

Institut asistenta sociální péče jako nástroj podpory setrvávání osob v jejich přirozeném prostředí

Miroslav Pilát

Abstract

The article deals with the institute of social care assistant as a means to support keeping people in their natural environment. The opening is dedicated to reform and transformation of social services in the Czech Republic after the year 1989, legislative and social starting points of the new system of social services in the Czech Republic and to chosen aspects of the Social reform 2012 in the Czech Republic in the area of social services provision, which led to establishment of social care assistants. Next part of the article deals generally with needs of the users and potential users of social services and their survey. Main part of the article deals with the institute of social care assistant, its legislative grounds and its abuse by providers of unlicensed social housing.

Key words

Social care assistant, Czech-British project, Social reform 2012, unlicensed social housing.

Abstrakt

Článek se zabývá institutem asistenta sociální péče jako nástrojem podpory setrvávání osob v jejich přirozeném prostředí. Úvodní část příspěvku je věnována reformě a transformaci sociálních služeb v ČR po roce 1989, legislativními a společenskými východisky nového systému sociálních služeb v ČR a vybranými aspekty Sociální reformy 2012 v České republice v oblasti poskytování sociálních služeb, jejíž je asistent sociální péče produktem. Další část příspěvku se rámcově zabývá potřebami uživatelů a potencionálních uživatelů sociálních služeb a jejich zjišťováním. Stěžejní část stati je věnována institutu asistenta sociální péče, jeho legislativním ukotvením v právním systému ČR a jeho zneužitím při poskytování pobytových sociálních služeb bez oprávnění.

Klíčová slova

Asistent sociální péče, česko-britský projekt, Sociální reforma 2012, pobytové sociální služby bez oprávnění.

Úvod

V České republice dlouhodobě převládala paternalistická úprava sociální oblasti, jejíž kořeny sahaly hluboko do období komunismu. Byl zrušen institut domovského práva, fungující od 19. Století a určující povinnost obce vůči svým příslušníkům. Tento institut byl nahrazen institutem československého občanství a starost o potřebné tak z místních zdrojů přešla na úroveň státu a došlo tak k její výrazné centralizaci a redukci palety poskytovatelů péče – prakticky byl zrušen nestátní neziskový sektor, včetně církevních institucí, jež do té doby

hrály v této oblasti významnou úlohu. Důraz byl kladen především na ústavní péči, pečovatelskou službu, která byla v podstatě jedinou poskytovanou terénní službou a poradenství (Koldinská, 2007).

Zásadní zlom v transformaci sociálních služeb znamenal až rok 1989, kdy musel i systém sociální péče reagovat na nové podmínky měnícího se společenského uspořádání.

Zatímco v oblasti sociálního pojištění a státní sociální pomoci v první polovině 90. let docházelo k zásadním legislativním změnám, v oblasti sociální péče přetrvával dosavadní systém. „Zděděná“ právní úprava pochopitelně nevyhovovala ani uživatelům sociálních služeb, ani nestátním organizacím, které začaly zavádět moderní trendy a poskytovat alternativní sociální služby. Zpočátku vznikaly jako zájmové organizace, které na základě zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, měly podobu občanských sdružení. Zákon nerozlišoval míru obecné prospěšnosti, což se negativně projevovalo v dotační politice vůči občanským sdružením poskytujícím zdravotnické a sociální služby, jejichž specifiky nevyhovoval, „...*přesto, nebo možná právě proto, zůstávala občanská sdružení ještě o deset let později nejčastější právní formou nestátních subjektů poskytujících sociální služby*“ (Koldinská a Marková, 2001, s. 80).

1 Legislativní východiska nového systému sociálních služeb v ČR

Přestože poskytování sociálních služeb je Evropskou unií¹ vnímáno především jako předmět národních politik členských států, stála Česká republika na začátku nového tisíciletí před úkolem vydefinovat pojmy kvalita a dostupnost v sociálních službách s ohledem na ochranu práv uživatelů sociálních služeb a připravit pro jejich aplikaci do praxe legislativní a formální prostředí. Z tohoto důvodu se MPSV ČR koncem devadesátých let minulého století rozhodlo uskutečnit rozsáhlou reformu sociálních služeb, kterou podporovala navázaná spolupráce s britským Ministerstvem pro mezinárodní rozvoj, která poskytovala možnost využít zahraničních zkušeností a dosáhnout souladu s požadavky na regulaci sociálních služeb a praxí v zemích EU. Tato spolupráce byla realizována formou česko-britského projektu s názvem Podpora MPSV při reformě sociálních služeb, který probíhal v naší republice v letech 2000-2003.

Hlavním cílem projektu bylo vytvořit podmínky pro vyváženou a vnímavou sociální politiku a praxi sociálních služeb, zajistit, aby sociální služby posilovaly jednotlivce či skupiny ohrožené sociální exkluzí směrem k jejich nezávislosti a soběstačnosti. Důležitým výstupem projektu bylo vytvoření udržitelného, otevřeného a efektivně řízeného systému sociálních služeb, který je koncipován, strukturován, financován, řízen a kontrolován tak, aby prioritně uspokojoval potřeby uživatelů sociálních služeb, nikoliv zájmy jejich poskytovatelů a zadavatelů.

Strategie projektu byla strukturována do tří vzájemně propojených modulů – pilotních projektů, jejichž výstupy byly testovány ve vybraných regionech.

První modul se zabýval analýzou potřeb a plánováním služeb na místní úrovni a zavedením postupů pro komunitní plánování a probíhal na území bývalého okresu Písek. Cílem tohoto modulu byl rozvoj inovativních sociálních služeb ve zmíněné lokalitě a zavedení postupů komunitního plánování sociálních služeb.

¹ Evropská unie rovněž hovoří o službách ve veřejném zájmu, mezi něž se také počítají sociální služby, na jejichž regulaci jsou kladeny tři klíčové požadavky. Prvním je kvalita sociálních služeb, která je charakterizována jako souhrn vlastností a charakteristik služby, které souvisejí s jejich schopnostmi uspokojit známé či předpokládané potřeby uživatelů služeb. Druhým požadavkem je dostupnost sociálních služeb, a to jak fyzická, tak ekonomická, sociální, informační a psychologická. Třetím požadavkem je ochrana uživatelů služeb, která je zabezpečována transparentností a bezpečností při poskytování sociálních služeb a aktivní účastí uživatelů při plánování i poskytování sociálních služeb (Skříčková et al., 2007).

Druhý modul, který pokrýval oblast standardů kvality a systému jejich účinné kontroly a zavádění systémů udělování licencí, probíhal na území bývalého okresu Olomouc u vybraných poskytovatelů, uživatelů a zadavatelů sociálních služeb.

Třetí modul se zabýval analýzou činností MPSV ČR, vytvářením strategií a s nimi souvisejících podpůrných metodických postupů. Tento modul směřoval k vytvoření modelu tvorby politiky a rozvoji informační strategie pro interní a externí jednání Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, k ověření procedur, které podporují dosažení politických cílů, které budou konzistentní se zásadami reformy veřejné správy, a to na všech úrovních veřejné správy. Česko-britský projekt Podpora MPSV při reformě sociálních služeb byl v červenci roku 2003 úspěšně ukončen. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR vydalo Zprávu o udržitelnosti výstupů projektu, ve které garantuje snahu postupně zavádět standardy kvality sociálních služeb a komunitní plánování sociálních služeb do dalších regionů České republiky (Česko-britský projekt, 2001; Janák a Pilát, 2012).

Jedním z předpokládaných výstupů této reformy bylo rovněž vypracování a přijetí nové legislativní úpravy, týkající se poskytování sociálních služeb a souvisejících činností v České republice, která byla schválena Parlamentem České republiky usnesením č. 2263 ze dne 14. března 2006 a 31. března 2006 byla vyhlášena jako **zákon**

č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a to s účinností od 1. ledna 2007.

V zákoně, který přinesl do systému sociálních služeb v ČR mnohem více změn, než by se mohlo ze začátku zdát, jsou stanoveny základní zásady a pravidla pro poskytování sociálních služeb a podrobně upravuje okruh sociálních situací a způsobů jejich řešení. Základní filozofie jeho vzniku se opírala o dva základní cíle. Prvním z nich bylo zabezpečení kvalifikovaných a dostupných služeb těm, kteří je nezbytně potřebují, druhým narovnání právních vztahů mezi státem, poskytovateli a zejména uživateli sociálních služeb s akcentem na ochranu jejich práv a respektování jejich důstojnosti. Právě v tomto momentě přinesl zákon zásadní změnu, a to tím, že opustil dosavadní paternalisticko-direktivní praxi a vytvořil prostředí pro rozvoj vztahů mezi poskytovateli a uživateli sociálních služeb, které byly postaveny na základě dobrovolnosti, rovnoprávnosti a zejména na individuálním přístupu k uživatelům sociálních služeb, jejich sociálním začleňování a předcházení sociálnímu vyloučení (Čámský, Sembdner a Krutilová, 2011).

Ústředním filozofickým prvkem zákona je snaha o aktivizaci uživatelů sociálních služeb s cílem převzít spoluodpovědnost za svůj osud a řešení svojí nepříznivé sociální situace a omezit závislost na poskytovaných sociálních službách. Jedním z hlavních cílů zákona o sociálních službách je podporovat proces sociálního začleňování a sociální soudržnost společnosti při respektování zásad, že poskytovaná pomoc a podpora lidem v nepříznivé sociální situaci musí být zejména dostupná, efektivní, kvalitní, bezpečná a v neposlední řadě hospodárná.

2 Vybrané aspekty Sociální reformy 2012 v České republice v oblasti poskytování sociálních služeb

Významnou a velmi diskutovanou změnu do systému poskytování sociálních služeb v ČR přinesl v roce 2011 soubor níže uvedených právních úprav, který je označován souhrnně jako Sociální reforma I. Jedná se zejména o zákon č. 329/2011 Sb. o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů a právní norma, kterou se mění níže zmíněné zákony v souvislosti s výplatou nepojistných dávek. Jedná se konkrétně o zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Za nepojistné sociální systémy jsou u nás považovány pasivní politika zaměstnanosti, státní sociální podpora, příspěvek na péči, dávky sociální péče z titulu zdravotního pojištění a pomoc v hmotné nouzi. Ministerstvo práce a

sociálních věcí ČR v roce 2011 zpracovalo návrhy změn, které zahájily legislativní proces sociální reformy. Z velké většiny změny nabyly účinnosti od 1. ledna 2012 (Janák a Pilát, 2012).

Zmíněná opatření sledují naplnění vytknutých cílů, kterými jsou zejména zlepšení zacílení a adresnosti sociálních dávek a dosažení maximální možné účelnosti těchto dávek, zefektivnění práce orgánů státní správy a snížení administrativní zátěže pro uživatele služeb. Nástrojem k dosažení těchto vytčených cílů jsou dle názoru MPSV ČR mechanismy, které zabezpečí převedení kompetencí rozhodování o dávkách na jeden správní orgán, a to na Úřad práce ČR, snížení počtu vyplacených dávek jejich agregací do větších celků při zachování prostředků, které jsou nyní vypláceny osobám se zdravotním postižením a zavedení efektivního hodnocení příjmů žadatelů o sociální dávky (Sociální reforma, 2012).

2.1 Zákon č. 329/2011 Sb. o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením

Cílem tohoto zákona byla změna ve struktuře dávek pro osoby se zdravotním postižením tak, aby z nepřehledného spektra mnoha dílčích dávek, které byly posuzovány a poskytovány samostatně u několika orgánů veřejné správy, vznikly dvě nové agregované dávky.

Opakovaný příspěvek na mobilitu, který sjednotil příspěvek na úhradu za užívání garáže, příspěvek na individuální dopravu, příspěvek na zakoupení nebo na celkovou opravu motorového vozidla, příspěvek na zvláštní úpravu motorového vozidla a příspěvek na provoz motorového vozidla.

Jednorázový příspěvek na pomůcky, který agregoval příspěvek na opatření zvláštních pomůcek, příspěvek na úpravu bytu a příspěvek na úpravu motorového vozidla.

2.2 Karta sociálních systémů

Stávající právní úprava tzv. karty sociálních systémů (dále jen sKarta) měla řadu nedostatků a přináší závažné problémy, které Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR odmítalo řešit. Zavedení výplaty dávek prostřednictvím karty sociálních systémů představoval zásadní změnu ve výplatě nepojistných sociálních dávek v České republice (např. rodičovský příspěvek, přídavky na děti, příspěvek na péči, dávky pro zdravotně postižené, příspěvek na bydlení, dávky hmotné nouze a podpory v nezaměstnanosti). V případě, že klient převzal od pracovníka úřadu práce sKartu fyzicky, nebylo mu možné ze zákona již vyplácet dávky poštovní poukázkou tak, jak tomu bylo doposud. Na základě smlouvy uzavřené mezi Českou spořitelnou, a.s. a Českou republikou - Ministerstvem práce a sociálních věcí o zajištění administrace výplaty nepojistných dávek a dávek v oblasti státní politiky zaměstnanosti byla za tímto účelem každému držiteli sKarty Česká spořitelna povinna zřídit účet, na nějž Úřad práce ČR dávky zasílal. Česká spořitelna se ve výše uvedené smlouvě zavázala zabezpečit na území České republiky provoz sítě tzv. povinných bankomatů. Zejména klienti z malých obcí si museli v případě zavedení výplaty prostřednictvím sKarty jezdit dávky vybírat do větších obcí či měst, což mnohdy bylo spojeno s nemalými náklady na dopravu. Jako další problém lze uvést, že zejména mnozí senioři dosud neměli účet u banky a ještě víc je těch, kdo nikdy neměli platební kartu a neumí s ní zacházet. U osob bez přístřeší hrozilo zvýšené riziko ztráty karty a tedy nevyplacení dávek, což vedlo k prohloubení jejich stavu sociálního vyloučení.

Karta sloužila rovněž také jako **průkaz osoby se zdravotním postižením**, s jejíž pomocí mohly osoby se zdravotním postižením čerpat stejné výhody, jaké mohly čerpat při

předložení průkazu TP, ZTP nebo ZTP/P v papírové podobě. Na sKartě, která nelogicky spojovala platební kartu s veřejnou listinou, jejíž existence není upravena zákonem, ale pouze prováděcím předpisem, bylo navíc uvedeno rodné číslo držitele karty. SKarta plnila rovněž **funkci autentizační**, to znamená, že jejím prostřednictvím bylo možné realizovat činnosti spojené s veřejnou správou prostřednictvím internetu.

Karta sociálních systémů byla zákonem č. 306/2013 Sb. Ke dni 30. 4. 2014 zrušena.²

2.3 Asistent sociální péče

Zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony přinesl několik výrazných změn v oblasti poskytování sociálních služeb v ČR. Jednou z nich je bezesporu zcela nový institut asistenta sociální péče. Jeho činnost je upravena v § 83 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů, kde jsou taxativně vymezeny podmínky, za kterých může být tato činnost vykonávána. Touto problematikou se podrobněji zabýváme níže.

3 Potřeby uživatelů a potencionálních uživatelů sociálních služeb

Dříve, než se budeme podrobněji zabývat institutem asistenta sociální péče, považujeme za nezbytné alespoň rámcově se dotknout problematiky zjišťování potřeb lidí jako nástroje podpory jejich setrvání ve svém přirozeném prostředí.

1.1 Vymezení potřeb, potřeby uživatelů a potencionálních uživatelů

Potřeby uživatelů sociálních služeb a jejich zjišťování jsou bezesporu ústředními pojmy a nástroji jak v oblasti plánování sociálních služeb, tak jejich poskytování. Jedním z největších, ale bohužel také nejčastějších omylů v oblasti plánování sociálních služeb je skutečnost, že tomuto fenoménu je věnována pozornost pouze v analytické fázi procesu komunitního plánování, bez uvědomění si skutečnosti, že potřeby uživatelů se nejen dynamicky vyvíjejí, ale někdy dokonce radikálně mění.

Pojem potřeba je velmi široký, zákonem u nás nedefinovaný a bývá velmi často různě interpretován. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, v ustanoveních § 94 a § 95 poněkud nešťastně obsahuje formulaci, kterou ukládá za povinnost obcím a krajům **zjišťovat potřeby poskytování sociálních služeb** osobám nebo skupinám osob na svém území.³

Tato dle našeho názoru poněkud zavádějící dikce zákona může vést a často v praxi vede k tomu, že při zjišťování potřeb uživatelů se v dotaznících zjišťují chybějící služby dle typologie služeb zákona o sociálních službách, a nikoliv potřeby podpory či pomoci uživatelům sociálních služeb nebo zájemcům o ně. Jsme přesvědčeni, a současná praxe to

² Někdejší náměstek ministra práce a sociálních věcí Jaromír Drábka Vladimír Šiška byl 30. 9. 2016 na šest let nepravomocně odsouzen do vězení za zmanipulování zakázky na výplatu sociálních dávek. Městský soud v Praze Šiškovi uložil i povinnost uhradit ministerstvu práce způsobenou škodu ve výši 282 milionů korun.

³ Na straně druhé nově v § 3 písm. h) zákona č. 254/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 108/206 Sb., o sociálních službách, se za střednědobý plán rozvoje sociálních služeb považuje strategický dokument obce nebo kraje schválený na dobu 3 let, který je **výsledkem aktivního zjišťování potřeb osob** na území obce nebo kraje a hledání způsobů jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů.

i potvrzuje, že lidé jsou schopni velmi dobře specifikovat a popsat svoje potřeby, ale že řadu z nich nelze řešit sociální službou, jelikož sociální služby pochopitelně nemohou řešit celé spektrum lidských potřeb. Dostupnost sociálních služeb a potřeby osob na daném území jsou jednoznačně ve vzájemném vztahu, dostupnost by měla odpovídat na potřeby (Úlehla, 2008).

Znalost potřeb uživatelů sociálních služeb se tedy stává základním informačním zdrojem při vytváření komunitního plánu sociálních služeb, a to zejména z toho důvodu, že komunitní plán má vycházet vstříc potřebám uživatelů služeb s ohledem na místní možnosti a podmínky. Ve své podstatě se jedná o zcela zásadně nový přístup, který je de facto tím, co dělá plánování sociálních služeb komunitním.

1.2 Zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb

Problematikou zjišťování potřeb z pohledu sociokulturní antropologie se ve své práci zabývá Kavalír (2006). Kavalír poukazuje na tu skutečnost, že paradoxně proces zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb, který by v žádném případě neměl sloužit jako náhrada přímé participace uživatelů na procesu komunitního plánování, bývá obvykle nejslabším článkem analytické části komunitního plánování sociálních služeb. Důvod lze spatřit v tom, že techniky zjišťování potřeb uživatelů si vyžadují dostatečný a erudovaný znalostní základ z oblasti sociologie a kulturní antropologie.

„Bradshaw (In Ervin, 2000) rozlišuje čtyři druhy potřeb: normativní, pocitované, vyjadřované a srovnávací“ (Kavalír, 2006, s. 32).

Kavalír (2006) je ve svojí práci popisuje následujícím způsobem, který nám může lépe pochopit komplexnější hodnocení potřeb.

Normativní potřeby (normative needs) jsou na základě studií a dlouhodobé zkušenosti s uživateli sociálních služeb určovány poskytovateli služeb anebo experty. Někdy mohou mít podobu měřitelných čísel, v sociální oblasti se například jedná o stanovení hranice chudoby, která je vyjádřena určitým procentem z příjmu. Potřebu tak zakládá odchylka od normativu. V oblasti komunitního plánování sociálních služeb se můžeme setkat s normativy stanovenými Průšou (1997)⁴, které stanovují počet míst u vybraných typů rezidenčních služeb připadajících na 1000 nebo 10 000 obyvatel a jejichž přepočtem je možné získat údaje odpovídající řešenému území. Tyto údaje je však nutno brát pouze orientačně, jelikož nerespektují specifické situace u obyvatel jednotlivých obcí a regionů. Na druhé straně jsou často jediným referenčním rámcem umožňujícím srovnání.

Pocitované potřeby (felt needs) bývají zjišťovány tak, že lidé jsou přímo dotazováni, co aktuálně chtějí. Vzhledem ke skutečnosti, že je velmi pravděpodobné, že dotazované osoby budou své potřeby rozšiřovat o svá ideální přání, je často obtížné je stanovit. Na druhé straně se setkáváme se skutečností, že někteří lidé se ostýchají si vědomě připustit, že nějakou pomoc skutečně potřebují. Navíc není reálné očekávat, že lidé budou schopni definovat své potřeby tak, aby byly kompatibilní s konkrétní sociální službou.

Vyjadřované potřeby (expressed needs) jsou chápány jako pocitované potřeby, které směřují k poptávce po nějakém zásahu nebo řešení. Jako příklad uvádí Ervin (in Kavalír, 2006) lobování nebo demonstrace, kdy lidé dávají přímo najevo, co chtějí. V oblasti poskytování sociálních služeb se zpravidla jedná o vyhledání příslušné sociální služby a o oslovení poskytovatele jako zájemce o službu, popřípadě zápis do pořadníku čekatelů na službu. V rámci komunitního plánování sociálních služeb nacházíme prostor pro vyjadřované potřeby právě v pracovních skupinách, ve kterých by měli být podle hlavních zásad komunitního plánování zapojeni rovněž uživatelé sociálních služeb. Je zřejmé, že motivací

⁴ PRŮŠA, Ladislav, ed. *Obce, města, regiony a sociální služby*. 1. vydání. Praha: Sociopress, 1997. ISBN 80-902260-1-9.

pro zapojení se do pracovních slupin ze strany uživatelů sociálních služeb je právě motivováno úsilím o prosazení řešení konkrétních potřeb postavených na reálném základě, než formulování vizí řešících hypotetické situace.

Koncept komparativních potřeb (comparative needs) vychází z předpokladu, že lidé spadající do určité kategorie mívají většinou stejné nebo alespoň podobné potřeby. Můžeme tedy vycházet z předpokladu, že i když sociálních služeb využívají pouze zástupci určité kategorie, budou mít i ostatní stejné nebo podobné potřeby. V oblasti plánování sociálních služeb lze definovaného souboru komparativních potřeb pro určité cílové skupiny uživatelů sociálních služeb využít jako jednoho z podkladů v regionech, kde se nepodaří kontaktovat a popřípadě zapojit uživatele řešené cílové skupiny (např. u lidí ohrožených drogovou závislostí, kteří využívají služeb neznámých poskytovatelů v jiných regionech, kdy poskytovatelé sociálních služeb s regionální působností nezjišťují bydliště uživatelů, a proto se nemohou vyjádřit k počtu uživatelů v dané oblasti a ani s nimi zprostředkovat kontakt).

„Pro účely zjišťování potřeb uživatelů při komunitním plánování sociálních služeb postačí zredukování 4 Bradshawových typů potřeb na 2 kategorie:

- 1. **potřeby deklarované uživateli služeb** (pocitované a vyjadřované),*
- 2. **potřeby uživatelů stanovené poskytovateli a dalšími odborníky v dané oblasti** (normativní/komparativní).“* (Kavalír, 2006, s. 37)

Je přínosné mít z teorie potřeb na zřeteli, že běžně dochází k odlišnostem mezi tím, jak různí lidé dokáží artikulovat své potřeby, při čemž někteří mohou mísit své „skutečné“ potřeby s ideálními přáními řešícími jejich hypotetické situace. Proto konečným arbitrem znění a definice potřeb uživatelů je vždy někdo jiný, někdo, kdo má možnost nadhledu, srovnání a analýzy a syntézy (Skříčková et al., 2007).

4 Institut asistenta sociální péče

Jak bylo výše zmíněno, zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony přinesl několik výrazných změn v oblasti poskytování sociálních služeb v ČR. Jednou z nich je bezesporu zcela nový **institut asistenta sociální péče**. Jeho činnost je upravena v § 83 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů, kde je taxativně vymezeno, že asistentem sociální péče může být pouze fyzická osoba, která je starší 18 let věku a je zdravotně způsobilá (zdravotní způsobilost se posuzuje podle § 29 odst. 1 písm. e) zákona o sociálních službách). Jedná se o jinou než blízkou osobu⁵ (např. soused), která není registrovaným poskytovatelem sociálních služeb a která nemusí mít k této činnosti živnostenský list. Asistent sociální péče je povinen s osobou, které poskytuje pomoc, uzavřít formální písemnou smlouvu o poskytnutí pomoci, která musí ze zákona mít obligatorními náležitostmi, kterými jsou označení smluvních stran, rozsah pomoci, místo a čas poskytování pomoci výše úhrady za pomoc. Asistent sociální péče nemůže tuto činnost vykonávat jako podnikatel.

Budeme-li zjišťovat skutečné potřeby občanů, kteří jsou závislí na pomoci jiné fyzické osoby, můžeme určitě i dojdeme, k názoru, že některé jejich potřeby lze saturovat jinými činnostmi, než je poskytování registrovaných, a často pro uživatele i zbytečně drahých, sociálních služeb. Jedná se zejména o obstarávání nákupů, běžné pochůzky, pomoc při zajištění

⁵ Za osoby blízké se pro účely zákona o sociálních službách považují manželé, příbuzní v řadě přímé, děti, sourozenci, zeť, snacha a manžel rodiče, a to kteréhokoli z manželů.

stravy, pomoc při zjištění chodu domácnosti (běžný úklid a údržba domácnosti, údržba domácích spotřebičů, pomoc při zajištění velkého úklidu domácnosti, velký nákup, nákup ošacení a nezbytného vybavení domácnosti, praní a žehlení ložního prádla, popřípadě jeho drobné opravy), zprostředkování kontaktu se společenským prostředím (doprovázení dospělých do školy, školského zařízení, zaměstnání, k lékaři, na orgány veřejné moci a instituce poskytující veřejné služby a doprovázení zpět).

Tato nová forma podpory je směřována k lidem, kteří potřebují pomoc v péči o vlastní osobu z důvodu věku, nemoci či zdravotního postižení a chtějí zůstat ve svém přirozeném sociálním prostředí bez nutnosti využívat registrovaných sociálních služeb.

Úhradu za poskytnutou pomoc hradí asistentu sociální péče osoba se zdravotním znevýhodněním ze svého příspěvku na péči. Zavedení institutu asistenta sociální péče umožňuje zajištění péče osobě, která z důvodu zdravotního znevýhodnění, chronického onemocnění nebo věku, v místě, kde služby neposkytuje žádný registrovaný poskytovatel sociálních služeb, který by tak mohl péči zajistit anebo není žádná jiná možnost individuální péče ze strany rodinných příslušníků. Pokud asistent sociální péče odvádí řádnou péči, není omezen v počtu osob, kterým chce, poskytnou péči, pouze odvádí daň z příjmu v případě, že jeho měsíční příjem je vyšší než 13 200 Kč. Přijatá částka z příspěvku na péči jako úhrada za poskytnutou péči je tedy v případě poskytování péče asistentem sociální péče **osvobozena od povinnosti zdaňování**, a to tak, že od daně z příjmů je měsíčně osvobozena v úhrnu částka do výše příspěvku na péči pro osobu ve IV. stupni závislosti na pomoci jiné fyzické osoby (úplná závislost) v souladu s ustanovením § 4 odst. 1 písm. i) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, (tj. částka do výše 13 200 Kč měsíčně). Výkon asistenta sociální péče není podmíněn žádnou registrací poskytovatele sociální služby, ani k této činnosti nemusí mít asistent sociální péče živnostenský list. Úhrada za péči se nepovažuje za součást příjmů ani pro účely dávek státní sociální podpory, pomoci v hmotné nouzi ani v jiných případech, kdy se bere zřetel na výši příjmu, Úhrada za péči se nepřipočítá k jiným příjmům a nemůže tedy být důvodem ke zvýšení daně.

Nahlásí-li asistent sociální péče své zdravotní pojišťovně a příslušné okresní správě sociálního zabezpečení, že je hlavní pečující osobou, není povinen platit sociální a zdravotní pojištění. Doba péče o osobu, které asistent poskytuje pomoc, je započítávána jako doba odpracovaná při nárocích na starobní důchod (Sociální reforma, 2012).

Podle stanoviska MPSV ČR asistent sociální péče musí být vždy uveden jako pečující osoba v žádosti o příspěvek na péči (na formuláři „Oznámení o poskytovateli pomoci“) pro účely rozhodnutí krajské pobočky Úřadu práce o přiznání příspěvku. Povinnost uzavření písemné smlouvy o poskytnutí pomoci je předmětem kontroly využívání příspěvku na péči v souladu s ustanovením § 29 zákona o sociálních službách. Kontrolu provádějí krajské pobočky Úřadu práce. Krajská pobočka kromě dalšího kontroluje také to, zda je pomoc poskytována osobně tím, kdo byl uveden v žádosti o příspěvek, popřípadě ohlášen podle § 21 odst. 1 písm. d) nebo § 21 odst. 2 písm. c) zákona o sociálních službách. Kontroluje i to, zda způsob poskytované pomoci a její rozsah odpovídá stanovenému stupni závislosti a zda je pomoc zaměřena na základní životní potřeby, které podle výsledku posouzení stupně závislosti okresní správou sociálního zabezpečení není osoba schopna zvládat (Asistent sociální péče, 2013).

Pro účely zdravotního pojištění se z titulu takového příjmu nestává osoba zaměstnancem (§ 5 písm. a) bod 1. zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“) a nehradí z něj pojistné.⁶

Podle § 7 odst. 1 písm. g) výše zmíněného zákona je stát plátcem pojistného prostřednictvím státního rozpočtu za osoby, které jsou závislé na péči jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo stupni III (těžká závislost) anebo stupni IV (úplná závislost), a osoby pečující o tyto osoby, a osoby pečující o osoby mladší 10 let, které jsou závislé na péči jiné osoby ve stupni I (lehká závislost) (Asistent sociální péče, 2012).

Při posuzování účasti sociálního asistenta na důchodovém pojištění prostřednictvím institutu náhradních dob pojištění se postupuje podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. s) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Důchodového pojištění jsou při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně účastny osoby pečující osobně o osobu mladší 10 let, která je závislá na péči jiné osoby ve stupni I (lehká závislost), nebo o osobu, která je závislá na péči jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo stupni III (těžká závislost) anebo stupni IV (úplná závislost), pokud spolu žijí v domácnosti. Podmínka domácnosti se nevyžaduje, jde-li o blízkou osobu. Asistent sociální péče není pro účely důchodového pojištění považován za osobu blízkou automaticky, ale pouze v případě, že půjde současně o osobu definovanou v § 24 zákona o důchodovém pojištění. Tyto pečující osoby jsou účastny důchodového pojištění prostřednictvím institutu náhradních dob pojištění, za které není pojistné (ani jiné platby) na důchodové pojištění odváděny (nepříspěvkové doby). O době a rozsahu péče pro účely započtení náhradní doby pojištění vydává rozhodnutí příslušný orgán sociálního zabezpečení. Doba péče o osobu, které asistent poskytuje pomoc, je tedy započítávána jako doba odpracovaná při nárocích na starobní důchod (Asistent sociální péče, 2013).

Asistent sociální péče může být za předpokladu splnění zákonných podmínek být veden jako uchazeč o zaměstnání na Úřadu práce ČR a pobírat podporu v nezaměstnanosti. V tom případě však musí dostát všem povinnostem, které jsou na uchazeče o práci kladeny - mít volnou kapacitu na práci, dostavovat se na schůzky apod. Pokud tak neučiní, budete z evidence vyřazen a dalších 6 měsíců nebude mít možnost se na Úřad práce ČR evidovat. Uchazečům o zaměstnání je státem hrazeno sociální a zdravotní pojištění, nikoli však nemocenské pojištění (Pulšćáková, 2016).

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, v § 106, který se zabývá správními delikty, uvádí, že asistent sociální péče se dopustí přestupku tím, že neohlásí úmrtí oprávněné osoby ve lhůtě do 8 dnů a rovněž tím, že neuzavře písemnou smlouvu o poskytnutí pomoci s osobou, které poskytuje pomoc. Za tyto přestupky lze uložit pokutu až do výše 20 000 Kč, přičemž tyto správní delikty podle zákona o sociálních službách v prvním stupni projednávají krajské pobočky Úřadu Práce ČR.

5 Institut asistenta sociální péče a jeho zneužití při poskytování pobytových sociálních služeb bez oprávnění

Člověku, který je nesoběstačný a potřebuje péči, se může pomoci dostávat docela neformálně buď od osoby blízké nebo asistenta sociální péče, nebo profesionálně formou sociální služby. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, stanoví v § 78 odst. 1, že sociální služby lze poskytovat jen na základě oprávnění, které vzniká rozhodnutím krajského úřadu o registraci. Ne všichni poskytovatelé tento zákonný

⁶ Podle § 5 písm. a) bod 1. zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, se pro účely zdravotního pojištění za zaměstnance považuje fyzická osoba, které plynou nebo by měly plynout příjmy ze závislé činnosti nebo funkční požitky podle zákona upravujícího daně z příjmů, s výjimkou osoby, která má pouze příjmy ze závislé činnosti a funkčních požitků, které nejsou předmětem daně nebo jsou od daně osvobozeny.

požadavek respektují. V důsledku toho se vyhýbají plnění zákonných požadavků na kvalitu sociálních služeb a státní kontrole. Neregistrovaná zařízení poskytují služby i klientům, kteří jsou v různém stupni závislí na pomoci druhé osoby. Péče o takto zranitelné osoby se dotýká jejich zdraví a lidské důstojnosti, proto má být pečlivá a v mnoha ohledech odborná a s dostatečnými zárukami kvality a ochrany práv klientů. Poskytování sociálních služeb bez oprávnění představuje správní delikt, za který může být uložena pokuta až do výše 1.000 000 Kč.⁷

Sociální služby v České republice lze poskytovat pouze na základě oprávnění k poskytování sociálních služeb dle § 78 zákona o sociálních službách. Pokud provozovatel tímto oprávněním nedisponuje, dopouští se správního deliktu neoprávněného poskytování sociálních služeb dle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách. Registraci dle § 78 zákona o sociálních službách totiž nelze obejít tím, že provozovatel zapíše obecně prospěšné služby do rejstříku obecně prospěšných společností, nebo získá živnostenské oprávnění. Živnostenský zákon v § 3 odst. 3 písm. af) stanoví, že živností není poskytování sociálních služeb. Obdobně nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, uvádí, že obsahem činnosti „poskytování služeb pro rodinu a domácnost“ není poskytování sociálních služeb podle zákona o sociálních službách. Rozsah, v jakém provozovatel své služby poskytuje, podstatně přesahuje okruh činností, ke kterým má živnostenské oprávnění, a proto může svým jednáním naplňovat skutkovou podstatu trestného činu neoprávněného podnikání dle § 251 odst. 1 trestního zákoníku.

Činnost ubytovacích zařízení, která osobám závislým na péči druhé osoby poskytují také stravu a komplexní péči (ve smyslu péče stanovené zákonem o sociálních službách pro jednotlivé typy pobytových sociálních služeb – např. domov pro seniory, domov se zvláštním režimem), je nelegální. Pokud provozovatel nedisponuje oprávněním k poskytování sociálních služeb, dopouští se nejenom správního deliktu neoprávněného poskytování sociálních služeb dle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách, ale pokud poskytuje tyto služby neoprávněně ve větším rozsahu, dopouští se i trestného činu neoprávněného podnikání (Veřejný ochránce práv, 2014).

Podle Veřejného ochránce práv (2014)⁸ se některá zařízení se pokoušela obejít povinnost registrace využitím institutu asistentů sociální péče (podle § 83 zákona o sociálních službách). Formálně péči potřebným klientům pobírajícím příspěvek na péči poskytovali asistenti sociální péče zapsaní na Úřadu práce ČR v Oznámení o poskytovateli pomoci. Asistenti měli sjednané smlouvy o poskytnutí pomoci a byli zároveň zaměstnanci společnosti, která provozovala neregistrované zařízení. Podle názoru veřejné ochránkyně práv bylo zjevným cílem obejít podmínky registrace a působit skrze práci zaměstnanců deklarovaných jako asistenti mimo systém sociálních služeb. Asistenti sociální péče se starali o všechny klienty, nejen o ty, u nichž jsou uvedeni jako asistenti na Úřadu práce, přičemž ani nevěděli, s kolika klienty měli uzavřenou smlouvu.

⁷ Systematické návštěvy veřejné ochránkyně práv ukazují, že v neregistrovaných zařízeních často dochází ke špatnému zacházení. Ochránkyně v roce 2014 vydala souhrnnou zprávu ze svých návštěv v těchto zařízeních. Tento problém přiznalo MPSV ČR, úředníci ministerstva ho budou napříště řešit razantněji než dosud. Od ledna 2014 došlo ke zvýšení pokuty za poskytování sociálních služeb bez oprávnění (jedná se o správní delikt podle § 107 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách) z 250 000 korun na jeden milion, krajské úřady mohou pokutu uložit opakovaně.

⁸ V roce 2013 veřejná ochránkyně práv navštívila 7 ubytovacích zařízení pro seniory, v nichž byly poskytovány sociální služby poskytovatelem, který k poskytování sociálních služeb nebyl řádně registrován či který tyto služby poskytoval ve větším rozsahu, než bylo v příslušné registraci stanoveno (tj. fakticky poskytoval pobytové sociální služby místo služeb terénních). Některá pochybení, zjištěná během systematických návštěv těchto zařízení, byla dle názoru ochránkyně natolik závažná, že mohla dosahovat intenzity trestného činu. Proto se, doposud v případech 4 zařízení, ochránkyně obrátila na příslušná okresní státní zastupitelství a v souladu s § 21a odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, je seznámila se svými zjištěními. Taková oznámení předložila svojí zprávu z návštěvy dotčeného zařízení (Veřejný ochránce práv, 2014).

Z popisu toho, jak asistenti sociální péče v zařízení fungovali, vyplývá, že využití asistenta sociální péče v tomto případě neodpovídá účelu a povaze tohoto institutu, tedy „zajistit dostupnost potřebné pomoci v oblastech s málo dostupnými sociálními službami terénního charakteru a současně umožnit lidem, kteří vyžadují pomoc jiné fyzické osoby, aby mohli i nadále zůstat ve svém přirozeném domácím prostředí bez nutnosti využívat pobytových zařízení sociálních služeb“. Asistent péče je institut, který má umožnit lidem závislým na pomoci druhé osoby obejít se bez pobytové služby. V zařízení byla pomocí asistentů vytvořena právě pobytová instituce a zřejmým účelem zavedení asistenta sociální péče byla pouze snaha o získání příspěvku na péči od klientů a obcházení zákonné povinnosti registrace poskytování sociální služby (Veřejný ochránce práv, 2014)

Závěr

Institut asistenta sociální péče i přes vše zmíněné výhody, jak pro pečovanou osobu, tak pro pečující stranu nemá v našich podmínkách takové uplatnění, jak by si zasloužil. Dle našeho názoru se na této skutečnosti podílí synergicky několik faktorů. Autorova empirie ukazuje na to, že osoby, které jsou závislé na pomoci jiné fyzické osoby, dávají přednost registrovaným sociálním službám, které jsou z jejich pohledu profesionálnější a lépe kontrolovatelné. Mediální kauzy okolo tzv. neregistrovaných sociálních služeb, které v nedávné době ve sdělovacích prostředcích proběhly, rovněž institutu asistenta sociální péče, který byl v některých případech zneužíván, na jeho popularitě nepřidaly. V tomto kontextu i někteří zástupci Ministerstva práce sociálních věcí ČR⁹ víceméně deklarovali možnost vypuštění tohoto institutu ze zákona o sociálních službách, čím by došlo dle našeho názoru klasického vylití dítěte s vaničkou. Skutečností však zůstává, že dlouho připravovaná a diskutabilní tzv. velká novela zákona o sociálních službách s institutem asistenta sociální péče nadále počítá.

Literatura

Předkládaný text je původní autorský (není-li uvedeno jinak), který případně rozpracovává témata či teze obsažené již v publikovaných pracích autora v níže uvedeném seznamu literatury.

Výchozí autorovy práce

JANÁK, Dušan, Miroslav PILÁT a Jan BEZDĚK. *Rozdělování sociálních nerovností pod patronací státu. Situační analýza Osoblažska a možnosti jeho socioekonomického rozvoje*. Opava: Slezská univerzita v Opavě, 2014. ISBN 078-80-7248-3.

PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

PILÁT, Miroslav. Sociální reforma 2012 v ČR – vybrané aspekty z oblasti poskytování sociálních služeb. *Revue sociálních služeb*, 2013, ročník 5, č. 1, s. 68-79. ISSN: 1338-1075.

⁹ V rámci jednoho z hlavních referátů na XIII. Hradeckých dnech sociální práce dne 23. 9. 2016 ředitel odboru sociálních služeb, sociální práce a sociálního bydlení MPSV ČR Mgr. David Pospíšil prohlásil, že dle jeho názoru by měl být pro zneužívání institut asistenta sociální péče zrušen (Pospíšil, 2016).

PILÁT, Miroslav. Social reform 2012 i the Czech Republic-chosen aspects. In: ŽILOVÁ, Anna, Alena NOVOTNÁ, Venus M. JOSEPH & al., eds. *European and global contexts of poverty in the period of social and demographic transformations of the society*. Milano: EDUCatt, 2014, s. 179-188. ISBN 978-88-6780-072-8.

Další použitá a doporučená literatura

Asistent sociální péče [online]. MPSV, c2012 [cit. 2013-7-5]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/13928>

ČÁMSKÝ, Pavel, Jan SEMBDNER a Dagmar KRUTILOVÁ. *Sociální služby v ČR v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: Portál, 2011. ISBN 978-80-262-0027-7.

Česko-britský projekt Podpora MPSV při reformě sociálních služeb [online]. Praha: MPSV, c2001 [cit. 2001-6-11]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/mhtml:file://E:\Česko britský projekt na podporu reformy sociálních služeb\Česko-britský projekt Podpora MPSV při reformě sociálních služeb.htm>

JANÁK, Dušan a Miroslav PILÁT. Vývoj právních norem k sociální péči a sociálním službám v Československu a v České republice od roku 1956. In: KRAJČÍK, Vladimír, Dušan JANÁK ml. a kol. *Mikropodnikání v sociálních službách*. Ostrava-Opava: Vysoká škola podnikání a. s. a Slezská univerzita v Opavě, 2012, s. 13-64. ISBN 978-80-72-48-766-0.

KAVALÍR, Aleš. *Komunitní plánování sociálních služeb – příklad uplatnění antropologie v praxi*. Plzeň, 2006, 90 s. Diplomová práce. Filozofická fakulta Západočeské univerzity v Plzni, Katedra antropologie. Vedoucí diplomové práce Tomáš Hirt.

KOLDINSKÁ, Kristina. Legislativní zakotvení sociálních služeb v ČR. In: MATOUŠEK, Oldřich a kol. *Sociální služby*. Praha: Portál, 2007, s. 35-51. ISBN 978-80-7367-310-9.

KOLDINSKÁ, Kristina a Hana MARKOVÁ. *Sociální pomoc a právo*. Praha: Orac, 2001. ISBN 978-80-86-19-938-2.

POSPÍŠIL David. *Dostat šanci žít doma* (přednáška) Hradec Králové: MPSV ČR a Ústav sociální práce, Univerzita Hradec Králové, 23. 9. 2016.

PULŠČÁKOVÁ Lenka. *Může být asistent soc. péče současně v evidenci úřadu práce?* [online]. Praha: Diakonie c2016 [cit. 2017-3-26]. Dostupné z: <http://www.pecujdoma.cz/poradna/poradna-socialne-pravni/muze-byt-asistent-soc-pece-soucasne-v-evidenci-uradu-prace/>

Sociální reforma 2012 [online]. MPSV: Praha, c2012 [cit. 2012-4-12]. Dostupné z: <http://socialnireforma.mpsv.cz/cs/23>

SKŘIČKOVÁ, Zuzana et al. *Metodiky pro plánování sociálních služeb*. 1. vydání. Praha: Centrum pro komunitní práci, 2007. ISBN 978-80-86902-44-9.

ÚLEHLA, Ivan. Zajištění dostupnosti plánování sociálních služeb na principech komunitního plánování. In: *Manuál zadavatele sociálních služeb*. Praha: Instand, 2008.

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Činnost veřejné ochránkyně práv při zjištění podezření ze spáchání trestného činu v průběhu systematické návštěvy ubytovacího zařízení pro seniory* [online]. Praha: Veřejný ochránce práv, c2014 [cit. 2017-3-26]. Dostupné z:http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/Tr estni-oznameni-VOP.pdf

PILÁT, Miroslav. Institut asistenta sociální péče jako nástroj podpory setrvávání osob v jejich přirozeném prostředí. *Verejná správa a spoločnosť*, 2017, ročník XVIII., č. 2, s. 91-106. ISSN 1335-7182.