

Komunitní plánování po účinnosti zákona o sociálních službách 1/

Plánování rozvoje »čehokoli« v územních samosprávných celcích má v českém právním řádu základní oporu v ustanoveních zákonů č. 128/2000 Sb., o obcích (dále ZoO), respektive zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (ZoP), a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (ZoK). Tyto zákony zakotvily do samostatné působnosti územních samosprávných celků schvalování programů rozvoje obce/městské části hl. města Prahy a kraje.¹ V praxi se komplexní program rozvoje často zpracovává pod názvem strategický plán. Způsob jeho přípravy a schvalování se liší případ od případu co do míry zapojení orgánů obce, občanské a odborné veřejnosti.

Pro obce a pražské městské části je pravomoc zastupitelstev schvalovat program rozvoje podle ZoO a ZoP formulována jen obecně a neurčitě. Pod tímto pojmem je možné si představit schvalování jakéhokoli programového dokumentu, přičemž z důvodu zákonů nevyplyvá jednoznačně, že by schvalování těchto programů bylo povinností, ani že by zpracování programů muselo být dále právně upřesněno.

Proti tomu pro kraje a hl. město Praha jako celek příslušná ustanovení ZoK a ZoP naznačují, že by mohlo jít o povinnou agendu krajských zastupitelstev – odkazují totiž na zvláštní právní předpisy, podle kterých se mají programy rozvoje schvalovat. Až doposud byl jediným zvláštním zákonem, upravujícím institut programu rozvoje kraje, zákon č. 248/2000 Sb., o regionální podpoře (ZoRP). Hlavní význam programů rozvoje kraje podle tohoto zákona je v jejich návaznosti na krajskou samosprávnou dotační politiku. Krajům je zákonem ZoK ve vztahu k rozvojové problematice stanovena i koordináční úloha, obcím je v ZoRP naopak povinnost s krajem na přípravě a uskutečnění krajského programu rozvoje spolupracovat.

STŘEDNĚDOBÝ PLÁN ROZVOJE SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Nový zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (ZoSS) účinný od letošního 1. ledna, zavádí a procesně i obsahově definuje nový pojem – střednědobý plán rozvoje sociálních služeb, a to na úrovni obcí i krajů. Zákon dává obcím možnost zpracovat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb, které jsou v zákoně vyjmenovány, a průlomově² zakotvuje povinnost takovýto plán (přistoupí-li obec k jeho zpracování) sestavovat »ve spolupráci s krajem, poskytovateli sociálních

služeb na území obce a za účasti osob, kterým jsou poskytovány sociální služby«. Krajům zákon zpracování střednědobých plánů ukládá, a následně kraje musí jejich plnění sledovat a vyhodnocovat »ve spolupráci s obcemi, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci osob, kterým jsou služby poskytovány«. Společně obcím i krajům zákon dále stanovuje »zjišťovat potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území«.³

Tento interaktivní postup se v manažerských teoriích správy věcí veřejných někdy nazývá komunitním plánováním, a spolupráce územních samosprávných celků jako »zadavatelů sociálních služeb« s jejich poskytovateli a osobami, kterým jsou poskytovány – uživateli služeb, se označuje jako »triáda komunitního plánování«.

TRIÁDA A KOMUNITNÍ PŘÍSTUP

I když to žádný další právní předpis neupravuje, schéma triády vždy mohly obce a kraje uplatňovat i při přípravě komplexnějších programových dokumentů sociálně ekonomického rozvoje – strategických plánů apod., které územní samospráva z titulu svých obecných zákonných povinností může a asi by i měla zpracovávat. V takovém schématu pak v postavení poskytovatelů »služeb« mohou vystupovat jakékoli subjekty, které se podílejí svými aktivitami na místním sociálně ekonomickém rozvoji (obce/kraje samy nebo jimi zřizované organizace, zaměstnavatelé, odvětvová státní správa, profesní sdružení a komory, různé nevládní organizace atd.), a uživateli jsou v nejobecnější rovině všichni občané území – princip triády nicméně zůstává zachován.

Ve veřejné správě i mezi nevládními organizacemi, které se zabývají sociální péčí, lze nyní pozorovat interpretační trend, ztotožňující komunitní plánování s přípravou střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb podle zákona o sociálních službách. To však je zbytečně zužující výklad. Ve skutečnosti nový zákon pouze závazně spojil a upřesnil obsahový a procedurální aspekt rozvojového plánování pro jednu konkrétní oblast veřejného zájmu – poskytování sociálních služeb. V samosprávné působnosti ale je možné (a z hlediska legitimacy výsledku a efektivnosti následné realizace i žádoucí) komunitním způsobem zpracovávat jakékoli rozvojové programy.

Vzájemné vztahy střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb podle ZoSS a obecných programů rozvoje obcí a krajů podle ZoO, ZoP, ZoK, ZoRP existují přinejmenším už proto, že ZoRP výslovně označuje rozvoj sociálních služeb za jednu z oblastí regionální podpory. Tyto vztahy nejsou z právního i metodického hlediska bez významu.

KOMUNITNÍ PLÁNOVÁNÍ NA ÚROVNI OBCE

Obsah a formu úkonů, učiněných obcí v samostatné působnosti, je třeba vykládat z pozice plnění základních povinností obcí na jedné straně a s přihlédnutím k volnosti volby samosprávných prostředků všude tam, kde je zákon závazně nestanoví, na straně

druhé. Zákon o obcích ukládá obcím pečovat »v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek (mj.) pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů«. Protože sociální služby jsou jednou ze součástí sociální péče, kterou je obec povinna rozvíjet, měly by se obce tak jako tak jejich problematikou vždy zabývat. Do doby přijetí ZoSS však žádný právní předpis neupravoval, jaké manažerské nástroje k tomu obec zvolí.

Dokumenty, které obsahem odpovídají nyní uzákoněnému plánu rozvoje sociálních služeb, mohly obce už od počátku 90. let zpracovávat buď jako součást širších programů rozvoje obcí, nebo samostatně. Doposud se tak dělo různými způsoby – zadáním zpracování najaté specializované organizaci, přímým angažováním volených představitelů a veřejnou rozpravou apod., nicméně některé obce měly již od 90. let komunitní plány, které nesly všechny obsahové a procedurální rysy uzákoněné nyní v ZoSS.

Ostatně i za účinnosti nového zákona o sociálních službách obcím nic nebrání zajišťovat zpracování specializovaných plánů rozvoje sociálních služeb třeba jen najatými odborníky, s naprostým vynecháním poskytovatelů a příjemců. Mohou tak vzniknout užitečné dokumenty, nepůjde však o střednědobé plány rozvoje sociálních služeb ve smyslu zákona o sociálních službách.

ROZDÍL MEZI OBECNÝM PROGRAMEM A STŘEDNĚDOBÝM PLÁNEM

Nabízí se otázka, jaký má vůbec v obcích smysl rozlišovat mezi obecným programem rozvoje sociální péče, zpracovaným a schváleným obcí na základě obecných zákonů o územní veřejné správě (ať už samostatně, nebo v rámci širšího programového dokumentu) a střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb, zpracovaným postupem komunitního plánování, jak to nyní předepisuje nový zákon o sociálních službách. Odpověď je třeba hledat ve vztahu mezi plánováním sociálních služeb obcí a krajů, a v souvislejících způsobech financování sociálních služeb ze státního rozpočtu. Podstatná a asi jedna z nejdůležitějších je okolnost, že ZoSS výslovně předpokládá možnost financovat samotné zpracování střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb dotacemi ze státního rozpočtu a že se na tomto financování mohou podílet také programy čerpající prostředky ze strukturálních fondů EU. U obecných programů rozvoje taková možnost výslovně uzákoněna není. Státní dotace by proto musely být iniciativou MMR zahrnuty ve Státním programu regionálního rozvoje, schvalovaném vládou, a pokud jde o evropské fondy, záleží na tom, jak budou formulovány Regionální operační programy a Operační program Rozvoj lidských zdrojů, zpracované pro čerpání dotací z Evropského regionálního fondu a Evropského sociálního fondu.⁴

Legislativa (ani ZoSS, ani ZoO) neupravuje, který orgán obce za zpracování střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb odpovídá. Jde tedy o pravomoc obecní rady

v samostatné působnosti, kterou si může zastupitelstvo vyhradit. S ohledem na význam dokumentu i na požadované »komunitní principy« jeho zpracování je na místě považovat za velmi žádoucí, aby zastupitelstvo této možnosti využilo, pokud mu to rada sama nenavrhne.

KOMUNITNÍ PLÁNOVÁNÍ NA ÚROVNI KRAJE

Zatímco v případě obcí je vztah mezi obecním programem rozvoje obce a střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb z právního hlediska velmi volný a zpracování a schvalování těchto dokumentů víceméně dobrovolné, u krajů je tomu jinak.

Rovněž kraje mohou v samostatné působnosti zpracovávat své programy rozvoje. Krajské programy rozvoje se vážou na upřesnění ve zvláštních zákonech. Podstatný je v tomto případě především zákon o regionální podpoře, podle kterého »Program rozvoje územního obvodu kraje obsahuje zejména:

a) analýzu hospodářského a sociálního rozvoje územního obvodu kraje, charakteristiku slabých a silných stránek jeho jednotlivých částí a hlavní směry rozvoje,

b) vymezení regionů, jejichž rozvoj je třeba podporovat s ohledem na vyvážený rozvoj kraje, spolu s uvedením oblastí, na něž má být podpora zaměřena včetně navrhovaných opatření,

c) úkoly a priority v rozmístění a rozvoji občanské vybavenosti, infrastruktury, životního prostředí, sociální politiky, vzdělávání a dalších odvětví v jeho samostatné působnosti.«

I když by se ze znění bodu c) zdálo, že program rozvoje kraje podle ZoRP může být v části věnované sociální péči totožný s plánem rozvoje sociálních služeb, zpracovaným podle ZoSS, je zásadní rozdíl v postavení těchto dokumentů, pokud jde o jejich poslání a návaznost. Zatímco program rozvoje kraje slouží jako nástroj samosprávné dotační politiky kraje vůči obcím a dalším subjektům, působícím na území kraje, tj. jako podklad pro poskytování příspěvků z rozpočtu kraje v rámci jeho samostatné působnosti, funkce střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje je zcela odlišná.

Zákon o sociálních službách výslovně stanoví, že střednědobý plán rozvoje sociálních služeb kraje je povinným podkladem pro předložení žádosti kraje o státní dotaci na poskytování sociálních služeb, kterou pak kraj v přenesené působnosti, tj. jménem státu, přerozděluje poskytovatelům těchto služeb. Je tedy třeba ZoSS považovat za další zvláštní zákon, řešící ve vztahu ke krajům jinou problematiku než ZoRP, a povinnost zpracovat vedle programu rozvoje kraje také střednědobý plán rozvoje sociálních služeb kraje, a to předepsanou »komunitní« metodikou, má zásadní význam.

To nic nemění na tom, že v rámci obecního programu rozvoje kraje by měla být věnována samostatná kapitola dalším otázkám poskytování sociálních služeb a jejich finanční podpoře z rozpočtu kraje – ostatně i ZoSS s takovým doplňkovým financováním

Zatímco program rozvoje kraje slouží jako nástroj samosprávné dotační politiky kraje vůči obcím a dalším subjektům, působícím na území kraje, tj. jako podklad pro poskytování příspěvků z rozpočtu kraje v rámci jeho samostatné působnosti, funkce střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje je zcela odlišná.

počítá. Zřejmě nic nebrání ani tomu, aby se zejména analytické výstupy střednědobého plánu podle zákona o sociálních službách staly součástí sociální kapitoly obecního rozvojového programu, a z hlediska efektivity vynaloženého úsilí to bude výhodné. Obzvláště by se ale střednědobý plán rozvoje sociálních služeb a sociální péči věnované kapitoly programu rozvoje kraje měly doplňovat.

Vzhledem k tomu, že střednědobý plán rozvoje sociálních služeb má z hlediska ZoK postavení programu rozvoje podle zvláštního zákona, považujeme jeho zpracování za pravomoc vyhrazenou v zákoně o krajích zastupitelstvu kraje.

PLÁNY OBCÍ VÝCHODISKEM PRO PLÁNY KRAJE

Přímý vztah mezi střednědobými plány rozvoje sociálních služeb obcí a krajů nový zákon o sociálních službách nezakládá. Nebylo by to ani logické, protože v případě obcí není plánování sociálních služeb povinností a nelze tedy zaručit, že k němu vůbec dojde. Z ustanovení ZoSS týkajících se finanční problematiky uplatnění zákona nicméně vyplývá, že taková vazba v případě, že obce budou sociální služby plánovat, velmi pravděpodobně vznikne.

Spojícím článkem tu je komunitní přístup k plánování, kterým ze zákona mají být střednědobé plány rozvoje sociálních služeb na obou úrovních zpracovány. I když zpracování střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb není v obcích povinné, jeví se logické, že má-li být krajský střednědobý plán opřený o věrohodné zjišťování potřeb a nalezení způsobu jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů, jak ukládá zákon, pak by se měl v maximální míře opírat o plánování provedené v úplné třídě na úrovni obcí. Jinými slovy, střednědobé plány obcí by měly být hlavním a pokud možno »dobrovolně závazným« východiskem pro plánování v kraji. Kraj je tak či onak povinen při svém středně-

dobém plánování rozvoje sociálních služeb s obcemi na svém území spolupracovat. Tato spolupráce bude mít za všech okolností především formu shromažďování dílčích podkladů, poskytnutých obcemi, jejich sumariací a politické projednání souhrnného výsledku. Čím více obcí zpracuje své střednědobé plány, respektive čím větší množství obyvatel kraje bude v těchto plánech vzato v úvahu, tím je pravděpodobnější, že plány obcí mohou orgány krajů s výhodou využít ke zpracování realistických krajských střednědobých plánů, a v důsledku pak, že státní dotace budou krajem přerozdělovány opravdu v souladu se zodpovědně zjištěnými potřebami.

Zpracování střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb metodikou komunitního plánování bude proto pochopitelně důležité zejména ve větších městech, kde plánovací podklady zahrnou větší počet obyvatel a budou komplexněji pokrývat sociální problematiku. Individuální komunitní plánování v malých obcích se mnohdy může minout účinkem – zejména přítomnost poskytovatelů a jejich zapojení do procesu tu může i zcela chybět. Zákon o sociálních službách ale obcím při plánování nebrání ve vzájemné spolupráci. Například zpracování společného střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb svazkem obcí je pouze a výhradně záležitostí samosprávného rozhodnutí obcí ve svazku sdružených. Nelze vyloučit ani jiné formy spolupráce obcí a dalších subjektů podle předpisů občanského práva⁵⁾. To může být za určitých okolností flexibilnější postup než uzavírání veřejnoprávní smlouvy k ustavení svazku obcí, svázaného složitými rozhodovacími mechanismy a účetními a rozpočtovými povinnostmi.

(Příště: Kdo jsou účastníci nebo spolupracující subjekty jak v plánování rozvoje sociálních služeb ve smyslu ZoSS, tak při programování rozvoje sociální sféry v širším smyslu podle obecních zákonů pro územní veřejnou správu, a jaké je postavení těchto subjektů v tzv. třídě.)

Poznámky

¹⁾ Zákon uvádí pro rozvojové dokumenty krajů komplikovanější název »program rozvoje územního obvodu kraje«, v dalším textu se jednotně přidržíme zkráceného označení program rozvoje kraje.

²⁾ Procedurální postupy veřejného projednávání programových dokumentů samospráv doposud upravovaly právní předpisy pouze v případě územního plánování podle stavebního zákona.

³⁾ Srov. § 94 odst. a), d), 95 odst. a), d), e) zákona č. 108/2006 Sb. Pokud jde o hl. m. Prahu, vykonávají podle § 16 odst. 2 a § 31 odst. 1, 2 zákona č. 131/2000 Sb. působnosti krajů a obcí, stanovené zvláštním zákonem, primární orgány hl. m. Prahy. Střednědobé plány rozvoje sociálních služeb krajských městských částí ZoSS neřeší, na rozdíl od obecních programů rozvoje, jejichž zpracování ZoP výslovně předpokládá.

⁴⁾ V době dokončení tohoto pojednání nebyly finální verze operačních programů známy.

⁵⁾ Zájmové sdružení právnických osob podle § 20f a násl., smlouva o sdružení podle § 829 a násl. zákona č. 40/1964 Sb.

JIRÍ EXNER
právník

Komunitní plánování po účinnosti zákona o sociálních službách 2/

Po přijetí zákona o sociálních službách (ZoSS) se má za to, že triádu komunitního plánování rozvoje sociálních služeb tvoří⁶⁾ obec/kraje jako zadavatelé, dále poskytovatelé sociálních služeb, registrovaní podle ZoSS a uživatelé sociálních služeb, zajišťovaných poskytovateli na základě smluvních vztahů.

Podle zákona o sociálních službách je plánování sociálních služeb plánováním trojstranného vztahu, v němž zadavatelé mají závazek vůči uživatelům poskytovat jim určité služby a plní ho prostřednictvím poskytovatelů. Ti při tomto plnění jednají svým jménem a na svůj účet a náklady na služby jim zadavatel refunduje. Je to jakási obdoba kombinace příkazní smlouvy a poukázky podle občanského zákoníku. Domyslíme-li ale právní postavení a funkce jednotlivých účastníků triády v procesu plánování a poskytování sociálních služeb nebo dokonce sociální péče v širším smyslu, zjistíme, že schéma je složitější a barvitější.

ZADAVATELÉ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

V oblasti sociálních služeb právní předpisy zatím ani po přijetí ZoSS pojem zadavatel neupravují, ačkoli se v praxi běžně používá. Je však zřejmé, že v návaznosti na tento zákon bude význam pojmu zadavatel v oblasti plánování sociálních služeb poněkud jiný, než jsme doposud zvyklí ze soutěžního práva a z jiných odvětví veřejné správy.

■ **Územní samospráva nebo stát?** ZoSS upravil režim financování sociálních služeb tak, že jejich poskytování financuje státní rozpočet – jednak dotacemi poskytovatelům služeb, jednak poskytováním příspěvků na péči, vyplácených přímo poměrně velké skupině příjemců služeb. Dotování poskytovatelů z obecního nebo krajského rozpočtu je z hlediska zákona dano jen jako možnost, nikoli jako povinnost.

Územní samosprávné celky (ÚSC) jsou v triádě považovány za zadavatele sociálních služeb nikoli proto, že je platí, ale především kvůli své zákonné pravomoci zpracovat střednědobé plány rozvoje sociálních služeb. Ty by se měly stát východiskem pro státní financování a související výkon státní správy. V původním smyslu pojmu je vlastně zadavatelem sociálních služeb spíše stát než ÚSC. Proto by se měly komunitní plánování účastnit příslušné orgány státní správy, zejména příslušné odbory úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů,⁷⁾ které vykonávají v dané oblasti státní správu a pře-

nesené působnosti. Hlavně při plánování rozvoje sociálních služeb v menších obcích a při utváření svazků obcí nebo jiných forem sdružení pro tento účel bude nanejvýš vhodné úzce spolupracovat s příslušnou obcí s rozšířenou působností, jejíž úřad podle zákona o sociálních službách bude v přenesené působnosti poskytování sociálních služeb koordinovat a plnit řadu souvisejících úkolů, například v oblasti sociálního poradenství a řešení krizových sociálních situací.

Obec a kraj v triádě hrají roli jak zadavatelů služeb a pořizovatelů plánu, tak poskytovatelů služeb,

■ **Zapojení dalších institucí:** Pokud při plánování sociální péče překročíme rámec sociálních služeb definovaných v ZoSS a zahrneme sem například povinnosti veřejné správy, vyplývající pro péči o postižené z předpisů pracovního práva, nemůžeme se vyhnout ani zapojení příslušných úřadů práce a jejich poradních sborů a odborných pracovních skupin, jejichž ustavení předpokládá zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (ZoZ), a zahrnout je rovněž mezi zadavatele. (Naopak, pokud takové poradní sbory ustaveny nejsou, mohou některé organizační struktury vytvořené pro komunitní plánování začít plnit jejich funkci.)

S ohledem na možnost financovat některé činnosti v oblasti poskytování sociálních služeb z programů Evropské unie není od věci uvažovat i o spolupráci s regionální radou příslušného regionu soudržnosti a jejím úřadem a s územním pracovištěm Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV).

K získávání informací pro analytickou část procesu a zpětné vazby je žádoucí do komunitního plánování zapojit i další správní úřady, zejména školské odbory krajských úřadů⁸⁾, územní pracoviště Správy sociálního zabezpečení a pod. Specifickým účastníkem by se mohly stát i významné zdravotní pojišťovny.

■ **Novinka – tržní vztahy v sociálních službách:** Svěho druhu zadavatelé sociálních služeb se po účinnosti zákona o sociálních službách stane i nemalá skupina uživatelů, v míře dané podílem služeb, poskytovaných jim na základě přímého smluvního vztahu mezi uživatelem a poskytovatelem, jehož uzavření zákon předpokládá. Tyto tržní principy vytvářejí pro komunitní plánování zcela nový rámec. Činí z uživatelů rovnocenné partnery, schopné uvedení komunitního plánu do praxe významně ovlivnit. Pro zpracovatele komunitních plánů z toho vyplývá nezbytnost přizpůsobit vzniku tržního prostředí v sektoru sociální péče metodiku analytických prací, zapojit do konzultačních procesů ekonomické experty, seznámit se s problematikou marketingu. A celkově se oprostit

od direktivních paternalistických postojů, ke kterým celá oblast sociální péče a dlouhodobá tradice jejího dominantně veřejnoprávního poskytování v ČR principiálně svádí.

■ **Pořizování plánu – zadávání externích služeb:** Kvalitní řízení plánovacího procesu je náročným manažerským úkolem, k jehož zvládnutí mnoho pořizovatelů nebude mít personální kapacitu. Dá se předpokládat, že některé činnosti organizačního a koordinačního charakteru, sběr dat, zpracování analýz a podobně budou pro obce a kraje efektivněji zajišťovat specializovaní dodavatelé. Pak se obec/kraj ocitnou v postavení standardního zadavatele veřejné zakázky. Aby nedocházelo k záměně mezi postavením zadavatele služeb v triádě a zadavatele externích prací na zpracování komunitního plánu, můžeme o obci/kraji hovořit (analogicky pojmům z oblasti územního plánování) také jako o pořizovateli komunitního plánu.

POSKYTOVATELÉ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Podle ZoSS není o vymezení pojmu poskytovatelé pochybnost – jde o subjekty, které jako poskytovatelé sociálních služeb registruje příslušný krajský úřad, a dále o zákonem definované osoby, u kterých se registrace nevyžaduje. Mohou to být jak právnické, tak fyzické osoby, a sociální služby bude možno poskytovat jako činnost neziskovou i podnikatelskou. Z toho vyplývá nutnost změnit přístup k ekonomickému posuzování vztahů mezi zadavateli, poskytovateli a uživateli, brát v úvahu otázky přípustnosti veřejné podpory, daňové aspekty apod.

Vedle toho jsou rovnocennými poskytovateli stát (MPSV), který stále ještě zřizuje pět státních zařízení sociálních služeb. A samotné obce a kraje, které budou i nadále poskytovat sociální služby v samostatné působnosti (i když po novele zákona o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, přijaté návazně na ZoSS, ve zmenšeném rozsahu).

■ **Dvojediná role obcí a krajů:** Obec a kraj v triádě hrají roli jak zadavatelů služeb a pořizovatelů plánu, tak poskytovatelů služeb. Jejich pozice poskytovatele při tom není marginální. Kromě toho, že ÚSC může poskytovat služby vlastními prostředky (například svou organizační složkou, dříve rozpočtovou organizací), je i v nepřímém postavení poskytovatele, tj. subjektu, který je za poskytování služeb státem financován, též jako zřizovatel příspěvkových organizací, jež jsou sice samostatnými právními osobami, nicméně napojenými na rozpočet obce/kraje a podléhajícími v podstatných věcech rozhodovací a metodické pravomoci samosprávných orgánů.

Nalézt v konzultačním procesu komunitního plánování přiměřeně »spravedlivou« rovnováhu mezi poskytovateli, bezprostředně napojenými na pořizovatele plánu, a ostatními poskytovateli, z nichž mnozí se na »trhu« se sociálními službami objeví nově, bude jedním z nelehkých politických a organizačních úkolů následujících let.

V hlavním městě Praze mohou ze zákona být zřizovateli i městské části, ve statutárních

Zásadní závěr

Triáda je principem řízení procesu komunitního plánování, nikoli mechanicky ustavenou organizační strukturou, a jejím smyslem je, aby otevřená diskuze, která v plánovacím procesu musí probíhat, směřovala k hledání společně akceptovatelných závěrů a ne k prosazování protichůdných zájmových stanovisek.

městech lze zřizovatelské pravomoci městským obvodům/městským částem svěřit statutem. Ve městech, která již svěřila městským obvodům nebo městským částem zřizovatelské pravomoci k některým sociálním zařízením, se tak městské obvody/městské části zřejmě mohou stát účastníky komunitního plánování na straně poskytovatelů.

■ **Zapojení dalších institucí:** Za zvláštní poskytovatele určitých sociálních služeb (zejména v krizových situacích) je možno považovat též úřady obcí s rozšířenou působností a kraje. Přísně vzato i tyto orgány přenesené státní správy jsou ve dvojediné roli zadavatelů a poskytovatelů. Spolupráce krajských úřadů může být důležitá i proto, že rozhodují o povinné registraci poskytovatelů a mají k dispozici aktuální údaje o jejich počtu, územní působnosti a zaměření, o prováděných inspekcích atd.⁶⁾

Presáhne-li rámec střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb do širší oblasti komunitního plánování rozvoje sociální péče, objevuje se další významná skupina poskytovatelů zvláštního druhu služeb, zaměřených na rovné postavení uživatelů sociální péče na trhu práce – zaměstnavatelé. Zákon o zaměstnanosti upravuje podrobně režim zaměstnávání osob se zdravotním postižením a způsob kompenzací zvláštních služeb, které zaměstnavatelé v této souvislosti musí postiženým zaměstnancům poskytovat z rozpočtů aktivní politiky zaměstnanosti, spravovaných úřady práce. Proto je třeba v procesu komunitního plánování respektovat i poskytovatelskou funkci zaměstnavatelů.

UŽIVATELÉ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Z hlediska ZoSS je potenciálním uživatelem sociálních služeb jakákoliv fyzická osoba, přinejmenším pokud jde o služby základního sociálního poradenství. Takové vymezení pojmu uživatel je ovšem pro praktické manažerské řízení komunitního plánování těžko použitelné, i když zjišťování potřeby základního sociálního poradenství statistickými metodami veřejného průzkumu by asi nemělo být v plánovacím procesu opominuto.

Pro bližší vymezení okruhu osob, které se mohou stát reálnými uživateli sociálních služeb, je třeba se opírat o vymezení pojmů v ZoSS. Podle zákona jde o osoby sociálně vyloučené nebo ohrožené sociálním vyloučením v důsledku nepříznivé sociální situace a osoby postižené zdravotně natolik, že je postižení činí nebo může činit závislé na pomoci jiné osoby. Zvláštní skupinou uživatelů pak se stávají zdravotně postižené osoby, u nichž je kvalifikovaně zjištěn takový stupeň závislosti na pomoci jiné fyzické osoby při péči o sebe

a zajištění soběstačnosti, opravňující postiženého k nároku na státní příspěvek na péči.

■ **Mohou spolupracovat všechny skupiny uživatelů?** Problém s požadavkem spolupráce uživatelů na komunitním plánování nastává u skupiny, která potřebuje sociální služby nejvíce, protože její stupeň závislosti ji znemožňuje normální život, a tedy také osobní spolupráci na procesu komunitního plánování. To se týká zejména dětí a osob s vysokým stupněm postižení. Do účasti na triádě by se proto měli zapojit i zákonní zá-

U dospělých postižených, kteří nejsou schopni samostatně jednat, probíhá řízení o příspěvku z úřední moci.

stupci nebo osoby, jimž bylo postižené dítě svěřeno do péče rozhodnutím státního orgánu. Tyto osoby, příjemci příspěvku na péči místo oprávněného postiženého, ale budou často vystupovat zároveň jako zadavatelé i fiktivní poskytovatelé péče. Obdobně tomu může být i u tzv. zvláštních příjemců příspěvku, jenž ustanoví obecní úřad obce s rozšířenou působností oprávněným příjemcům, kteří příspěvek nemohou přijímat nebo jej nevyužívají k zajištění potřebné pomoci.

U dospělých postižených, kteří nejsou schopni samostatně jednat, probíhá řízení o příspěvku z úřední moci. Vlastní poskytování služeb, nakupovaných za tento příspěvek na základě smluvního vztahu s poskytovatelem, je zajištěno zákonným zastoupením, kdy podle ZoSS za uživatele uzavírá smlouvu úřad obce s rozšířenou působností. K mnoha již uvedeným důvodům, proč by úřad obce s rozšířenou působností neměl být při ustavení místní triády opominut, přibývá další – tento úřad jedná i na straně uživatelů.

■ **Správní úřady jako zdroje informací o potřebách uživatelů:** Spolupráce s úřady obcí s rozšířenou působností při komunitním plánování rozvoje sociálních služeb bude neocenitelná i kvůli tomu, že tyto úřady budou mít díky evidenci svých rozhodnutí o poskytování příspěvků statisticky využitelné údaje o počtu postižených uživatelů a charakteru jejich postižení.

Vhodnost zapojení úřadů práce podporuje i okolnost, že v rámci řízení o příspěvku spolupracují na sociálním šetření k posouzení stupně závislosti příjemce příspěvku. Při plánování sociálních služeb v širším pojetí budou důležité též statistické údaje, evidované úřady práce o zdravotně postižených, kterým jsou poskytovány služby podle ZoZ.

ÚČAST POSKYTOVATELŮ A UŽIVATELŮ PRAKTICKY

Pokud se obce rozhodnou zpracovat svůj střednědobý plán rozvoje sociálních služeb podle ZoSS, musí tak činit ve spolupráci s krajem, poskytovateli služeb na jejím území a za účasti jejich příjemců. Obdobně kraj

Důležitá reference

Oba díly pojednání (viz I. díl – Moderní obec číslo 1/2007, str. 38 a 39) vznikly v srpnu 2006 jako součást podrobnějšího rozboru právních a organizačních aspektů komunitního plánování, který v rámci projektu EQUAL, financovaného z Evropského sociálního fondu, vypracovalo rozvojové partnerství EUROPA HOUSE, vedené Centrem komunitní práce Ústí nad Labem (www.ckpul.cz).

je povinen zpracovat svůj střednědobý plán ve spolupráci s obcemi, se zástupci poskytovatelů a se zástupci příjemců. Nejde o zcela zrcadlová ustanovení, a má to své praktické důvody. Už zajistit organizačně spolupráci všech poskytovatelů na plánování sociálních služeb ve větší obci bude velmi obtížné, o spolupráci uživatelů nemluvě. Se vznikem tržního prostředí v sociálních službách počet poskytovatelů pravděpodobně vzroste a stane se proměnlivým z důvodu působení nabídky a poptávky. Na území kraje je zapojení všech poskytovatelů a uživatelů prakticky nerealizovatelné. Proto pro naplnění principu triády na úrovni kraje zákon předurčil, na rozdíl od obcí, »zastupitelský« režim. Velmi pravděpodobně se ale účast poskytovatelů a uživatelů v triádě zredukuje na vybrané zástupce i ve větších městech a tam, kde se k pořízení plánu ustaví svazek obcí.

Je třeba se připravit na to, že faktické naplnění spolupráce s uživateli a poskytovateli zřejmě bude předmětem složitých procedurálních pokusů a diskuzí o legitimitě a reprezentativnosti přizvaných zástupců. Výběr a legitimita způsobů a reprezentativních zástupců uživatelů, případně i individuálních poskytovatelů, často mohou zajišťovat zájmová občanská sdružení.

Přílišná institucionalizace a zastřešování může vést k tomu, že se diskusní prostředí triády uzavře ostatním »neorganizovaným« účastníkům. Tomu by se manažeri plánovacího procesu měli snažit zabránit a pořízovat by stálou publicitou průběhu zpracování komunitního plánu a veřejnými konzultacními procesy měl udržovat triádu jako pluralitní a otevřený diskusní prostor. ■

Poznámky

⁶⁾ Viz například metodické úvahy na webu MPSV: <http://www.mpsv.cz/cs/850>, <http://www.mpsv.cz/cs/847> a další články.

⁷⁾ Zde ovšem narážíme na problematiku právní subjektivity, kterou obecní, krajské ani státní úřady nemají. S tím je nutno počítat, pokud v procesu plánování dojde k uzavírání různých smluvních vztahů. Podrobnější rozbor v této věci rozsahem překračuje možnosti tohoto pojednání.

⁸⁾ Viz §181 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb. – školský zákon: Kraj je povinen zajistit podmínky pro vzdělávání dětí, žáků a studentů se zdravotním postižením a zdravotním znevýhodněním...

⁹⁾ Registr poskytovatelů, vedený krajským úřadem a softwarově spravovaný MPSV, je sice ze zákona veřejný, ale registrace údajů může nějakou dobu trvat a v případě potřeby může mít kraj k dispozici aktuálnější data, než budou ta veřejně dostupná.

JIŘÍ EXNER
právník