
Sociální správa

Igor Tomeš a kol.

Úvod do teorie a praxe
Druhé, rozšířené a přepracované vydání



portál

Sociální správa

Igor Tomeš a kol.

Úvod do teorie a praxe

KATALOGIZACE V KNIZE - NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Tomeš, Igor

Sociální správa : úvod do teorie a praxe / Igor Tomeš a kol.

-- Vyd. 2., rozš. a přeprac. -- Praha : Portál 2009. -- 304 s.

ISBN 978-80-7367-483-0 (brož.)

364 * 351.84 * (437.3)

- sociální zabezpečení

- sociální zabezpečení -- Česko

- učebnice

351 - Úkoly veřejné správy, správní opatření, legislativa [15]

37.016 - Učební osnovy. Vyučovací předměty. Učebnice [22]

Lektoroval JUDr. Jiří Biskup

© Igor Tomeš za spoluautory, 2002, 2009

© Portál, s. r. o., Praha 2002, 2009

ISBN 978-80-7367-483-0

Obsah

PŘEDMLUVA K PRVNÍMU VYDÁNÍ	13
PŘEDMLUVA K DRUHÉMU VYDÁNÍ	17
I. ČÁST ÚVOD DO TEORIE SOCIÁLNÍ SPRÁVY	19
1 Základní pojmy a principy správy	19
1.1 Vymezení pojmu správa	19
1.2 Souvislost správy s organizací a řízením	21
1.3 Druhy správy	22
1.3.1 Soukromá správa	23
1.3.2 Veřejná správa	23
1.4 Orgány státní správy	26
1.4.1 Funkce státní správy	26
1.4.2 Hierarchie orgánů státní správy	26
1.5 Veřejná samospráva	28
1.5.1 Zastupitelské sbory	28
1.5.2 Zásahy státu do samosprávy	29
1.5.3 Organizační principy veřejné správy	30
2 Pojetí sociální správy	33
2.1 Charakteristika sociální správy	33
2.2 Vývoj pojetí sociální správy	35
2.3 Sociální správa jako studijní obor	36
2.4 Modely sociální správy	37
2.4.1 Liberální model	37
2.4.2 Korporativní model	38
2.4.3 Totalitní model	39
2.4.4 Institucionální model	40

2.5	Soudobé změny v pojetí státní sociální správy	40
2.5.1	Péče o práci (welfare to work)	41
2.5.2	Konkrétní příklady	42
3	Geneze současné sociální správy v Evropě	44
3.1	Vznik institucí a nástrojů sociální správy	44
3.1.1	Regulace – policie jako nástroj sociální správy	44
3.1.2	Sociální péče	46
3.1.3	Sociální pojištění	49
3.1.4	Sociální zaopatření	52
4	Soudobé systémy sociální správy	53
4.1	Soustavy sociální správy	53
4.1.1	Organizační soustavy sociální správy	54
4.1.2	Nástroje sociální správy	55
4.2	Vliv mezinárodních struktur	56
4.2.1	Úkoly mezinárodních organizací	57
4.2.2	Evropské dohody	58
4.2.3	Evropské přístupy k sociální správě	60
4.2.4	Evropa obcí a regionů	61
4.3	Základní prvky systému sociální správy	61
4.3.1	Uspořádání veřejné sociální správy v ČR	63
4.3.2	Uspořádání soukromé sociální správy v ČR	63
5	Výstavba sociální správy	64
5.1	Sociální ochrana	64
5.1.1	Sociální pojištění	65
5.1.2	Státní sociální podpora	66
5.2	Organizační uspořádání sociální správy	67
5.2.1	Ústřední orgány sociální správy	69
5.2.2	Regionální články státní správy	70
5.2.3	Obec	70
5.3	Koncipování sociální správy	71
5.3.1	Protichůdné aspekty	71
5.3.2	Spádová území a správní celky	72
5.4	Právní předpisy	73
5.5	Vztahy mezi subjekty	74
6	Subjekty sociální správy	75
6.1	Typy subjektů	75
6.2	Sociální správa jako úsilí a činnost	76
6.3	Demokratický stát jako subjekt	77
6.3.1	Zákonodárná moc	78

6.3.2	Výkonná moc	79
6.3.3	Soudní moc	80
6.4	Role státní sociální správy	80
6.5	Role samosprávných územních celků	82
6.6	Role samosprávných oborových a profesních celků	83
6.6.1	Korporace	83
6.6.2	Komory	83
6.6.3	Fondy a nadace	84
6.7	Role mezinárodních organizací	84
6.8	Občan a sociální správa	84
6.8.1	Kompetentnost orgánů správy	84
6.8.2	Ochrana občana proti zneužití moci	85
6.9	Role nestátních organizací jako subjektů sociální správy	86
6.10	Síť sociálních služeb	87
6.11	Vztah neziskových organizací a veřejné správy	88
7	Subjekty veřejné sociální správy	89
7.1	Poradní orgány Poslanecké sněmovny a Senátu	89
7.2	Poradní orgány při úřadě vlády	89
7.3	Ústřední orgány vlády	90
7.3.1	Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (MPSV)	90
7.3.2	Ministerstvo vnitra ČR (MV)	103
7.3.3	Ministerstvo zdravotnictví ČR (MZdr)	103
7.3.4	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR (MŠMT) ..	105
7.3.5	Ministerstvo obrany ČR (MO)	106
7.3.6	Ministerstvo spravedlnosti ČR (MS)	106
7.3.7	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (MMR)	106
7.3.8	Ministerstvo dopravy ČR (MD)	107
7.3.9	Ministerstvo financí ČR (MF)	107
7.4	Kraje a krajské úřady (KÚ)	108
7.5	Hlavní město Praha	110
7.6	Obce a obecní úřady	111
7.6.1	Obce v samostatné působnosti	112
7.6.2	Obecní úřad v přenesené působnosti	112
7.6.3	Obecní úřad obce s rozšířenou působností	113
7.7	Profesní komory	114
8	Státní služba	116
8.1	Tradice státní služby	116
8.2	Základní systémy veřejné služby	117
8.3	Personální politika	119
8.4	Specifika zaměstnání ve státní službě	120
8.4.1	Funkce a pracovní činnost	120

8.4.2	Etika a kultura státní služby	121
8.4.3	Předpoklady jedince pro výkon státní služby	122
8.4.5	Práva a povinnosti státních zaměstnanců	123
8.5	Právní úprava státní služby	124
9	Nestátní organizace a jejich význam v sociální správě	125
9.1	Demokratický stát a občanská společnost	125
9.1.1	„Občanská společnost“	126
9.1.2	Vývoj „občanské společnosti“ v 19. a ve 20. století	128
9.2	Právo a třetí sektor	129
9.3	Neziskové organizace	130
9.3.1	Formy neziskových organizací	130
9.3.2	Právní a finanční odlišnosti jednotlivých forem	132
9.3.3	Založení a registrace	133
9.4	Omezení státu a soukromníka	133
9.4.1	Skupinové a specifické zájmy menšin	134
9.4.2	Spolupráce se státní sociální správou	135
9.5	Financování nestátních organizací	135
9.6	Zánik a zrušení	136
10	Výkon sociální správy	138
10.1	Obecné principy	138
10.1.1	Soubor principů Rady Evropy	139
10.1.2	Základní principy výkonu veřejnoprávní sociální správy.	140
10.2	Sběr informací a jejich analyzování.	141
10.2.1	Plán rozvoje sociálních služeb	142
10.2.2	Analýzy a projekce	145
10.3	Sledování vývoje jevů – monitorování	146
10.4	Rozhodování o dalším vývoji jevu	146
10.5	Výkon a vymáhání rozhodnutí	148
10.6	Legislativa	149
10.6.1	Analýza právního a skutkového stavu	149
10.6.2	Zákon	150
10.6.3	Nářízení vlády	152
10.6.4	Vyhláška	153
10.6.5	Informovanost občanů	154
11	Financování sociální správy	156
11.1	Náklady	156
11.2	Zdroje financování	157
11.3	Způsoby financování	159
11.4	Financování veřejné sociální správy	159

11.4.1	Zdroje	160
11.4.2	Financování ze státního rozpočtu	161
11.5	Principy	162
11.6	Techniky financování	163
11.6.1	Průběžné financování	163
11.6.2	Financování kapitalizační technikou	164
11.6.3	Účetní rezerva (book reserve)	165
11.7	Financování nestátní sociální správy	166
11.7.1	Vlastní zdroje	166
11.7.2	Veřejné zdroje	166
11.7.3	Podpora státu – úvaha	167
11.7.4	Sponzorství	170
11.8	Zaměstnavatelé a financování	170
11.9	Občan a sociální činnost	172
11.10	Kontrola financování	173
11.10.1	Kontrola ze strany státu	173
11.10.2	Kontrola ze strany organizace	174
12	Procesy v sociální správě	175
12.1	Druhy a zásady řízení	175
12.1.1	Druhy řízení	176
12.1.2	Základní zásady řízení	177
12.1.3	Základní kroky řízení	179
12.2	Specifika správního řízení v sociální správě	181
12.2.1	Subjekty správního řízení	181
12.2.2	Správní řád	184
12.3	Správní řízení podle správního řádu	184
12.3.1	Účastníci řízení	185
12.3.2	Zahájení správního řízení	186
12.3.3	Nahlížení do spisu	186
12.3.4	Prerušení a zastavení správního řízení	186
12.3.5	Dokazování	187
12.3.6	Osobní účast při jednání	187
12.3.7	Rozhodování	188
12.3.8	Náklady správního řízení – správní linie	189
12.3.9	Řádné a mimořádné opravné prostředky	189
12.4	Řízení ve správním soudnictví	191
12.5	Řízení ve věcech soukromoprávních	193
12.5.1	Civilní soud	194

II. ČÁST ZÁKLADNÍ ODVĚTVÍ SOCIÁLNÍ SPRÁVY..... 195**13 Sociálně-právní ochrana.....196**

13.1	Charakteristika a druhy sociálně-právní ochrany	196
13.2	Ochrana dětí	197
13.2.1	Základní principy.....	197
13.2.2	Činnosti.....	198
13.2.3	Výkon sociálně-právní ochrany	198
13.3	Ochrana veřejného zdraví.....	200
13.4	Bezpečnost a ochrana zdraví při práci	200
13.4.1	Základní zásady	201
13.4.2	Povinnosti zaměstnavatele a zaměstnance	201
13.4.3	Kontrola	201
13.4.4	Zákonné pojištění zaměstnavatele	202
13.5	Ochrana před diskriminací.....	202

14 Správa zaměstnanosti.....204

14.1	Základní pojmy.....	204
14.1.1	Evropská strategie zaměstnanosti (ESZ)	204
14.1.2	Zaměstnanost a nezaměstnanost	204
14.2	Trh práce.....	206
14.2.1	Vývoj trhu práce	207
14.3	Právo na pracovní uplatnění.....	209
14.4	Stát a zaměstnanost	210
14.4.1	Státní politika zaměstnanosti	210
14.4.2	Aktivní politika zaměstnanosti	212
14.4.3	Podpora v nezaměstnanosti.....	214
14.4.4	Kontrola dodržování pracovněprávních předpisů.....	214
14.5	Pracovněprávní vztahy a zaměstnanost	215
14.6	Instituce a zaměstnanost	216
14.6.1	MPSV	216
14.6.2	Správa služeb zaměstnanosti	218
14.6.3	Úřady práce.....	218
14.7	Osoby se zdravotním postižením	221
14.7.1	Povinnosti zaměstnavatele	221
14.7.2	Pracovní rehabilitace.....	222
14.7.3	Příspěvky a daňové úlevy pro zaměstnavatele	225
14.8	Soukromé agentury práce.....	226
14.9	Financování politiky zaměstnanosti	227

15 Zdravotní správa.....228

15.1	Právo na ochranu zdraví.....	228
------	------------------------------	-----

15.2	Státní správa a ochrana veřejného zdraví.....	230
15.2.1	Ochrana a podpora veřejného zdraví – zákon č. 258/2000 Sb.....	230
15.2.2	Výkon státní správy k ochraně veřejného zdraví	232
15.2.3	Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR a zaměstnanecké pojišťovny	233
15.2.4	Státní léková politika	234
15.2.5	Národní zdravotnický informační systém (NZIS).....	235
15.3	Územní samospráva a péče o zdraví občanů	235
15.4	Zdravotní pojištění	236
15.4.1	Účel a smysl zdravotního pojištění.....	236
15.4.2	Financování	237
15.4.3	Pojištěnci.....	238
15.5	Poskytování zdravotní péče	239
15.6	Zdravotní pojišťovny.....	240
15.7	Připravované změny	242
15.7.1	Nové zákony.....	242
15.7.2	Budoucí úprava zdravotního pojištění	243
16	Správa sociálního pojištění	244
16.1	Základní pojmy.....	244
16.2	Organizační struktura.....	244
16.2.1	Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ).....	246
16.2.2	Okresní správy sociálního zabezpečení (OSSZ).....	248
16.3	Nemocenské pojištění	249
16.4	Důchodové pojištění	250
16.4.1	Zaměstnanci	251
16.4.2	Príslušníci ozbrojených sil	251
16.4.3	Osoby samostatně výdělečně činné.....	252
16.5	Posouzení zdravotního stavu a prachovní neschopnost.....	252
16.6	Úrazové pojištění.....	254
17	Doplňková pojištění – penzijní připojištění	256
17.1	Doplňkové důchodové připojištění v evropském kontextu	256
17.2	Penzijní připojištění se státním příspěvkem	257
17.2.1	Základní koncepce	258
17.2.2	Organizace penzijního připojištění.....	259
18	Správa státní sociální podpory	263
18.1	Systém státní sociální podpory	263
18.2	Dávky.....	263
18.2.1	Plošně poskytované příspěvky a dávky	263
18.2.2	Testované dávky.....	264

18.3	Nárok na dávky	265
18.4	Žádost o dávky	266
18.5	Řízení o žádostech	267
18.6	Výplata dávek	268
18.7	Kontrolní činnost	270
19	Správa pomoci v hmotné nouzi	271
19.1	Základní pojmy	271
19.2	Organizační struktura	272
19.2.1	MPSV	272
19.2.2	Pověřené obecní úřady	273
19.2.3	Obecní úřady obce s rozšířenou působností	274
19.3	Práva a povinnosti zaměstnanců úřadů	274
19.4	Povinnosti občanů	275
20	Správa sociálních služeb a sociální péče	277
20.1	Správa příspěvku na péči	277
20.2	Poskytování sociálních služeb	278
20.3	Správa sociální péče	280
20.3.1	Orgány spravující sociální péči	281
20.3.2	Řízení ve věcech sociální péče	282
21	Příbuzné správy se sociálním prvkem	283
21.1	Sociální činnosti ve zdravotnictví	283
21.2	Sociální činnosti ve školství	284
21.3	Sociální činnosti a bytová politika	286
21.4	Sociální činnosti v přistěhovalectví a migraci	287
POUŽITÁ LITERATURA		289
O AUTORECH		297

Předmluva k prvnímu vydání

Studenti oborů sociální politika a sociální práce i odborníci, kteří v těchto oblastech působí, by měli znát nástroje a způsoby, jimiž mohou svým klientům pomoci, a organizace, které je spravují. Proto se potřebují seznámit nejen s pravidly sociální politiky a s předpisy sociální ochrany (zabezpečení), ale i se systémem orgánů, které je aplikují, a se způsoby, jak se nároky uplatňují. Tyto informace poskytuje studijní předmět sociální správa.

Pro výklad předmětu sociální správa jsme zvolili formu otázek a odpovědí, jež nám – jak doufáme – umožní systematicky a srozumitelněji vyložit velmi rozsáhlou a místy i nepřehlednou látku. Ze stejného důvodu je výklad tématu rozdělen do částí: obecný výklad – teorie, obory sociální správy – praxe, instituce sociální správy a řízení – postupy sociální správy.

Toto rozdělení plně respektuje pojetí sociální správy, s nímž autoři pracují – do sociální správy zahrnují všechny (veřejnoprávní i soukromoprávní) formalizované organizace, činnosti a postupy, jimiž se realizuje sociální ochrana obyvatelstva na daném území a jež umožňují uspokojování sociálních potřeb obyvatelstva. Takto pojímaná sociální správa má svá pravidla stanovená právním řádem, má své orgány a organizace, své činnosti a předepsané postupy.

Považujeme za důležité, že tato učebnice byla vydána právě teď. Praxe sociálních reforem v postkomunistických zemích a přestavba sociálních systémů v posledních 15 letech ukazují, že slabinou reformních snah je jejich nedostatečné institucionální zabezpečení. Reformátoři nevěnují dostatečnou pozornost sociální správě. Chybí organizační kapacity k zabezpečení sociálních reforem, chybí moderní administrativní a informační technologie, chybí profesně vzdělaní a proškolení lidé, kteří by uměli reformu provést. Nejvíce se to ukázalo napří-

klad v Maďarsku, Lotyšsku a Polsku koncem 20. století při reformě důchodového pojištění. Problémy s implementační kapacitou byly i při budování sociálních záchranných sítí v počátcích transformačního období (začátek devadesátých let 20. století) a zavádění moderních koncepcí do sociálních služeb. Ukázalo se, že tvůrci reformy podcenili potřebu reformovat sociální správu (*social administration*) souběžně s reformou věcného obsahu sociální ochrany (*social protection*).

Toto podcenění významu sociální správy má i své objektivní příčiny. V roce 1948 komunisté „pohřbili“ spolu s demokracií i řadu sociálních věd, mezi nimi i aplikovanou vědu zvanou sociální správa (*social administration*). Touto učebnicí se pokoušíme rehabilitovat zmíněnou disciplínu v kurzech, pro které je mimořádně důležitá – ve výuce pro sociální pracovníky.

Sociální správa je jedním z odvětví správy. Čím se sociální správa liší od ostatních odvětvových správ? Vladaři od nepaměti vytvářeli pro svou ochranu ozbrojené sbory a pro své zájmy výběrčí daní a správy majetku. Ekonomické struktury (města) rozvíjely regulaci trhu a technické infrastruktury jako podmínky podnikání a rozmnožování svého bohatství. Tyto struktury vznikaly shora. Shora se zavádělo i povinné školství a zdravotní péče, když vladaři (státy) potřebovali zdravé a gramotné vojáky a služebníky či úředníky. Sociální správa naproti tomu vznikala zdola, nikoli z vůle vládců, ale z potřeby zbědovaných lidí, kteří vypadli z ekonomických systémů a z objektivních důvodů se nepodíleli na ekonomických procesech.

Sociální instituce vznikaly nejprve jako soukromá iniciativa. Veřejná samospráva (města) do procesu vstoupila, teprve když veřejný pořádek byl ohrožován velkým množstvím jedinců na okraji společnosti. Centrální moc státu začala sociální správu budovat až jako poslední.

Sociální správa se tak od ostatních oborů správy liší svou genezí i svou povahou – je symbiózou soukromé a veřejné správy, která vznikla zdola, ze sociální potřeby jedněch a ze strachu druhých ze sociálního napětí. Proto je zcela legitimní, že se jí samostatně zabýváme vedle veřejné správy, i když má s veřejnou správou mnoho společného. Její specifikum je právě v oné symbióze veřejného a soukromého.

Sociální správa je významná zejména v evropském kontextu, který se vyznačuje vysokým respektem pro nezadatelná lidská práva. Evropská sociální doktrína dala vzniknout systému, který se označuje jako sociální stát. Znalosti o sociální správě jsou proto pro fungování moderního evropského státu nezbytné.

Čeština nemá pro anglické označení „*social welfare state*“ vhodný překlad. Nejblíže anglickému výrazu je „stát sociální péče“, avšak tomuto starému českému

pojmu dala komunistická legislativa zužující obsah. Proto dnes autoři používají nejrozumnější termíny. Němci používají termín sociálně-právní stát (*Sozialrechtliches Staat*). Pro potřeby této knihy budeme používat nepřesný termín „sociální stát“.

Tato učebnice vychází z přesvědčení, že sociální svět je pro každého člověka stejně důležitý jako svět ekonomický, technický a přírodní. Dnes již není pochyb o tom, že člověk není jen *homo oeconomicus*, za jakého byl považován ještě před 150 lety. Ekonomie je sice zdrojem jeho bytí, avšak tyto zdroje užívá ve světě jemu vlastním jako *homo socialis*. Je to svět vztahů mezi lidmi v rodině, komunitě a státu, do něhož člověk patří a v němž je mu vytyčován prostor pro jeho bytí a žití.

V tomto světě sociální politika určuje základní sociální cíle a cesty k jejich dosažení, zatímco pravidla a normy stanoví právní řád – zejména v podobě sociálního práva. Politika a právo jsou předmětem zájmu jiných, spřízněných oborů. Prostředí, v němž se cíle a pravidla uplatňují, je formalizovaná a strukturovaná společnost – stát a jeho orgány a státní a nestátní organizace. Jak jsme uvedli, tato učebnice se zabývá formalizovanou částí společnosti, v níž se *homo socialis* pohybuje a která vytváří formalizované prostředí pro jeho žití a přežití. Zabývá se správou tohoto sociálního prostředí – sociální správou.

Kromě práva se lidské chování řídí i zvyky, tradicemi a etikou v rodině, rodu a komunitě. Rodinou se zabývá sociologie rodiny a občanské a rodinné právo. Rody a komunity se řídí zvyky a tradicemi, popř. morálkou, kterou si vytvořily a vytvářejí.

Sociální správa byla napsána pro studenty sociální práce a ostatních společenských věd jako úvod do studia sociální správy. Autoři se pokusili vylíčit formalizované prostředí, v němž se absolventi sociální práce a jiných společenských věd budou pohybovat, budou-li vykonávat sociální činnosti a pracovat v sociální sféře. Je však jen úvodem do studia a nečiní si nárok na vyčerpávající popis pravidel platných pro sociální správu. Ta jsou dána právním řádem a studují se na právnických fakultách. Předkládaná publikace si nečiní nároky na suplování tohoto studia. Je určena neprávnickům, aby se mohli v tomto formalizovaném prostředí pohybovat a těmito pravidly se řídit. Předpokládáme, že studenti, absolventi i praktici se s pravidly platnými pro určitou část formalizovaného prostředí, v němž budou působit, dále a podrobně seznámí, až to budou potřebovat. Proto zůstává na určité úrovni obecnosti a odkazuje na další zdroje poučení.

Tato kniha je v České republice prvním pokusem o uspořádání poznatků o sociální správě. Jejími vzory byly obdobné knihy v zahraničí, zejména z anglosaské literatury – Titmus (1958), Donnison (1961), Slak (1966), Warham (1973) apod.

Má proto všechny klady i zápory prvních počínů. Proto autoři přivítají každou kritiku a poznámku jako příspěvek k jejímu zlepšení. Knihu napsal autorský kolektiv, každý autor odpovídá za svou část, autoři si své kapitoly vzájemně opo-
novali. Autoři jednotlivých kapitol podle abecedního pořadí jsou:

RNDr. et Mgr. Lucie Benešová

Ing. Bohumila Čabanová, Ph.D.

Mgr. Kristina Koldinská, Ph.D.

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.

PhDr. Jiřina Šiklová, CSc.

prof. JUDr. Igor Tomeš, CSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

Práce kolektivu vedl a koordinoval prof. JUDr. Igor Tomeš, CSc. (editor).

Autorský kolektiv děkuje Mgr. Janě Klimentové, JUDr. Szonje Tomešové,

Ing. Petru Víškovi a Marii Sršňové za cenné připomínky,

jež přispěly k podstatnému zdokonalení textu.

V Praze 30. srpna 2002

Za autorský kolektiv

Igor Tomeš

Předmluva k druhému vydání

Sociální správa je v současnosti vyučována na několika veřejných a soukromých vysokých a vyšších odborných školách jako součást výuky sociální politiky nebo sociální práce. Druhé vydání učebnice *Sociální správa* je přepracováno tak, aby této skutečnosti co nejvíce vyhovovalo. Autoři vycházejí z vlastních zkušeností získaných při výuce na vysokých školách v posledních šesti letech.

Ve veřejnoprávní sociální správě došlo v souvislosti se vstupem ČR do EU v letech 2004–2008 k mnohým změnám koncepční povahy, ty ovlivnily její výstavbu i sociální výkon. To si vyžádalo i změny v uspořádání předložené učebnice.

Druhé vydání *Sociální správy* má jen dvě části, a to obecnou, spíše teoreticko-metodickou, a zvláštní, spíše praktickou. Obecná část pojednává o otázkách společných pro všechna odvětví sociální správy, jako jsou subjekty sociální správy, její výstavba a výkon, financování a řízení, postavení státní služby. Zvláštní část pojednává o jednotlivých odvětvích sociální správy v členění, které je mezinárodně uznané (Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 102 o sociálním zabezpečení – minimální standardy, Evropská sociální charta a další mezinárodní dokumenty ratifikované ČR).

Kapitoly o jednotlivých subjektech sociální správy, jakož i o jednotlivých druzích řízení byly systematicky zařazeny do obecné části, kam věcně patří.

Autorský kolektiv zůstal beze změny, jen čísla kapitol se změnila.

RNDr. et Mgr. Lucie Benešová (kap. 7/1);

Ing. Bohumila Čabanová, Ph.D. (kap. 1, 8, 14);

Mgr. Kristina Koldinská, Ph.D. (kap. 12, 13, 20);

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (kap. 5/1, 10, 12, 19, 21);

PhDr. Jiřina Šiklová, CSc. (kap. 9);

prof. JUDr. Igor Tomeš, CSc. (kap. 2, 3, 4, 5/2, 6, 7/2, 11, 16, 17, 18);
prof. JUDr. Petr Tröster, CSc. (kap. 15).

Uvítáme jakékoli připomínky učitelů i žáků, kteří s touto knihou budou pracovat nebo dříve pracovali. Prosíme o jejich zaslání na tomes@vol.cz.

Text vychází z právního stavu platného k 1. 1. 2009.

Autorský kolektiv děkuje JUDr. Jiřímu Biskupovi za jeho cenné připomínky.

V Praze dne 10. července 2009

Za autorský kolektiv

Igor Tomeš

ÚVOD DO TEORIE SOCIÁLNÍ SPRÁVY

1 ZÁKLADNÍ POJMY A PRINCIPY SPRÁVY

BOHUMILA ČABANOVÁ

Každý obor má svou teorii a své obecné principy a metodiky – platí to i pro obor sociální správa. V obecné části představíme pojmový aparát, genezi systémů sociální správy, principy, jimiž se řídí její organizace i subjekty sociální správy. Zmíníme se o státní službě. Popíšeme výkon, financování a procesy v sociální správě. To nám umožní ve zvláštní části přistoupit k výkladu jednotlivých oborů sociální správy. Nejprve se však musíme seznámit s obecnými pojmy.

Sociální správa je odvětvím veřejné správy na daném území. Týká se státní správy i samosprávných institucí. Proto výklad zahájíme definicemi pojmů spojených se systémy veřejnoprávní a soukromoprávní správy, které jsou významné i pro správu sociální.

1.1 Vymezení pojmu správa

Jako u jiných často používaných pojmů máme i zde určitou představu, co se za slovem správa skrývá. V nedávné době byl v souvislosti s reformou veřejné správy termín správa hojně používán v různých spojeních: státní správa, veřejná správa, či samospráva. Jde tedy o pojem značně ambivalentní a naším prvním úkolem je dát mu konkrétní náplň, tj. pokusit se o jeho definici.

Užší vymezení pojmu. V Riegrově *Slovníku naučném* (1887) se správa vymezuje jako řízení, vedení a vláda, např. správa úřadu, správa domácí, obecní, zemská, duchovní, světská. O 100 let později *Sociologický slovník* (1996) definoval správu jako administrativu, administraci, jako obecné označení institucionalizované kontrolní a regulativní činnosti, týkající se především veřejných záležitostí. Nevylučovala se v něm práva soukromoprávních záležitostí. Podle Hendrycha (1992) někteří starší autoři, např. Pražák, definují správu obecněji jako činnost sledující záměrně nějaký cíl a řídící za trvalým účelem ty které záležitosti. Činnost se může sledovat buď podle subjektů, kterých se dotýká, nebo podle objektů, které činnost vykonávají, spravují. Weyr (1937, podle Hendrycha, 1992) při popisu správy rozlišuje materiální, tj. věcné, a formální hledisko. Z materiálního hlediska považuje správu za *každou záměrnou činnost, která se zabývá určitými záležitostmi za účelem dosažení určitého cíle*.

Při objasnění formálního hlediska vymezuje autor pojem negativním způsobem a uvádí, že správa je právě ta činnost státu, jež není zákonodárstvím či soudnictvím. Vychází tak ze známých tří funkcí státu – zákonodárné, soudní a výkonné – a správu ztotožňuje s výkonnou funkcí státu. Obdobně jako ve starších definicích jiní autoři zřetelně hovoří o správě jen jako veřejné správě, nikoli o správě v soukromých organizacích, neboť byl právníkem zaměřeným na správní právo. Uvedme zde Merklovo (1932) pojetí, v němž je *správa* obvykle chápána jako *určitá lidská činnost, jejímž smyslem a podstatou je zabezpečování výkonu a řízení určitých záležitostí, přičemž toto jednání je charakteristické jistou trvalostí, systematičností, organizovaností a plánovitostí a slouží k dosahování žádoucího výsledku*. Z Merklovy definice vyplývá, že se tak děje ve formalizovaných systémech.

Širší vymezení pojmu. V této učebnici se však vrátíme k původnímu širšímu vymezení pojmu:

Správa je činností formalizovaných systémů, které systematicky, organizovaně, plánovitě a záměrně sledují nějaký cíl a řídí za trvalým účelem určité záležitosti. Činnost se pak může sledovat podle subjektů, kterých se dotýká, nebo podle spravovaných objektů. Obdobně jako v *Sociologickém slovníku* budeme správu definovat normativně jako institucionalizované kontrolní a regulativní činnosti, týkající se veřejných i soukromých záležitostí. Nevylučujeme tedy správu soukromoprávních záležitostí soukromými komerčními firmami, občanskými sdruženími a jinými neziskovými soukromými asociacemi, organizacemi, nadacemi a fondy.

1.2 Souvislost správy s organizací a řízením

Fayolovo pojetí. Některé definice správy jsou ovlivněny pojmovým aparátem z oblasti teorie organizace a řízení (Robbins, Coulter, 2004). *Správa* se pak definuje jako *organizační a informační činnost, která podporuje činnost řídící*. Souvislostmi organizace a správy se počátkem 20. století zabýval Henry Fayol (1841–1925), který v roce 1916 vydal dílo *Správa průmyslová a všeobecná*. Za stěžejní principy pokládal princip jednotného vedení a jednotného přikazování (Truneček a kol., 1997). Ve své práci uvádí pět funkcí správy:

- **plánování** – určení cíle a postupů k jejich dosažení;
- **organizování** – zabezpečení hmotných i lidských zdrojů, případně podmínek pro vykonávání plánovaných činností;
- **přikazování** – přidělování úkolů podřízeným;
- **koordinace** – sladování činností pracovníků;
- **kontrola** – prověřování souladu plánu se skutečností, přijetí korigujících opatření.

Organizační a funkční pojetí. Z hlediska organizační vědy se u některých autorů setkáváme s formálním a materiálním chápáním správy. Hovoří se o organizačním pojetí – zabývá se formálními aspekty správy, o funkčním pojetí – překrývá se s materiálním pojetím správy.

Organizace jako společenský status. Někdy je správa chápána jako oblast se zvláštním společenským statutem osob, jež ji vykonávají. Tyto osoby sice nutně nemusí samostatně stanovovat cíle, dokonce tak většinou nečiní, zato často rozhodují o způsobu, jakým jich bude dosaženo. Rozhodování je tak důležitý funkční i organizační aspekt správy.

Organizace jako sociální jev. Organizace bývá obecně vymezena jako sociální jev založený na plánovité koordinaci skupinových aktivit, jenž v důsledku dělby práce funguje kontinuálně, má svou hierarchii i vnitřní autoritu a směřuje k určitému cíli (*Sociologický slovník*, 1996).

Organizace jako proces. Organizaci je možno chápat jako proces, tj. úsilí o vytvoření funkčního celku na základě soustředění potřebných zdrojů – činnostní pojetí, vlastně organizování. V tomto smyslu je to také specifický druh lidské činnosti, směřující k uspořádání určitých prvků a vztahů mezi nimi s cílem zajistit žádoucí fungování systému – funkční pojetí.

Organizace jako struktura. Organizaci můžeme dále vnímat jako strukturu, tj. výsledek procesů a vztahů. Má určitou hierarchii řízení, která naplňuje její cíle (procesní pojetí).

Organizace jako instituce. Dalším možným přístupem je definice organizace jako výsledku organizační činnosti, tedy instituce. Může obsahovat věcné prvky, lidské prvky nebo oba typy prvků.

V praxi je nesnadné (a také ne nezbytné) funkční a procesní pojetí správy striktně oddělit. Právě vztahy a souvislosti jsou důležitou součástí organizace a je třeba k ní přistupovat jako k celku.

Organizace jako normativní kategorie. Konečně je možné chápat organizaci i jako normativní kategorii, která v sobě obsahuje hodnotící prvek a vyjadřuje míru uspořádanosti – organizovanosti (Weihrich, Koontz, 1993).

Správa jako administrace. Setkáme se i se zúženým pojetím správy jako administrace, tedy víceméně rutinní kancelářské práce, jako je evidence, vedení statistik, podávání informací apod. Úkolem správy v tomto pojetí je zajištění chodu určitého orgánu, podpora práce pracovní skupiny apod. Název správa pak mohou nést některé organizační jednotky, např. Správa budov.

Řízení a správa. Pojmy řízení a správa se někdy používají jako synonyma pro tutéž činnost. Základním rozdílem je chápání obsahu obou pojmů v organizační teorii. Zatímco řízení chápeme jako dynamický proces, který se váže většinou k lidskému chování a jednání (hovoříme o řídicím subjektu a řízeném objektu, struktuře, komunikaci, interakci), správa je činností zajišťující chod věcí žádoucím směrem. Řízení je tedy kategorií širší, z níž správa vychází a jejíž je součástí.

Na druhé straně s růstem požadavků na funkčnost správy a jejího působení jako dokonalého servisu rozhodovacích a řídicích procesů se i v této oblasti setkáváme s pojmem „management“, či ještě častěji *Public Management* nebo *Public Administration* (Potůček a kol., 2005). Toto označení lze volně přeložit jako „řízení ve veřejné sféře“, chce upozornit na to, že řídicí procesy a jejich příčiny a důsledky nenalezneme jen ve sféře ekonomické, ale i v oblasti správy. Je důležité si uvědomit, že proces řízení a vedení pracovníků (tedy personální řízení či řízení lidských zdrojů) má v oblasti správy svá specifika (viz kap. o státní službě).

1.3 Druhy správy

Podle povahy právních vztahů rozeznáváme správu veřejnoprávní neboli veřejnou a soukromoprávní neboli soukromou.