

# 5. Faktory (ne)dostupnosti důstojného života v kontextu praxe kontaktní práce

Ondřej Drobil, Petr Matoušek

## Úvod

V následující kapitole jsou prezentovány výstupy z šetření, které probíhalo ve dvou lokalitách Ústeckého kraje. Stěžejním tématem tohoto textu je dostupnost, resp. spíše nedostupnost důstojného života a faktory, které ji ovlivňují. Cíl sociální práce a sociálních služeb vychází ze zákona o sociálních službách č. 108/2006 Sb. a lze jej shrnout pomocí následujícího úryvku z rozhovorů:

*Minimální cíl, který máme ve standardech kvality služby, je zastavit propad té situace toho člověka, samozřejmě ideální je tu situaci zlepšit. (vedoucí pracovníce – pečovatelská služba)*

Opomeňme nyní skutečnost, že právě v případě péče o dlouhodobě nemocné seniory je výrazné zlepšení situace přirozeně málo pravděpodobné. I z výpovědí sociálních pracovníků a pracovníc z organizací, kteří se věnují jiným cílovým skupinám<sup>1</sup>, však vyplývá, že se často zlepšit životní situaci nedaří, a proto se soustředují alespoň na udržení statu quo. Mimo to se nám ale v terénu podařilo nalézt osoby, které systémem zcela propadly a žijí pod úrovní důstojného života, v jejichž případě buď kontakt se sociální službou selhal, nebo nebyl nikdy navázán.

Na následujících řádcích se pokusíme popsat faktory, které dle našeho soudu k tomuto stavu přispívají. Jedná se jednak o faktory na úrovni výkonu služby, ale i o faktory strukturální, které s ním souvisí. Právě tyto faktory, resp. jejich změny jsou pomyslným „obsahem kontaktní práce“ a spolu s dalšími kapitolami možnou odpovědí na hlavní výzkumnou otázku:

---

<sup>1</sup> Jsme si vědomi toho, že tento pojem v zákoně o sociálních službách není uveden. Ze sociologické perspektivy ho však považujeme za adekvátní pojmenování dané skutečnosti a v souladu s profesním jazykem lidí z praxe ho v této knize používáme.

# 1. Specializace sociálních služeb limitované zákonem o sociálních službách

Všechny organizace, které byly do výzkumu zařazeny, pracují metodou terénní sociální práce – jejich činnosti a postupy tedy odpovídají tomu, jak chápeme koncept kontaktní práce v této knize (v souladu s Českou asociací streetwork), jsou tedy do větší či menší míry jeho nositeli. Vzájemná odlišnost těchto organizací tedy nespočívá v přístupu či metodě, nýbrž v zaměření na určitou skupinu lidí. Toto vymezení a odlišení vychází ze zákona o sociálních službách. V této části chceme ukázat, že vymezení skupiny lidí – ve slovníku sociálních pracovníků nejčastěji označované výrazem cílová skupina – není jasně a definitivně danou entitou, ale je často aktivně vytvářena především zkušeností sociálních pracovníků při práci v terénu.

Zejména u terénních programů, které pracují na pomezí sociálně-zdravotních problémů klientů, je vymezení cílové skupiny jasné a zřetelně formulované:

*Takže my primárně se zaměřujeme na lidi s chronickým duševním onemocněním dlouhodobým. Tzn. že to je schizofrenie, bipolární porucha. To jsou opravdu tyhle ty těžké stavy, kdy my pomáháme lidem, aby vlastně zvládali tyhle ty pozitivní příznaky, ale vlastně i ty negativní, té nemoci. Aby se vrátili zpátky. (pracovnice – lidé s duševním onemocněním)*

My se orientujeme převážně na seniory, aspoň tak to bylo původně zamýšlené, ale máme tam osoby se zdravotním postižením, s kombinovaným zdravotním postižením a tak, s mentálním postižením, psychicky nemocné. (vedoucí pracovnice – pečovatelská služba)

Chronické duševní onemocnění, zdravotní či kombinované postižení nebo užívání návykových látek – to jsou zdravotní faktory, které vymezují působnost sociální služby s ohledem na cílovou skupinu. Stejně tak i senioři, o které se starají pečovatelské služby, ztrácejí soběstačnost z důvodů chronických onemocnění. Označení cílové skupiny tak úzce souvisí s lékařskými diagnózami.

Jiné sociální služby si při vymezení svých cílových skupin „vypomáhají“ socio-demografickými kategoriemi, jako je věk nebo rodinná situace:

*Jo, tak to my třeba máme jako neomezeně, co je podle zákona, od těch šesti do dvaceti šesti [let – pozn. O.D.]. (vedoucí pracovník – nízkoprahové zařízení pro děti a mládež)*

*... to jsou vyložené terénní pracovníci, který jakoby jejich náplň je spíš pomáhat jednotlivcům, samozřejmě i rodinám, ale v té sociálně aktivizační službě se za-*

*býváme víc do hloubky těmi problémy, rodinnými jakoby v celé té rodinné konstelaci...* (vedoucí pracovnice – organizace sdružující více služeb)

V případě služeb pro lidi bez domova je cílová skupina z podstaty velice široká:

*V podstatě cílová skupina je od 18 let věku, takže muži, ženy (...) tam jakoby to omezení není.* (terénní pracovník – lidé bez domova)

Nicméně při přesnějším pohledu je možné podotknout, že vymezení cílové skupiny vychází z „expertního“ stanoviska sociálního pracovníka, který musí být sám schopen posoudit, zda daná osoba je, nebo není ohrožena sociálním vyloučením:

*Nejvtipnější je jako vyhledávat osobu bez přístřeší. Vytipovat člověka, o kterém si prostě myslíte, že je cílovka, a nabídnout mu službu. A je to to stejný. Že prostě tady chodím a jsem teréňák, vyhledávám lidi, kteří by potřebovali pomoc, že třeba, nevím, že třeba vidím sedět, že tady sedává, (...) že třeba vás prosí o peníze, nebo něco takového.* (vedoucí pracovnice – terénní program)

V rámci šetření jsme se však setkali s příběhy klientů a klientek, kteří mají často více problémových rysů najednou. Služby se pokusí některý problém vyřešit a klienta následně odkážou na službu, která se zaměřuje na další, přidružený problém, a původní, primární kontakt se přeruší, jak demonstruje druhý úryvek:

*V podstatě, když se budeme bavit jakoby o nějakém hypotetickém jedinci, který... tady kolega v terénu naráží nebo bude teda kontaktován někým, že tady se vyskytuje nějaká osoba a projde smlouvou v terénu a kolega usoudí: Ano, bylo by potřeba tohle, tak klient si zadá svoje potřeby: „Já bych potřeboval to, to a to.“ Začnou spolu spolupracovat, může ho nasměrovat na další služby.*

(...)

*Potkáváte lidi, co byli v komunitě léčebný, zase se vrátí zpátky. Potkáváte lidi, co jsou psychiatricky nemocní, dostávají se do chráněného bydlení, tam chvíli fungují, pak je vyloučí a jsou zase zpátky.* (vedoucí pracovnice – lidé bez domova)

V jiném případě je přidružený problém dokonce příčinou přerušení práce s klientem:

*Jakmile se v té intervenci objevuje někdo takovýhle nebo je tam nějaký akutní psychiatrický onemocnění nebo prostě nějaká změna, tak intervence končí a prostě odcházíme. Ale nebývá to úplně častý.* (vedoucí pracovnice – sociálně aktivizační služba pro rodiny s dětmi)

Prvním faktorem, který může negativně ovlivňovat dostupnost důstojného života, je tedy fungování služeb na principu předem definovaných cílových skupin. Takto úzké zaměření na problémy cílových skupin v konečném důsledku může vést k tomu, že je nemožné řešit situaci klientů komplexně, protože k tomu nejsou služby zákonem „zmocněny“. Dodejme, že pokud se služba rozhodne pracovat mimo své zákonem vymezené činnosti a kompetence, může být po případné kontrole ze strany poskytovatele financování i sankcionována.

## 2. Nedostupnost sociálního bydlení znemožňuje zlepšení sociální situace klienta

Dalším faktorem je problematika bydlení. Jak vyplývá z terénních dat, řada klientů je ohrožena ztrátou bydlení, ale zároveň ještě nejsou natolik sociálně vyloučení, aby spadali do cílové skupiny služeb pro lidi bez domova. Jiní lidé se nachází v situaci reálného bezdomovectví (přebývají ve squatech, zahrádkářských koloniích apod.) a tato životní okolnost fakticky maří výkon adekvátní sociální pomoci. Dotazovaní pracovníci pak v této souvislosti uvádějí, že v jejich silách není pomoci klientovi zlepšovat jeho životní situaci, mohou se pouze snažit udržet jej v situaci současné:

*Náš klient, bezdomovec, potřebujeme ho dostat do léčebny, chce se jít léčit, ale nemá kde prostě, je bezdomovec. Žije na ulici a potřebujeme ho dostat na pracák na hmotku. Nám se ho tam nepovede dostat, protože i když napíšeme dopis, že jde do léčebny, že se zařizuje léčebna a jdeme tam s ním a probereme to, tak prostě šestkrát zklamání, nic takového, dokud si nenajde bydlení, tak prostě ne. (terénní pracovník – uživatelé návykových látek)*

Podobný problém řeší i organizace pracující s klienty s duševním onemocněním, služby pro rodiny s dětmi či nízkoprahová zařízení pro děti a mládež, jejichž klienti se po dovršení dospělosti s problémem bydlení také potýkají:

*Protože jak jsem dřív považovala za krok zpátky, když se rodina dostala na azyl, tak dneska je to kolikrát jako výhra, že hurá! Máme rodinu na azylu. Nebude bydlet někde za patnáct tisíc bez vody... (vedoucí pracovnice – sociálně aktivizační služba pro rodiny s dětmi)*

V zásadě je možné říct, že problém nedostupného bydlení coby okolnost ztěžující sociální práci se vyskytoval ve všech rozhovorech. V tomto jsou rozhovory odrazem života celé české společnosti, která čelí vleklé bytové krizi, jež postup-

ně zasahuje nejen nízkopříjmové, ale i středněpříjmové skupiny. Zjednodušeně řečeno lze konstatovat, že příčinou současné situace je dosud neexistující zákon o sociálním bydlení, jedná se tak o faktor strukturální. Pro představu, podle analýzy iniciativy „Za bydlení“ z roku 2021 je v České republice ztrátou bydlení ohroženo 130 až 190 tisíc domácností, v nich se nachází zhruba 100 tisíc ohrožených dětí, dalších 290 až 350 tisíc domácností je zatíženo nadměrnými náklady na bydlení. Celkově tak problémy s bydlením mohou týkat až 900 tisíc lidí. Data navíc pocházejí z roku 2019, vlivem pandemie covid-19 a války na Ukrajině, s nimiž souvisí nastupující krize, tak může být riziko v současné době mnohem vyšší a může se týkat mnohem většího podílu české populace.

### 3. Spolupráce mezi organizacemi poskytujícími sociální služby a dalšími institucemi sama o sobě není institucionalizována

Pro úspěšný výkon sociální práce a zajištění důstojné úrovně života je v mnoha případech také nutná spolupráce s dalšími institucemi, jako jsou obecní úřad, úřad práce, který zodpovídá za proces výplaty dávek sociálního zabezpečení, dále pak školy, policie či lékaři, jejichž diagnóza je pro zařazení do služby v mnoha případech nutná. Z rozhovorů nicméně vyplývá, že tito aktéři/instituce často se sociálními službami nebo klienty nespolupracují, v extrémních případech výkon sociální práce dokonce maří. V případě prvního úryvku je o to více paradoxní, že se v případě popisovaných zaměstnanců Úřadu práce jedná o sociální pracovníky – tedy o „kolegy“ z oboru:

*(...) je to kluk, je to, celý život žije na ulici, kdysi se pokoušel o nějaký příspěvky na živobytí, tak ho samozřejmě pracovníci, což nám dělají běžně, že oni tady těm bezdomovcům jako moc nepomáhají, naopak je většinou vylifrujou, ona ho tam strašně jako ponížila, potupila a on řekl, že už nikdy pro nic nejde, jako na žádný úřad. (terénní pracovníce – uživatelé návykových látek)*

*Vůbec tam jako to myšlení není, že vy jako vymýšlíte, jak by ten člověk mohl zůstat v tom svém prostředí. Vy toho doktora k tomu tak potřebujete. A on je tak nedostupný, nevstřícný vůči tomu, že vám prostě shodí všechny návrhy, že tam jako chodíte, orodujete za toho člověka, jdete tam s ním, stokrát mu voláte, a jim je to stejně prostě jedno. (pracovnice – lidé s duševním onemocněním)*

Pracovníci v organizacích poskytujících sociální služby přitom potenciál ve spolupráci s dalšími institucemi (resp. spolupráci ve smyslu osvěty) vnímají:

*A teď, já jako třeba vidím cestu přes ty policajty, kteří jako stabilně ji sem každý týden vozí do Teplic, do nemocnice, tady si ji nechají dva dny, dají jí nějaký depot, něco, odvezou ji. Jo, že vlastně i ty policajti by měli být edukováni v tom, co se okolo té paní děje. (pracovnice – lidé s duševním onemocněním)*

Kromě nedostatečné informovanosti má však na spolupráci s institucemi negativní vliv i mocenská asymetrie, která panuje mezi zdravotnickými profesemi či úřady na jedné straně a sociálními službami na straně druhé a kterou demonstrují i úryvky výše. V případě interakce s úřady se projevuje např. potřebou neustále obhajovat konkrétní činnosti, vyjednávat svoji pozici, ale i obecně potřebnost dané služby. V případě interakce se zdravotníky šlo např. konkrétně o spor ohledně kompetencí při péči o seniory. Tato témata se v rozhovorech objevila vícekrát.

Přesto dotazovaní pracovníci a pracovnice zmiňovali i příklady spolupráce, která byla pro obě strany přínosná a funkční. Takové zkušenosti se často zakládaly nikoli na koncepčně nastavené kooperaci, nýbrž na neformálních, a tedy lehce narušitelných vazbách, které mohou rychle zaniknout v případě jakékoli změny podmínek – např. změny personálního obsazení, vedení institucí či politické reprezentace v případě úřadů.

Problém, na který chceme upozornit, je fakt, že spolupráce mezi organizacemi poskytujícími sociální služby a zmíněnými institucemi sama o sobě není institucionalizována, nemá jasné parametry, pravidla a podmínky. Proto považujeme tuto skutečnost za další faktor, který může přispívat k nedostupnosti důstojného života.

## 4. Disproporce v míře a způsobu, jak organizace působí v rámci lokality

Mezi organizacemi, které se účastnily výzkumu, se poměrně výrazně lišil způsob, jakým působily v prostoru, a to, jak a zda v něm vyhledávaly klienty. V případě organizací, které se věnují lidem bez domova či uživatelům návykových látek, činí pobyt v terénu většinu pracovní doby, zároveň zde kromě monitoringu lokalit, ve kterých se klienti běžně vyskytují, probíhá aktivní vyhledávání nových vyloučených lokalit či potenciálních klientů. V jiných organizacích (např. námi navštívená NZDM) je čas strávený v terénu omezený, depistáž fakticky neprobíhá, chodí se pouze cíleně do lokalit, o kterých se ví, že se zde klienti vyskytují, nebo depistáž probíhá pouze na základě tipů veřejnosti. V některých případech (např. sociálně aktivizační služba pro rodiny s dětmi, pečovatelská služba) jsme se dozvěděli, že depistáž neprobíhá vůbec, a to z kapacitních důvodů či kvůli nedostatku finančních prostředků.

Paralelně vedle sebe působí několik komunikačních kanálů, pomocí nichž se informace o prostoru šíří. Tvoří je jednak spolupráce jednotlivých organizací, ale i úřadů, samosprávy či škol i lékařů. Informace o výskytu potřebných lidí však poskytují i běžní občané žijící v dané komunitě, a to i prostřednictvím sociálních sítí:

*Protože vlastně součástí té terénní práce je takzvaná depistáž, vyhledávání nových míst, kde se zdržují klienti. Když dostaneme od někoho nějaký tip, že ve křoví viděli přístřešek, nebo že se tam potulují bezdomovci, tak my to jedeme jako zkontrolovat, okouknout tu situaci, a případně to zmonitorovat a udělat si třeba nové stanoviště. (terénní pracovníce – uživatelé návykových látek)*

Tato spolupráce je v zásadě čistě neformální a často zcela spontánní. V rámci šetření jsme se nedozvěděli o funkčním mechanismu, pomocí kterého by byly znalosti o prostoru a v něm se vyskytujících lidech systematicky shromažďovány. Penzum znalostí o lokalitě – místní a osobní znalost (slovy dotazovaného pracovníka) – je v mnoha případech rozsáhlé. Pracovníci a pracovníce organizací vědí, kde se potenciální potřební nachází, a mají většinou přehled o tom, zda v daném prostoru působí nějaké služby, event. jaké konkrétně. Z různých důvodů ale nemají legitimní příležitost se situací sami něco učinit:

*Jenže my jsme zjistili, právě na základě spolupráce s OSPODem, že to území ORP<sup>2</sup> je vlastně těmi terénními službami strašně nepolíbený. Velký město, dejme tomu [ORPA] je dobře zasítované sociálními službami, ale okolo už je prostě bída a třeba na [obci B, součástí území ORP – pozn. O. D.] mají dvě pracovníce na měšťě, který dělají takový to vítání občánků a balíčky pro seniory, a to je tak jejich sociální práce. A tam už prostě ty lidi nemají šanci. (vedoucí pracovníce – sociálně aktivizační služba pro rodiny s dětmi)*

Vznikají tak prostory obhospodařované a také prostory neobhospodařované – lokality, kde lidé žijí pod úrovní důstojného života, aniž by v dosahu fungovala vhodná sociální služba.

Jaké jsou další možné příčiny špatné dostupnosti sociálních služeb?

## 5. Nerovné geografické podmínky jako zdroj „děr“ v síti sociálních služeb

Z našich zjištění vyplývá, že tyto „díry“ jsou z části způsobeny geografickými podmínkami regionu. Rozmístění a působení organizací poskytujících soci-

ální služby do značné míry kopíruje sídelní strukturu daného regionu. Sídli převážně ve větších obcích v regionu, v tzv. obcích s rozšířenou působností. Jak bylo zmíněno v metodologické části, výzkum se převážně odehrával ve dvou takto vytyčených lokalitách. Sociální služby povětšinou sídlí ve větších obcích, což je logické vzhledem k vyšší koncentraci obyvatel a s ní souvisejícím větším výskytem klientů sociálních služeb, ale některé činnosti vykonávají i v území mimo obec. Náš předpoklad, že by působnost služeb kopírovala území ORP, se tím pádem nepotvrdil:

*Ne, spousta služeb má tímto způsobem definovaný okruh osob tím, že mají bydliště na území ORP. Někde mají dojezdovou vzdálenost a někde tam vyloženě pracují s tím pojmem [území kolem obce A] a okolní obce a někde vyloženě [ORP A] třeba. (metodik – organizace poskytující více služeb)*

Z rozhovorů s dalšími sociálními pracovníky pak vyplývá, že zvolený rádius působnosti služby kolem velké obce, je veskrze výsledkem pragmatické úvahy (všechny ty ostatní obce, který teda nám dávaly nějaký smysl, ne všechny, že jo). Odvíjí se od finančních možností, personálních kapacit, spádovosti škol v případě NZDM, nebo i skutečnosti, zda je zde možnost dopravy do dané lokality (zda služba disponuje auty nebo jak je lokalita (ne)dostupná pomocí veřejné hromadné dopravy):

*Já si nedovedu představit, že bych jezdil po šedesáti obcích kolem [obce A] (...) To bysme museli ten tým rozšířit o dalšího člověka minimálně. (...) Ono třeba v [obci E] v terénu v [jméno organizace], tak tam mají teréňáky pro tu [obec E] a pak mají teréňáky i pro to [území ORP E]. (terénní pracovník – lidé bez domova)*

Velikost spravovaných území ORP se navíc v rámci krajů výrazně liší, ORP často ani není uprostřed spravovaného území. Vzniká tak situace, kdy ve větší obci působí dokonce i více služeb, které se zaměřují na totožnou cílovou skupinu. Na periferii zase vznikají oblasti geograficky, ale i mentálně vzdálené od centra, v němž sídlí sociální služby. V jiných případech jsou zase ORP tak blízko u sebe, že služby hranice jejich území dokonce překračují:

*(...) do [obce K], tam byli klienti, požádali nás tenkrát starosta [obce K], tak jsme jezdili prostě do [obce K]. Protože tam ten starosta se na tom podílel nák finančně, a my jsme tam dojížděli, ačkoliv to bylo na celý den. (vedoucí pracovnice – pečovatelská služby)*



## 6. Nedostatečné vymezení vztahů mezi organizacemi, samosprávami a státní správou

Úryvek výše zároveň demonstruje i další faktor, a to přístup představitelů samosprávy v dotčených obcích. Obce dle zákona č. 128/2000 Sb. mají v samostatné působnosti<sup>3</sup> obecnou povinnost „postarat se o občany“, konkrétní podoba pomoci ale specifikována není. Dostupnost služby v obcích na periferii (typicky obce druhého či prvního stupně) se tak značně odvíjí od faktu, zda tamější samosprávy podpoří konkrétní organizaci ze svého rozpočtu. To však závisí výlučně na rozhodnutí představitelů samosprávy – starosty, rady, zastupitelstva obce – a toto rozhodnutí nemá možnost ovlivnit ani krajský úřad, neboť se jedná o činnost vykonávanou v samostatné působnosti (dále viz kapitola o přenesené působnosti):

*No, když bych uvedl jako příklad [lokality kolem obce B], tam bývaly největší problémy spíš z toho důvodu, že tam bývala a je spousta varen, na to se nabaluje ta problematika i osob bez přístřeší. Tam ale město nemělo nikdy zájem moc jako to úplně nějakým způsobem řešit. (vedoucí pracovník – lidé bez domova)*

V centrech s větší koncentrací obyvatel oproti tomu může fungovat sociální služba i navzdory nepřízní samosprávy, i když je limitována pouze financováním z kraje:

*Takže tady nefungovala nikdy žádná sociální služba, kromě my jsme se tady nějak prodrali onehdá, když nám kraj slíbil, že prostě: „Vezměte si to prosím vás, ať tady aspoň něco je.“ V tom roce 2005: „Vezměte si, ať tady aspoň něco je, a my vám to budeme prosím vás ale víme že [obec F] vám nikdy nic nedá. (vedoucí pracovník – uživatelé návykových látek)*

Financování krajem se nicméně odvíjí od platné legislativy a koncepce sociálních služeb kraje. Organizace poskytující sociální služby si musí zažádat o vstup do tzv. sítě sociálních služeb. Zároveň je třeba, aby na krajském úřadě zaregistrovaly ty obce, ve kterých budou působit. Tento proces je nicméně dle našich zjištění zdoluhavý a neumožňuje organizacím adekvátně reagovat na nově vytvořené vyloučené lokality, resp. poskytnout své služby dalším potenciálním klientům. Kromě lokalit obhospodařovaných a neobhospodařovaných tak vznikají i lokality obhospodařované tzv. načerno:

*Dříve jsme to dělali tak, že jsme hele tamhle je problém, jezdili jsme tam. Ale dneska to nejde, že jo. Dneska musíte napsat spousta papírů na další místo, který*

3 Pod pojem samostatná působnost lze dle zákona o obcích (č. 128/2000 Sb.) zařadit všechny činnosti a záležitosti, které obec vykonává a o kterých rozhoduje nezávisle na státních orgánech a orgánech krajů. Naopak přenesenou působností se rozumí soubor úkonů a agend, které obce vykonávají dle nařízení vyšších orgánů státní správy. Více o této problematice se čtenář dozví v kapitole č. 6.

*chcete, a za půl roku, za rok vám to přiklepnou. Je tam problém, ale já tam teďka nemůžu, protože tam nesmím.*

*A fakt tam nejedete?<sup>4</sup>*

*No nejedeme tam. Jo, my zkoušíme jiný jako, tady v [obci T], zkuste do [obce S], ale my tam jakoby jet nesmíme. To je průšvih jako blázen, když jedete někam, kde to nemáte jako v síti a nemáte to registrovaný. (...) Kdybych zjistil, že ten problém je velký, tak tam jedeme na zapřenou a uviděli bychme co dál. (vedoucí pracovník – uživatelé návykových látek)*

Příčinou však nemusí být nutně to, že by danou obec neměla žádná organizace tzv. registrovanou. V praxi jsme se setkali s případem, kdy si obec zaregistrovala jiná, konkurenční organizace, která zde ale služby neposkytuje v žádoucím rozsahu:

*Ale třeba [obec T], že jo, ten má [službu z obce R], že jo. Jako nemůžeme se cpát. [Služba z obce R] tam právě nejedí. Takže [v obci T] si stěžují, že tam nemají terén. [Služba z obce R] tam nejedí, nám si stěžují. Tak my, že si musí stěžovat tam. (terénní pracovnice – uživatelé návykových látek)*

V roce 2018 rozhodl Ústavní soud ČR o tom, že tím, kdo je povinen zajistit dostupnost sociálních služeb dle individuálních potřeb klientů, je právě kraj. Z rozhovorů, které se uskutečnily na sociálním odboru krajského úřadu vyplývá, že si jsou této povinnosti na krajském úřadě vědomi:

*My se snažíme, aby ty služby byly dostupné v celém kraji, zjišťujeme, jaká je ta potřeba, a právě ta potřeba se ukazuje v tom akčním plánu. Tam máme uváděné ty kapacity, jaké jsou aktuální a jaké by byly ty kapacity optimální.*

*Tu potřebnost zjišťujete prostřednictvím těch metod jako toho komunitního plánování. Že máte jako kontakty s těmi lidmi v tom místě a tam se prostě pořád doptáváte.*

*Zjišťujeme to hlavně prostřednictvím pracovních skupin regionu. (...) Kromě toho, že nám s tím pomáhají ty pracovní skupiny, tak my i jednáme individuálně s poskytovateli sociálních služeb a zjišťujeme jaká je ta aktuální potřeba, jak jsou vytížené. (referentka A – Odbor sociálních věcí Krajského úřadu Ústeckého kraje)*

V konfrontaci s poznatky výše je však nutné konstatovat, že tato činnost není dostatečná. Ať už jde o to, že v síti existují díry, oblasti, ve kterých žádná služba

4 Podtržení je užito pro odlišení dotazů/uvozuujících vět výzkumníka či výzkumnice.

nepůsobí, ale i o to, že činnost služeb, které mají daný prostor zaregistrovaný, není kontrolována a vymáhána. Mohou zde působit také další různé příčiny od nedokonalé metodiky kontroly a monitoringu přes personální a finanční kapacity po legislativní bariéry.

Posledním aktérem, který byl záměrně uveden až nyní, je sociální práce na obci. Sociální práce na obci patří mezi činnosti, které obce vykonávají v přenesené působnosti. Tedy na rozdíl od výkonu v samostatné působnosti podléhá nebo by alespoň měla podléhat metodice a kontrole kraje, resp. státu (MPSV) coby vyšší správní jednotky:

*Nicméně, jak říkáte ty obce jsou autonomní, a to co po nich chce asi jakoby stát, tak to je jedna věc, jakoby klasický výkon té sociální práce, depistáže a podobně, ale z hlediska toho plánování do toho není možný v podstatě vůbec zasahovat. (referentka B – Odbor sociálních věcí Krajského úřadu Ústeckého kraje)*

A právě v této oblasti vnímáme další dva základní problémy, které mají vliv na dostupnost důstojného života, jejichž projevem jsou právě „díry“ v systému. Výše jsme popsali, že činnost sociálních služeb v určité lokalitě je do značné míry predisponována postoji samosprávy a rozhodnutími, jež činí v rámci samostatné působnosti.

Ukazuje se ale, že k problému může přispívat i výkon sociální práce v přenesené působnosti. Tato problematika je natolik komplexní, že jí věnujeme celou následující kapitolu. Obce s rozšířenou působností (3. stupeň) a obce s pověřeným úřadem (2. stupeň) mají ze zákona (v prvním případě zákona o sociálních službách, v druhém případě zákona o hmotné nouzi) povinnost vykonávat sociální práci v přenesené působnosti. Tedy je na ně delegována část agendy kraje, resp. jeho sociálního odboru, a Ministerstva práce a sociálních věcí coby vyšších správních jednotek. Dle našich zjištění je však tato pozice a její činnost často redukována, faktická sociální práce se tak na obci vůbec nemusí vykonávat:

*(...) a třeba na [obci s pověřeným úřadem B] mají dvě pracovnice na městě, který dělají takový to vítání občánků a balíčky pro seniory, a to je tak jejich sociální práce. A tam už prostě ty lidi nemají šanci. (vedoucí pracovnice – sociální aktivizační služba)*

Nebo se vykonává pouze na území dané obce s rozšířenou působností (ORP), nikoli mimo:

*Tady třeba [obec A], ORP, tak jako mají nějaké teréňáky, ale ti dělají jenom [obec A], rozhodně nezasahují někde. A měli by mít, tuším, že tři ty terénní pracov*

*níky, dostávají na to dotace. A tam záleží, jak si to to město nastaví a nikdo je nekontroluje.* (vedoucí pracovnice – organizace poskytující služby více cílovým skupinám)

Takový postup je v rozporu se zákonem o sociálních službách. Podle § 92 totiž obecní úřad obce s rozšířenou působností má vykonávat sociální práci v rámci celého území spravovaného obvodu, tedy i mimo obec jako takovou.

Sociální pracovníci a organizace poskytující sociální služby pak spolu často ani nekomunikují, i když i tato povinnost dle našeho pohledu ze zmíněného paragrafu zákona o sociálních službách vyplývá, ačkoli není přesně specifikováno, jak by měl jejich vzájemný kontakt probíhat. Na poptávce a zajištění sociální služby se podílí samospráva (např. starosta) v rámci samostatné působnosti:

*Jako z města? Sociální pracovníci moc ne. Já se moc nesetkávám s tím, že by město mělo, nebo obce, malé obce, moc sociálních pracovníků. To je jedna věc, ale já musím říct, že už druhým rokem spolupracujeme se starosty obcí a musím říct, že nás teda zabezpečují, pomáhají nám finančně, neříkám, že to jsou závratné částky, ale mají zájem o své občany. (...) Ale sociální pracovníci jako takoví, s těmi se moc nesetkávám.* (vedoucí pracovnice – pečovatelská služba)

Komunikační toky mezi hlavními vykonavateli sociální práce, kterými jsou organizace poskytující sociální služby, kraj, obecní úřady a samosprávy v námi sledovaném kraji, tak lze shrnout následovně: Existuje mezi nimi mnoho neformálních forem komunikace – neformálních v tom smyslu, že jejich průběh, podoba či frekvence nejsou vymezeny a strukturovány legislativou, nemají danou závaznost, jsou spontánní a často jsou závislé na osobních znalostech a známostech, preferencích či sympatiích. Taková komunikace se realizuje v rámci pracovních skupin, komunitního plánování nebo i individuálních setkání.

Co se týče formálních forem komunikace, ty probíhají jednak mezi krajem a organizacemi poskytujícími sociální služby (organizace žádají o zařazení do sítě, o registraci, získávají dotace, vykazují výkony, kraj je kontroluje) a mezi krajem a sociální prací na obci. Problém tak z našeho pohledu právě spočívá v tom, že ostatní vztahy nejsou vymezeny, nejsou stanovena pravidla, kompetence a vzájemné povinnosti.

## Shrnutí

Cílem této kapitoly bylo zpravit čtenáře a čtenářky o faktorech, které ovlivňují, resp. přímo ztěžují činnost neziskových organizací poskytujících terénní služby, lze je tedy chápat jako hlavní bariéry výkonu současné kontaktní práce. Konstatujeme, že vlivem těchto faktorů v mnoha situacích nelze zvyšovat životní úroveň klientů, kterým je sociální služba poskytována, dochází tak pouze k zabraňování dalšímu propadu, a ani to se často nepodaří. Faktory ještě jednou shrneme:

1. Problém shledáváme jednak v úzké specializaci sociálních služeb, jež jsou limitované zákonem o sociálních službách, což brání zlepšení situace klientů, kteří splňují kritéria více cílových skupin zároveň.
2. Dalším faktorem je nedostupnost bydlení, který se netýká pouze klientů terénních programů nebo služeb pro osoby bez domova, ale vyjma pečovatelské služby a nízkoprahových služeb pro děti a mládež fakticky všech služeb. Z rozhovorů vyplývá, že bez stabilizace bydlení není možné sanovat ani primární problém (jako např. závislosti, psychické onemocnění).
3. Činnost terénních sociálních služeb ale ovlivňuje i spolupráce s dalšími institucemi, jako je policie, úřady či lékaři, která je v některých případech nezbytně nutná. To souvisí s mocenskou nerovností mezi nejasně artikulovanou, nevydobytou pozicí sociální práce oproti etablovaným institucím.
4. Ke zlepšení situace klientů nebo vůbec k jejich kontaktování často ale nedochází kvůli tomu, že organizace neprovádí v některých případech – především z finančních důvodů – v dostatečné míře depistáž. Na druhou stranu organizace a jejich pracovníci a pracovnice často disponují rozsáhlými znalostmi prostoru, nemají ale – vyjma osobní, spontánní komunikace – legitimní příležitost, jak znalosti předat nebo je jinak zužítkovat pro pomoc potenciálním klientům.
5. Výkon terénní sociální práce nicméně do velké míry predisponují i „objektivní“ geografické podmínky. Působení organizací se soustřeďuje do míst s velkou sídelní hustotou. Organizace pak zvládnou „obhospodařit“ pouze přilehlé obce v závislosti na svých kapacitách.
6. A posledním identifikovaným faktorem je spolupráce a komunikace se samosprávou a státní správou. Státní správa, reprezentovaná krajem, do značné míry určuje či ovlivňuje financování, ale i prostor, v němž sociál-

ní služby budou působit. Na financování se však zčásti podílí, resp. často nepodílí i samospráva obcí. Považujeme za důležité zdůraznit příklady nefunkční sociální práce na obci, tedy výkonu v přenesené působnosti, k čemuž jsou obce ze zákony povinovány. Tato problematika je natolik komplikovaná a zároveň důležitá, že jí věnujeme celou následující kapitolu.

Tento výčet samozřejmě není vyčerpávající. To, zda dojde ke zlepšení situace klientů, do jisté míry ovlivňuje samotná kvalita péče jednotlivých organizací, jak je služba odborně podpořena. Na tyto aspekty jsme se ve výzkumu nezaměřovali, což bylo dané i naším profesním zaměřením, námi prezentované faktory jsou tedy především strukturální povahy. Troufáme si však tvrdit – a naše zjištění to potvrzují – že ani sebekvalitnější služba strukturální bariéry překonat nemůže.



## Bibliografie

Iniciativa za bydlení. (2021). *Bydlení jako problém. Zpráva o vyloučení z bydlení 2021*. [online]. Dostupné z: <https://socialnibydleni.org/wp-content/uploads/2021/08/Bydleni-jako-problem-2021.pdf> [citováno 20. 6. 2022].

Ústavní soud. (2018). *Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2637/17*. [online]. Dostupné z: [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Publikovane\\_nalezy/2018/I.\\_US\\_2637\\_17\\_an.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezy/2018/I._US_2637_17_an.pdf) [citováno 20. 6. 2022].

*Zákon o obcích* č. 128/2000 Sb. [online].

Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128> [citováno 20. 6. 2022].

*Zákon o pomoci v hmotné nouzi* č. 111/2006 Sb. [online].

Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-111> [citováno 20. 6. 2022].

*Zákon o sociálních službách* č. 108/2006 Sb. [online].

Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-108/zneni-20220201> [citováno 20. 6. 2022].