů, postojů, vlastností a zkušeností dobrovolníků zase nepřímou podporují a dále šíří demokratické principy plurality a rovnosti.

Z těchto důvodů chci poslední kapitolu své práce o sociálních službách a úloze nestátních organizací v sociálním zabezpečení věnovat právě institutu dobrovolnictví.

3.3.1 Psychologický rozměr dobrovolnictví

Uvážíme-li specifické prostředí organizací poskytujících služby osobám odkázaným na pomoc druhých, má dobrovolnická práce ještě jednu nespornou výhodu. Pokud se dobrovolníci zapojují do přímé péče o klienty, zprostředkovávají jim přirozený autentický vztah s lidským rozměrem, který není zatížen škatulkami diagnóz nebo předpisů. Jejich působení je v tomto případě obzvlášť důležité zajistit supervizi a nemají-li zákonem stanovenou kvalifikaci i přímým dohledem odborného pracovníka, aby byla zaručena

¹⁷⁴ Sozanská, O., Tošner, J., Cruzová, D., Role dobrovolnických center, zahraniční zkušenosti, organizace a financování [online].

požadovaná úroveň kvality služeb. Jejich role je zde ale nezastupitelná, a pokud dobrovolníky nepotřebují organizace, jejich klienti je zcela určitě potřebují.

Ale ani samotní dobrovolníci, třebaže za svou práci nedostávají mzdu, nezůstávají bez odměny. Autoři Littlepage, Perry, Goff a Brudney na základě výzkumu z roku 2005 identifikovali šest kategorií motivací k dobrovolnictví. První z nich je sociální motivace, kdy odměnou je dobrovolníkovi pozitivní zpětná vazba od jeho sociálního prostředí. Důvodem k dobrovolnictví je v tomto případě pochvala, ocenění nebo uznání od lidí, na jejichž názoru mu záleží. Další je hodnotová motivace, kdy zdroj uspokojení už není vnější jako u sociální motivace, ale je vnitřní. Na základě dosavadního osobnostního vývoje jedince se mu pomocí druhým stala samostatnou zvnitřněnou hodnotou, kterou tímto způsobem naplňuje. Pokud je cílem dobrovolníka upevnit si již nabyté znalosti a dovednosti a získat nějaké nové, popřípadě navázat kontakty s odborníky v oblasti, jíž se hodlá v budoucnu profesně věnovat, mluvíme o kariérní motivaci. Některé lidi k dobrovolnictví přivádí neustálý hlad po podnětech, zážitcích a příležitostech k poznávání světa, druhých lidí i sebe samých. Takovou motivaci autoři nazývají motivací ke zdokonalování. Pátou motivací je motivace ochranná. Někdy pomáháme proto, abychom odčinili nějaký vlastní prohřešek, jindy proto, abychom se vyhnuli nějaké jiné své nepříjemné povinnosti. Pokaždé se v tomto případě jedná o nějaký únik. Jako poslední motivační faktory autoři výzkumu uvádějí úctu a vážnost, tedy snahu budovat své hodnocení druhými a potažmo i vlastní sebeobraz na pocitu užitečnosti, smysluplnosti a naplnění vlastního potenciálu¹⁷⁵. V praxi se pak bude nejspíš jednat u každého dobrovolníka o kombinaci různých motivů s různou motivační silou.

Psychiatr Honzák k tomuto tématu ještě připojuje zatím nepříliš známou, ale o to zajímavější souvislost. Ukazuje se totiž, že lidé věnující se dobrovolnické práci, vykazují daleko lepší zdravotní stav než zbytek populace. Rozdíly se týkají řady zdravotních ukazatelů od kardiovaskulární reaktivity až po funkce imunitního systému. A ať už je zde kauzalita jakákoliv, tedy ať už dobrovolnická činnost zlepšuje zdraví nebo se zdravější lidé častěji věnují dobrovolnictví, pokaždé je to další důvod pro jeho podporu¹⁷⁶.

Zcela odlišným způsobem přistupuje k analýze motivací k dobrovolnictví Frič. Rozlišuje motivaci konvenční, reciproční a nerozvinutou. Konvenčně motivovaní lidé se věnují dobrovolnictví proto, že to tak dělají všichni lidé v jejich okolí, patří to k jejich běžnému životnímu standardu, je to nejpřirozenější způsob, jak trávit volný čas. Podle rozsáhlého výzkumu dobrovolnictví v České republice, provedeného v letech 1999 a 2000

¹⁷⁵ Littlepage, L., Perry, J. L., Goff, P., Brudney, J. L. podle Danelová, E., *Ekonomie dobrovolnictví* [online].

¹⁷⁶ Honzák, R. in Danelová, E., *Ekonomie dobrovolnictví* [online].

organizacemi NROS a AGNES, je celých 41 % dobrovolníků motivováno konvenčně. V této skupině se nejčastěji nachází lidé starší 60 ti let a věřící. Reciproční motivace nejvíce odpovídá kategoriím motivací podle Littlepagee, Perryho, Goffa a Brudneye. Za svou pomoc druhým dobrovolník vždy zároveň něco získává, ať už jsou to nové zkušenosti, nové kontakty nebo uplatnění svých dovedností. Tuto motivaci vykazuje 37 % dobrovolníků, nejčastěji z řad ateistů a lidí do 30 ti let. Nerozvinutou motivací pak Frič nazývá víru ve smysluplnost konkrétní dobrovolnické činnosti, touhu šířit ideje, ke kterým se dobrovolník hlásí a pocit loajality k organizaci, v níž pomáhá. Takto bylo motivováno 22 % dobrovolníků, nejčastěji vysokoškolských studentů a osob mezi 46 a 60 ti lety¹⁷⁷.

Z výzkumu organizací NROS a AGNES vyplynul ještě další obzvláště zajímavý poznatek. Nejčastější oblastí, v níž dobrovolníci pomáhají, je s celými 37,5 % dobrovolníků oblast sociálních služeb. Daleko za ní se nachází se 17 % oblast rekreace a sportu a dále zdraví, vzdělávání a výzkum, kultura a umění a další.

3.3.2 Legislativní rozměr dobrovolnictví

V souvislosti s výše uvedeným je překvapivé, že se zákon o sociálních službách o dobrovolnictví vůbec nezmiňoval. Novelizací z roku 2007¹⁷⁸ byli dobrovolníci přidáni k okruhu pracovníků v sociálních službách a jejich postavení zároveň vymezeno proti odborným pracovníkům. Pro stanovení podmínek jejich působení zákon odkazuje na úpravu zákona č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů¹⁷⁹. Účelem toho zvláštního právního předpisu ovšem, jak je uvedeno ve *Zprávě o neziskovém sektoru v České republice RNNO*, „...v žádném případě není upravit a omezit všechny existující a značně rozmanité formy dobrovolnictví, ale vymezit část z nich a s nimi spojit podmínky, za kterých stát bude jejich výkon podporovat“¹⁸⁰. Většina dobrovolnických aktivit v rámci poskytování sociálních služeb tedy nadále probíhá praeter legem a vlastně tak koresponduje s neformální podstatou samotného dobrovolnictví.

Zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě upravuje tři kategorie subjektů, které se na dobrovolnické činnosti organizované podle tohoto zákona podílejí – vysílající organizace,

¹⁷⁷ Frič, P., *Dárcovství a dobrovolnictví v České republice*, s. 68.

¹⁷⁸ Zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

¹⁷⁹ § 115 odst. 2 SocSl.

¹⁸⁰ Vajdová, T., *Zpráva o neziskovém sektoru v České republice* [online], s. 18.

dobrovolníky a přijímající organizace. Pro všechny tyto kategorie subjektů z dobrovolnické služby vyplývají určité výhody.

Vysílající organizací mohou být občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, církve a náboženské společnosti a církevní právnické osoby; které na základě splnění zákonem stanovených podmínek získají akreditaci MV. Úkolem těchto organizací je dobrovolníky vybírat, evidovat, připravovat k dobrovolnické službě a o jejím výkonu uzavírat smlouvu s dobrovolníky i s přijímajícími organizacemi. Na tuto svou činnost včetně pojištění dobrovolníků mohou žádat dotace od MV a získají-li v souvislosti s výkonem dobrovolnické služby nějaký finanční příjem, jsou osvobozeny od daně z příjmu, daně dědické, darovací a daně z převodu nemovitostí.

Pro dobrovolníky vedle vyšší právní jistoty vyplývají z dobrovolnické služby podle tohoto zákona také určité výhody. Jednak jsou povinně pojištěni proti škodám na zdraví a majetku, které v souvislosti s výkonem dobrovolnické služby vzniknou jejich osobě nebo které neúmyslně sami způsobí. Pokud jejich dobrovolnická služba přesáhne průměrně 20 hodin v kalendářním týdnu, je jim po dobu jejího trvání hrazeno důchodové a zdravotní pojištění. Je-li dobrovolníkem nezaměstnaný, který je evidován na úřadu práce, a dobrovolnickou službu vykonává minimálně 3 měsíce v rozsahu přesahujícím průměrně 20 hodin za kalendářní týden, započítá se mu pro účely hmotného zabezpečení doba výkonu dobrovolnické služby do doby předchozího zaměstnání.

Přijímající organizace jsou fyzické nebo právnické osoby včetně veřejnoprávních subjektů, v jejichž prospěch je dobrovolnická služba vykonávána. Jsou-li jimi nestátní neziskové organizace, mohou si u vybraných ministerstev započítat hodnotu dobrovolnické práce jako vlastní vklad do rozpočtů projektů, na které žádají státní dotace. Přijímající organizací může být i sama vysílající organizace, vykonává-li dobrovolník službu přímo v její prospěch.

Přes bohužel účel tohoto zákona ovšem není institut dobrovolnické služby zatím příliš rozšířen. Od roku 2003, kdy zákon vstoupil v účinnost, do dubna 2008, ke kterému MV zpracovalo poslední veřejně přístupné statistické údaje, bylo vysílajícím organizacím uděleno jen 295 akreditací¹⁸¹.

Závěr

¹⁸¹ Gjuričová, J., Dobrovolnictví není amatérismus [online], s. 36.

Problematika starých, nemocných a chudých je stará jako lidstvo samo. Ve starověku byli tito lidé trestáni a vyháněni nebo dokonce zabíjeni. Společnost se tak chránila před nepohodlnými jedinci, kteří ohrožovali její stabilitu. Od středověku se s rozvojem křesťanství začíná těchto osob ujímat církve v rámci své charitativní činnosti. Zatím se jedná o nenárokovou pomoc, která má vlastně charakter sociální služby, neboť spočívá převážně v poskytování stravy a noclehu. Postupně přechází péče o chudé z církve na obce a stává se z ní obecní povinnost, na kterou při splnění zákonem stanovených podmínek vzniká chudému právní nárok. Nejprve se tak děje v Anglii na základě tzv. Alžbětinských zákonů z přelomu 16. a 17. století, v českých zemích pak *prozatímním obecním zřízením* z roku 1849. Tím je položen základ moderního systému sociální péče, který je decentralizovaný, umožňuje pomoc individualizovat a přestává být výlučně represivní.

Potřeba vyrovnat se s ničivými následky první světové války i pozdějších opakujících se hospodářských krizí v období první republiky vedla k rozmachu dobročinných spolků a humanitárních organizací, na jejichž tradici dnes navazují organizace třetího sektoru.

Tento slibný vývoj však přerušila druhá světová válka a následně období socialismu se svým paternalistickým modelem sociální politiky. Tento systém se vyznačoval rozhodující rolí státu jako distributora "blaha" a pasivní rolí občana jako příjemce tohoto "blaha". Tehdejší sociální zabezpečení bylo financováno výhradně ze státního rozpočtu, bylo značně centralizované a s nerovným přístupem k různým skupinám obyvatel podle jejich politické žádoucnosti.

Po roce 1989 proto vyvstala naléhavá potřeba oblast sociálního zabezpečení radikálně reformovat. Výsledkem je systém sociální ochrany tvořený třemi pilíři: sociálním pojištěním, státní sociální podporou pro rodiny s dětmi a sociální pomocí jako „záchranné sociální sítě“, v jejímž rámci jsou upraveny též sociální služby.

Současná úprava sociálních služeb z roku 2006 bývá odbornou veřejností označována přímo za revoluční. Zásadním způsobem mění koncepci poskytování sociálních služeb ve smyslu posílení postavení uživatele služeb jako rovnocenného partnera poskytovatelů služeb i orgánů veřejné správy. Rozšiřuje nabídku služeb o moderní druhy. A nově klade důraz i na jejich kvalitu.

Jedním z nástrojů naplňování této nové koncepce je institut příspěvku na péči, který stát vyplácí přímo osobám závislým na pomoci druhých, aby se samy mohly rozhodnout, jakým způsobem si potřebnou pomoc opatří. Výše příspěvku už nezávisí převážně na diagnóze, ale na reálném dopadu nepříznivého zdravotního stavu žadatele na jeho schopnost zvládnout konkrétní úkony péče o vlastní osobu. To ovšem klade vysoké nároky na počet a

kvalifikaci posuzovatelů i samotné složení posuzovaných úkonů. Jak se totiž v praxi ukázalo, zvolený seznam znevýhodňuje osoby se zrakovým, sluchovým nebo mentálním postižením a osoby s duševním onemocněním, a vůbec nepamatuje na nemocné se zvláštní dietou. Neřešitelným problémem pak zůstává výše příspěvku, která uživatelům nepostačuje na zajištění potřebné pomoci, ale která zároveň státní rozpočet zatěžuje více, než se očekávalo. Dalším nástrojem k posílení pozice uživatele sociální služby je smlouva o poskytnutí služby, kterou nově uzavírá s jejím poskytovatelem namísto dřívějšího autoritativního rozhodnutí krajského nebo obecního úřadu. Velmi silný potenciál tohoto institutu zatím ale není plně využíván z důvodu omezených rozhodovacích schopností osob v tíživé životní situaci i nízkého právního povědomí sociálních pracovníků.

Namísto dřívějších 5 druhů sociálních služeb jich nový zákon upravuje 33. Nově je na výběr vedle pobytových služeb i řada ambulantních a terénních služeb, díky nimž mohou lidé závislí na pomoci druhých co možná nejdéle setrvávat ve svém přirozeném prostředí. Vedle služeb sociální péče je důraz kladen i na sociální poradenství a prevenci. Zákon stanoví, co je obsahem jednotlivých druhů služeb včetně výčtu základních činností, které je poskytovatel povinen v jejich rámci poskytovat. Tím je sice uživatel chráněn před případnou svévolí poskytovatelů, nicméně je zároveň omezena možnost pomoc dostatečně individualizovat. Úprava výčtu druhů služeb jako taxativního pak brání vzniku nových druhů, které by pružně reagovaly na aktuální potřeby společnosti. Problematické se jeví rovněž komunitní plánování sítě sociálních služeb, které je nezbytné pro správné fungování celého systému, ale v praxi nemá dostatečnou oporu ani v zákoně ani v metodikách MPSV.

I přes novou koncepci sociálních služeb s tržními prvky, kdy si uživatel jako klient kupuje za příspěvek na péči službu podle vlastního uvážení a tím do jisté míry reguluje nabízené druhy, počet i rozmístění služeb, si stát stále ponechává rozhodující úlohu prostřednictvím základního zdroje financování formou státních dotací. Na dotačním řízení lze pozitivně hodnotit zrovnoprávnění nestátních poskytovatelů se státními, kdy nově musejí o dotace žádat všechny subjekty. Negativně naopak udělování dotací vždy jen na jeden kalendářní rok, což znemožňuje organizacím vytvářet dlouhodobější strategické plány své činnosti. Státní regulaci lze spatřovat i v omezení maximální výše cen za jednotlivé služby. Pro jejich uživatele jsou ale i takto nastavené ceny často nad jejich finanční možnosti a zároveň poskytovatelům někdy nestačí ani na pokrytí provozních nákladů. Problémy, které tato regulace způsobuje, opět poukazují na celkový nedostatek finančních prostředků v celém systému sociální pomoci.

Kvalita služeb je podle nové právní úpravy zajišťována instituty registrace služeb, inspekce služeb a stanovení kvalifikačních a jiných předpokladů pro výkon činnosti v sociálních službách. Povinná registrace jednak znemožňuje poskytování služeb subjektům, které nesplňují zákonem stanovené podmínky, a jednak uživatelům i orgánům veřejné správy zprostředkovává informaci o počtu, druzích a rozmístění služeb nabízených státními i nestátními subjekty. Inspekci podléhá plnění povinností poskytovatelů vyplývajících ze zákona o sociálních službách a dodržování standardů kvality podle prováděcí vyhlášky. Úprava standardů kvality v závazném právním předpise je jistě velmi vhodná, nicméně se ukazuje, že způsob, jakým jsou standardy formulovány, ke zkvalitnění služeb příliš nepřispívá. Stanovené předpoklady pro výkon činnosti v sociálních službách jsou sice hodnoceny jako přiměřené, nicméně nejsou vyváženy odpovídajícím finančním ohodnocením a společenskou prestiží povolání.

Lidé, potřebující v běžném životě pomoc, byli na počátku historického vývoje zabíjeni. Ani dnes pomoc určitým menšinám, jako jsou například osoby závislé na návykových látkách, ze strany státu nemá oporu v politickém mandátu získaném od většiny. To je hlavní důvod, pro který k sociálním službám jako jejich poskytovatelé neodmyslitelně patří i nestátní organizace.

V naší zemi mají nestátní organizace silnou tradici již od národně-osvobozenického hnutí, později podpořenou výše zmíněným prvorepublikovým vývojem. Organizace třetího sektoru ale vznikají všude v Evropě, přestože sledují v různých zemích různé cíle od čistě charitativních, opírajících se buď o náboženskou víru, nebo o všeobecné ideály humanity, až po prosazování demokratických principů občanské participace, osobní odpovědnosti, rovnosti a solidarity. V současné době jsou v souvislosti s krizí sociálního státu opět na vzestupu a vznikají nové teorie k jejich uchopení, jako je koncept občanského sektoru, sociální ekonomiky nebo sociálního podniku.

Z těchto organizací v České republice poskytují sociální služby nejčastěji občanská sdružení, církve a náboženské společnosti a jimi zřizované církevní právnické osoby a dále obecně prospěšné společnosti. Výhodou občanských sdružení je zejména snadnost jejich založení i dalšího fungování, ale jejich úprava na rozdíl od obecně prospěšných společností nepřihlíží ke specifikům poskytování sociálních služeb. O něco méně je mezi poskytovateli zastoupen i ziskový sektor v podobě společností s ručením omezeným, akciových společností a podnikajících fyzických osob. Sociální služby ještě poskytují také zájmová sdružení fyzických či právnických osob.

Stejně jako k sociálním službám patří nestátní organizace, patří k nestátním organizacím fenomén dobrovolnictví. Prostřednictvím dobrovolnické činnosti dochází k naplňování a šíření všech důležitých hodnot třetího sektoru, hodnot občanské participace, osobní odpovědnosti, plurality zájmů a názorů, demokracie řízení, rovnosti a solidarity. K posílení dobrovolnictví byl v roce 2002 náš právní řád obohacen o institut dobrovolnické služby jako takové jeho formy, kterou bude stát podporovat. Přes mnohé své výhody však není dobrovolnická služba příliš rozšířena a dobrovolnické aktivity i nadále probíhají spíše neformálně. I k jejich oslavě měla přispět tato práce.

Seznam zkratek

- AGNES** - Agentura neziskového sektoru
- CIRIEC** - International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (mezinárodní výzkumná organizace zaměřující se na aktivity v obecném zájmu po celém světě)
- ESF** - Evropské strukturální fondy
- EMES** - Emergence of social enterprises in Europe (mezinárodní výzkumná síť zaměřující se na sociální ekonomiku)
- IRSS** - Institut rozvoje sociálních služeb
- LPS** - ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
- MPSV** - Ministerstvo práce a sociálních věcí
- MV** - Ministerstvo vnitra
- NROS** - Nadace rozvoje občanské společnosti
- RNNO** - Rada vlády pro nestátní neziskové organizace
- SKOK** - Spolek oborové konference nestátních neziskových organizací působících v sociální a zdravotně sociální oblasti
- SocSI** - zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
- SocSIV** - vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
- ZCNS** - zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů
- ZOPS** - zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, ve znění pozdějších předpisů
- ZSO** - zákon č. 38/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů

Použitá literatura

ATKINSON, R. L., et al. *Psychologie*. Druhé, aktualizované vydání. Praha : Portál, 2003. xxiv, 751 s. ISBN 80-7178-640-3.

BŘESKÁ, N.; VRÁNOVÁ, L. *Dávky sociální péče : s komentářem a vybranými vzory tiskopisů žádostí k 1.3.2006*. 4. aktualizované vydání. Olomouc : ANAG, 2006. 359 s. ISBN 80-7263-335-X.

ČAPEK, J.; ČAPEK, K. *Ze života hmyzu*. 7. vydání. Praha : Fr. Borový, 1946. 106 s. 31631.

DANELOVÁ, E. Ekonomie dobrovolnictví. *Psychologie.cz* [online]. 11. října 2010 [cit. 2011-07-11]. Dostupný z WWW: <<http://psychologie.cz/ekonomie-dobrovolnictvi/>>.

DOHNALOVÁ, M., et al. *Sociální ekonomika*. Vydání první. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. 176 s. ISBN 978-80-7357-573-1.

Důvodová zpráva k zákonu č. 108/2006 Sb., ze dne 14. března 2006 o sociálních službách [online]. Praha , MPSV, 12.5.2005 [cit. 2011-2-1]. Dostupné z WWW: <<http://www.skok.biz/download/projekty/zakon-o-socialnich-sluzbach-duvodova-zprava-2005-05.doc>>.

Ekonomické výsledky neziskových institucí (2004 až 2008) [online]. Praha : Český statistický úřad, 15.3. 2010, aktualizováno dne: 10.8. 2010 [cit. 2010-12-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.czso.cz/csu/2010edicniplan.nsf/p/9504-10>>.

FRIČ, P. *Dárcovství a dobrovolnictví v České republice : Výsledky výzkumu NROS a AGNES*. 1. vyd. Praha : NROS, 2001. 116 s. ISBN 80-902633-7-2.

GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. upravené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 308 s. ISBN 978-80-7380-233-2.

GJURIČOVÁ, J. Dobrovolnictví není amatérismus – vývoj legislativní úpravy dobrovolnictví v zahraničí a v ČR. In *Sborník UNESCO : 10 let rozvoje dobrovolnictví – rehabilitace občanských čtností* [online]. Kroměříž : Klub UNESCO Kroměříž a HESTIA, 2008 [cit. 2011-07-30]. Dostupné z WWW: < http://www.unesco-kromeriz.cz/sbornik_dobrovolnictvi2008/sbornik.pdf>.

JABŮRKOVÁ, M., et al. *Od paragrafů k lidem : Analýza situace v oblasti sociálních služeb po přijetí nového zákona o sociálních službách*. Praha : SKOK, 2007. 76 s. ISBN 978-80-239-9506-0.

KOLDINSKÁ, K. *Sociální právo*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007. xv, 176 s. ISBN 978-80-7179-620-6.

KOLDINSKÁ, K.; MARKOVÁ, H. *Sociální pomoc a právo*. 1. vydání. Praha : Orac, 2001. 175 s. ISBN 80-86199-38-X.

KOTOUS, J.; MUNKOVÁ, G.; PEŘINA, P. *Úvod do sociální politiky*. 3. upravené a doplněné vydání. Praha : Vodnář, 2003. 106 s. ISBN 80-85889-50-1.

KRÁLOVÁ, J.; RÁŽOVÁ, E. *Sociální služby a příspěvek na péči*. 2. aktualizované vydání. Olomouc : ANAG, 2008. 374 s. ISBN 978-80-7263-462-0.

KRAMULOVÁ, D. Revoluce v sociálních službách. *Psychologie dnes*. únor 2007, 13. ročník, 2. číslo, s. 32-33. ISSN 1212-9607.

KREBS, V., et al. *Sociální politika*. Vyd. 1. Praha : Codex Bohemia, 1997. 327 s. ISBN 80-85963-33-7.

Kvalita sociálních služeb – inspekce, kontrola [online]. Praha, MPSV [cit. 2011-03-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/2820>>.

LAŠTOVKA, M., et al. *Pražské spolky : Soupis pražských spolků na základě úředních evidencí z let 1895 – 1990*. 1. vyd. Praha : Skriptorium, 1998. xcv, 742 s. ISBN 80-902151-9-X.

MATOUŠEK, O. *Slovník sociální práce*. Vyd. 1. Praha : Portál, 2003. 287 s. ISBN 80-7178-549-0.

MATOUŠEK, O., et al. *Sociální služby : legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Vyd. 1. Praha : Portál, 2007. 183 s. ISBN 978-80-7367-310-9.

Metodika MPSV ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu poskytovatelům sociálních služeb v oblasti podpory poskytování sociálních služeb [online]. Praha : MPSV, 29.12.2010 [cit. 2011-05-09]. Dostupné z WWW: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/9373/Metodika_291210.pdf>.

MICHALÍK, J. *Smluvní vztahy v sociálních službách*. 1. vydání. Praha : VCIZP - sekce vzdělávání, 2008. 223 s. ISBN 80-903658-1-7.

- NAKONEČNÝ, M. *Psychologie osobnosti*. Vydání druhé, rozšířené a přepracované. Praha : Academia, 2009. 620 s. ISBN 978-80-200-1680-5.
- NAKONEČNÝ, M. *Sociální psychologie*. Vydání druhé, rozšířené a přepracované. Praha : Academia, 2009. 498 s. ISBN 978-80-200-1679-9.
- Plánování sociálních služeb* [online]. Praha : MPSV [cit. 2011-02-15]. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/844>>.
- Plánování sociálních služeb na obecní úrovni : Seznam obcí* [online]. Praha : MPSV, 12.1.2010 [cit. 2011-02-15]. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/8014>>.
- POTŮČEK, M. *Křižovatky české sociální reformy*. Vydání první. Praha : Sociologické nakladatelství, 1999. 317 s. ISBN 80-85850-70-2.
- SOZANSKÁ, O.; TOŠNER, J.; CRUZOVÁ, D. Role dobrovolnických center, zahraniční zkušenosti, organizace a financování. In *Sborník UNESCO : Dobrovolníci v zařízeních sociální a zdravotní péče* [online]. Kroměříž : Klub UNESCO Kroměříž a HESTIA, 2002 [cit. 2011-07-10]. Dostupné z WWW: <http://www.unesco-kromeriz.cz/sbornik_2002/cruzova_dagmar.htm>.
- TOMEŠ, I. *Sociální politika : teorie a mezinárodní zkušenost*. Druhé, přepracované vydání. Praha : Socioklub, 2001. 261 s. ISBN 80-86484-00-9.
- TOMEŠ, I., et al. *Právo sociálního zabezpečení*. 2. vydání. Praha : Všehrd, 1998. 209 s. ISBN 80-85305-39-9.
- TOMEŠ, I., et al. *Sociální správa : Úvod do teorie a praxe*. 2., rozš. a přeprac. vyd. Praha : Portál, 2009. 299 s. ISBN 978-80-7367-483-0.
- TRÖSTER, P., et al. *Právo sociálního zabezpečení*. 5. přepracované a aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2010. xli, 379 s. ISBN 978-80-7400-322-6.
- VAJDOVÁ, T. *Zpráva o neziskovém sektoru v České republice* [online]. Praha : Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, 2004 [cit. 2011-07-15]. Dostupné z WWW: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/publikace/zprava_o_neziskovem_sektoru.pdf>.
- Vybrané statistické údaje o financování sociálních služeb a příspěvku na péči* [online]. Pracovní verze. Praha : MPSV, 11.5.2010 [cit. 2011-02-02]. Dostupné z WWW: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/9198/Analyza_fin_SS.pdf>.

Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Výzkum postojů poskytovatelů sociálních služeb [online]. Olomouc : IRSS, duben 2008 [cit. 2001-03-29]. Dostupné z WWW:

<<http://www.poradnaprouzivatele.cz/dokumenty/vyzkum/vyzkum-postkytovatele-2008.pdf>>.

Výzkum postojů uživatelů sociálních služeb [online]. Olomouc : IRSS, listopad 2007 – leden 2008 [cit. 2001-03-21]. Dostupné z WWW:

<<http://www.poradnaprouzivatele.cz/dokumenty/vyzkum/vyzkum-uzivatele-2008.pdf>>.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 38/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.