

Anna Arnoldová

---

# Sociální péče

## 1. díl

Učebnice pro obor sociální činnost

---



*Památce mého manžela Milana Arnolda.*

Anna Arnoldová

---

# Sociální péče

## 1. díl

Učebnice pro obor sociální činnost

---

**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**.

**PhDr. Anna Arnoldová**

**SOCIÁLNÍ PÉČE 1. DÍL**  
**Učebnice pro obor sociální činnost**

**Recenzent:**

JUDr. Jan Příb

© Grada Publishing, a.s., 2015

Cover Photo © allphoto, 2015

Vydala Grada Publishing, a.s.

U Průhonu 22, Praha 7

jako svou 5952. publikaci

Odpovědná redaktorka Mgr. Ivana Podmolíková

Sazba a zlom Karel Mikula

Počet stran 240

1. vydání, Praha 2015

Vytiskly Tiskárny Havlíčkův Brod, a.s.

*Názvy produktů, firem apod. použité v knize mohou být ochrannými známkami nebo registrovanými ochrannými známkami příslušných vlastníků, což není zvláštním způsobem vyznačeno.*

*Postupy a příklady v této knize, rovněž tak informace o lécích, jejich formách, dávkování a aplikaci jsou sestaveny s nejlepším vědomím autorů. Z jejich praktického uplatnění však pro autory ani pro nakladatelství nevyplývají žádné právní důsledky.*

ISBN 978-80-247-9899-8 (ePUB)

ISBN 978-80-247-9898-1 (pdf)

ISBN 978-80-247-5147-4 (print)

# Obsah

|                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Předmluva</b> . . . . .                                                  | 9  |
| <b>1 Sociální stát a sociální politika</b> . . . . .                        | 10 |
| 1.1 Sociální stát . . . . .                                                 | 10 |
| 1.1.1 Termín sociální stát . . . . .                                        | 10 |
| 1.1.2 Historické pohledy na sociální stát . . . . .                         | 13 |
| 1.1.3 Současné pojetí sociálního státu<br>v Evropě a u nás . . . . .        | 16 |
| 1.2 Sociální politika státu . . . . .                                       | 23 |
| 1.2.1 Cíle sociální politiky . . . . .                                      | 26 |
| 1.2.2 Subjekty a objekty sociální politiky . . . . .                        | 27 |
| 1.2.3 Funkce sociální politiky . . . . .                                    | 28 |
| 1.2.4 Principy sociální politiky . . . . .                                  | 32 |
| 1.2.5 Nástroje sociální politiky . . . . .                                  | 34 |
| 1.2.6 Faktory ovlivňující vývoj sociální politiky . . . . .                 | 36 |
| <b>2 Úvod do problematiky sociální pomoci a sociálních služeb</b> . . . . . | 42 |
| 2.1 Minimální příjem . . . . .                                              | 42 |
| 2.1.1 Životní a existenční minimum . . . . .                                | 42 |
| 2.1.2 Minimální mzda . . . . .                                              | 48 |
| 2.2 První pilíř . . . . .                                                   | 54 |
| 2.2.1 Sociální pojištění . . . . .                                          | 55 |
| 2.3 Druhý pilíř – státní sociální podpora . . . . .                         | 60 |
| 2.4 Třetí pilíř – sociální pomoc . . . . .                                  | 61 |
| 2.5 Sociální péče . . . . .                                                 | 66 |
| <b>3 Sociálně-zdravotní situace člověka</b> . . . . .                       | 70 |
| 3.1 Definice, základní pojmy . . . . .                                      | 70 |
| 3.2 Základní životní potřeby . . . . .                                      | 80 |
| 3.3 Diagnostika sociálně-zdravotní situace . . . . .                        | 81 |
| 3.4 Zdravotní postižení a rehabilitace . . . . .                            | 84 |
| 3.5 Způsobilost osob v právních vztazích . . . . .                          | 86 |
| <b>4 Skupiny osob zdravotně postižených</b> . . . . .                       | 91 |
| 4.1 Osoby mentálně postižené . . . . .                                      | 94 |
| 4.2 Osoby s poruchami chování . . . . .                                     | 96 |

|          |                                                                                             |            |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.2.1    | Základní rozdělení poruch chování . . . . .                                                 | 97         |
| 4.2.2    | Vybrané poruchy chování<br>podle převládající složky osobnosti . . . . .                    | 98         |
| 4.3      | Osoby sluchově postižené . . . . .                                                          | 106        |
| 4.4      | Osoby s vadami řeči . . . . .                                                               | 110        |
| 4.5      | Osoby zrakově postižené . . . . .                                                           | 114        |
| 4.6      | Osoby tělesně postižené a osoby zdravotně postižené . . . . .                               | 117        |
| 4.7      | Sdružení zdravotně postižených v ČR . . . . .                                               | 119        |
| <b>5</b> | <b>Pomoc v hmotné nouzi . . . . .</b>                                                       | <b>126</b> |
| 5.1      | Dávky pomoci v hmotné nouzi . . . . .                                                       | 129        |
| 5.1.1    | Příspěvek na živobytí . . . . .                                                             | 130        |
| 5.1.2    | Doplatek na bydlení . . . . .                                                               | 134        |
| 5.1.3    | Mimořádná okamžitá pomoc . . . . .                                                          | 137        |
| 5.2      | Posuzování neodůvodnitelné zátěže systému<br>sociálního zabezpečení . . . . .               | 138        |
| 5.3      | Sociální péče o osoby<br>ohrožené sociálním vyloučením . . . . .                            | 142        |
| 5.4      | Bezdomovectví . . . . .                                                                     | 150        |
| 5.5      | Dobrovolnická služba . . . . .                                                              | 153        |
| <b>6</b> | <b>Sociální péče a sociální služby pro staré občany<br/>a zdravotně postižené . . . . .</b> | <b>162</b> |
| 6.1      | Biopsychosociální znaky stáří . . . . .                                                     | 165        |
| 6.2      | Ageizmus . . . . .                                                                          | 172        |
| 6.3      | Dávky důchodového pojištění . . . . .                                                       | 173        |
| 6.3.1    | Starobní důchod . . . . .                                                                   | 178        |
| 6.3.2    | Invalidní důchod . . . . .                                                                  | 181        |
| 6.3.3    | Vdovský a vdovecký důchod . . . . .                                                         | 189        |
| 6.4      | Dávky nemocenského pojištění . . . . .                                                      | 190        |
| 6.4.1    | Nemocenské . . . . .                                                                        | 197        |
| 6.4.2    | Ošetrovné . . . . .                                                                         | 204        |
| 6.4.3    | Regresní řízení v nemocenském pojištění<br>a zdravotní péči . . . . .                       | 206        |
| 6.5      | Dávky sociální péče pro zdravotně postižené osoby . . . . .                                 | 207        |
| 6.5.1    | Příspěvek na zvláštní pomůcku . . . . .                                                     | 209        |
| 6.5.2    | Příspěvek na mobilitu . . . . .                                                             | 214        |
| 6.5.3    | Průkazy osob se zdravotním postižením<br>(TP, ZTP, ZTP/P) . . . . .                         | 215        |

|                                           |                                                                 |            |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------|
| 6.5.4                                     | Evropská unie a průkazy osob<br>zdravotně postižených . . . . . | 217        |
| 6.5.5                                     | Další zvýhodnění zdravotně postižených osob . .                 | 219        |
| 6.6                                       | Státní sociální podpora . . . . .                               | 222        |
| 6.6.1                                     | Příspěvek na bydlení . . . . .                                  | 222        |
| 6.6.2                                     | Pohřebné . . . . .                                              | 224        |
| <b>Seznam právních předpisů . . . . .</b> |                                                                 | <b>225</b> |
| <b>Literatura . . . . .</b>               |                                                                 | <b>230</b> |
| <b>Seznam použitých zkratek . . . . .</b> |                                                                 | <b>234</b> |
| <b>Rejstřík . . . . .</b>                 |                                                                 | <b>236</b> |





## Předmluva

Vážení čtenáři,

dostává se vám do rukou kniha, která přináší základní informace o sociální péči a dávkách či službách poskytovaných zdravotně postiženým nebo sociálně potřebným občanům. V úvodu textu je vysvětlen systém sociálního zabezpečení v České republice, který je obecně rozdělen na systémy pojistné a nepojistné. Jsou popsány jednotlivé druhy dávek a služeb sociálního zabezpečení, zejména ve vztahu k nárokům a podmínkám jejich získání. V další části jsou pak nároky na tyto dávky a služby rozděleny na konkrétní příjemce, a to na osoby zdravotně postižené, nemocné a seniory. Ve druhém díle jsou pak zpracovány všechny dávky a služby sociálního zabezpečení pro děti a mládež, včetně dalších institutů, např. mediační a probační služby, pěstounské péče apod.

Pro doplnění je zařazena i kapitola, která pojednává o jednotlivých typech zdravotních postižení a jejich důsledcích. Cizojazyčné názvy důležitých pojmů jsou informativní pro případnou četbu zahraniční literatury.

Je mou odbornou povinností zdůraznit, že všechny údaje (zejména výše jednotlivých sociálních dávek) se vztahují ke dni vydání této publikace a mohou se v průběhu času měnit. Věřím, že kniha bude pro uživatele přínosná a přehledná. Srdečně děkuji recenzentovi této publikace JUDr. Janu Příbovi, za cenné rady a připomínky, podle kterých jsem text upravila.

*Anna Arnoldová*

# 1 Sociální stát a sociální politika

## 1.1 Sociální stát

### 1.1.1 Termín sociální stát

Pojem **sociální** pochází z latiny a v nejširším významu znamená „společenský“, týkající se lidské společnosti. V užším slova smyslu pak označuje určitou stránku společenských vztahů, tj. takové pro společnost nežádoucí jevy, procesy, problémy a situace, jejichž řešení přesahuje síly jedince, popř. rodiny, a nelze je zajistit běžnými ekonomickými nástroji.

Pojem **stát** představuje jeden ze základních pojmů sociologie, právní vědy a moderní politologie. Obvykle je stát spojován s problematikou moci ve společnosti a jejím rozdělováním, s řešením mocenských konfliktů a s autonomií státní moci ve společnosti. Z tohoto přístupu vychází řada definic pojmu stát. Jiná řada definic vychází z institucí, kterými je stát tvořen, na základě dělby moci mezi moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Další řada definic vymezuje stát funkcemi, které státní instituce plní.

Pokud bychom pojímali stát jako formu politické organizace společnosti, jde o pojem známý teprve v novověku, který vznikl ve vazbě na italskou renesanci. Pojem stát je odvozen od latinského slova *status*, a odkazuje tak na řád a stabilitu. Obsahovými proměnami obecného pojmu stát se však tato práce nezabývá, je zaměřena pouze na tu roli státu, která souvisí se sociální politikou.

Vymezit pojem sociální stát není tak jednoduché, neboť tento pojem existuje „*v řadě modifikací, v rozdílných ekonomických, politických a sociálních podmínkách a různých národních státech. Navíc se při jeho vymezení střetávají i odlišné výchozí názorové a myšlenkové přístupy autorů a rozdílná realita společenského života, z níž vycházejí při posuzování vlastního a ostatních sociálních států*“.<sup>1</sup> Přitom vedle řady sociálních aktivit plní samozřejmě i ostatní běžné funkce státu, a to směrem dovnitř i navenek. Přívlastek sociální (který v anglosaské literatuře znamená **welfare state**) se používá k vyjádření vztahu státu

1 VEČEŘA, M. *Sociální stát, východiska a přístupy*. Praha: Slon, 1993. s. 48.

k sociální oblasti života společnosti. Pojem sociální má podle Večeři „nejméně tři základní významy:

- jako synonymum pojmu **společenský**
- jako pojem k označení hygienických zařízení
- jako přívlastek ve spojení **sociální služba, sociální výpomoc, sociální péče** apod., když jde o zlepšení životních podmínek jedinců ohrožených zejména ekonomicky<sup>2</sup>.

Ve světě zatím neexistuje jednotná definice pojmu sociální stát. Stávající definice jsou buď velice obecné, nebo naopak úzce zaměřené, ale přesto některé uvedeme.

- „Sociální stát je typem společnosti, v níž vláda na sebe přebírá odpovědnost za ekonomickou, sociální a politickou prosperitu svých občanů“<sup>3</sup> (Thoenes).
- Liberální příznivci sociálního státu definují *welfare state* tak, že změkčuje rizika, která v oblasti ekonomické přináší volný trh, realizuje opatření k zajištění bezpečnosti všech občanů, zvyšuje rovnost příležitostí, a tím tlumí třídní konflikt a podporuje větší sociální spravedlnost.
- *Welfare state* představuje politický systém, který usiluje o zabezpečení, tedy slušného žití v případě sociální potřeby svých občanů, a zlepšení kvality osobního a společenského života. Toto zajišťované *welfare* má podobu příplatků ke mzdě, mzdových náhrad (pro ty, jejichž pozice na trhu práce je oslabena) a sociálních služeb.
- Podstatu sociálního státu tvoří vládou chráněná minimální úroveň příjmu, výživy, zdraví, bydlení a vzdělání pro každého občana, zajišťovaná pro něho jako politické právo, ne jako dobročinná dávka. Současně jsou zdůrazněny i dva důsledky pro veřejnou sociální politiku, a to, že **sociální stát**:
  - „Znamená redistribuci příjmů.
  - Klade důraz na rovnost příležitostí pro mladé (tj. zajištění stejných startovacích podmínek pro mladé.
  - Skutečným cílem sociálního státu je naučit lidi, jak si počínat bez něho“<sup>4</sup> (Peacock, in Higgins, 1984).

2 VEČEŘA, M. Cit. d. s. 12.

3 Tamtéž. s. 48–49.

4 Tamtéž. s. 48–49.

Jedna z definicí pochází např. od Engliše z počátku 20. století. Za sociální politiku považuje „*praktické snažení, aby společenský celek byl vypěstěn a přetvořen co nejideálněji. Hybným párem sociální politiky není milosrdenství, nýbrž spravedlnost a společenská účelnost*“.<sup>5</sup> Definice Tomeše je modernější: „*Sociální politika je soustavné a cílevědomé úsilí jednotlivých sociálních subjektů o změnu nebo udržení a fungování svého nebo jiného (státního, obecního) sociálního systému.*“<sup>6</sup>

Pokud bychom různě propojili výše uvedené definice, mohli bychom podle Večeři shrnout význam pojmu sociální stát takto: „***Sociální stát je stát, v němž demokraticky organizovaná moc prostřednictvím sociálního zákonodárství a státní správy:***

- ***garantuje minimální příjem pro jedince a rodinu na úrovni životního minima***
- ***poskytuje sociální zabezpečení umožňující předejít, zmírnit nebo překonat sociální rizika s cílem zajistit přiměřenou minimální úroveň sociálního zabezpečení a sociální suverenity***
- ***zajišťuje kvalitní úroveň odpovídajících služeb pro všechny občany bez rozlišení společenského statusu.***“<sup>7</sup>

Většina koncepcí *welfare state* vysvětluje genezi sociálního státu rozlišením společenského statusu, důsledky procesu industrializace a vznikem industriální společnosti. Tento proces je spojen s urbanizací a přinesl zásadní průlom nejen do dělby a organizace práce (práce přestala mít přirozený rytmus přírody a individuální volnost pracovního tempa, proměnil se styl práce a dělba práce, vytvořil se trh práce), ale i do mezilidských vztahů (zejména narušení tradičních mezilidských vazeb, oslabení primárních společenských skupin, růst významu sekundárních společenských skupin, změny struktur hierarchie sociálního statusu ve prospěch formální rovnosti, oslabení sociální kontroly a další). Tyto společenské změny narušily i tradiční struktury sociální solidarity, které tvořily základ sociální ochrany proti sociálním rizikům, a to rodinu, cechovní solidaritu, církevní a obecní charitativní aktivity. Sociální mobilita a zvláště urbanizace, stejně jako vyhranění

5 Projekt: K naplnění předpokladů pro výkon činnosti v sociálních službách. Registrační číslo projektu: CZ.1.04/3.1.03/22.00130. Dostupné na <http://granty.vrsers.cz/dokument/Socialni%20politika.pdf>

6 Tamtéž.

7 VEČEŘA, M. Cit. d. s. 51.

individualizmu, tuto situaci ještě dále umocnily. Sociální stát se v této společenské situaci stává nezbytností, která má kompenzovat jednostrannou existenční závislost jedince na trhu práce.

### 1.1.2 Historické pohledy na sociální stát

#### Rodová solidarita

O nejstarším známém uspořádání sociálních věcí hovoříme jako o rodové solidaritě. Nevytvářela sice žádné zvláštní instituce, ale řešila problémy potřebných členů rodu v daném rodinném či rodovém uspořádání. Rody samozřejmě nejsou osamocené, jsou provázané příbuzenskými vztahy a posilují svoji moc a své možnosti všemi způsoby rodové solidarity. Navzájem si pomáhají a pečují o své členy, kteří nejsou schopni se sami o sebe postarat, včetně nemocných členů. Kmenová solidarita ovládaná náčelníkem se pak vyvinula v paternalismus.

#### Autokratický paternalismus

Jde o historicky nejstarší patriarchální paternalismus (např. staré říše Blízkého východu). Na vrcholu struktur stál „otec“ (náčelník, později despota), jenž přiděloval role a prostředky všem, které ovládal, tedy i sociálně potřebným. Paternalistická péče se vyznačovala tím, že:

- byla nedílnou součástí vládních struktur jako důležitý nástroj vlády k tlumení sociálního napětí nebo k realizaci ideologického či jiného vládního záměru
- vládní struktura určovala sociální potřeby, na které bude reagovat, a rozsah jejich spokojení (přídělový princip)
- vládní struktura systém spravovala a financovala.<sup>8</sup>

#### Antický paternalismus a počátky solidarity

V Řecku existovaly demokratické městské státy – svobodní občané měli účast na vládě (*démos* – lid). V těchto státech měli občané strach ze zchudnutí, protože potom upadali do tzv. dlužního otroctví. Solón ve svých reformách z let 594–593 př. n. l. zrušil dlužní otroctví, rozdělil občany do 4 majetkových tříd a zavedl nejnižší mez pro majetek a příjem nejvyšší 4. třídy, aby se zabránilo vzniku nových dlužních ot-

8 Projekt: K naplnění předpokladů pro výkon činnosti v sociálních službách. Registrační číslo projektu: CZ.1.04/3.1.03/22.00130, s. 20. Dostupné na <http://granty.vsers.cz/dokument/Socialni%20politika.pdf>

roků. Ve 4. století se v Aténách poskytovala státní pomoc také ostatním svobodným občanům, pokud oslepli, byli chromí nebo jinak vážně postiženi a nemohli si sami opatřit obživu. Předpokladem bylo, že jejich majetek nepřesahoval stanovenou hranici (první zjišťování majetku v historii). Během doby přibývalo zchudlých občanů. Aby neohrožovali stát, zaváděly se v Aténách za Perikla diety – sociální podpora podobná dnešní podpoře v nezaměstnanosti. Ty se později v Římě změnily v přiděly lístků do divadel, na zápasy a v přiděly obilí („chléb a hry“).<sup>9</sup>

### Křesťanství a osvědčení

Přineslo přehodnocení hodnot. Novou hodnotou se stal věčný život skrze spasení duše. Tím byly relativizovány hodnoty jako zdraví, moc a bohatství a byly podřízeny hodnotě absolutní. Druhým klíčovým motivem je Království boží a cesta k němu jako smysl pozemského života. Ježíšovo učení položilo základy pro filantropii v Evropě. S rozpadem antických říší zanikly i instituce despotického paternalizmu. Ve feudální společnosti se stala péče o praceneschopné součástí lenních vztahů mezi pány a jejich vazaly. Lidé bez pána – pokud vypadli z lenních vztahů – se dostávali do chudoby, protože se nemohli spolupodílet na procesech rozdělování. O takové jedince se starala většinou církev – charita. Nebyla to systémová péče o lidi, jakou nabízel despotický paternalismus, ale byla to péče neinstitucionalizovaná, dobrovolná.

**Utopisté** reagovali na růst chudoby, kdy ve 13. a 14. století církevní instituce již nebyly schopné starat se o všechny chudé, ale jen o ty nejpotřebnější. Utopisté ve svých dílech představovali ideální státy nebo lidské společnosti, které v tehdejší době nešly v praxi realizovat. Thomas Moore (1477–1535) napsal dílo *Utopie*, po kterém byly nazvány obdobné myšlenky i jejich autoři (utopičtí socialisté).

**Osvícenci** v 17. až 18. století přišli s kritikou despotizmu církve, s požadavky tolerance, popírali feudální výsady a prosazovali přirozená práva člověka, na jejichž základě jsou si všichni rovni (Montesquieu, Voltaire, Rousseau). Vlivem náboženských válek dále přibývalo lidí bez pána a bez půdy.

9 Projekt: K naplnění předpokladů pro výkon činnosti v sociálních službách. Registrační číslo projektu: CZ.1.04/3.1.03/22.00130, s. 21. Dostupné na <http://granty.vysers.cz/dokument/Socialni%20politika.pdf>

### Chudinská péče v Rakousko-Uhersku

V českých zemích pečovala církev o chudé až do vydání nařízení z roku 1785 podle dvorského dekretu z roku 1784, jímž byla tato povinnost uložena vrchnosti. Od roku 1854 povinnost platila i pro obce. V 19. století se v Čechách stále zřetelněji prosazovala zásada, že veřejná chudinská péče má být připoutána k domovské obci a úzce spjata s domovským právem. Tuto zásadu vyjádřil zákon č. 18/1862 říšského zákoníku. Zásada, že péče se poskytuje jen chudým s domovským právem, byla v českých zemích provedena v obecní chudinské péči teprve zákonem č. 59 z 3. 12. 1868 ř. z. Tímto zákonem byla chudinská správa s konečnou platností prohlášena za část veřejné obecní správy. V 19. století zavedla vláda podle vzoru Bismarckových reforem v Německu povinné pojištění dělníků (předseda vlády Taaffe) a později probíhal boj o všeobecné pojištění.<sup>10</sup>

### Česká škola v sociální politice

Prvním moderním českým autorem v tomto oboru je Albín Bráf se svým dílem *Almužna a mzda* roku 1883. Tvůrci české školy sociální politiky byli ekonomové. Karel Engliš napsal roku 1913 stěžejní dílo *Sociální politika*. Po 1. světové válce vzniklo v ČSR ministerstvo sociální péče a byla přijata řada sociálních zákonů – o pracovní době, o sociálním pojištění, o závodních radách. Československo se tehdy zapojilo mezi sociálně vyspělé demokratické státy Evropy. Po 2. světové válce vytvořili Antonín Zelenka a Vlastimil Kalvoda zákon o národním pojištění, na tu dobu velmi kvalitní a moderní. Schválen byl až v roce 1948, ale později nebyl úplně dodržen. Po roce 1948 se naše republika vrátila postupně k modifikovanému paternalizmu – socialistickému paternalizmu.<sup>11</sup>

Sociální stát má za sebou stoletý vývoj od spontánního průkopnického období v 80. letech 20. století v Německu až do současnosti. Tento vývoj lze u evropských sociálních států rozčlenit podle Večeří do 6 základních vývojových etap:

- „80. léta 19. století až 1930: Období experimentálních počátků, které navazuje na období chudinských zákonů a podpor snahou o vytvo-

10 Projekt: K naplnění předpokladů pro výkon činnosti v sociálních službách. Registrační číslo projektu: CZ.1.04/3.1.03/22.00130, s. 22. Dostupné na <http://granty.vrsers.cz/dokument/Socialni%20politika.pdf>

11 VEČEŘA, M. Cit. d. s. 54.

ření základních pojišťovacích schémat (pojištění úrazové, nemocenské, penzijní a v nezaměstnanosti), a to na základě dobrovolnosti s postupným přechodem na obligatorní bázi (některá schémata však byla již od počátku povinná, např. v Německu, Rakousku, Velké Británii a Itálii).

- 1930 až do 2. světové války: Období konsolidace, které bylo reakcí na velkou hospodářskou krizi, jednalo se o integraci sociálních výdajů a unifikaci sociálního zabezpečení.
- 1945 až 1962: Sociální přestavba, kdy se jednalo o položení základů moderních sociálních států a vytvoření základních sociálních institutů a legislativy při nízkých mzdách a vysoké produktivitě hospodářství.
- 1962 až 1973: Sociální expanze, a to růst blahobytu a sociálního zabezpečení občanů.
- 1973 až 1980: Stagnace, kterou ovlivnila ropná krize a projevila se v hospodářské i fiskální krizi při pokračujícím hospodářsky nepodloženém růstu veřejných sociálních výdajů.
- 1980 až dosud: Rekonceptualizace sociálního státu, kdy dochází k nutné redukci sociálních programů, reformulaci obsahu i činnosti sociálních států.<sup>12</sup>

### 1.1.3 Současné pojetí sociálního státu v Evropě a u nás

V Evropě dnes existují v podstatě 4 základní typy sociálního státu:

- skandinávský (*modern welfare state*), typický pro severské země
- Bismarckovský (*institutional welfare state*), typický pro SRN a Rakousko
- anglosaský (*residual welfare state*), typický pro Velkou Británii
- latinský (*rudimentary welfare state*), aplikovaný ve Španělsku, Portugalsku, Řecku a v určité míře i v Itálii a Francii

Klasik teorie sociálního státu R. M. Titmuss příznačně konstatuje, že industriální společnost vytváří spolu s rozbitím starých chudinských zákonů nutně řadu „stavů závislosti jedince, vyplývajících z:

- přirozené závislosti (dětství, stáří)
- fyzické a psychické nemoci nebo neschopnosti

12 VEČEŘA, M. Tamtéž. s. 63.



- *kulturně (společensky) determinované závislosti (nezaměstnanost, potřeba vzdělání, apod.)*“.<sup>13</sup>

Světová zdravotnická organizace (*World Health Organization*, dále WHO, česká zkratka SZO) rozlišuje základní sociální události, a to:

- **Nemoc** – sociální událost, při níž se mají vyplácet nemocenské dávky. Je to ztráta výdělku způsobená neschopností pracovat ze zdravotních důvodů, plynoucích z akutního stavu vyvolaného nemocí nebo úrazem a vyžadujících lékařskou péči či dohled.
- **Mateřství** – sociální událost, při níž se mají vyplácet mateřské dávky. Je to ztráta výdělku způsobená neschopností pracovat v předepsaných obdobích před a po narození dítěte.
- **Invalidita** – sociální událost, při níž se mají vyplácet dávky v případě invalidity. Je to neschopnost vykonávat jakoukoliv podstatnou výdělečnou činnost, která je způsobena chronickým stavem vyvolaným nemocí, úrazem nebo ztrátou končetiny či její funkce.
- **Pracovní úraz** – sociální událost, při níž se má vyplácet odškodnění. Jedná se o zranění nebo onemocnění vyplývající ze zaměstnání, které nebylo způsobeno úmyslně nebo vážným a záměrným špatným chováním postiženého a má za následek dočasnou nebo trvalou nezpůsobilost či smrt.

Za tyto stavy závislosti však nelze činit člověka zcela odpovědným, a proto sociální péče a sociální služby musí uspokojit potřeby jedince a rodiny. Potřeba sociálního státu se aktualizuje zvláště v období výrazných společensko-politických změn a budoucnost je spojena s perspektivní podobou společnosti – čím větší je izolovanost jedince, tím více je zapotřebí sociální stát.

Sociální stát vzniká jako odpověď na problémy vývoje kapitalizmu. Jedním okruhem jsou již zmíněné důsledky procesu industrializace. Neméně podstatný byl však i proces vzniku národních států a způsob jejich transformace v demokratické státy. Právě společenské souvislosti této transformace, národní rozdílnosti ve formování absolutistických států se silnou byrokratickou a paternalistickou tradicí nebo naopak států demokratických, ovlivnily akceleraci či naopak zpoždění vytváření sociálních států. Rovněž politická mobilizace společnosti, zejména dělnické třídy, představovala ve 2. polovině 19. století nejen přímý vliv

13 VOŇKOVÁ, J. *Sociální politika*, 1998, roč. 24, č. 8, s. 1.

na oblast sociálních a politických vztahů, promítajících se i do oblasti politických a sociálních práv, ale nepřímou ovlivňovala i ochotu vládnoucích vrstev ke kompromisům a vstřícným opatřením jako reakci na rostoucí politický tlak. Německý a rakouský konzervativní absolutismus, reprezentovaný reformátory Otto von Bismarckem a von Taaffem, ve snaze zbrzdil demokratizaci společnosti a zpomalil proces formování dělnických stran zahájil novátorskou etapu vytváření prvních pojišťovacích systémů. Sociální pojištění se tak stalo po dlouhé období symbolem sociálního státu.

Jádrem sociálního státu je „*institut sociálního občanství, který vyjadřuje určitý vztah státu a jedince – občana. Je to vlastně status poskytovaný těm, kteří jsou plnými členy společenství. Všichni, kteří zastávají tento status, jsou si rovni v právech a povinnostech, kterými je status vybaven. T. H. Marshall v rámci tohoto institutu rozlišuje tři jeho součásti:*

- **občanská práva** – zajišťující individuální svobody člověka (občana) a rovnost před zákonem
- **politická práva** – zajišťující participaci na rozhodování a na moci zejména vytvářením politických reprezentací
- **sociální práva** – zajišťující sdílení minimální úrovně ekonomického blahobytu, sociálního zabezpečení při sociálních událostech a kulturním dědictví<sup>14</sup>.

Koncept sociálního občanství jako nezadatelných práv občana sociálního státu na sdílení určitého standardu sociálního minima, sociálního zabezpečení proti sociálním rizikům (nemoci, nezaměstnanosti a dalším) a kulturního dědictví (zejména prostřednictvím vzdělávací soustavy) lze považovat za **jádro sociálního státu**.

Sociální občanství zahrnuje vyváženě nejen práva, ale i povinnosti (např. pracovní aj.).

Marshallův koncept sociálního občanství, tvořící jádro sociálního státu, vnesl do teorie sociálního státu i aktuální problematiku **rovnosti**. Brzy se ale ukázalo, že rovnost člověka před zákonem je sice podstatná, ale nemůže výrazněji ovlivnit socioekonomickou rovnost. Rovná práva totiž vůbec ještě neznamenají rovný (stejný) sociální status, změnu úrovně sociální nerovnosti. I když se podařilo postupně zaručit občanům v zásadě stejná občanská a politická práva, ve společnosti i nadále přetrvávala a i dnes přetrvává značná socioekonomická nerovnost,

<sup>14</sup> VEČEŘA, M. Cit. d. s. 63.

podmíněná řadou činitelů, zejména výší příjmů, vzděláním, pohlavím, sociálním původem, rasou, ale i přirozenými rozdíly mezi lidmi, jako jsou rozdílné schopnosti, zdravotní stav apod. Sociální stát tedy nastoluje i otázku: kolik rovnosti může moderní společnost (sociální stát) unést, resp. kolik nerovnosti potřebujeme, aby respektovala lidskou potřebu odlišnosti, společenskou představu sociální spravedlnosti a přitom neoslabovala výkonový princip. Otázka rovnosti se tak aktualizuje a profiluje ve všech sociálních státech. Předpokládá se pouze u těch, kteří se chtějí fakticky zrovnoprávnit, ostatním stát poskytne jen prostředky na přežití, např. formou charity nebo občanských sdružení. Úloha státu je zde většinou nepřímá tím, že vytváří podmínky pro činnost těchto institucí.

V západní kulturní tradici se setkáváme nejméně s dvojím pojetím rovnosti, které má *welfare state* prosazovat:

- **„Rovnost příležitostí**, které vycházejí ze svobodného trhu a rovnosti jedinců, kteří na trh přicházejí (liberálně zabarvený koncept rovnosti od J. S. Milla). Má-li být trh spravedlivý, musí dostat všichni stejnou šanci. Sociální stát tedy má prostřednictvím výchovy, vzdělávání a kompenzací individuálních handicapů vyrovnávat šance slabších. Jde ovšem o ideál, který není plně dosažitelný. Zákon tedy prosazuje „stejná práva“, sociální rovnoprávnost a rovnost šancí, kterých se „sociálně diskriminovaný“ může domáhat i u soudu.
- **Rovnost výsledku** spočívá v rovnosti distribučních možností, pokud jde o zboží a služby. Prakticky se usiluje o uspokojování potřeb všech občanů („každému podle jeho potřeb“) redistribucí společenských zdrojů. Cílem však není saturace životního minima (minimální mzda), ale i výrazná redistribuce příjmů a sociální transfery. Úsilí o rovnost výsledku se v sociálních státech modelově prosazuje zejména v oblasti zdravotnictví. Zdravotní péče je ve většině sociálních států (zejména ve státech se zavedeným systémem národní zdravotní služby) poskytována všem podle potřeby.“<sup>15</sup>

### Sociální spravedlnost

Sociální spravedlnost je klíčovým principem celé sociální politiky. Spravedlnost je obvykle stavěna proti křivdě a bezpráví, je považována za měřítko mezilidských vztahů, za základní mravní a náboženskou hodnotu, za základ právního řádu, států a státních politik.

15 VEČEŘA, M. Cit. d. s. 63.

Doposud neexistuje žádná obecně akceptovaná představa o tom, co je a co není sociálně spravedlivé.

Otázka, *jak se rozděluje, kdo a co dostává či nedostává, proč a za co*, samozřejmě navozuje i otázku, *co by měl dostávat a proč* – tedy určité normativní kritérium. Právě toto normativní kritérium znamená, že vnímání sociálních nerovností a sociální spravedlnosti je vystaveno silnému tlaku nejrozmanitějších vnějších vlivů, dílčích politických či čistě utilitárních zájmů apod. Většina autorů, kteří se touto problematikou zabývají, se shoduje, že sociální spravedlnost je pojem víceznačný a že k jeho řešení je třeba přistupovat z různých hledisek podle charakteru konkrétní sociální situace. Např. Macek hovoří „o třech zásadách sociální spravedlnosti:

- *Zásada „každému stejně“ je zdánlivě jednoduchá, a proto měla vždy velký ohlas. V řadě případů je ale neproveditelná, je šablonovitá a může být kontroverzní se společenskými zájmy. Spravedlivost netkví v egalitářské rovnosti, ale v poměrnosti, v proporcionalitě.*
- *Zásada „každému podle jeho potřeb“ je oprávněná např. v rodinném životě. Práce je rozdělena podle schopností a sil, její výsledky však podle potřeb jednotlivých členů. Musí zde však být určitá autorita, která rozhodne, jaké potřeby by se měly uznávat a kdo je bude uznávat. V sociální politice takovou autoritou by měl být nesporně stát. Problémem však zůstává, v čem a do jaké míry jsou intervence státu únosné a jak dalece bude autoritativní distribuce akceptována.*
- *Zásada „každému podle jeho zásluhy“ rovněž naráží na četné překážky: co je to zásluha, jak ji měřit, kdo ji má stanovit ... atd. Dnes jsou často zásluhy i odměny odvozovány z pracovního výkonu, ale i v něm se často promítají vlivy jiné, jako např. protekce, či různá zvýhodnění plynoucí z monopolního postavení apod.“<sup>16</sup>*

Podle Žižkové má každá z uvedených zásad něco do sebe. V praxi se také všechny vyskytují, jenže důvody pro jednu jsou často námitkami proti druhým nebo je vyvracejí. Autor se kloní k názoru, že sociální spravedlnost je relativní a že při výběru zásad je nutné se nechat vést ještě jednou zásadou, kterou nazývá „zásada života“. Znamená v konkrétní sociální situaci volbu těch zásad, které určují „největší šťestí největšího počtu“, což by dnes mohlo znamenat rozvoj, prosperi-

16 Sociální politika – Základy sociální politiky, s. 1. Dostupné na <http://marap.blog.cz/0609/socialni-politika-zakladni-principy-socialni-politiky>.

tu a prospěch stále širších a širších skupin lidí, prosperitu a prospěch lidského společenství.<sup>17</sup>

O sociální spravedlnosti nelze hovořit jako o kategorii absolutní, jednoznačně vymežitelné platnou definicí. V literatuře se můžeme nejčastěji setkat s teoretickými klasifikacemi, které pro posouzení sociální spravedlnosti uvádějí další dílčí hlediska či principy:

- princip výkonový, zásluhový
- princip souladu mezi vstupy a výstupy
- princip rovnosti
- princip rovných příležitostí
- princip potřebnosti

Má-li sociální politika jako celek účinně napomáhat ekonomickému rozvoji a stimulovat jej, pak musí být posilován výkonový princip sociální spravedlnosti. Směřuje-li sociální politika spíše k cíli sociálního vyrovnání a harmonie, pak je větší důraz kladen na princip rovnosti. Problém však není tak jednoznačný, neboť existují typy sociální politiky, které např. dnes ve vyspělých státech pokládají za sociálně spravedlivé, má-li v něm převahu jen jeden z principů (např. princip rovných příležitostí ve vzdělávací politice nebo princip potřebnosti při řešení problému chudoby).

Ve vyspělých zemích je sociální spravedlnost vnímána tak, že je především výsledkem usilování jedince, který využívá svých sil k uskutečňování vlastních zájmů. Současně je však vnímána i jako vůle pomoci slabým a potřebným občanům, tzn., že předpokládá i kolektivní, společenský akt. Probíhající změny v současné době u nás povedou zřejmě ke krystalizaci modelu sociální spravedlnosti, v němž dojde k posílení zásluhového principu. Riziko ohrožení značné části populace chudobou bude však zřejmě důrazněji akcentovat i princip potřebnosti.

### **Právní souvislosti sociálního občanství**

Nezadatelná práva občana, obsažená v ústavách všech moderních států, vycházejí z ideje přirozených práv, která má základy již v řecké filozofii (zejména u Aristotela a Platóna), a později (v 17. a 18. století) v teorii přirozeného práva (zejména T. Hobbes, J. Lock a J. J. Rousseau). Své první kodifikované vyjádření nalézá až na přelomu 18. a 19. století v občanských zákonících (např. v rakouském obecném zákoníku občan-

17 ŽIŽKOVÁ J. *Sociální politika*, 1994, roč. 20, č. 2, s. 9.

ském z r. 1811). Současné základní mezinárodní vyjádření přirozených a nezadatelných lidských práv je obsaženo ve **Všeobecné deklaraci lidských práv, schválené v r. 1948 Valným shromážděním OSN**. Tato deklarace se promítá do dalších mezinárodních úmluv a dohod, např. do Evropské sociální charty přijaté Radou Evropy v roce 1967, jakož i do ústav a ústavních zákonů mnoha zemí světa.

Všeobecná deklarace lidských práv upravuje ve svých 30 článcích základní rozsah občanských, politických a sociálních práv. Ze **sociálních práv** je zde především upraveno:

- čl. 22 – právo na sociální zabezpečení v souladu s organizací a prostředky příslušného státu
- čl. 23/1 – právo na práci, na svobodnou volbu zaměstnání, na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky a na ochranu proti nezaměstnanosti
- čl. 23/3 – právo na spravedlivou a dostačující odměnu, která by zajišťovala pracovníkovi a jeho rodině živobytí odpovídající lidské důstojnosti, doplněné v případě potřeby jinými prostředky sociální ochrany
- čl. 25/1 – právo na takovou životní úroveň, která může zajistit zdraví a blahobyt pracovníkovi a jeho rodině, zahrnující zvláště výživu, ošacení, bydlení, lékařské ošetření a sociální zaopatření (v nezaměstnanosti, nemoci, pracovní neschopnosti, ovdovění, stáří nebo v jiných případech ztráty výdělkových možností, za okolností nezáviselých na vůli pracovníka)
- čl. 25/2 – mateřství a dětství mají nárok na zvláštní péči a pomoc
- čl. 26 – každý má právo na vzdělání, bezplatné alespoň v základních stupních

Naše současná právní úprava přirozených práv občana vychází z těchto mezinárodně uznávaných práv a zásad. Byla přijata pod názvem **Listina základních práv a svobod** (Listina), a to jako součást ústavního pořádku České republiky (ČR) pod číslem 2/1993 Sb. Ve 44 článcích Listina upravuje základní občanská a politická práva, hospodářská, sociální a kulturní práva a práva národnostních menšin. Pojetí sociálních práv v Listině je podstatně odlišné od předchozí právní úpravy obsažené v socialistické ústavě, platné v některých částech do r. 1992. Základní rozdíl je v pojetí sociálních práv, např. právo na práci bylo současně i povinností pracovat, obdobně tomu bylo i s péčí o zdraví, se vzděláním apod. Garantem sociálních práv a sociálních jistot v etapě

reálného socialismu byl stát, který tím činil jedince (občana) na sobě závislým, neboť jedinec mohl tato práva realizovat pouze přes stát. Sociální práva byla tedy jen proklamativní a reálně nevymahatelná. Koncepce sociálních práv přenášela odpovědnost za vlastní život jedince na stát. Nová úprava pojímá sociální práva nárokově a vytváří předpoklady pro konstituování sociální suverenity občana.

Základní **sociální práva** obsažená v Listině:

- čl. 26/1 – každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat
- čl. 26/3 – každý má právo získat prostředky pro své životní potřeby prací; občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje
- čl. 30/1 – občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele
- čl. 30/2 – každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek
- čl. 31 – každý má právo na ochranu zdraví; občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon
- čl. 32 – rodičovství a rodina jsou pod ochranou zákona; rodiče, kteří pečují o děti, mají právo na pomoc státu
- čl. 33 – každý má právo na vzdělání; občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopností občana a možností společnosti také na vysokých školách

#### Kontrolní otázky

1. Objasněte význam Listiny základních práv a svobod pro Českou republiku.
2. Popište základní sociální události podle WHO.
3. Co tvoří jádro sociálního státu?
4. Jaký význam má v sociální politice princip sociální spravedlnosti?

## 1.2 Sociální politika státu

Člověk je svou podstatou tvor společenský, sociální, který se sdružuje do různých skupin a vytváří různé formalizované či neformalizované sociální systémy, tj. „určitým způsobem uspořádané soustavy lidí (prvky

*systemů) a vztahy mezi nimi*<sup>18</sup>. Začíná rodinou a končí státem, resp. nadstátními mezinárodními organizacemi. Na základě určitých pravidel, která si jedinci osvojují v procesu socializace, se v nich vytvářejí sítě vzájemných vztahů a vazeb, jejichž členěním vznikají sociální struktury a dochází k rozdělování sociálních rolí, čímž se vytváří sociální řád. Vezmeme-li v úvahu, že sociální realita je složitá, že je různě chápána a je obtížné ji integrálně postihnout, je to příčinou, že neexistuje ani jednoznačná definice sociální politiky.

Obecně se dá říci, že existuje tolik definic sociální politiky, kolik autorů o ní píše. Např. anglický sociolog Hill uvádí, že jsou možné dva způsoby vymezení:

- „*první vymezuje sociální politiku jako součást veřejné politiky, jako její určité oblasti, obory (politika sociálního zabezpečení, zdravotní politika, speciální sociální služby, ale i bytová politika a politika zaměstnanosti, někdy i politika vzdělávací);*
- *druhý, který se snaží definovat sociální politiku na základě toho, co ji odlišuje od ostatních politik, a to podle toho, zda výdaje na její opatření přispívají všeobecně uznávanému cíli – blahobytu*“.<sup>19</sup>

V jiných případech je sociální politika podle Žižkové vymezována podle svého vlivu na ekonomický vývoj a jsou rozlišována:

- „*sociální opatření takového druhu, která pouze **zabezpečují** chod ekonomiky (např. opatření týkající se pracovních podmínek, které vytvářejí všeobecná pravidla, aby výrobci soutěžili v rovných podmínkách)*
- *sociální opatření takového druhu, že **mění** chod ekonomiky, a to buď v jejich prospěch, anebo jsou překážkou v celkovém ekonomickém postupu. Tato opatření jsou podporována odbory, kolektivními smlouvami a zaměstnaneckými radami (např. mzdová politika, poskytování státních podpor)*
- *sociální opatření založená na **spravedlnosti, zodpovědnosti, rovnosti, tvořivosti apod.** – tzv. **sociální práva**. Ta se dotýkají celé řady práv na určitý ekonomický blahobyt a jistoty podílet se na sociálním dědictví a žít život podle standardů běžných v té které společnosti*“.<sup>20</sup>

18 TOMEŠ, I. Sociální politika, sociální služby a sociální práce. In MATOUŠEK, O. a kol. *Základy sociální práce*. Praha: Portál, 2001. s. 156.

19 ŽIŽKOVÁ, J. *Sociální politika*, 1994, roč. 20, č. 1, s. 10.

20 Tamtéž. s. 10.