

Kateřina Šámalová, Petr Vojtíšek (Eds.)

SOCIÁLNÍ SPRÁVA

Organizace a řízení sociálních systémů



KATALOGIZACE V KNIZE - NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Sociální správa : organizace a řízení sociálních systémů / Kateřina Šámalová, Petr Vojtíšek (eds.).

-- Vydání 1.. -- Praha : Grada, 2021. -- 1 online zdroj

Obsahuje bibliografii a rejstřík

ISBN 978-80-271-4309-2 (online ; pdf)

* 364 * 35 * 36 * (437.3) * (048.8:082)

– sociální zabezpečení

– sociální zabezpečení -- Česko

– veřejná správa -- Česko

– sociální politika -- Česko

– kolektivní monografie

364 - Sociální problémy vyžadující podporu a pomoc. Sociální zabezpečení [18]

Autorský kolektiv

PhDr. Veronika Aresta – Filozofická fakulta Univerzity Karlovy (kap. 17, 20)

PhDr. Karolína Dobiášová, Ph.D. – Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy (kap. 11, 12)

PhDr. Eva Dohnalová – Filozofická fakulta Univerzity Karlovy (kap. 20)

JUDr. Jana Hulmáková, Ph.D. – Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, Institut pro kriminologii a sociální prevenci (kap. 20)

prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D. – Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Filozofická fakulta Univerzity Karlovy (kap. 10, 19)

Mgr. Martin Korych – Technická univerzita v Liberci (kap. 15)

Ing. Zuzana Kotherová, Ph.D. – Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy (kap. 11)

JUDr. Roman Lang, Ph.D. – Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, (kap. 13, 14)

Mgr. Lenka Máchová – Český helsinský výbor, z. s. (kap. 17, 20)

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. – Výzkumný ústav práce a sociálních věcí (kap. 18)

PhDr. Lenka Průšová, Ph.D. – VŠ Prigo Havířov (kap. 20)

doc. JUDr. PhDr. Jakub Rákosník, Ph.D. – Filozofická fakulta Univerzity Karlovy (kap. 2, 3)

Mgr. Kristýna Schreilová – Remedium (kap. 20)

PhDr. Kateřina Šámalová, Ph.D. – Filozofická fakulta Univerzity Karlovy (kap. 1, 4, 5, 16, 17)

JUDr. Jakub Tomšej, Ph.D. – Právnická fakulta Univerzity Karlovy (kap. 9)

doc. PhDr. David Urban, Ph.D. – Vysoká škola polytechnická Jihlava (kap. 6, 15)

PhDr. Petr Vojtíšek, Ph.D. – Filozofická fakulta Univerzity Karlovy (kap. 5, 6, 7, 8, 18)

Mgr. Lucie Vitásková – Proxima Sociale, o. p. s. (kap. 20)

PhDr. Melanie Zajacová – Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (kap. 21)

Kateřina Šámalová, Petr Vojtíšek (Eds.)

SOCIÁLNÍ SPRÁVA

Organizace a řízení sociálních systémů



Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude trestně stíháno.

Kateřina Šámalová, Petr Vojtíšek (Eds.)

SOCIÁLNÍ SPRÁVA

Organizace a řízení sociálních systémů

Vydala Grada Publishing, a.s.

U Průhonu 22, 170 00 Praha 7

tel.: +420 234 264 401

www.grada.cz

jako svou 8095. publikaci

Odpovědná redaktorka Jana Kubínová

Sazba a zlom Antonín Plicka

Návrh a zpracování obálky Antonín Plicka

Počet stran 456

Vydání 1., 2021

Vytiskla tiskárna PBtisk a.s., Příbram

© Grada Publishing, a.s., 2021

ISBN 978-80-271-4310-8 (ePub)

ISBN 978-80-271-4309-2 (pdf)

ISBN 978-80-271-2195-3 (print)

Obsah

Předmluva	15
Úvod	19
1. Základní pojmy a principy	21
1.1 Vymezení pojmu správa	21
1.1.1 Užší vymezení pojmu	21
1.1.2 Širší pojetí pojmu	22
1.2 Funkce správy	23
1.3 Druhy správy	25
1.3.1 Veřejná správa	25
1.3.2 Soukromá správa	37
1.4 Specifika sociální správy	38
1.4.1 Sociální právo	39
1.4.2 Sociální cíle	39
2. Historický vývoj sociální správy	41
2.1 Předmoderní a raně moderní sociální správa	41
2.1.1 Sociální péče / sociální pomoc	42
2.1.2 Sociální policie	43
2.1.3 Sociální zaopatření	44
2.1.4 Sociální pojištění	45
2.2 Moderní sociální správa (po roce 1918)	46
2.2.1 Konzervativní model	46
2.2.2 Státně-paternalistický model	47
2.2.3 Transformační model	49
3. Pojetí sociální správy	51
3.1 Způsoby definování sociální správy	51
3.1.1 Sociální správa a sociální management	52
3.2 Věcný a osobní rozsah sociální správy	53
3.3 Pozitivistické a normativní pojetí sociální správy	55
3.4 Modely sociální správy	56
3.4.1 Liberální model	56
3.4.2 Konzervativní model	57

3.4.3 Sociálně demokratický model	58
3.4.4 Komunistický (totalitní) model	59
4. Mezinárodní vlivy působící na sociální správu	61
4.1 Subjekty mezinárodního vlivu a jejich role	62
4.2 Mezinárodní principy výstavby sociální správy	64
4.3 Významné organizace působící na povahu sociální správy	65
4.3.1 Organizace s celosvětovou působností	65
4.3.2 Organizace s regionální evropskou působností	67
4.3.3 Organizace sdružující nestátní subjekty	69
5. Systémy a výstavba sociální správy	71
5.1 Soustavy sociální správy	72
5.1.1 Principy fungování správních soustav	73
5.1.2 Vztahy mezi subjekty sociální správy	75
5.1.3 Činnost správních soustav	76
5.1.4 Nástroje sociálních soustav	79
5.1.5 Financování soustav sociální správy	80
5.2 Východiska pro výstavbu sociální správy	80
5.2.1 Územně správní uspořádání státu	81
5.2.2 Organizační uspořádání sociální správy v ČR	82
5.3 Soustavy sociální správy ČR	84
5.3.1 Sociální pojištění	85
5.3.2 Státní sociální podpora	88
5.3.3 Sociální péče a sociální pomoc	88
5.3.4 Sociální služby	89
5.3.5 Sociálně-právní ochrana	89
6. Subjekty sociální správy	93
6.1 Definiční znaky subjektů sociální správy	93
6.2 Typy subjektů sociální správy	94
6.2.1 Mezinárodní subjekty v sociální správě	94
6.2.2 Stát a jeho orgány	95
6.2.3 Veřejnoprávní korporace	97
6.2.4 Nestátní neziskové organizace	101
6.2.5 Firmy a podnikatelské subjekty	103
6.3 Vzájemné vztahy mezi subjekty	104
7. Financování sociální správy	105

7.1	Základní teoretická východiska financování sociální správy	106
7.2	Principy financování sociální správy	108
7.3	Příjmy a výdaje v sociální správě	110
7.3.1	Výdaje v sociální správě	110
7.3.2	Zdroje příjmů v sociální správě v ČR	111
7.4	Modely a techniky financování v sociální správě	117
7.5	Efektivita financování sociální správy	119
8.	Management a leadership v sociální správě	121
8.1	Management a leadership	121
8.1.1	Klíčové milníky ve vývoji managementu a leadershipu	122
8.1.2	Úrovně managementu	124
8.1.3	Typy, oblasti a činnosti managementu	126
8.2	Management a leadership v sociální správě	128
8.2.1	Plánování v sociální správě	129
8.2.2	Realizační fáze sociální správy – řízení výkonu sociální správy	131
8.2.3	Řízení evaluace v sociální správě	132
9.	Kontrolní činnosti v sociální správě	135
9.1	Obecně ke kontrolním činnostem	135
9.2	Základní zásady státní kontroly	137
9.3	Nejdůležitější kontrolní orgány	138
9.4	Průběh kontroly	139
9.4.1	Kontrola podle kontrolního řádu	139
9.4.2	Jiné postupy	141
9.5	Předmět kontroly	141
9.6	Standardy kvality poskytování služeb	143
9.7	Vnitřní kontrola a audit	144
10.	Správní řízení jako nástroj sociální správy	147
10.1	Obecně ke správnímu řízení	149
10.1.1	Zásada zákonnosti	149
10.1.2	Zásada objektivní (materiální) pravdy	149
10.1.3	Zásada dobré správy	150
10.1.4	Zásada rovnosti účastníků	150
10.1.5	Zásada dispozitivity nebo zásada oficiality	150
10.1.6	Zásada dvoustupňového řízení	151
10.2	Specifika správního řízení v sociální správě	151

10.2.1	Subjekty provádějící správní řízení v sociální správě	152
10.2.2	Subsidiární působnost správního řádu	155
10.3	Správní řízení podle správního řádu	155
10.3.1	Účastníci řízení	155
10.3.2	Zahájení řízení	156
10.3.3	Důkazy	157
10.3.4	Rozhodování	157
10.3.5	Právní moc a vykonatelnost	158
10.3.6	Náklady řízení	159
10.3.7	Opravné prostředky	159
10.4	Správní soudnictví	162
11.	Správa ochrany individuálního zdraví	165
11.1	Účel správy ochrany individuálního zdraví	165
11.2	Legislativa	166
11.3	Výkon státní správy a samosprávy ve vztahu k ochraně zdraví	167
11.3.1	Výkon státní správy ve vztahu k ochraně zdraví	167
11.3.2	Výkon samosprávy ve vztahu k ochraně zdraví	170
11.4	Aktéři	171
11.4.1	Občané	171
11.4.2	Zdravotnická zařízení	172
11.4.3	Zdravotní pojišťovny	174
11.5	Financování	176
11.6	Kontrola v oblasti zdravotní péče	180
12.	Soukromoprávní pojištění zdraví	185
12.1	Zdravotní pojištění cizinců	185
12.2	Pojištění nadstandardní zdravotní péče	188
13.	Správa nemocenského pojištění	189
13.1	Nemocenské pojištění	189
13.2	Sociální události	190
13.3	Zásady nemocenského pojištění	193
13.4	Financování	195
13.4.1	Principy	195
13.4.2	Odvod pojistného	196
13.5	Účast na nemocenském pojištění	196
13.5.1	Účast na pojištění – zaměstnanci	197

13.5.2	Specifické podmínky účasti na českém nemocenském pojištění platí pro zahraniční zaměstnance	198
13.5.3	Účast na pojištění – OSVČ	198
13.6	Dávky nemocenského pojištění	199
13.6.1	Výpočet dávek nemocenského pojištění	199
13.6.2	Nemocenské	201
13.6.3	Peněžitá pomoc v mateřství (PPM)	202
13.6.4	Dávka otcovské poporodní péče	203
13.6.5	Ošetrovné	204
13.6.6	Dlouhodobé ošetrovné	204
13.6.7	Vyrovňovací příspěvek v těhotenství a mateřství	205
13.7	Organizace v oblasti nemocenského pojištění	206
13.7.1	Úloha zaměstnavatelů v oblasti nemocenského pojištění	209
13.7.2	Kontrola a sankce za neplnění povinností	210
13.7.3	Správní řízení v oblasti nemocenského pojištění	211
14.	Správa důchodového systému	213
14.1	Důchodový systém	213
14.2	Důchodové pojištění	214
14.2.1	Sociální události	215
14.2.2	Zásady důchodového pojištění	217
14.2.3	Financování	219
14.2.4	Účast na důchodovém pojištění	222
14.2.5	Dávky důchodového pojištění	225
14.2.6	Organizace v oblasti důchodového pojištění	230
14.2.7	Úloha zaměstnavatelů v oblasti důchodového pojištění	232
14.2.8	Kontrola a sankce za neplnění povinností	233
14.2.9	Správní řízení v oblasti důchodového pojištění	234
14.3	Doplňkové penzijní systémy	236
14.3.1	Principy	237
14.3.2	Příspěvky	238
14.3.3	Vznik a zánik účasti na doplňkovém penzijním spoření	238
14.3.4	Nároky z doplňkového penzijního spoření	239
14.3.5	Penzijní společnost a její účastnické fondy	240
15.	Správa zaměstnanosti	241
15.1	Základní pojmy	242
15.2	Výstavba, organizace a financování správy zaměstnanosti v ČR	244

15.2.1	Působnost Ministerstva práce a sociálních věcí	246
15.2.2	Působnost Úřadu práce ČR	247
15.2.3	Působnost územně samosprávních celků	248
15.2.4	Zaměstnavatelé a odborové organizace	249
15.3	Nástroje státní politiky zaměstnanosti	250
15.3.1	Vybrané nástroje aktivní politiky zaměstnanosti	250
15.3.2	Nástroje pasivní politiky zaměstnanosti	256
15.4	Zprostředkování zaměstnání agenturami práce	257
15.5	Evropská strategie zaměstnanosti	257
16.	Správa státní sociální podpory	261
16.1	Charakteristika systému	261
16.2	Dávky	262
16.3	Nárok na dávky	263
16.4	Řízení o žádostech	264
16.5	Výplata dávek	266
16.6	Kontrolní činnost	267
17.	Správa soustav podporujících sociální začlenění	269
17.1	Definice chudoby, sociálního vyloučení a sociálního začleňování	270
17.2	Zdroje práva na pomoc při sociálním začlenění	271
17.3	Oblasti rovného přístupu ke zdrojům a službám	274
17.4	Měření míry chudoby a sociálního vyloučení v ČR	277
17.5	Aktéři sociálního začleňování	280
17.6	Správa sociální pomoci	281
17.6.1	Správa systému dávek v hmotné nouzi	283
17.6.2	Role sociální práce v systému sociální pomoci	292
17.7	Správa sociální péče	294
17.7.1	Nárok na dávky sociální péče	295
17.7.2	Správa příspěvku na péči	295
17.7.3	Správa dávek a průkazů pro osoby se zdravotním postižením	299
17.7.4	Výzvy systému sociální péče	301
18.	Správa sociálních služeb	303
18.1	Sociální služby jako pojem v evropském kontextu	303
18.2	Správa sociálních služeb v různých modelech sociálního státu	304
18.2.1	Charakteristiky systémů sociálních služeb	304
18.2.2	Financování služeb v sociální správě	306
18.3	Obecná typologie sociálních služeb	307

18.4 Správa poskytování sociálních služeb v ČR	309
18.4.1 Aktéři v sociálních službách	310
18.4.2 Kontrola a evaluace v sociálních službách	311
18.5 Sociální služby v užším pojetí (podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách)	312
18.5.1 Podmínky poskytování sociálních služeb	312
18.5.2 Typy, formy a druhy sociálních služeb podle zákona o sociálních službách v ČR	314
19. Ostatní oblasti sociálně-právní ochrany a jejich správa	317
19.1 Ochrana pracovních podmínek	318
19.1.1 Právo na spravedlivou odměnu a uspokojivé pracovní podmínky	318
19.1.2 Právo na zvýšenou ochranu a zvláštní pracovní podmínky	319
19.1.3 Právo na zvláštní ochranu v pracovněprávních vztazích	320
19.2 Sociálně-právní ochrana dětí	321
19.2.1 Definice sociálně-právní ochrany dětí a jejího osobního rozsahu	321
19.2.2 Orgány sociálně-právní ochrany dětí	323
19.2.3 Práva dítěte vůči orgánům sociálně-právní ochrany dětí	323
19.2.4 Opatření sociálně-právní ochrany dětí a kompetence jednotlivých orgánů sociálně-právní ochrany dětí	324
19.3 Ochrana veřejného zdraví	330
19.4 Ochrana před diskriminací	331
19.4.1 Základní ustanovení antidiskriminačního zákona	332
19.4.2 Procesní ochrana před diskriminací	334
20. Sociální správa v jiných správních systémech	337
20.1 Správa politiky bydlení	337
20.1.1 Klíčová terminologie	338
20.1.2 Zdroje práva na bydlení	340
20.1.3 Aktéři bytové politiky	343
20.1.4 Nástroje bytové politiky	348
20.1.5 Financování podpory bydlení pro osoby v bytové nouzi	350
20.2 Systém správy ochrany cizinců, žadatelů o mezinárodní ochranu a osob s udělenou mezinárodní ochranou v ČR	351
20.2.1 Cizinci podle zákona o pobytu cizinců	353
20.2.2 Cizinci podle zákona o azylu	355

20.2.3	Cizinci podle zákona o dočasné ochraně	356
20.2.4	Proces udělování mezinárodní ochrany	357
20.2.5	Pobyt žadatele o mezinárodní ochranu a osob s udělenou mezinárodní ochranou v azylových zařízeních	358
20.2.6	Orgány státní správy zabývající se cizineckou problematikou	360
20.3	Správa zajišťování dostupnosti vzdělávání	363
20.3.1	Stupně vzdělávání	364
20.3.2	Správa v oblasti vzdělávání	365
20.3.3	Skupiny ohrožené v přístupu ke vzdělání	370
20.3.4	Školská sociální práce	373
20.4	Sociální správa v oblasti prevence trestné činnosti a řešení jejích následků v systému trestní justice	374
20.4.1	Základní subjekty podílející se na výkonu sociální správy v rámci trestní justice	375
20.4.2	Sociální práce s pachatelem trestné činnosti v systému trestní justice	377
20.4.3	Pomoc obětem trestné činnosti	385
20.4.4	Restorativní justice jako nástroj řešení konfliktu mezi pachatelem a obětí	388
20.5	Ochrana spotřebitele	390
20.5.1	Kdo je spotřebitel a přesah jeho ochrany do sociální oblasti	391
20.5.2	Spotřebitelské závazky jako příčina předlužování obyvatel a jeho dopady	393
20.5.3	Sociální správa ve vztahu ke spotřebitelskému úvěru jako specifickému typu spotřebitelského závazku	394
21.	Význam a role sociální práce v činnostech sociální správy	399
21.1	Klíčová terminologie – vymezení sociální práce	399
21.1.1	Definice sociální práce	400
21.1.2	Sociální práce jako profese	402
21.1.3	Pojetí profesionality sociálního pracovníka	402
21.2	Legislativní rámec pro výkon sociální práce	403
21.2.1	Regulace vzdělávání v sociální práci	404
21.2.2	Regulace povolání sociální pracovník v ČR	404
21.2.3	Činnosti sociálního pracovníka	404
21.2.4	Předpoklady výkonu povolání sociální pracovník	405
21.2.5	Další vzdělávání	406
21.3	Význam a role sociální práce	407

21.3.1 Sociální pracovník ve veřejné správě	409
21.3.2 Sociální pracovník na úřadu práce	410
21.3.3 Sociální pracovník na obecním úřadu	411
21.3.4 Sociální pracovník na krajském úřadu a role ministerstva	414
21.3.5 Sociální pracovník v sociálních službách	415
21.3.6 Sociální pracovník na pomezí sociálních věcí a zdravotnictví	417
21.3.7 Sociální pracovník v resortu školství	419
21.3.8 Sociální pracovník v resortu spravedlnosti	420
21.3.9 Sociální pracovník v resortu vnitra	420
Seznam zkratk	423
O autorech	427
Použité zdroje	435
Rejstřík	451

Předmluva

Sociální politika je konstitutivní součástí lidské kultury. V nějaké formě ji nalézáme ve všech strukturovaných společnostech bez ohledu na to, o jaké kulturní okruhy se jedná. Vždy je spojena s jejich hodnotovou orientací. Je jedním z fundamentálních projevů lidské společnosti.

Zkušenost evropského komisaře mi dovoluje konstatovat, že navzdory řadě rozdílů a odlišnostem existuje evropský sociální model založený na velmi obdobných principech, kterými jsou v první řadě univerzalita přístupu, koncepce lidských a sociálních práv, svoboda sdružování a právo na kolektivní akci. Společné je i chápání sociální politiky jako investice do rozvoje lidského potenciálu, nikoliv jako pouhé policejní politiky, kdy společnost investuje prostřednictvím sociální politiky do zachování vnitřního klidu. Stručný příklad – principem evropské politiky veřejného zdraví je univerzální přístup ke kvalitním službám pro každého, čehož se docíluje ve dvou obsáhlých a odlišných systémech. Jsou to národní zdravotní služba typická pro Velkou Británii, anebo systém zdravotních pojišťoven – lépe řečeno, zdravotních pokladen – typický pro Spolkovou republiku Německo. Jakkoliv se tyto systémy svou konstrukcí liší, cíl jejich fungování je stejný – poskytnout kvalitní zdravotní péči tomu, kdo ji potřebuje bez ohledu na jeho předchozí sociální status.

Sociální politika, ačkoliv je v některých debatách chápána jako cosi navíc (jakási charita), je ve své podstatě fundamentálním faktorem rozvoje evropských a obecně všech společností. Je také zásadním zdrojem produktivity a efektivity. V mezinárodním srovnání nelze nalézt země, které nemají rozvinutou strukturu sociální politiky a přitom by dosahovaly vysoké společenské produktivity.

Systém sociální politiky jako politická koncepce i jako správní struktura představuje jednu z nejpodstatnějších jistot členů moderní společnosti. Jejich dobré fungování je základním zdrojem legitimacy demokratického politického systému. Není pravděpodobné, že společnosti, které by odvrhly moderní sociální systém a jeho instituce, by bylo možné spravovat demokraticky.

Před sociální politikou a před jejími institucemi a systémem správy stojí mimořádně velká výzva technologického zvratu, v jehož středu se právě nacházíme. Nástup digitalizace a umělé inteligence zásadně mění ekonomickou činnost, a tudíž radikálním způsobem klade otázku po nové organizaci a způsobu fungování sociální správy.

Zdá se, že bude nutné přehodnotit pojem „práce“ jako takový. To bude mít rozsáhlé důsledky ve všech oblastech společnosti, která je do klasického chápání pojmu „práce procházející trhem“ velmi pevně ukotvena. Přitom pojem „práce“ tak, jak

mu rozumíme, tj. jako komodity, je velmi mladý. V zásadě jej můžeme pozorovat ve větším rozsahu až se vznikem kapitalismu v průběhu průmyslové revoluce. Budeme muset uvažovat např. o jeho rozšíření a začlenit do našeho chápání práce i činnosti, které jsme doposud za práci nepovažovali. Totiž činnosti, jež jsou nepochybně užitečné a nezbytné pro existenci společnosti, ale přitom nevstupují na trh jako komodity. Jednoduchým příkladem je péče o osobu blízkou. Pokud se vykonává v rodině, není akceptována jako práce, pokud se vykonává v rámci sociálních služeb, prací je. Dalším dobrým příkladem jsou rekvalifikace. Snadno si dokážeme představit, že bychom je pod pojem „práce“ zařadili se všemi důsledky, které z toho plynou. V budoucnosti tedy můžeme očekávat výraznou dekomodifikaci práce, kterou bude nutné financovat z veřejných rozpočtů. Práce přestane být pravděpodobně hlavním socializačním prostorem. To bude mít své důsledky pro sociální politiku.

Zdá se, že pro budoucí financování sociálního systému nebude důležitá otázka nedostatečného produktu, ale jak v tomto fragmentovaném, radikálně se měnícím světě naše fiskální systémy koncepčně vzniklé v období klasické masové výroby dokážou získat potřebné prostředky. Stejně tak se otevře otázka vzniku nároku v pojišťovacích systémech, protože se zdá více než pravděpodobné, že souvislé kariéry zásadní pro nárok nebudou pro významnou část naší populace dosažitelné. Již v současné době za předpokladu 35 let pojištění pro vznik nároku na důchod některé studie ukazují, že až 20 % mužů a 30 % žen v okamžiku dosažení formálního důchodového věku nesplní dobu pojištění potřebnou pro vznik nároku.

Nástup umělé inteligence přinese celou řadu etických otázek, jako např. zda je oprávněné, aby umělá inteligence rozhodovala o dávkách a sociálních nárocích. Jak dalece je možné podpořit, případně nahradit lidskou pracovní sílu v sociálních službách asistivními technologiemi založenými na umělé inteligenci?

Česká republika se z těchto obecných trendů nijak nevymyká. Pouze se zdá, že na rozdíl od některých jiných evropských zemí je mnohem citlivější na přicházející technologickou změnu. Je to dáno naší pozicí ve světových dodavatelských řetězcích a mimořádně silnou pozicí českého průmyslu v rámci české ekonomiky. Právě průmyslová výroba je nejsnáze digitalizovatelná.

Česká sociální politika shodně s ostatními evropskými zeměmi představuje rozsáhlý politický a správní systém. Zkušenost mi umožnila porovnat systém sociální správy ČR s mezinárodním kontextem. A s jistou hrdostí mohu konstatovat, že náš systém ani v konstrukci, ani ve schopnosti správy nijak nezaostává ve srovnání s vyspělejšími evropskými a světovými systémy.

Pro každého člověka, který s ním přijde do kontaktu politicky či profesionálně, je velmi potřebné se seznámit s jeho právními principy, organizací a fungováním. Předkládaná kniha umožňuje získat obecný přehled a pochopit základní principy,

jimiž se systém řídí. Tyto znalosti jsou velmi důležité při jeho rozvíjení a správě, ať se člověk ocitne přímo v sociální správě, nebo v nějakých dalších systémech politické správy. Protože jak zdůrazňuje řada textů, sociální správa se vyznačuje mimořádným rozsahem, mimořádným pohybem finančních prostředků a prakticky neexistuje obor společenského života, kterého by se netýkala alespoň nepřímo. Pro mě byla četba této knihy velkým potěšením. Jsem si jist, že tato publikace o sociální správě bude užitečným úvodem do problematiky a dobrým průvodcem pro každého, kdo se s ním setká.

Vladimír Špidla

25. 5. 2020

V prosinci roku 2017 při jedné z návštěv Igora Tomeše v jeho žižkovském bytě mi, tak jak mu bylo vlastní, předal „úkol“ s jasným zadáním – je třeba napsat novou *Sociální správu*¹. Mít tu čest se celoživotně považovat za žačku pana profesora, a to i několik let po ukončeném doktorském studiu, vyžadovalo krom akademických předpokladů také obyčejnou loajalitu a respekt. Obojím jsem byla v té chvíli obdařena, a tak jsem tento úkol s pokorou přijala. Zanedlouho na to jsme pak s kolegou Petrem Vojtíškem, také žákem prof. Tomeše, vytvořili funkční editorský tandem a pustili se do dlouhé a intenzivní práce, jejíž výsledek máte nyní možnost držet ve svých rukách.

Soustavy a systémy sociální ochrany jsou v poslední době nuceny reagovat stále rychleji na nové společenské výzvy. Zároveň je jejich nastavení do jisté míry ovlivněno i politickými rozhodnutími. Z toho důvodu se nám úkol „napsat novou *Sociální správu*“ ukázal v novém světle. Najednou bylo třeba znovu uchopit téma sociální správy v celé jeho šíři, dát si práci s jeho rozpadem na „prvočinitele“ v kontextu současného dění a vlivů a znovu pak vystavět smysluplný strukturovaný celek, který bude co možná nejúplnějším zdrojem informací pro široké skupiny zainteresovaných čtenářů.

Monografie tak, kromě zbrusu nových důrazů a témat, jako jsou např. management sociální správy, specifika kontrolních činností, správa ochrany před diskriminací, pojištění soukromoprávních rizik nebo průnik sociální správy do jiných správních systémů, přináší mnoho nových myšlenkových perspektiv a důrazů. Jedním z nich je význam sociální práce jako pomáhající profese, který tato společenskovědní disciplína získává při realizaci mnohých činností správních soustav a systémů.

Šíři a pestrosti zpracovaných témat odpovídá i kolektiv autorů, který se s nimi se ctí sobě vlastní popasoval. Netvoří ho totiž jen akademičtí pracovníci, ale také kolegové z ústředních orgánů státní správy, výzkumných ústavů, jiných veřejnoprávních subjektů a pochopitelně z neziskového sektoru, tedy ryzí praktici. S bohatými profesními medailonky každého z autorů je možné se seznámit v závěru této knihy.

Pevně věříme, že „nová *Sociální správa*“ naplní vaše různorodá očekávání, zejména pak že se stane cenným informačním zdrojem – průvodcem na vaší cestě studiem, bádáním nebo při výkonu praktické činnosti v jednotlivých resortech sociální správy.

Za editory

Kateřina Šámalová a Petr Vojtíšek

¹ Poslední Tomešova monografie *Sociální správa* vyšla v roce 2009 v nakladatelství Portál.

1. Základní pojmy a principy

Kateřina Šámalová

Každý obor vědy i praktické lidské činnosti má svoji specifickou strukturu a procesy, které se v něm odehrávají podle předem stanovených principů a pravidel. Výjimkou není ani oblast veřejnoprávní či soukromoprávní správy, resp. sociální správy, která je hlavním předmětem zájmu této monografie. Otevřít tedy obecnou část jinak než vymezením základních rámců (definic, druhů, funkcí, principů aj.) správní vědy je prakticky nemožné. Jejich osvojení a porozumění jim vytvoří znalostní základ pro studium obsahů dalších kapitol obecné i zvláštní části této učebnice.

1.1 Vymezení pojmu správa

Pojem „správa“ patří v laické i odborné mluvě k jednomu z hojně užívaných pojmů. Jeho obsah vnímáme jako více než zřejmý, příp. jednoduše odvoditelný z daného kontextu. Jeho možná interpretace je ovšem natolik široká, že připouští mnohé přístupy k jeho výkladu. Pro sjednocení optiky, kterou budeme na správu aplikovat, uvedeme základní způsoby, jimiž na ni můžeme nahlížet. Tím jí vtiskneme konkrétní obsah, na který budeme dále odkazovat.

1.1.1 Užší vymezení pojmu

Historické prameny (Pražák, 1888) hovoří o správě jako o administraci, tedy jako o vedení věcí vlastních či cizích. V užším slova smyslu uvedený zdroj míní správou pouze spravování záležitostí státního charakteru. Jedná se *de facto* o činy (výkon, exekutivu) vycházející z projevů vůle státu (zákonů, legislativy). Zdroj dále upozorňuje na nutný soulad mezi projevem vůle a činem státu.

Obdobně vymezuje správu pozdější zdroj – *Velký sociologický slovník* (Petrusek, Maříková, Vodáková, 1996), když uvádí, že správa (administrace, administrativa) je obecné označení pro institucionalizované kontrolní a regulativní činnosti, které se týkají především veřejných záležitostí. Rozlišuje dva druhy správy, a to správu státní a hospodářskou privátní. Upozorňuje přitom na skutečnost, že státní správa bývá nahrazována, resp. delegována na jiné subjekty, než jsou státní orgány. Toto

pojetí tedy nevylučuje zahrnutí správy, která je realizována soukromoprávními subjekty.

Spíše úžeji definuje správu také Vlášil (2002), jenž uvádí, že správa je výrazem záměrné regulace celospolečensky významných aktivit, přičemž projevem administrativních opatření je nejen správní moc, ale také hierarchie autority a sociální kontrola. Rovněž uvádí, že správu lze chápat i jako projev moci sloužící k zajištění distribuce nedostatkových zdrojů.

1.1.2 Širší pojetí pojmu

Hendrych (2014) uvádí, že veřejná správa není totožná se správou v obecném významu. Ta logicky zahrnuje činnosti směřující k naplnění nejen cílů veřejných, ale také soukromých. Dle uvedeného zdroje k této skutečnosti přispívá rozšíření a neurčitost veřejného zájmu, a v důsledku toho též rozmnožování služeb veřejnosti, a to nejen subjekty veřejné správy (státem, obcemi apod.), ale i subjekty soukromé správy (obecně prospěšnými společnostmi, nadacemi apod.).

Hendrych (2014) dále upozorňuje na dvojí význam správy. Rozumí jí určitý druh činnosti (tj. spravování), nebo organizační jednotku/instituci (útvár, úřad), která správu vykonává. V prvním případě jde o správu v materiálním pojetí, ve druhém pak o správu ve formálním pojetí.

Kompilací výše popsanych pohledů se můžeme pokusit o jisté eklektické pojetí sociální správy. Správu budeme chápat jako činnosti formalizovaných systémů (veřejno- i soukromoprávních), které systematicky, cíleně, řízeně a plánovitě přispívají k naplňování předem daného cíle, který byl formulován v rámci veřejného či soukromého zájmu. Pravidla realizace těchto činností jsou pak v případě veřejné správy kotvena v právních předpisech, v případě správy soukromé mohou být předmětem právní úpravy a/nebo jinak přijatých (vnitřních) pravidel, nebo jsou dokonce výrazem moci koncentrované v jedné pozici (např. vlastníka, ředitele apod.).

1.2 Funkce správy

Věcná povaha správních činností a jejich účinky mohou být nesmírně rozmanité. Přesto můžeme v činnostech správy s jistotou vymezit několik klíčových funkcí a významů. Řada z nich vychází z teorií organizace a řízení. Jiné z nich jsou důkazem dynamického vývoje správní vědy a možných pojetí vztahu mezi státem a občany.

- **Organizační funkce**

Organizováním chápeme cílevědomou činnost, jejímž účelem je uspořádat prvky a jejich aktivity do funkčních systémů s definovanými rolemi tak, aby byly schopny účinně přispívat k naplňování hlavních cílů systému. Výsledkem organizování je organizace, tedy systémové, povětšinou hierarchické uspořádání správních složek, včetně vymezení jejich pravomocí a působností. S organizováním souvisí také zabezpečování hmotných i lidských zdrojů, případně dalších podmínek pro vykonávání plánovaných činností.

Tyto funkce správy rovněž odráží již zmíněné formální a materiální pojetí správy. Čabanová (in Tomeš a kol., 2009) uvádí, že v praxi není snadné funkční a procesní pojetí správy od sebe oddělovat. Právě vztahy a souvislosti jsou důležitou součástí organizace a je k nim třeba přistupovat jako k celku.

- **Řídící funkce**

Pojmy „řízení“ a „správa“ bývají mnohdy užívány jako synonyma. V souvislosti s výkonem veřejné správy se setkáváme s pojmy *public management*, *new management*. Hendrych (2014) uvádí, že management zahrnuje především řídicí činnosti, nicméně nezahrnuje celé spektrum činností, na kterých je správa vystavěna. „Správa“ je tedy pojem širší než „řízení“, které je hlavní náplní managementu. Management má svůj původ v podnikové soukromé sféře. Zavádění manažerských postupů a technik do veřejné správy je spojováno s reformou a modernizací veřejné správy, zejména za účelem zvýšení efektivnosti, hospodárnosti a jejího odbýrokratizování (Hendrych, 2014).

- **Koordinační funkce**

Vzhledem k různorodosti činností, které jsou správními orgány realizovány, je nutné značnou pozornost věnovat jejich vzájemnému sladování. To je zárukou efektivního fungování správy, které v souladu s dohodnutými pravidly směřuje k dosažení stanovených cílů.

- **Plánovací funkce**

S koordinací činností správy úzce souvisí také její plánování. Znovu se odvíjí od definovaného cíle a spočívá ve vytvoření a načasování postupů, které povedou k jeho naplnění. Jednotlivé postupy přitom mohou vznikat synergií činností různých orgánů (ty je nutné koordinovat). Plánování může být povahy krátkodobé či dlouhodobé (např. dlouhodobé strategie a koncepce).

- **Kontrolní funkce**

Provádění kontroly je integrální součástí činností sociální správy. Jejím prostřednictvím je zajišťován soulad činností správy s definovanými pravidly. Ta, která jsou zákonem kotvená, se zpravidla dotýkají působnosti a pravomocí. Pravidla mohou být ovšem charakteru vnitřního, odvislá od specifík organizování a řízení jednotlivých správních složek. Ty pak bývají obsažena v metodikách, postupech, organizačních řádech aj. a jejich dodržování je aplikací kontroly také vynucováno a sankcionováno.

Aplikace formální kontroly počítá zpravidla se vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Současně by měla být provázána s možnostmi přijmout nápravná opatření.

- **Činnostní/služební funkce**

Řada recentních autorů (Hendrych, 2014; Pomahač, 2013 a další) upozorňuje na proměnu v pojetí zejména veřejné správy, které spočívá ve vnímání správy jako specifické součásti veřejných služeb. Pomahač (2017) poukazuje na to, že toto pojetí souvisí s rozšiřováním okruhu činností zajišťovaných veřejnou správou (není v nich dominantní mocenský prvek) a proměnou metod jejího uplatňování (stavící na vyjednávání, veřejné diskuzi, partnerství – pozn. autorů).

Hendrych (2014) i Pomahač (2017) ovšem správně poukazují na to, že uvedené pojetí naráží na několik zásadních limitů. Prvním z nich je skutečnost, že přes veškerou liberalizaci zůstává veřejná správa záležitostí, ve které se mocenský prvek znatelně prosazuje. Pomahač (2017) dokonce uvádí, že veřejná správa v řadě případů nastupuje tehdy, kdy je třeba k výkonu určité služby použít mocenského prvku. Dalším limitem v chápání správy jako služby je orientace veřejné služby na veřejný zájem, nikoli zájem jednotlivce, jenž je právě spíše příznačný pro služební režim. S tím souvisí i oblasti činností správy, které mají spíše charakter sociální policie, resp. represe. To je další prvek, který není pro veřejnou službu charakteristický. Jako poslední omezení zmiňuje Pomahač (2017) vztah veřejné správy k právu, který je nutnou podmínkou provádění veřejné správy a je základem formalizovaných postupů a lhůt vyvolávajících často její nepružnost. Na požadavek důsledného právního ukotvení ovšem nelze nijak rezignovat.

1.3 Druhy správy

V zásadě je možné rozlišovat dvojí druh správy – správu veřejnou, resp. veřejnoprávní, a soukromou, tedy soukromoprávní. Odlišujícími kritérii mezi nimi jsou především zřizovatel, obsah a cíl jejich činnosti, stejně jako podmínky a způsoby regulace jejich činnosti.

1.3.1 Veřejná správa

- **Definice**

Veřejná správa nemá své definiční ukotvení v zákoně. Může být chápána jako souhrn procesů řízených, regulovaných a zabezpečovaných státem a jeho institucemi zaměřenými na správu a jako řízení veřejných záležitostí, odvozených od veřejného zájmu. Přenosil a Volek (2005) uvádějí, že jde o část národní ekonomiky, ve které se ve veřejném zájmu realizují veřejné služby. Veřejná správa je financována z veřejných prostředků a podléhá veřejné kontrole. Pro veřejnou správu je příznačná výrazná regulace podmínek, za nichž vzniká a uskutečňuje svoji činnost. Na rozdíl od soukromé správy je zde uplatňován princip: co není dovoleno, je zakázáno. Její činnost je tak taxativně regulována zákonem.

Podle *Všeobecné encyklopedie* (1998) má veřejná správa dva klíčové významy: (1) obstarávání veřejných úkolů nebo činností sledujících veřejný zájem a (2) systém institucí, které tyto procesy a činnosti zajišťují. To odpovídá již dříve zmiňovanému formálnímu a materiálnímu pojetí správy.

Hendrych (2014) uvádí, že současné pojetí veřejné správy je spíše široké, a to ve smyslu vládnutí nebo správy veřejných věcí za aktivní účasti občanů a v jejich prospěch. Využívá také smluvních forem soukromého práva i faktických úkonů, jako jsou doporučení, nezavazující informace, výzvy apod. Stanovení poměru působnosti mezi veřejnoprávním a soukromoprávním sektorem je dle zmíněného autora jednou z důležitých výpovědí o míře centralizace nebo decentralizace veřejné moci ve státě.

- **Nositelé veřejné správy**

Jsou jimi státní a samosprávné veřejné korporace, tedy právnické osoby, za které jednají pověřené fyzické osoby. Jsou zřízeny státem ke správě věcí veřejných a konají ve veřejném zájmu. Svoji činnost provozují prostřednictvím orgánů a dalších vykonavatelů, kteří jsou zpravidla demokraticky voleni občany podle pravidel stanovených právním řádem.

- **Vykonavatelé veřejné správy**

Veřejná správa může být uskutečňována pouze takovým vykonavatelem, jehož jednání je přiřítelné nositeli (subjektu) veřejné správy. Nositelé jako takoví nemohou jednat, ale jednají svými orgány (Kopecký, 2019).

- **Úkoly veřejné správy**

Vzhledem k šíři možného pojetí toho, co je a není veřejný zájem, zahrnuje veřejná správa nespočet možných oblastí, které lze definičně vymezit rozmanitým způsobem. Jedná se především o ochranu veřejného pořádku, bezpečnost a obranu státu, zahraniční, hospodářskou, zdravotní, školskou a samozřejmě i sociální politiku, resp. vytváření podmínek pro naplňování základních sociálních práv, která jsou definována lidskoprávním rámcem povinné sociální solidarity (Tomeš, 2018).

Veřejná moc jako předpoklad realizace veřejné správy

Veřejnou moc lze definovat jako schopnost autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech jednotlivců i sociálních skupin bez ohledu na jejich vůli, která vyjadřuje veřejný zájem (Hendrych, 2009). Státní moc je omezena v možnosti svého uplatňování zákony, a to zákony, jež jsou v souladu s ústavním pořádkem a respektují pravidla demokratického právního státu (Kopecký, 2019). Veřejnou mocí jsou nadány orgány veřejné moci, přičemž jejich vztah k těmto jednotlivcům a skupinám je nerovný. Rozhodnutí, která jsou orgány vydávána, jsou na vůli jednotlivců a skupin nezávislá (ÚS ČSFR, 2002).

Dělba moci se v demokratickém státě typizuje v linii horizontální a vertikální. Na horizontální úrovni se dělí na moc zákonodárnou (parlament), výkonnou (prezident a vláda) a soudní (soudy), vertikálně na veřejnou moc, která je v držbě buď státních orgánů, nebo veřejných samosprávních subjektů (územní a zájmová samospráva, viz dále). Státní moc je nadřazena moci veřejných samospráv, a to způsoby a v mezích, které stanoví zákon.

- **Zákonodárná moc**

Stát vydávanými právními předpisy reguluje podmínky a pravidla výkonu veřejné správy a rámcově také správy soukromé.

- **Výkonná moc**

Cílí na vytváření podmínek pro to, aby byl naplňován veřejný zájem, tedy bylo naplňováno znění zákonů. Jde tak o implementaci zákonů do veřejné praxe. Podílí

se do jisté míry také na legislativním procesu, jelikož některé její složky mohou navrhopvat zákony. Jedním z jejich projevů je činnost veřejné správy.

- **Soudní moc**

Její úkolem je vykládat zákony. V rámci výkonu veřejné správy rozhoduje o (ne)zákonnosti rozhodnutí, která jsou vydávána orgány veřejné moci, nebo o (ne)zákonnosti jejich postupu.

Veřejný zájem jako východisko veřejné správy

Veřejná správa je chápána jako souhrn procesů řízených, regulovaných a zabezpečovaných státem a jeho institucemi zaměřenými na správu a řízení veřejných záležitostí, přičemž tyto instituce jednají ve veřejném zájmu (Volek, Přenosil, 2005).

Definici pojmu „veřejný zájem“ ovšem v legislativě ukotvenu nenajdeme, přesto je často v právním řádu využíván. Je kategorií, která se vztahuje k zajištění skupinových potřeb, tedy potřeb, jež lze do značné míry generalizovat pro neurčitý okruh osob. K uznání těchto potřeb dochází povětšinou na podkladě závazku státu vůči samotným občanům. Ty mohou věcně spočívat např. v zabezpečení jejich sociálních potřeb, bezpečnosti, ochrany životního prostředí, majetku a dalších. Mohou mít charakter celospolečenský (např. ochrana veřejného zdraví), lokální (např. ochrana veřejného pořádku v obci), nebo skupinový (např. ochrana nositelů profese).

Veřejný zájem je principiálně nutné odlišovat od zájmů osobních či skupinových, které mají tendenci být řadou nekalých praktik prosazovány jako zájmy veřejné. Proto veřejné zájmy musí vznikat na podkladě společenského konsenzu, který je výsledkem politické dohody o způsobu řešení nastalého problému nebo o dalším vývoji některé instituce (Čabanová in Tomeš a kol., 2009). Jako problematický je nutné také nahlížet zásah do zájmů osobních, soukromých ve jménu zájmu veřejného (např. vyvlastnění).

Formulace veřejného zájmu v jednotlivých oblastech života a způsoby vedoucí k jejich prosazení se odvíjejí od zásad a hodnot, ke kterým se společnost v dané etapě svého sociokulturního vývoje hlásí. Jako názorný příklad může sloužit oblast sociální správy v pojetí moderních evropských států, jejíž obsah je veřejným zájmem, který staví na hodnotách, jako jsou svoboda, rovnost, solidarita, nezávislost, důstojný život, participace, subsidiarita, a dalších ideových pilířích.

Subjekty veřejné správy

Klíčovými subjekty, tedy základními druhovými typy, veřejné správy jsou:

- subjekty státní správy,
- veřejnoprávní samosprávné korporace,
- veřejné ústavy a podniky,
- veřejné fondy a nadace,
- fyzické a právnické osoby.

• Subjekty státní správy

Nositeli státní správy mohou být vrcholné, ústřední a místní orgány státní správy (vertikální dělení), které vykonávají svoji činnost mimo systém moci zákonodárné, výkonné a soudní (horizontální dělení). Jejich činnost je jimi nicméně zásadním způsobem regulována (Mates, Matula, 1999). Dle Tomeše (2010) státní subjekty oproti jiným disponují v kontextu veřejné moci rozhodovacími, realizačními, kontrolními a donucovacími mechanismy.

• Veřejnoprávní samosprávné korporace

Představiteli samosprávných subjektů jsou kraje a krajské úřady, obce a obecní úřady, veřejnoprávní fondy, veřejnoprávní oborové a zájmové organizace, jako jsou např. profesní komory, veřejnoprávní rozhlas a televize apod. Jejich společným znakem je skutečnost, že jsou zřízeny na základě zákona a zákonem je také jejich činnost upravena.

• Veřejné ústavy

Jde o souhrn věcných a osobních prostředků, jimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu. Na rozdíl od korporace nemá veřejný ústav členy, ale uživatele. Mohou být zřizovány na základě zákona, nebo jako opatření konkrétního vykonavatele veřejné správy (Kopecký, 2019). Příkladem mohou být ústavy zřizované jednotlivými ministerstvy.

• Veřejné podniky

Jedná se o subjekty, jimž jsou svěřeny věcné a osobní prostředky za účelem zajišťování veřejných potřeb způsobem podnikatelské činnosti. Například to mohou být státní podniky (Kopecký, 2019).

- **Veřejné fondy**

Jedná se o subjekty zřízené státem na základě zákona, který tvoří účelově určené finanční prostředky na udržování nebo rozvoj určitých veřejných statků (Kopecký, 2019). Může se také jednat o fondy pojistných systémů (např. veřejného zdravotního pojištění), příp. další typy fondů, které zakládá k definovanému účelu stát.

- **Veřejné nadace, nadační fondy**

Stát může založit svou nadaci nebo nadační fond s předchozím souhlasem vlády (zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR v platném znění).

- **Fyzické a právnické osoby**

Mohou být subjekty veřejné správy, pakliže jsou na základě ověření způsobilosti (tzv. akreditace, certifikace nebo licencování) pověřeny naplňovat obecně prospěšné cíle, nebo pokud s nimi subjekt státní správy uzavře veřejnoprávní smlouvu o plnění veřejného úkolu.

Nástroje veřejné správy

K naplňování veřejných úkolů a rozhodování o právech a povinnostech jednotlivců a skupin vydává orgán veřejné správy obecné právní akty, individuální právní akty, uzavírá veřejnoprávní smlouvy a dohody, příp. na základě ověření způsobilosti vydává pověření k výkonu činnosti.

- **Obecné právní akty**

Zavazují druhově určené osoby, tj. osoby definované jako skupina, tedy společenství osob, které spolu sdílejí určitý znak, a to nezávisle na jejich počtu. Jedná se např. o obyvatele obce či regionu, příjemce dávek státní sociální podpory nebo občany daného státu. Tyto akty jsou obecně závazné, tj. zavazují i ty fyzické a právnické osoby, které nejsou k vydávajícímu subjektu v žádném specifickém vztahu. Mates a Matula (1999) definují normativní právní akt jako akt regulující záležitosti obecné povahy neurčitého počtu osob vůči obecným způsobem určenému okruhu subjektů.

- **Individuální právní akty**

Vztahují se k rozhodování o konkrétních právech a povinnostech fyzických a právnických osob v jednotlivých případech. Individuální právní akty zavazují určité jedince, např. účastníka řízení o udělení stavebního povolení.

- **Veřejnoprávní smlouvy a dohody**

Jedná se o dvoustranné nebo vícestranné právní ujednání, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Veřejnoprávní smlouva (ani její uzavření) není správním aktem. Není rozhodující, zda jednou ze stran uzavírající veřejnoprávní smlouvu je orgán veřejné správy, ale její veřejnoprávní obsah (Sládeček, 2019). Příkladem může být veřejnoprávní smlouva uzavřená mezi obcemi s rozšířenou působností na výkon přenesené působnosti.

- **Pověření k výkonu činnosti**

Stát tímto přenáší pravomoc realizovat konkrétní činnosti státní správy na jiné, často také soukromoprávní subjekty. S pověřením k výkonu činnosti bývá spojeno jak ověření odborné způsobilosti, tak i určitá forma financování. Příkladem může být výkon sociálně-právní ochrany pověřenými osobami nebo podíl soukromých podnikatelských zdravotních pojišťoven na správě zdravotního pojištění.

Orgány veřejné správy

Každá organizovaná činnost musí být přiřazena konkrétnímu subjektu, který se stává nositelem a současně subjektem odpovědným za její výkon (Hendrych a kol., 2016). Veřejná správa je tedy vykonávána orgány veřejné správy. Tito vykonavatelé pak uskutečňují veřejnou správu jménem subjektu (např. obce vykonávají přenesenou působnost jménem státu).

- **Přímý vykonavatel**

Je jím orgán veřejné správy, který je sám o sobě nadán pravomocí realizovat činnosti státní správy. Mohou to být ústřední orgány státní správy, jako jsou ministerstva, další ústřední správní orgány (např. Český statistický úřad, Národní bezpečnostní úřad), dále správní úřady s celostátní působností podřízené ministerstvům (Česká správa sociálního zabezpečení, Úřad práce ČR), veřejné sbory (ozbrojené sbory – Policie ČR, neozbrojené sbory – Správa požární ochrany), nebo může jít dokonce o správní úřady mimo soustavu státní správy (např. Úřad pro ochranu osobních údajů, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání) či o územní odborný správní úřad (např. Celní správa ČR, Národní plavební správa) (Hendrych, 2009).

- **Nepřímý vykonavatel**

Na tyto orgány je na základě zákona delegována pravomoc vykonávat určitou oblast státní správy. Nejdůležitější formou delegace výkonu státní správy na jiný

subjekt veřejné správy je přenesená působnost vykonávaná orgány obcí a krajů jako územních samosprávných celků (Hendrych, 2009). Nepřímými vykonavateli jsou tedy obecní úřady a krajské úřady.

- **Působnost**

Působností správního orgánu se označuje předmět, obsah a rozsah jeho činnosti, tj. okruh otázek, které daný správní orgán projednává, rozhoduje o nich a realizuje a za jejichž řešení odpovídá (Průcha, 2012). Nejčastěji se jí rozumí věcný okruh činností orgánu veřejné správy (tj. čím se daný typ správy zabývá). Může se ale vymezit i místem, kde je správa orgánem vykonávána, nebo také časem, po který je uskutečňována (Čabanová in Tomeš a kol., 2009).

- **Pravomoc**

Pravomoc definujeme jako právní prostředek, kterým správní orgán získává oprávnění vykonávat veřejnou moc. Tato pravomoc je správním orgánům svěřována výhradně zákonem nebo na jeho základě. V oblasti veřejné správy se pravomoc uskutečňuje zejména vydáváním nařízení, správních aktů, uzavíráním veřejnoprávních smluv, výkonem rozhodnutí (exekucí) a správním dozorem (Hendrych a kol., 2016).

Organizační principy veřejné správy

Ve veřejné správě a jejím výkonu se uplatňují následující organizační principy, které definuje správní věda (Mates, Matula, 1999; Hendrych, 2014; Kopecký, 2019 a jiní). Jak uvádí Kopecký (2019), organizační principy zobecňují možná řešení uspořádání veřejné správy a vyjadřují i určité tendence ve změnách organizace, která se v různých dobách mění.

- **Územní a věcný princip**

Územní princip vymezuje působnost správy vzhledem k určitému teritoriu. Respektuje přitom administrativní členění státu (území krajů, obcí, okresů jako správních jednotek, chráněných krajinných oblastí, národních parků apod.). Věcný princip odráží působnost orgánů veřejné správy, která je stanovena svěřenými záležitostmi (např. zemědělství, evidence občanů, školství apod.).

- **Centralizace a decentralizace**

Vypovídá především o stylu řízení, delegaci rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti ve vertikálním směru. Projevem centralizace ve veřejné správě je soustředění rozhodovacích pravomocí v rukách ústředních orgánů. Na své nižší složky může delegovat výkon správy, nikoli výkon rozhodovací pravomoci.

Decentralizace je takový princip organizace správy, kdy je na nižší složky delegována s výkonem správy i odpovídající pravomoc a odpovědnost. Vztah k ústřednímu orgánu je více nezávislý a nižší složky jsou dle stanovených pravidel centrem dozorovány. Projevem decentralizace je územní samospráva.

Účinek aplikace obou principů v jejich ryzí podobě se historicky jeví spíše jako nepříznivý (např. paternalistický přístup v sociální politice, tvrdý liberalismus apod.). Důraz je tedy kladen na jejich vyvážený podíl ve veřejné správě. Jejich podíl je odvislý od politického rozhodnutí, charakteru správní činnosti a také řízeného objektu. Větší míru centralizace najdeme v oblastech, které vyžadují náročnou koordinaci, soustředění finančních prostředků a informačních toků. Svoji úlohu hrají i očekávané důsledky přijímaných rozhodnutí. Čím jsou větší, tím je míra centralizace vyšší.

- **Koncentrace a dekoncentrace**

Aplikace uvedených principů stanoví, do jaké míry jsou jednotlivé věcné agendy veřejné správy uskutečňovány jednou nebo více institucemi ve vzájemné součinnosti, a to v linii vertikální i horizontální. Dekoncentrované agendy v horizontální linii jsou tak spravovány více složkami, které mezi sebou nemají vztahy podřízenosti a nadřízenosti (např. správa ochrany veřejného zdraví). Naopak dekoncentrace v linii vertikální se projevuje delegovanou věcnou působností, přičemž je zachována jejich podřízenost. Delegováním v oblasti veřejné správy rozumíme pověření osob veřejného práva odlišných od státu plněním úkolů státní správy nebo pověření osob, které nejsou osobami veřejného práva, plněním úkolů veřejné správy. Delegace se provádí zákonem, nebo na základě zákona.

- **Princip kolegiální a monokratický**

Vztahuje se k tomu, jakou právní formou se tvoří vůle – rozhodnutí orgánu vykonávajícího veřejnou správu, tj. zda tvoří rozhodovací vůli orgánu vůle jedné fyzické osoby, nebo více fyzických osob. Složení a vnitřní struktura správního orgánu vyjadřuje také způsob, jak tento orgán přijímá rozhodnutí. Kolegiální orgán je tvořen větším počtem členů, kteří rozhodnutí přijímají hlasováním (např. rady). Monokratický orgán je přitom zastupován jednou osobou, jehož

rozhodnutí prezentuje vůli celého orgánu (např. ministerstvo). Monokratické zřízení ovšem neznamená, že jeho představitel přijímá rozhodnutí bez předchozího porozumění, odborných analýz, příp. že nevyužívá služeb svých poradců. Příznačná je spíše odpovědnost za konečné rozhodnutí.

Logicky jsou procesy rozhodování realizované monokratickými orgány rychlejší a operativnější, tedy i častěji pro účely výkonu veřejné správy více využívané.

- **Princip jmenovací a volební**

Vztahuje se k obsazování míst ve veřejné správě. Zatímco jmenovací princip je ve veřejné správě pravidlem, princip volební se uplatňuje především v oblasti samosprávy.

Orgány státní správy

Státní správa je veřejná správa uskutečňovaná vládou. Jde o nezastupitelnou část veřejné správy. Je podstatou a způsobem realizace státní moci. Výkon státní správy je svěřen orgánům státní správy. Jiné subjekty mohou vykonávat státní správu na základě zmocnění, např. orgány místní samosprávy, pak jde o tzv. přenesenou působnost (Hendrych, 2014).

- **Funkce státní správy**

Prostřednictvím státní správy stát realizuje svoji státní politiku (Průcha, 2012). Aplikuje zákony, rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob při výkonu správy. Sleduje státní, veřejné zájmy.

- **Hierarchie státní správy**

Funkce státní správy vyžaduje respektování určitých principů – princip vertikální hierarchie, nadřízenosti a podřízenosti, spojený s omezenou autonomií rozhodování. Orgán státní správy je vázán ve své činnosti nejen obecně závaznými právními předpisy, ale také interními normativními akty a individuálními pokyny vyšších orgánů státní správy k vyřízení určitých záležitostí. (Hendrych, 2014)

- **Vláda**

Je kolektivním vrcholným orgánem státní správy a podle ústavy je také vrcholným orgánem výkonné moci. Členy vlády jsou předseda, místopředsedové a jednotliví ministři. Ministři řídí jednotlivá ministerstva. Je odpovědná poslanecké

sněmovně, která jí vyjadřuje důvěru, příp. nedůvěru. Vláda vydává nařízení, může podávat návrhy zákonů.

- **Ústřední orgány státní správy**

Jsou klíčoví nositeli státní moci a jejími vykonavateli. Každému takovému orgánu je na základě zákona svěřena správa na definovaném věcném úseku. Těmto správním úřadům není nadřízen žádný orgán nebo úřad, ale pouze vláda. Podle zákona (České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů) jsou rozlišovány ústřední orgány, v jejichž čele stojí člen vlády (např. ministerstva), a ty, do jejichž čela je prezidentem nebo vládou jmenován předseda, který není členem vlády (např. Český statistický úřad, Národní bezpečnostní úřad).

- **Statuty**

Je jimi specifikovaná působnost ústředního orgánu, jeho organizační struktura, stejně jako vztahy k dalším subjektům. Své dílčí statuty jsou také formulovány pro jednotlivé dílčí orgány či komise, které jsou součástí ústředního orgánu. Statuty ústředních orgánů vydávají příslušní ministři a schvaluje je vláda.

Mezi nejdůležitější úkoly ústředních orgánů státní správy patří naplňování zákonů a nařízení vlády, analýza výsledků dosahovaných v jim svěřených oblastech, zpracování koncepce rozvoje daných oblastí, příprava návrhů zákonů a vyjádření stanovisek k dalším zákonům v jejich kompetenci.

- **Charakter činnosti**

Stěžejním posláním ústředních orgánů státní správy, zejména pak těch, v jejichž čele stojí člen vlády, je naplňování normotvorné, koordinační a koncepční role pro celou oblast správy, která je tomuto orgánu zákonem svěřena. Stále častěji na sebe ovšem ministerstva přebírají i odpovědnost za vlastní výkon státní správy, tedy realizují výkon rozhodnutí, což je pochopitelně limituje při provádění politiky vlády, sledování vývoje, analyzování společenských podmínek apod. Vlastní realizace státní správy by měla být více odpovědností jiných ústředních orgánů státní správy (např. Úřad práce ČR, Česká správa sociálního zabezpečení) nebo místních orgánů státní správy (regionální pracoviště), příp. orgánů místní samosprávy (krajské a obecní úřady).

- **Místní orgány státní správy**

Jedná se o územní orgány státní správy, které vznikají na základě zákona a které operují na určitém místě (vymezeném zpravidla dle krajů či okresních správních

jednotek). Jejich působnost může být obecná, či specializovaná. Orgány s obecnou působností jsou zejména krajské a obecní úřady, jejichž agendy jsou rozmanité, povšechné. Speciální působnost mají zpravidla místní orgány, které jsou odvozeny od ústředních orgánů státní správy a jsou jim také podřízeny (např. okresní správy sociálního zabezpečení, finanční úřady, katastrální úřady aj.). Rozsah a struktura agend místních orgánů státní správy je v jednotlivých oblastech jednotná, tzn. že všechny okresní správy sociálního zabezpečení vykonávají srovnatelný charakter a objem činnosti.

Veřejná samospráva

- **Definice**

Samospráva je zvláštní druh správy, při níž se spravování spravují sami. Samospráva je významným prvkem moderního demokratického státu, jelikož v rámci teorie dělby práce moci omezuje centrální státní moc (Malach, Ustohal, Šelešovský, 2002). Samosprávný subjekt za účelem správy vlastních záležitostí typicky disponuje autonomií – právem autonomní normotvorby – v podobě možnosti regulovat svou agendu vlastními (primárními) předpisy.

Veřejná samospráva je tedy ta část veřejné správy, která je vykonávána jinými veřejnoprávními subjekty, než je stát. Není pro ni typická vertikální hierarchická struktura. Je výrazem demokratické dělby moci ve státě a opakem centralizace moci v rukou státních orgánů. Jsou to subjekty korporativního charakteru, které jsou zpravidla voleny občany. Jejich pravomoc a působnost je vždy odvozována od státu, jeho ústavy a zákonů (Čabanová in Tomeš a kol., 2009). Veřejný samosprávný subjekt vykonává tedy tu část státní správy, kterou na něj stát přenáší. Stát výkon veřejné samosprávy dozoruje.

Z politického hlediska je samospráva důležitým aspektem podílu občanů na správě věcí veřejných, důraz je kladen na bezúplatné a čestné vykonávání funkcí v samosprávě. Z právního hlediska vykonávají nositelé své funkce svým jménem a samostatně, bez přímého zasahování nadřízených orgánů, což je zaručeno ústavou.

- **Působnost samosprávy**

Veřejnoprávní samosprávné subjekty vykonávají zpravidla správu ve dvou stěžejních oblastech. První oblastí, tzv. přenesenou působností, je ta část správy a správních činností, jejichž výkon na samosprávné subjekty deleguje stát na základě zákonného zmocnění. Tuto část správy vykonávají samosprávné subjekty

jménem státu a z jeho pověření. Druhou oblastí, tzv. samostatnou působností, je správa, jejíž obsah vytváří sám samosprávný subjekt, a to na základě zákona a/nebo dalších dokumentů legislativního a nelegislativního charakteru. Její věcná povaha se nejčastěji odvozuje od potřeb členů, které spadají do působnosti samosprávních celků. Je vykonávána jménem samosprávného společenství, to znamená, že samosprávné činnosti míří pouze dovnitř samosprávného společenství.

- **Místní samospráva**

Organizační uspořádání územní samosprávy je vázáno na zákonem specifikované územní členění státu a na přijatou strukturu územní samosprávy. Šelešovský (Malach, Ustohal, Šelešovský, 2002) uvádí, že oproti správě zájmové, která je orientována úzce a speciálně, je územní samospráva zaměřena všeobecně. Zmiňuje také to, že praxe územní samosprávy disponuje značnými historickými zkušenostmi a v zásadě politickou podporou.

- **Zájmová samospráva**

Pro zájmové samosprávné subjekty je typické, že jsou zřízeny přímo zákonem jako veřejnoprávní korporace. Ty mají svoji právní subjektivitu a svůj personální základ, tvořený fyzickými osobami. Významnou složkou zájmové samosprávy je možnost regulovat svými předpisy chování subjektů podrobených zájmové samosprávě. Každá zájmová samospráva má vlastní majetek a vlastní hospodaření. Základním zdrojem příjmů jsou členské příspěvky.

Zájmovou samosprávu můžeme dělit na profesní samosprávu s nucenou příslušností osob určité profese (povinné členství), na samosprávu bez nucené příslušnosti ovšem se státem vytvořenými korporacemi (hospodářské komory) a na akademickou samosprávu vysokých škol (Koudelka, 2007).

- **Subsidiarita**

Východiskem pro optimální nastavení a fungování veřejné samosprávy je uplatňování principu subsidiarity, který je typický pro vývoj evropského státu od druhé poloviny 20. století. Uvedený princip v sobě obsahuje dvě složky, a těmi jsou decentralizace a přiměřenost (Pomahač, 2013). Subsidiarita předpokládá, že je vhodné přenést určité funkce státu na územní samosprávu jako na rovnocennou součást veřejné správy, anebo dokonce i do oblasti zájmové (neúzemní) správy veřejnoprávního charakteru, nebo přímo do soukromé správy, pokud je mohou tyto složky zajišťovat ve stejné či lepší kvalitě než státní orgány.

Koudelka (2007) popisuje pět způsobů subsidiarity:

- Přenesení výkonu veřejné správy do soukromoprávní oblasti.
 - Přenesení ze státní správy na veřejnou samosprávu.
 - Přenesení z centrálního orgánu státní správy na nižší orgán.
 - Přenesení z vyššího samosprávného orgánu na nižší orgán.
 - Subsidiarita uplatňovaná mezi federálním státem a členskými státy.
- **Vztah státní správy k samosprávě**
Princip subsidiarity má zásadní význam při vymezení vztahu územní samosprávy a státní správy, resp. i vztahu obecní samosprávy k samosprávě krajské (Kopecký, 2019). Koudelka (2007) uvádí tři základní typy vztahů mezi státní správou a veřejnou samosprávou – vztah naprosté oddělenosti těchto typů správ, smíšená správa (koexistence přenesené a samostatné působnosti) a plná samospráva (veřejná správa je vykonávána pouze formou samosprávy).

1.3.2 Soukromá správa

Komplementárně k veřejné správě funguje správa soukromá. Soukromé organizace si určují své cíle a úkoly i metody potřebné k dosažení cílů samy. Je pro ni příznačné, že se vztahuje pouze k oblasti soukromoprávních vztahů a že je realizována čistě ve vztahu k osobám, které jsou s ní dobrovolně spojeny (např. členstvím, smlouvou). Pouze tyto osoby tedy také zavazuje.

- **Nositelé soukromé správy**
Stejně jako ve veřejné správě mohou být nositeli správy soukromé subjekty vytvořené na bázi členské (korporace) nebo majetkové (fundace). Nositelé soukromé správy mohou rovněž vznikat za účelem zisku – ziskové subjekty –, nebo za jiným, např. veřejně prospěšným účelem – neziskové subjekty. Oba typy subjektů vznikají buď na podkladě občanského, nebo obchodního zákoníku.
- **Regulace činnosti**
Činnost tohoto druhu správy je stejně jako správa veřejnoprávní regulována zákonem. To z ní ovšem nečiní správu veřejnou. Poměry v soukromé správě mohou být dále upravovány vlastními právními akty (podobně jako to platí pro samosprávné orgány). Ty mohou být vydávány i v záležitostech právem předem neupravených (stanovy, organizační řády, jednací řády apod.). Rozhodování soukromé správy má tedy podobu „co není zakázáno, je povoleno“ (Čabanová in Tomeš a kol., 2009).

- **Orgány soukromé správy**

Podobně jako orgány veřejné správy, příp. samosprávy, i soukromá správa vykonává svoji správu prostřednictvím definovaných složek, které vytváří buď povinně (na základě zákonem stanovené povinnosti – např. statutární orgány nestátních neziskových organizací), nebo nepovinně – nad rámec zákonem stanovené povinnosti. I u orgánů soukromé správy se setkáváme obvykle s určitou mírou hierarchizace.

- **Oblasti činnosti**

Všechny soukromoprávní subjekty vykonávají správu vedoucí k naplnění vlastních zájmů, resp. předmětů činnosti (např. výroba, prodej, poskytování služeb). To ovšem neznamená, že jimi definovaný zájem nemůže být veřejně prospěšný, tedy napomáhat naplňování zájmu veřejného.

Kromě správy vlastních záležitostí jsou povinně na tyto subjekty v roli zaměstnavatelů přenášeny správní činnosti, do kterých se promítá zájem veřejný. Jedná se např. o povinnosti, které naplňují všichni zaměstnavatelé v oblasti správy zaměstnanosti – kupř. vytváření podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Na základě ověření způsobilosti a pověření k výkonu mohou soukromoprávní subjekty realizovat správu státem svěřených úkolů. Jedná se např. o existenci soukromých podnikatelských zdravotních pojišťoven nebo o soukromoprávní subjekty, které se podílejí na výkonu sociálně-právní ochrany dětí.

Zvláštní komplementární roli, zejména pak v oblasti sociální správy, sehraje nestátní neziskové organizace, které se značnou měrou podílejí na realizaci veřejného zájmu, resp. na vytváření podmínek pro naplnění práva člověka na důstojný život prostřednictvím sociálních služeb. V tomto případě stát v zákoně stanovuje základní podmínky pro jejich fungování, ale nijak dále nepředepisuje, jaké správní činnosti mají vykonávat.

1.4 Specifika sociální správy

Sociální správa je zvláštním odvětvím veřejné správy, jíž se realizuje sociální ochrana obyvatelstva na daném území. Staví na vzájemné komplementární roli subjektů státní správy, samosprávy a soukromé správy. Přičemž platí, podobně jako u jiných odvětví veřejné správy, že klíčovou dominantní úlohu sehrává státní správa, která činnost ostatních složek podstatně reguluje.

1.4.1 Sociální právo

Veřejný zájem, jenž je pro účely sociální správy předmětný, je ukotven v odvětví práva, které nazýváme sociálním právem. Koldinská (2013) uvádí, že při vymezení sociálního práva není středem pozornosti jednotný obor práva, ale vychází se z práv jedinců či skupin obyvatel. Lze říci, že definice sociálního práva musí vždy vycházet z koncepce sociálních práv, jež jsou součástí základních lidských práv. Sociální právo tedy můžeme z tohoto hlediska definovat rovněž jako ty části práva, jejichž cílem bude uplatnění a provedení základních sociálních práv občanů. Předmětem veřejné správy tak je uspokojování sociálních potřeb, které vznikají v reakci na ohrožení základních sociálních práv. Sociální právo kromě lidských práv upravuje také vlastní postupy a činnosti, jichž má být využito k vytváření podmínek pro jejich naplňování.

1.4.2 Sociální cíle

Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 102, o minimálních standardech sociálního zabezpečení, z roku 1952 definovala sociální rizika, která vyplývají z jednotlivých sociálních událostí, a také rámcově vymezila nároky, jež mohou občané v těchto situacích uplatnit. Mezi sociální cíle dle Tomeše (Tomeš a kol., 2009) řadíme cíle, které jedinci zajišťují:

- výdělek tím, že se připraví na své budoucí povolání a následně bude zaměstnán;
- příjmy z vlastní činnosti přiměřené potřebám pro důstojný lidský život;
- život a práci ve zdravém prostředí;
- ochranu zdraví a řádnou péči v době nemoci a invalidity;
- důstojné dětství, mateřství a stáří;
- přiměřenou pomoc v sociální krizi;
- rovné zacházení zákazem diskriminace;
- ochranu před nepříznivými sociálními vlivy.

Správa, která se váže k naplňování těchto cílů, bude předmětem zvláštní části této učebnice.

2. Historický vývoj sociální správy

Jakub Rákosník

Každá lidská společnost si vytváří specifické nástroje pro řešení negativních sociálních událostí, aby tím omezovala napětí a z něho vyplývající sociální konflikty. Proto již v antických státech nalezneme rozličné formy např. zaopatření vdov a sirotků (Starobabylonská říše, 18. století př. n. l. v Chammurapiho zákoníku) či administrativního určování cen obilí a jeho státem řízená distribuce v dobách nouze (Římská říše). Ve velkém množství společností – ve starověku, středověku i novověku – navíc bylo periodické odpouštění dluhů využíváno k jejich stabilizaci a udržení životaschopnosti (Graeber, 2012). V neposlední řadě při neexistující sociální správě a minimálních možnostech sociální redistribuce s ohledem na nízkou výkonnost ekonomiky v předmoderních společnostech hrála klíčovou roli při řešení negativních sociálních událostí sousedská komunita a široce rozvětvené příbuzenské vazby.

2.1 Předmoderní a raně moderní sociální správa

Chceme-li hledat vývojové kontinuity dnešní sociální správy, můžeme její počátky hledat v pozdní Římské říši. Poté, co se roku 313 n. l. křesťanství stalo státním náboženstvím, začala sociální ochranu obstarávat církev, nejprve o duchovní poutníky a postupně také o další potřebné (Tomeš a kol., 2009). S ohledem na institucionální kontinuitu tuto svou agendu církev přenesla i do pozdějších staletí, kdy při některých klášterech, biskupských sídlech a kapitulách začaly být zakládány specializované špitály, které se již orientovaly na osoby nemocné, invalidní, resp. jinak sociálně potřebné. Ve vrcholném středověku začali církvi sekundovat bohatí měšťané a městské korporace. V českém prostředí máme takové patricijské fundace doloženy z první poloviny 14. století. V Evropě vrcholného středověku bylo obvyklé, že ve významnějších městech existoval nějaký špitál; ve větších městech, jako byla Praha nebo Brno, takových institucí fungovalo zpravidla více. Počet pacientů se obvykle pohyboval

v jednotkách (častým počtem bylo apoštolské číslo 12), větší špitály byly výjimečně schopny zabezpečit i několik desítek chovanců. Pravidelné působení profesionálního lékaře ve špitálech máme v českém prostředí doloženo až na počátku 15. století.

Nezanedbatelnou úlohu v rámci předmoderní sociální správy hrála také cechovní soustava. Cechy neměly jen funkci reglementace městské výroby, nýbrž ve vztahu ke svým členům sehrávaly také roli sociálně zabezpečovací (péče o zchudlé členy, zabezpečení vdov a sirotek apod.). Cechy máme v českém prostředí doloženy od počátku 14. století (Rákosník, 2019). Sociální péči o poddané obyvatelstvo na venkově v principu zajišťovaly jejich vrchnosti. Důležitou roli hrála i vesnická pospolitost a širší příbuzenské vazby, pomocí nichž lidé snadněji překonávali nepříznivé situace.

Pro přehlednost lze počáteční vývoj sociální správy s jistým zjednodušením rozčlenit do čtyř oblastí: (1) sociální péče, (2) sociální policie, (3) sociální pojištění a (4) sociální zaopatření.

2.1.1 Sociální péče / sociální pomoc

Ve středověku se realizovala ve dvou základních formách. Buď ve formě institucionální, jako byly výše zmíněné špitály pro fyzicky a duševně handicapované či extrémně pauperizované, nebo prostřednictvím almužnictví. Žebrota však měla být tolerována jen ctnostným chudým, nejlépe pauperizovaným členům vlastní komunity, které zámožný donátor zná, a nikoli tulákům a „vagabundům“. V pozdním středověku pro lepší kontrolu a evidenci vznikaly místy i specifické korporativní organizace místních žebráků jako obdoby řemeslnických cechů, např. náboženské bratrstvo žebráků v Kutné Hoře, založené v roce 1443 (Geremek, 1999).

Během 16. a 17. století s rostoucím sociálním rozštěpením společnosti na úzkou vrstvu bohatých a početně rychle sílící chudinu začaly hrát stále důležitější roli světské instituce. Zatímco finanční břemeno původně leželo na církvi, která získávala prostředky od členů obce / farníků, nyní vedle těchto odvodů církvi začalo být břemeno péče přenášeno stále více na farníky samotné. Nový model chudinské péče se v raně novověké Evropě vyznačoval několika společnými znaky. Reforma sociální péče, při níž odpovědnost za záležitosti chudých postupně přecházela na světskou vrchnost (sekularizace), zahrnovala vytváření profesionální správy chudinství (profesionalizace a byrokratizace), stanovení kritérií pro podporu, včetně statistického zjišťování rozsahu chudoby, represivního přístupu k nehodným, nucené práce pro práceschopné chudé apod. (racionalizace) a rovněž zavádění morálních norem a norem chování pro chudé (pedagogizace). (Hlavačka, Cibulka, 2015)

Přesun chudinské péče na obce znamenal prosazování principu domovského práva. Šlo o podstatně pevnější svazek mezi jedincem a obcí, než představuje dnešní trvalé bydliště, a zvláště pro nemajetné bylo téměř nemožné tuto příslušnost změnit, protože to v praxi znamenalo, že nová obec převezme i povinnost jejich případného chudinského zaopatření. S rostoucí mobilitou obyvatelstva v důsledku industrializace proto docházelo k případům, že ve chvíli, kdy ztratili schopnost se o sebe postarat, byli jednoduše posláni do své původní domovské obce, s níž nebyli většinu svého života v kontaktu. Počátky uplatňování domovského práva můžeme spatřovat již v říšském policejním řádu Ferdinanda I. z roku 1552. V českých zemích platilo až do vydání zákona č. 174/1948 Sb., o zrušení domovského práva. (Rákosník, 2019) Jakkoli chudinství do 19. století představovalo nejvýznamnější instrument sociální správy, jeho význam začal postupně klesat s tím, jak se začalo rozvíjet povinné sociální pojištění a různé formy sociálního zaopatření.

2.1.2 Sociální policie

Původní význam „policie“ byl širší, než je tomu dnes. Tomeš uvádí, že poprvé se tento pojem objevil v předpise francouzského krále Karla VI. z roku 1399. Policií se rozumělo nejen udržování veřejné bezpečnosti, nýbrž i péče o blahobyt obyvatelstva (Tomeš a kol., 2009). Toto chápání se udrželo hluboko do 18. století. Ještě za Marie Terezie v roce 1767 jistý úřední spis zahrnoval do policie „obyvatelstvo, zdravotnictví, náboženství, morálku, trhy, řemesla a průmysl, chudinskou péči, stavebnictví, bezpečnost a vlastní policejní správu“ (Himl, 2019). Teprve na přelomu 18. a 19. století se postupně ustálilo dnešní chápání policie jako zajišťování veřejné bezpečnosti.

Sociální policií se dnes rozumí rozličné formy dozoru a monitorování za účelem zajištění dodržování předpisů sociální ochrany a donucení k jejich respektování. I její kořeny spadají hluboko do středověku. Můžeme sem řadit Horní zákoník Václava II. z roku 1300, který vedle obecné úpravy podnikání v dolování obsahoval rozsáhlé pasáže o regulaci mezd a bezpečnosti práce. Od druhé poloviny 14. století můžeme vidět postupný rozvoj regulace potulky a pravidel zaměstnanosti. V roce 1349 bylo v Anglii vydáno nařízení o pracovnících (*Ordinance of Labourers*), které zavádělo povinnost pracovat všem fyzicky zdatným osobám. Na to navázala i regulace mezd a omezování pohybu námezdních pracovníků (Geremek, 1999). Obdobná represivní legislativa se stala typickou pro celou Evropu v průběhu raného novověku.

Bídne hygienické podmínky středověkých měst, v nichž stabilně výrazně převažovala úmrtnost nad porodností, postupem času vedly k budování zdravotní správy. Od 16. století dochází k rozmachu instituce městských lékařů (fyziků) – nejstarší

případ na našem území máme doložen ze Znojma již z 15. století. Zvláště v době osvícenství v 18. století vzrostl zájem o řízení zdravotního stavu populace a jeho hygienických podmínek. Projevilo se to snahou o budování veřejných nemocnic a profesionalizací zdravotní péče.

S rozvojem průmyslové výroby se začaly rozšiřovat i dozorové ambice státu nad ochranou dětí a mladistvých na pracovišti a dodržováním bezpečnosti práce. Od roku 1786 v principu platilo zaměstnávání dětí minimálně od devíti let, byť sám císař Josef II. poté stanovil určité výjimky. Postupně docházelo ke zvyšování věkové hranice, avšak dětská práce jako masový jev vymizela až během posledních dekád 19. století. Dozorovat porušování podmínek bezpečnosti práce měly za úkol živnostenské inspektoráty, které začaly být zřizovány v českých zemích od roku 1883.

V návaznosti na princip domovského práva se jako další široce uplatňované policejní opatření rozvíjel tzv. postrk, tj. nucené vysídlení určitých osob do domovské obce (např. tuláci, prostitutky, chudí), pokud potenciálně ohrožovaly veřejnou bezpečnost. Roku 1873 k němu přibyl i speciální protitulácký zákon. V roce 1885 byl navíc vydán i zákon o donucovacích pracovnách, kam mohly být takové osoby přikázány. Citovaný zákon také důsledně odlišoval robotárny pro dospělé od polepšoven pro nedospělé. Můžeme v tom spatřovat tendenci ke specializaci disciplinárních a sociálních ústavů, k níž začalo na našem území docházet ve druhé polovině 19. století. Tak jako se od obecných chudobinců začaly oddělovat např. specializované ústavy pro slepce nebo hluchoněmé, začala se z obecné chudinské péče tehdy vydělovat také specializovaná péče o sirotky a zpustlou mládež. Navzdory neoblíbenosti a kritikám veřejnosti zůstal postrk součástí československého právního řádu až do roku 1950.

2.1.3 Sociální zaopatření

Princip zaopatření spočívá v tom, že stát zajišťuje ze svých prostředků vybrané skupiny obyvatel. Kořeny tohoto typu sociální ochrany sahají do starověku. Týkala se potřeby zabezpečení válečných vysloužilců a jejich pozůstalých. Ve starověkém Římě stát řešil tento problém rozdělováním obilí potřebným anebo přidělováním parcel v provinciích. Moderní formy sociálního zaopatření se v Evropě začaly objevovat během konsolidace suverénních teritoriálních států v průběhu raného novověku. Tyto státy začaly svou moc opírat o pravidelné armády a rychle rostoucí byrokratický aparát, rekrutující se ve stále větší míře z neurozených, avšak vyškolených profesionálů. V českých zemích tento proces kulminoval v období tzv. osvěcenského absolutismu za vlády Marie Terezie (1740–1780) a Josefa II. (1780–1790). Po uplynutí služby

stát tyto své služebníky odměňoval rentami. Invalidní renty vojákům se vyplácely od roku 1750 a první penzijní normál pro státní zaměstnance je doložen roku 1771 (Henderson, 1904). Samostatný právní režim státních úředníků se postupně vyvíjel až k zákonu o služebním poměru státních úředníků č. 15/1914 ř. z., v praxi obvykle označovanému jako služební pragmatika. Teprve po roce 1950 byli státní úředníci podřízeni právnímu režimu ostatních zaměstnanců.

2.1.4 Sociální pojištění

Nejstaršími formami pojištění byly svépomocné pokladny na principu vzájemnosti. Zabezpečení v rámci hornických pokladen sahá v českých zemích přinejmenším do 15. století. Z cechovní výroby – vedle výše zmíněných pokladen pro plnoprávné členy – známe pokladny tovaryšských náboženských bratrstev, které na sebe braly i úkoly sociálně zabezpečovací. Zvláště v Německu byla tradice těchto organizací velmi silná a pokladny posléze organicky přešly do tamního povinného pojišťovacího systému na konci 19. století. Třetím typem, který v českém prostředí nacházíme na přelomu 18. a 19. století, byly svépomocné pokladny kvalifikovaných manufakturních dělníků. Výjimečnou skupinu mezi nimi představovali tiskaři kartounu, kteří byli relativně dobře placenou vrstvou kvalifikovaného dělnictva vykazující vysokou míru stavovské solidarity – a to dokonce na mezinárodní úrovni. Pokladny kromě dávek (v nemoci, invalidních, starobních, úmrtních, v nezaměstnanosti, vdovských a sirotčích) vyplácely také tzv. vandrovné, protože pro tuto skupinu dělnictva byla typická značná geografická mobilita. Když člen tiskařského pokladničního spolku odcházel na jiné místo za prací, dostával od spolku tzv. pokladniční list, který byl osvědčením, že v místě svého dosavadního pobytu řádně plnil členské povinnosti vůči podpůrnému spolku. Na jeho základě dostal vandrující dělník podporu a nocleh v některém z dalších spolků, jejichž síť se rozprostírala po Evropě od Francie až k Pobaltí. (Novotný, 1993)

Kořeny obligatorního sociálního pojištění sahají k roku 1854, kdy nový Horní řád stanovil povinnost důlním těžiřstvům povinně zřizovat bratrské pokladny, které svým členům obstarávaly mimo jiné skromné starobní renty. V osmdesátých letech 19. století, když konzervativní vlády Rakouska a Německa vyhlásily boj antisystémové sociální demokracii, zaměřily svou pozornost na sociální ochranu průmyslového dělnictva. V Rakousku proto vzniklo v roce 1888 povinné nemocenské a úrazové pojištění pro tuto skupinu zaměstnanců. V obou zemích byla institucionální soustava budována na shodných principech. Byly jimi: veřejnoprávnost (už nešlo o soukromé smluvní pojištění), samospráva (na správě participovali pojištěnci a zaměstnavatelé),

obligatornost (pojištění bylo povinné) a decentralizace (pojištění organizovaly místní podnikové, odvětvové, spolkové pokladny). Jako nedostatek v porovnání s Němcem bylo vnímáno chybějící starobní pojištění. Až do zániku habsburské monarchie se jej však pro průmyslové dělnictvo nepodařilo prosadit. K právu na starobní renty státních zaměstnanců a horníků přibyli v roce 1907 pouze soukromí úředníci ve vyšších službách (střední a vyšší management podniků).

2.2 Moderní sociální správa (po roce 1918)

Vývoj sociální správy v českých zemích po osamostatnění lze pro přehlednost rozdělit do tří vývojových fází. První období zahrnuje roky 1918–1948, kdy se dotvářela na základě dědictví rakouské sociální správy její konzervativně-korporativní podoba. Druhé období (1948–1989) představuje restrukturalizaci sociální správy podle zásad státního socialismu. Třetí období (po roce 1989) je obdobím transformace sociální správy.

2.2.1 Konzervativní model

První světová válka zásadním způsobem transformovala sociálně-ekonomický systém ve všech evropských státech, jež se do ní zapojily. Znamenala první zkušenost s centrálně plánovaným hospodářstvím. V českých zemích byla zavedena pracovní povinnost, řízení výroby i spotřeby. S tím byl spojen i rozmach byrokratických orgánů, které měly na starost řízení válečné ekonomiky. V roce 1917 proto vznikl nový ústřední správní úřad ministerstvo sociální péče a v roce 1918 pak ministerstvo zdravotnictví. Po vzniku Československa k nim přibylo ještě ministerstvo zásobování. Ačkoli po válce došlo k rozsáhlé deregulaci hospodářství a odbourání válečné sociální správy, tyto instituce zůstaly již trvalou součástí soustavy ústředních správních orgánů (jen ministerstvo zásobování bylo v roce 1933 pro nepotřebnost zrušeno). Rakouská vláda roku 1917 ještě vydala nařízení, aby ve všech zemích, kde dosud neexistovaly, byly zřízeny zprostředkovatelný práce, které měly obstarat rozmístění pracovních sil po demobilizaci armády a válečného průmyslu (v Čechách existovaly již od roku 1903, zatímco na Moravě nikoli). Mezi válkami se následně vedly o tyto instituce velké politické boje, které nakonec vyhráli v roce 1936 stoupenci postupné likvidace všech jiných (především živnostenských) než veřejných zprostředkovacích institucí. Proces byl dokončen za protektorátu, kdy nacisté roku 1939 provedli správní reformu, zprostředkovatelný zrušili a vytvořili soustavu byrokratických úřadů práce.