

Univerzita Karlova v Praze  
Fakulta humanitních studií

Katedra řízení a supervize v sociálních a zdravotnických organizacích

Bc. Tomáš Kodiš

**Postoj vedoucích pracovníků orgánů sociálně-právní ochrany dětí k trendům daným  
velkou novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí jako východisko pro řízení  
procesu zvyšování kvality poskytované práce orgánů sociálně-právní ochrany dětí**

*Diplomová práce*

Vedoucí práce: PhDr. Olga Šmídová, Ph.D.

Praha 2017

### **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu. Současně dávám svolení k tomu, aby tato práce byla zpřístupněna v příslušné knihovně UK a prostřednictvím elektronické databáze vysokoškolských kvalifikačních prací v repozitáři Univerzity Karlovy a používána ke studijním účelům v souladu s autorským právem.

V Praze dne 3. 5. 2017 Tomáš Kodiš

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucí práce PhDr. Olze Šmídové, PhD., za podnětné konzultace a diskuze nad současnou podobou systému sociálně-právní ochrany dětí v České republice. Mgr. Věře Rožkové jako své vedoucí na předchozím pracovišti, Mgr. Bc. Janě Klinecké, DiS., a Mgr. Janě Machové jako v tomto pořadí svým vedoucím v současném působišti za možnost podílet se na činnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí na dvou úrovních, získat zkušenosti a ovlivňovat jejich chod snad směrem k pojetí dobré praxe a všem pěti mnou zpovídaným vedoucím pražských OSPOD za příjemné a podnětné rozhovory, které se zavázaly podstoupit i s možným rizikem, že vše, co řeknou, může být použito proti nim a své manželce Veronice a dceři Elišce, které mě při psaní chodily pozdravit, podporovat, i popohánět.

## Obsah

Obsah.....	4
Abstrakt .....	6
ÚVOD .....	8
1 METODOLOGIE VÝZKUMNÉHO ŠETŘENÍ .....	11
1.1 Design výzkumu a výzkumné otázky .....	11
1.2 Cíle výzkumu.....	12
1.3 Konceptuální rámec výzkumu .....	13
1.3.1 Výzkumný problém.....	13
1.3.2 Klíčové koncepty a základní teoretický rámec .....	14
1.4 Výzkumný vzorek.....	16
1.5 Expertní interview .....	17
1.6 Metodologie zpracování získaných dat .....	20
1.6.1 Kódování.....	20
1.6.2 Konstrukce teorie .....	22
1.7 Etické otázky výzkumu.....	22
1.8 Stav výzkumného zpracování tématu, případně témat obdobných .....	23
2 SOCIÁLNĚ-PRÁVNÍ OCHRANA DĚTÍ JAKO POJEM A OBOR .....	27
2.1 Pojem sociálně-právní ochrana dětí.....	27
2.2 Stručný nástin vývoje systémů ochrany práv dětí ve světě.....	29
2.3 Historické souvislosti sociálně-právní ochrany dětí v České republice a státních útvarech jí předcházejících.....	30
2.4 Stav současné právníúpravy sociálně-právní ochrany dětí v České republice .....	35
3 VELKÁ NOVELIZACE - VÝCHODISKA, PROCES ZMĚNY .....	40
3.1 Kotterův osmibodový proces změny jako východisko posuzování změn daných velkou novelou .....	40
3.2 Představení vedoucích OSPOD, které se účastnily výzkumu a jejich pozice na pracovištích OSPOD v souvislosti se změnovým procesem .....	42
3.3 Vyvolání vědomí naléhavosti změny .....	45
3.4 Vytvoření „obrazu krize “ .....	49
3.5 Sestavení transformačního týmu .....	51
3.6 Tvorba vize a strategie změny .....	52
3.7 Komunikace transformační vize .....	53
3.8 Delegování v širokém měřítku.....	56
3.9 Vytváření krátkodobých vítězství a jejich využití při podpoře dalších změn.....	59

3.10 Výzvy pro další inovace nastavení systému sociálně-právní ochrany dětí v ČR .....	59
3.11 Komparace systému ochrany práv dětí s dalšími zeměmi s transformační zkušeností .....	64
4 VYHODNOCOVÁNÍ SITUACE DÍTĚTE A INDIVIDUÁLNÍ PLÁNOVÁNÍ .....	69
4.1 Povinnost vyhodnocení situace dítěte a rodiny .....	69
4.2 Vyhodnocování situace dítěte po účinnosti tzv. velké novely.....	74
4.3 Vyhodnocení vhodného postupu v případě zjištění akutního ohrožení dítěte .....	78
4.4 Hodnocení možnosti odebrání dítěte do institucionální péče a postoj vedoucích k možnému snížení jejího podílu v systému sociálně-právní ochrany dětí.....	81
4.5 Hodnocení možností náhradní rodinné péče .....	83
4.6 Individuální plánování .....	86
4.7 Případové konference .....	88
4.8 Srovnání s pohledem kontrolního orgánu.....	89
5 STANDARDIZACE KVALITY VÝKONU SOCIÁLNĚ-PRÁVNÍ OCHRANY DĚTÍ.....	92
5.1 Řízení kvality .....	92
5.2 Postoj vedoucích ke standardizaci .....	96
5.3 Přístupy k tvorbě standardů kvality.....	97
5.4 Současný pohled na standardizaci .....	98
5.5 Hodnocení přínosů standardizace .....	99
5.6 Pohled Magistrátu hl. m. Prahy na plnění standardů kvality .....	100
6 DISKUZE .....	101
ZÁVĚR .....	109
LITERATURA.....	112
Příloha č. 1 .....	<b>Chyba! Záložka není definována.</b>
Příloha č. 2 .....	<b>Chyba! Záložka není definována.</b>

## Abstrakt

Předkládaná diplomová práce se zabývá problematikou zavádění změn v oblasti sociálně-právní ochrany dětí. V roce 2012 byl významně novelizován zákon o sociálně právní ochraně dětí. Velká novela, jak tuto novelizaci v práci nazývám, přinesla na základě inspirace britským modelem sociálně-právní ochrany dětí významné změny, které se nejvýrazněji odrazily v pojetí oblasti náhradní rodinné péče, ve zvýšení participace klientů formou průběžného vyhodnocování situace dítěte a individuálního plánování. Za účelem sjednocení běžné praxe a zajištění její kvality byla zvolena k dosažení těchto cílů standardizace kvality sociálně-právní ochrany. V provedeném kvalitativním výzkumu mapuji postoje, které měly k těmto změnám vedoucí oddělení sociálně-právní ochrany dětí zkoumaných pražských orgánů sociálně-právní ochrany dětí při úradech městských částí. Dále se, za použití Kotterova osmibodového procesu změny, zabývám tím, nakolik se tyto postoje odrazily do praxe vedoucích při řízení jejich oddělení a při facilitaci změnového procesu pro pracovníky těchto oddělení. V druhém sledu byl výběr vedoucích pro výzkum veden motivem představit tzv. dobrou praxi. Z toho důvodu jsou informace také stručně srovnány s výsledky kontrol prováděných nadřízeným orgánem, Magistrátem hlavního města Prahy.

Klíčová slova: sociálně-právní ochrana dětí, vedoucí oddělení, postoj ke změně, implementace změny, vyhodnocování situace dítěte, individuální plán ochrany dítěte, standardy kvality, osmibodový proces změny

This diploma thesis deals with the issue of introducing changes in area of social and legal child protection. In 2012, social and legal child protection act was significantly amended. The great innovation of this act has brought about significant changes, based in inspiration from the British model of social and legal child protection, which most strongly reflected in the concept of foster care, in increasing the participation of services users through continuous assessment of the child's situation and individual care planning. In order to unify common practice and ensure its quality, it has been chosen to achieve these objectives of unification the quality standards. In my qualitative research I am charting the attitudes of Departments of social and legal child protection at Prague Town district offices. Furthermore, using Kotter's eight-

point process of changes, I search how much these attitudes have been reflected in the practice of managing their departments and facilitating the change process for the staff of these departments. In the second round, the selection of researched leaders was guided by the idea of introducing „good practice“. For this reason, the information is also briefly compared with the results of inspections carried by Prague City Hall.

Keywords: social and legal child protection, department leaders, change attitude, change process, child situation evaluation, individual care planning, quality standards, eight-point process of changes

## ÚVOD

S určitou nadsázkou je možné začít tvrzením, že v oblasti sociálně-právní ochrany dětí jde zejména o to, že všichni její aktéři sedí doslova na sudu se střelným prachem a doutnající rozbuškou. Různé aktuální mediální disputace totiž ukazují na to, že na sport a na výchovu dětí a prohlédnutí nedostatků v ní existuje velké množství odborníků.

Předkládaná diplomová práce se bude snažit utvořit plastický obrázek toho, jak se linioví vedoucí, vedoucí oddělení nebo odborů sociálně-právní ochrany dětí obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, staví k současné podobě zákona o sociálně-právní ochraně dětí<sup>1</sup>, který byl naposledy podstatně měněn tzv. velkou novelou v roce 2012<sup>2</sup>. Od následujícího roku nabyla novela účinnosti a v době, kdy vzniká tato práce, máme za sebou již čtyři kalendářní roky a několik měsíců, po které se v České republice zákonem v této podobě řídíme. Tuto novelu budu s ohledem na význam, který jí přikládáme v souvislosti s jí započatou změnou nastavení systému sociálně-právní ochrany dětí, v celé práci nazývat právě jako velkou novelu.

Nastal tak nejvyšší čas zhodnotit dopady velké novely a změnových procesů s ní spojených. O tom, zda je velká novela v běžné praxi uskutečnitelná, jaké jsou její praktické nedostatky, se živě diskutuje v odborné praxi, na sociálních sítích, apod. Já se v následujícím textu budu zabývat spíše tou částí, která by se dala nazvat duchem zákona. Tedy trendy a záměry, kvůli kterým novela vznikla, směřování v pojetí a filozofii sociálně-právní ochrany dětí v naší zemi.

V práci tedy z hlediska tohoto pojetí zůstanu na úrovni právního rámce a kultury výchovy dětí a péče o ně v naší republice a podívám se na novelu očima jedněch z nejpovolanějších. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí totiž definuje ve svém § 4 několik různých úrovní orgánů sociálně-právní ochrany dětí. Tou úrovní, na které se vykonává drtivá většina úkonů se sociálně-právní ochranou dětí souvisejících, je úroveň obecních úřadů obcí s rozšířenou působností.

Budu si všímat toho, jak vedoucí oddělení nebo odborů zajišťujících sociálně-právní ochranu dětí na této úrovni přistupují k novým trendům jejího výkonu a zda a jak vedou k těmž

---

<sup>1</sup>Základní pramen byl schválen jako zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně právní ochraně dětí.

<sup>2</sup>Tzv. velká novela byla schválena jako zákon č. 401/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně právní ochraně dětí. Konečné schválení bylo po vetu prezidenta republiky Václava Klause Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR učiněno dne 7. 11. 2012.



řadové zaměstnance, tedy sociální pracovníce, kurátory pro mládež a specialisty na agendu náhradní rodinné péče. Vnímám totiž právě vedoucí oddělení nebo odborů za klíčové pracovníky v celém systému, kteří mají nepopiratelný vliv na to, jak zavádění jakýchkoliv změn v systému bude úspěšné, jak budou tyto legislativní změny interpretovány a nač bude kladen při implementaci změn největší důraz. V práci budu velkou pozornost věnovat jejich postojům ke změnám, vnímání jejich významu a definování vlastní podoby tzv. dobré praxe konané v duchu těchto legislativních změn. Pro účely práce jsem si ze všech nových trendů vybral nástroj zvyšování participace klientů na procesu zjišťování situace a tvorby cílů poskytované péče, tedy proces průběžného vyhodnocování a individuálního plánování.

Tento výběr vyplývá zejména z toho, že popsání všech velkou novelou kodifikovaných změn by přesahovalo běžný rozsah diplomové práce. Vyhodnocování a individuální plánování je mezi nástroji sociálně-právní ochrany dětí novinkou, která přináší již v oblasti sociálních služeb úspěšně odzkoušené způsoby emancipace klientů, uživatelů služeb, a jejich zapojování do rozhodování o jejich vlastních osudech. Dalším nepochybným záměrem tohoto směru inovace systému sociálně-právní ochrany dětí je větší humanizace celkové péče o klienty systému, tedy o děti.

Dalším úhlem pohledu je pak otázka zavádění kvality do systému sociálně-právní ochrany dětí. Formou zavádění standardů kvality se kvalita stala jedním z prvků zaváděných velkou novelou. V porovnání s dalšími prvky se však do určité míry vymyká. Je to tím, že zavádění kvality není samostatnou metodou sociální práce stojící vedle ostatních metod, ale postup poskytnutí sociálně-právní ochrany dětí stanovenými a možnými metodami zastřešující. Mělo by tak docházet k tomu, že postupy použité v typově podobném případě například v Praze a v Ostravě budou taktéž srovnatelné, systém se stane celkově předvídatelnější a jeho výstupy lépe vykazatelné a sledovatelné. Zároveň však může přinášet standardizace i nové dilema, kdy se může dostat do rozporu s předním hlediskem sociální práce, za které považuji individuální přístup k situaci klienta a jejímu řešení.

K práci tedy přistupuji z pozice sociálních pracovníků, kteří se věnují problematice managementu práce v oblasti sociálně-právní ochrany dětí, řízení kvality této činnosti a zároveň zachování základních principů sociální práce coby vědního i aplikovaného oboru.

Práci jsem se rozhodl s ohledem na to, že mapuje nové trendy, které ještě nejsou komplexně zcela teoreticky popsány, ani se neodráží ve významném množství výzkumných

prací, pojmout spíše výzkumným způsobem. Neobsahuje tak tradiční dělení na teoretickou a empirickou část, ale obě tyto složky vzájemně propojuje.

Po úvodní části je tak popsána metodologie a výchozí pozice uskutečněného kvalitativního výzkumu, jsou popsány další výzkumné poznatky relevantní pro tuto práci a následně již jsou zpracována jednotlivá výzkumná zjištění, která jsou následně teoreticky podložena z dostupných zdrojů a dále reflektována. Cílem bylo poskytnout plastický obraz reálné podoby realizace změnových procesů v oblasti sociálně-právní ochrany dětí na příkladu pěťivybraných pražských orgánů sociálně-právní ochrany dětí a s použitím Kotterova osmibodového modelu změny. Ke způsobu výběru těchto pracovišť se více vyjádřím v metodologické části diplomové práce.

V práci se odráží i další změny, které vešly v účinnost až s přijetím nového občanského zákoníku<sup>3</sup> a jsou tedy v platnosti od začátku roku 2014.

Na závěr této úvodní části považuji za důležité uvést, že sám jsem po dobu již prakticky jednoho desetiletí vykonával sociálně-právní ochranu dětí na zkoumané úrovni jako kurátor pro mládež na úřadu jedné z pražských městských částí, od června roku 2015 jsem pak postoupil na krajskou úroveň, když na Magistrátu hlavního města Prahy zastávám pozici metodika sociálně-právní ochrany dětí. Zároveň jsem v průběhu své praxe v obci s rozšířenou působností zastupoval vedoucí oddělení sociálně-právní ochrany dětí po dobu její nepřítomnosti. Za zmíněnou dobu jsem zažil několik dílčích a dvě velké novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Práce tak nabídne do jisté míry zúčastněný a možná i mírně zaujatý pohled na změnové procesy, kterými oblast sociálně-právní ochrany dětí v současné době prochází. Po celou dobu psaní jsem se však snažil o to, abych tyto změny a přístup zkoumaných k nim hodnotil z čistě neutrálních pozic.

Předchozí odstavec tak ještě objasňuje důvod toho, proč je tato práce zároveň pojata do určité míry osobně a psána v „ich-formě“. Důvodem je právě má nejen historická, ale i aktuální pozice „insidera“, který ve finále píše práci i na základě svých vlastních poznatků a dojmů spojených se změnovými procesy korespondujícími s objektem mé práce – tedy velkou novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

---

<sup>3</sup>Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Zákon je účinný ode dne 1. 1. 2014. S jeho přijetím došlo k zásadní rekodifikaci občanského práva na našem území.

# 1 METODOLOGIE VÝZKUMNÉHO ŠETŘENÍ

V této úvodní kapitole se zaměřím na popis východisek a metodologie prováděného výzkumného šetření. Budu se také snažit dostatečně definovat a představit některé pojmy a přístupy pro realizaci výzkumu podstatné.

## 1.1 Design výzkumu a výzkumné otázky

Pro tuto diplomovou práci jsem zvolil kvalitativní výzkum realizovaný designem zakotvené teorie. Ten byl vybírán s ohledem na to, že samotné téma práce a řešená výzkumná otázka, kterou budu definovat níže, nejsou prozatím vyčerpávajícím způsobem teoreticky ani výzkumně zpracovány a výsledkem mého bádání by měla být právě induktivně vytvořená teorie. Autoři rozvíjející metodologii zakotvené teorie (Hendl, 2005, Pavlica a kol., 2000, Punch, 2015, Švaříček, Šedřová a kol., 2007) se shodují na tom, že tato teorie se věnuje procesům, je využitelná právě v případech, kdy není zkoumaná oblast zatím dostatečně probádána a je třeba indukovat z bohatých dat alespoň základ teoretického konceptu.

Definovat kvalitativní výzkum jako obecnou kategorii lze podle několika různých kritérií. K tomu, aby takové vymezení bylo alespoň trochu reprezentativní, se však nelze omezit pouze na některá samostatná kritéria, ale je třeba je popsat jako celek. Nelze tedy pouze na základě kritéria metody sběru dat uvést, že kvalitativní výzkum je v podstatě synonymem získání dat rozhovorem. Kvalitativní výzkum je tedy takovým výzkumem, který nezjišťuje u zkoumaného jevu nebo osoby pouze míru nebo množství něčeho, je založen na indukci jako postupu, který je schopen vytvářet zobecněné závěry. Základním zdrojem dat pro kvalitativní výzkum jsou mluvené slovo a psaný text (Švaříček, Šedřová a kol., 2007).

Na základě těchto charakteristik lze popsat určitá silná a slabá místa metodologie kvalitativního výzkumu jako celku. Silnými stránkami jsou, krom již výše uvedeného, podle Hendl (2005) podrobné popisy jevu získané z přirozeného prostředí s respektem k místním podmínkám a nastalým situacím. Za slabé stránky pak autor považuje časovou náročnost sběru dat, obtížnější možnost testování dat a indukovaných teorií v některých případech a vyšší možnost ovlivnění analýzy a interpretace dat osobou výzkumníka.

Metoda zakotvené teorie vychází z přesvědčení, že data a z nich indukovaná teorie jsou součástí jedné reality, jsou neoddělitelné a prakticky ze sebe navzájem vyplývají (Pavlica a kol., 2000). Švaříček a Šed'ová (2007) doplňují, že podstatou pro úspěšnou aplikaci je široké využití zevrubné analýzy a interpretace získaných dat. Směřuje k tvorbě teorie abstrahováním na vyšší úroveň, tedy k popisu vztahů mezi relevantními definovanými proměnnými zkoumaného jevu. Tvorba teorie se zaměřuje na procesy a jevy zejména v oblasti lidské komunikace a spolupráce.

Jak již bylo řečeno v úvodu k této práci, je mým zájmem výzkumně i teoreticky zpracovat otázku průběhu změnových procesů v sociálně-právní ochraně dětí po přijetí velké novely zákona, a to očima vedoucích oddělení z vybraných orgánů sociálně-právní ochrany dětí. Práce má mapovat jejich postoje k některým z podstatných změnových trendů a způsob, jakým na základě svých postojů tyto změny pojmají a v praxi realizují.

Pro práci jsem si stanovil základní výzkumnou otázku, která zní „*Jaké jsou postoje vedoucích orgánů sociálně-právní ochrany dětí k trendům daným velkou novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí a způsob implementace novelizovaných postupů do běžné praxe jimi řízených orgánů sociálně-právní ochrany dětí?*“.

## 1.2 Cíle výzkumu

Cílem mého výzkumu bylo zmapovat současný pohled vedoucích orgánů sociálně-právní ochrany dětí v Praze na vybrané trendy tzv. velké novely, a to konkrétně na vyhodnocování situace ohrožených dětí a s tím související plánování péče prostřednictvím nástroje zvaného Individuální plán ochrany dítěte (IPOD) a na proces standardizace kvality sociálně-právní ochrany dětí.

Výzkum má odkrýt to, jaké jsou postoje tázaných vedoucích na tyto změny, jak vnímají celkový změnový proces, jak se s ním vypořádali na svých úřadech a jak novinky aplikují v současné běžné praxi.

Druhotným záměrem bylo pro účely tohoto výzkumu vybrat takové vedoucí orgánů sociálně-právní ochrany dětí, aby mohly být výsledky výzkumu prezentovány i jako podoba „dobré praxe“. Tu se pokusil definovat Matoušek s Pazlarovou (2016) jako postup, který se dle hodnotitele osvědčil, vedl k pozitivnímu výsledku a měl by se opakovat nebo následovat. Tento

postup musel již někdo uplatnit a vyzkoušet, měl by mít doložitelný efekt, který je prohlášen nezávislým subjektem odlišným od realizátora zkoumaného postupu. Pro účely mé práce hodnotím tedy jako dobrou praxi úspěšné zvládnutí změny a rozvoj způsobu činnosti zkoumaného orgánu sociálně-právní ochrany dětí v duchu „blaha a nejlepšího zájmu dítěte“, jak má na značně obecné úrovni na mysli ustanovení § 5 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

### **1.3 Konceptuální rámec výzkumu**

V následujícím textu budu shodně s pojetím Švaříčka a Šed'ové (2007) definovat pro výzkum podstatné vstupní předpoklady, teoretické koncepty a očekávání, se kterými bych se měl při zkoumání setkat, a ze kterých by mělo být při mapování a interpretaci reálného stavu vycházeno. Nejprve stručně popíši výzkumný problém jako takový a následně stanovím klíčové koncepty problematiky a výchozí základní teoretický rámec.

#### **1.3.1 Výzkumný problém**

Jak již bylo v práci dříve sděleno, v roce 2012 byla schválena poměrně rozsáhlá novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí, která přinesla velké změny v nastavení pohledu na poskytování sociálně-právní ochrany dětí v České republice. Nastává tak čas začít komplexně hodnotit dopady velké novely pro praktickou oblast její aplikace.

V této práci jsem zvolil cestu zhodnocení jedné z podstatných změn, tedy procesu vyhodnocování ohrožení dítěte, jeho potřeb a následné plánování další péče a pomoci pomocí nástroje Individuální plán ochrany dítěte. Na tuto změnu se v užším kontextu i v kontextu celkovém zaměřím také prostřednictvím zavádění standardů kvality do oblasti sociálně-právní ochrany dětí.

Za klíčové aktéry hodnotící změnu samotnou a její aplikaci do běžné praxe jsem zvolil vedoucí oddělení (potažmo odborů) sociálně-právní ochrany dětí v pražských obcích s rozšířenou působností, kterými jsou na základě zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a na základě obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl.

m. Prahy, Status hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů, Úřady městských částí Praha 1 – Praha 22.

Tuto volbu jsem učinil i s přihlédnutím k názoru Hegera (2012), který poukázal na to, že na lokální úrovni jsou jednotliví aktéři podílející se na veřejné správě vzájemně propojeni a znají se, s postupem na vyšší úroveň, tedy na krajskou, nebo celostátní, se mění způsoby komunikace a mění se i podstata vnímání nastavení systému od řešení konkrétních adresných problémů v rámci něj k abstraktnější a spíše „filozofické“ debatě o podstatě systému a jeho nastavení. Právě vedoucí na úrovni obcí s rozšířenou působností, jejichž orgány sociálně-právní ochrany dětí jsou nadány ze zákona největší kompetencí k aplikaci nástrojů sociálně-právní ochrany dětí, jsou z pohledu autora těmi, kdo praktickou podobu celého systému sociálně-právní ochrany dětí zcela zásadně ovlivňují. Důvodem je zejména to, že na své úrovni jsou ještě každý den v přímém kontaktu s dilematy vyhodnocování, která dokonce i samy znají ze své praxe řadových pracovníků. Jejich současnou rolí je také reflexe těchto dilemat společně s pracovníky.

### **1.3.2 Klíčové koncepty a základní teoretický rámec**

Nyní přichází prostor, ve kterém vymezím základní pojmy ovlivňující můj pohled na zkoumanou problematiku.

Jádrem mého zkoumání vedoucích pracovníků vybraných orgánů sociálně-právní ochrany dětí jsou jejich postoje vztahené k trendům daným velkou novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Postojem se zde v souladu s pojetím Výrosta a Slaměníka (2008) rozumí význam tohoto slova používaného v oboru sociální psychologie, ale i v dalších obdobných odvětvích, pro vyjádření hodnotícího vztahu k různým objektům našeho sociálního okolí se zdůrazněním vztahu preference nebo naopak odmítání. Postoje, které budu zjišťovat v rámci svého výzkumu, se povětšinou dají zařadit k tomu druhu, který je utvářen v průběhu života člověka na základě přímé osobní zkušenosti, případně alespoň získán v procesu sociálního učení. Takový postoj se může vyznačovat také tím, že je možno ho vnímat i jako ukázkou hodnot člověka, který ho zastává, a také utvářet vztahy jeho nositele k jiným lidem.

Vedoucím orgánu sociálně-právní ochrany dětí je pak takový vedoucí úředník zařazený do obecního úřadu obce s rozšířenou působností v souladu se zákonem č. 312/2000 Sb., o

úřednicích územně-samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který je jmenován do funkce vedoucího úředníka a v rámci daného úřadu zařazen do orgánu sociálně-právní ochrany dětí a disponující zkouškou odborné způsobilosti při agendě sociálně-právní ochrany dětí.

Velkou novelou je myšlen zákon č. 401/2012 Sb., kterým byl podstatně změněn zákon o sociálně-právní ochraně dětí, a na jehož základě vešly sledované změny v účinnost a jsou tak realizovány v běžné praxi.

Trendy danými novelou pak rozumím podstatné změny pojetí výkonu sociálně-právní ochrany dětí. Tyto změny identifikuji jak na úrovni celkového pohledu na funkci systému jako trendy deinstitucionalizace a s tím souvisejícího rozvoje jiných forem náhradní rodinné péče, zavedení systému řízení kvality formou zavedení a aplikace standardů kvality sociálně-právní ochrany dětí, tak na úrovni zavedení, změny nebo posílení metod a nástrojů užitečných pro řešení nastalých situací v oblasti sociálně-právní ochrany dětí, jako jsou nástroje vyhodnocování ohrožení dítěte a individuální plánování, případové konference. Poslední změny nastaly napříč systémem a také na základě přijetí nového občanského zákoníku v procesním nastavení některých možností systému, zejména ve stanovení nových časových limitů pro možnost využití nástrojů souvisejících s odebráním dítěte mimo biologickou nebo náhradní rodinu. O jednotlivých trendech bude obsáhleji pojednáno v dalším průběhu práce.

Potřebnost analýzy vyplývala i z prvotního teoretického hodnocení, které bylo zpracováno již v projektu diplomové práce.

Lze jen zopakovat a zdůraznit, že orgány sociálně-právní ochrany dětí na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností jsou základním stavebním kamenem konstrukce systému sociálně-právní ochrany dětí v České republice. Činnost vykonávají v souladu se zákonem o sociálně-právní ochraně dětí. I z důvodu souvislé kritiky ze strany relevantních mezinárodních institucí poukazujících na nedostatečné využívání moderních přístupů a nástrojů k problematice ochrany práv dětí a také na vysoký počet dětí odebraných mimo svou biologickou rodinu do institucionálních zařízení, vznikla potřeba širší změny zákonné normy věnované sociálně-právní ochraně dětí (MPSV, 2011).

Jakým způsobem jsou vedoucími, kteří se zúčastnili výzkumu, hodnoceny tyto změny a jaké jsou jejich postoje k nastaveným změnám, jak hodnotí pojmy jako nejlepší zájem dítěte,

jak se vztahují k trendům velké novely, jak v praxi aplikují tyto trendy vtělené do legislativní normy, to již je předmětem realizovaného výzkumu.

#### 1.4 Výzkumný vzorek

Jak již bylo sděleno, výzkumný vzorek pro účely výzkumu se prvotně skládal z vedoucích pracovníků orgánů sociálně-právní ochrany dětí v Praze. Status obecního úřadu obce s rozšířenou působností, na jehož úrovni jsou postoje vedoucích pracovníků zjišťovány, má v hlavním městě 22 úřadů městských částí. Tím je tedy omezen maximální rozsah osob ve výzkumném vzorku.

Dalším již řečeným záměrem bylo zkoumat a prezentovat tzv. dobrou praxi, tedy případy, kdy vedoucí zaměstnanec má postoje ke změnám takové, které jsou obdobné duchu změny, jak byla navržena, tedy jak jí předkladatelé odůvodnili, ať už v odborných publikacích a člancích, při běžné činnosti a osobních setkáních, tak také, jelikož se jedná zároveň o změny legislativní, v procesu přijímání normy.

Kritériem pro výběr případů splňujících obě popsané podmínky pak nebylo nic jiného než osobní cit autora, který je vzhledem ke svému profesnímu působení relativně dobře obeznámen se situací na pražských orgánech sociálně-právní ochrany dětí. Dalším pomocným vodítkem bylo krátké seznámení se s výsledky kontrol provedených Magistrátem hlavního města Prahy na příslušných úřadech městských částí a konzultace s pracovníky Magistrátu, kteří kontrolní činnost prováděli. Těmto pracovníkům byla položena otázka, zda by mohli sdělit 3 orgány sociálně-právní ochrany dětí, které považují v Praze za nejlepší v tom smyslu, že hodnotí kladně jejich kvalitu obecně a způsob implementace nových metod a nástrojů do běžné praxe.

Jelikož při výběru bylo použito zmíněné „normativní“ kritérium, bude při vyhodnocení také krátce představen pohled kontrolního orgánu (Magistrát hl. m. Prahy) na dobrou praxi při aplikaci zkoumaných změn a pohled autora samotného, který je, jak jsem uvedl v úvodní části, již také pracovníkem kontrolního orgánu a na kontrolách výkonu sociálně-právní ochrany dětí se přímo podílí.



Výsledkem tohoto postupu bylo stanovení celkem 5 úřadů městských částí, které se „umístily“ ve všech třech složkách postupu při konstrukci výzkumného vzorku. Vedoucí oddělení těchto pěti vybraných orgánů sociálně-právní ochrany dětí byli osloveni autorem, seznámeni se záměrem výzkumu a požádáni o rozhodnutí, zda se výzkumu zúčastní nebo nikoliv. Se všemi pěti oslovenými vedoucími byl posléze proveden na základě jimi vysloveného souhlasu rozhovor metodou expertního interview, které bude popsáno v následující kapitole práce.

Jednotliví vedoucí oddělení jsou na základě anonymizovaných přepisů rozhovorů citováni v dalším textu práce pod pseudonymy seřazenými dle pořadí, ve kterém s nimi byly rozhovory pořizeny. Dle těchto pseudonymů se tak čtenář při interpretaci dat získaných výzkumem může setkat s vedoucími – paní Akátovou, paní Borovicovou, paní Cedrovou, paní Dubovou a paní Ebenovou.

## 1.5 Expertní interview

Jako metodu sběru dat v rámci zvoleného designu zakotvené teorie jsem pro účely této práce zvolil rozhovor. Jedná se o metodu nestandardizovaného dotazování se výzkumníka pomocí pokládání otevřených otázek dotazovanému (Švaříček, Šedřová a kol., 2007). Cílem takového rozhovoru je snaha o získání shodného pochopení události nebo jevu, jaké mají členové komunity v nějakém konkrétním místě nebo v nějaké specificky charakterizované skupině lidí setkávajících se s danou událostí nebo jevem.

Jedním z hlavních typů rozhovoru popisovaným v literatuře je pak rozhovor polostrukturovaný, jehož východiskem jsou předem připravené okruhy a otázky. Při rozhovoru samotném pak tazatel vychází z připravených otázek, které však doplňuje a rozvíjí doplňujícími dotazy na základě reálné situace během rozhovoru samotného a s ohledem na obsah a jasnost informací získaných od dotazovaného.

Za jeden z podtypů polostrukturovaného rozhovoru bývá označován tzv. expertní rozhovor, případně také pod názvem expertní interview. Tento podtyp se specificky zaměřuje místo osoby dotazovaného, na jeho znalosti, názory a zkušenosti spojené s jeho znalostí určitého oboru, činnosti, apod. Hendl (2005) ho do českého prostředí zavádí jako rozhovor s expertem a definuje, že se jedná o postup aplikovaný pro studium znalostí profesionálů.

Upozorňuje také na typické případy využití této metody pro zkoumání rozhodování aktérů určitého systému nebo pro tvorbu expertních systémů.

Zároveň se jistý předpoklad v rámci tohoto podtypu týká i tazatele, který může mít shodné zázemí a také rozpracovává téma, které je mu většinou s přihlédnutím k jeho odbornému a praktickému zaměření velmi dobře známé.

Švaříček a Šed'ová (2007) také popisují otázku řízení rozhovoru a jeho přípravy v tom smyslu, že polostrukturovaný rozhovor je konverzací, která je řízena tazatelem za pomoci pokládání tří základních typů otázek, a to hlavních, navazujících a pátracích.

Nejdůležitější je kategorie hlavních otázek. Ty byly v rámci popisované metodologie stanoveny s ohledem na původní záměr výzkumného šetření. Otázky byly za použití Wengrafova pyramidového modelu (Švaříček, Šed'ová a kol., 2007) sestaveného ze tří úrovní, a to základní výzkumné otázky (používaná zkratka ZVO), specifických výzkumných otázek (zkratka SVO) a tazatelských otázek (zkratka TO) stanoveny takto:

(ZVO) Jaké jsou postoje vedoucích k trendům daným novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí a implementace postupů do běžné praxe těchto OSPOD?

(SVO1) Povědomí o změně

(TO1) Co se změnilo ve velké novele zákona o SPOD?

(TO2) Jak se tyto změny odrazily ve Vaší praxi?

(SVO2) Deinstitucionalizace

(TO3) Ve kterých případech je podle Vás na místě odebírání dítěte z rodiny?

(TO4) Jak v takových případech postupujete?

(TO5) Jak vypadal Váš běžný postup před novelou?

(TO6) Jak vnímáte jednotlivé varianty umístění dítěte mimo rodinu?

(TO7) Jaké jsou podle Vás limity a dilemata, která řešíte v souvislosti s rozhodováním o odebírání dítěte a volbě varianty zajištění péče o něj?

(TO8) Jaký by měl být v této oblasti vývoj v budoucnu?

(SVO3) Změny v oblasti náhradní rodinné péče

(TO9) Jaké změny vnímáte v oblasti náhradní rodinné péče po novele?

(TO10) Jaké jsou výhody a limity jednotlivých forem náhradní rodinné péče?

(TO11) Jak hodnotíte stanovené povinnosti pro náhradní rodiče a nastavenou podporu těmto ze strany státu?

(TO12) Jak se rozhodujete o volbě nejvhodnější varianty náhradní rodinné péče?

(SVO4) Nové metody

(TO13) Jaké nové metody a postupy přinesla novela?

(TO14) Jak jste postupovali před jejich ukotvením v novele?

(TO15) Jak se ve vaší běžné praxi etablovaly nové metody a postupy, které používáte a jak?

(TO16) Co Vám tyto metody přinášejí?

(TO17) Kam by se mělo postupovat dále, znáte další metody a postupy, které by se měly využívat v oblasti sociálně-právní ochrany dětí?

(SVO5) Standardy kvality sociálně-právní ochrany

(TO18) Jak se díváte na standardy kvality, povinnost je vytvořit, aktualizovat a používat v běžné praxi?

(TO19) Co Vám tato povinnost přinesla?

(TO20) Jaké další okruhy Vaší činnosti by se měly více ošetřit v rámci standardizace a u kterých to naopak podle Vašeho názoru není třeba?

(SVO6) Celkové dopady novely a další směřování

(TO21) Jak hodnotíte trendy novely jako celek a jejich dopad na vaši praxi?

(TO22) Jaký je další správný směr vývoje sociálně-právní ochrany dle Vašeho názoru?

(TO23) S jakými největšími výzvami jste se setkali v rámci implementace trendů daných novelou do vaší běžné praxe?

Uvedené otázky vznikly před realizací prvního, pilotního, expertního rozhovoru. Následně došlo na základě prvotní analýzy k zúžení původního tématu. Otázky však zůstaly zachovány v původním rozsahu a struktuře s tím, že při realizaci rozhovorů samotných byl dán zvýšený důraz na specifické výzkumné otázky zaměřené na zkoumané jevy po zúžení původního rozsahu výzkumu.

Považuji za důležité společně s Hendlem (2005) podotknout, že při samotné realizaci expertního rozhovoru jsem nejprve během první fáze hledal významy, které respondent připisuje jednotlivým pojmům, jakým způsobem jim rozumí a v jakém významu je používá. Následně byly v rámci střední fáze zkoumány již hlubší vrstvy respondentem prezentovaných jevů a postojů k nim. Tyto informace byly dále analyzovány, jak bude popsáno níže. Poslední popsanou fází expertního rozhovoru, kterou je ověření, jsem s ohledem na nastavení způsobu analýzy jako nadbytečnou nepoužil.

Rozhovory byly zaznamenány v celém rozsahu na diktafon a následně doslovně přepsány do písemné podoby. Zvukový záznam i textový přepis byly uloženy tazatelem bez možnosti veřejného přístupu a archivovány pro případ nutnosti další práce s daty.

## 1.6 Metodologie zpracování získaných dat

V následující kapitole popíši další postup po získání dat metodou expertního rozhovoru a přepisu rozhovorů. Popíši tedy další zásady analytické práce se získanými daty, a to přes jejich zpracování, až po tvorbu konstrukce teorie.

### 1.6.1 Kódování

Pro kódování, tedy dle Hendla (2005: 246) „*rozkrutí dat směrem k jejich interpretaci*“, je zcela použita metodologie designu zakotvené teorie. V souladu s metodickým postupem stanoveným Švaříčkem a Šed'ovou (2007) přichází nejprve na řadu otevřené kódování. To je provedeno tak, že jsem si nejprve stanovil odstavec přepisu jako jednotku, podle které je poté celý přepis rozdělen. Jednotlivým takto získaným jednotkám je následně přidělován kód označující shrnutí významu takto kódované informace. Kódy jsou v této fázi prvotním, spíše

intuitivním roztříděním informací do určitých skupin jejich významů, se kterými bude následně dále pracováno.

Následně je vytvářen seznam kódů a dle jejich obsahu a přisuzovaného obsahu se je snažím zařazovat do hierarchických kategorií tak, aby začaly vytvářet související soubory kódů k jednotlivým kategoriím zhruba na úrovni výše prezentovaných specifických výzkumných otázek.

Hendl (2005) ke kódování doporučuje, a zdůrazňuje to již ve fázi otevřeného kódování, pořizovat si také větší množství poznámek, které umožňují již v této fázi diskutovat významy jednotlivých kódů a kategorií.

Následně přikročím k axiálnímu kódování, při kterém vytvořené kategorie přiřazují v rámci tzv. paradigmatického modelu. Tento model vytváří logickou strukturu mapovaného jevu v podobě:

*„(a) příčinné podmínky → (b) jev → (c) kontext → (d) intervenující podmínky → (e) strategie jednání a interakce → (f) následky“* (Švaříček, Šed'ová a kol., 2007:232)

Axiální kódování je tak částí analýzy, která již více propojuje všechny úrovně zkoumaného jevu a ukazuje na různé vztahy mezi zjištěnými hierarchickými kategoriemi. Velmi často však při něm může docházet také k nastolení nových otázek a vrácení se k první fázi a s tím souvisejícímu přehodnocení původní analýzy dat (Hendl, 2005).

Po takto provedené pomocné analýze nastupuje v modelu zpracování dat dle zakotvené teorie poslední složka, a to selektivní kódování (Švaříček, Šed'ová a kol., 2007). V této fázi je ze zatím vytvořených kategorií vybrána ta, která nejlépe popisuje zkoumaný jev. Ostatní kategorie pak s touto srovnávám a popisují jejich vzájemný vztah. Výsledkem této analýzy by mělo být zmapování pravidelností vyskytujících se v rámci sledovaných vlastností v jednotlivých kategoriích zkoumaného jevu.

Výstupem tohoto analytického postupu je pak kostra analytického příběhu, tedy základní popis kategorií mapovaného jevu a vzájemný vztah těchto kategorií, která je nezbytná pro další postup. K tomu se většinou přistoupí v okamžiku, kdy dochází k teoretické saturaci (Hendl, 2005), tedy k tomu, že již kódování nepřináší další nová data.

Jakkoliv to z předchozího popisu může tak vypadat, není popsáno jasně odděleným postupem po jednotlivých krocích, ale ony popsané kroky se vzájemně prolínají.

## 1.6.2 Konstrukce teorie

Proces kódování dat a konstrukce teorie se do určité míry prolíná. Teorie popisuje, že konstrukce teorie v designu zakotvené teorie je zahájena poznámkováním, neboli memo-writingem (Švaříček, Šed'ová a kol., 2007), k čemuž dochází již v průběhu kódování. Poznámkování je v podstatě procesem zaznamenávání prvotních odpovědí na výzkumnou otázku a hypotézy s ní spojené.

Podstatou je ale navázání na poslední složku kódování, kterou je selektivní kódování. Děje se tak v tom smyslu, že samotné konstruování teorie již probíhá ve shodném principu zohledňujícím vybranou centrální kategorii nejlépe popisující zkoumaný jev. Takovou kategorii pak Švaříček a Šed'ová (2007) definují jako byvší v centrálním postavení k ostatním definovaným kategoriím s tím, že naše centrální kategorie je také dobře datově nasycena, tedy obsahuje široké pole kódů a indikátorů pod ní spadajících, dokáže integrovat další kategorie, obsahuje varianty a konstruovaná teorie z ní v podstatě sama začíná vyplývat.

Výsledná konstrukce teorie se při dalším rozpracování stále více stává nezávislou na datech, ze kterých byla odvozena. Na základě úrovně analýzy z ní lze ještě určit, zda je vázána na určité podmínky a jedná se tak o teorii substantivní, nebo je již dostatečně zobecněna a stává se tak teorií formální.

## 1.7 Etické otázky výzkumu

V následující kapitole se na okamžik odpoutám od teoretických konceptů výzkumné metodologie a popíši také přesahující pojednání o etickém nastavení provedeného výzkumu, respektive o možných řešených dilematech výzkumu.

Švaříček a Šed'ová (2007) odkazují na to, že součástí každé práce prezentující výsledky výzkumu by měl být popis toho, jak se výzkumník vypořádal s důvěrností výzkumu, jakým způsobem seznámil respondenty s obsahem výzkumu a zásadami nakládání s daty od nich získanými, a v poslední řadě také s tím, jak zpřístupní práci účastníkům výzkumu.

Důvěrnost je konceptem, který má zaručit to, aby z využitých a publikovaných dat nebylo možné identifikovat dotazovaného, a to nejen použitím pseudonymu pro jeho osobu, ale

i anonymizací údajů například o místě výkonu činnosti, apod., které by umožňovaly ztotožnit respondenta z kontextu těchto sdělených dat. Tato podmínka je zaručena již výše uvedenou anonymizací respondentů, kteří jsou v citacích pojmenováni jinými příjmeními. Jiná označení již nejsou užívána. Důsledně byla anonymizována i taková použitá data, která pojmenovávají některou místní lokaci nebo k ní odkazují.

Každý respondent byl před poskytnutím rozhovoru nejprve široce seznámen s cílem práce, se zásadami zpracování dat a jejich uchování. Následně vyslovil se svou účastí na výzkumu souhlas, který byl zaznamenán na diktafon před samotným rozhovorem.

Účastníkům byla také nabídnuta možnost zaslání přepisu rozhovoru s jejich osobou, případně celé výsledné práce pro jejich potřebu. Tato možnost byla dojednána ve formě závislé na vyžádání účastníkasamotného, tedy na jeho zájmu o nabízené výstupy.

## **1.8 Stav výzkumného zpracování tématu, případně témat obdobných**

Při koncipování výzkumu bylo podstatné také zmapování stavu výzkumu ve shodné nebo podobné oblasti zájmu, jako je předložená práce.

K vyhledávání dostupných prací a studií byl nejprve využit Digitální univerzitní repozitář, v němž byly zadány sekvence „sociálně-právní ochrana dětí“, „standardizace“, „standards kvality“ a „vyhodnocování situace ohrožených dětí“.

Následně byl obdobný postup uplatněn i na webu Google. Sekvence byly zadány jak v českém jazyce, tak v anglickém jako „research of child protection services“, ve francouzském jako „exploration d'enfants protection bureaux“ a ve španělském jako „investigación de protección legal de hijos“. Ke každému dotazu bylo zkontrolováno prvních deset stran výsledků, jelikož na dalších stranách se materiály již často opakovaly nebo byly vyhledány výsledky obsahující pouze některé ze sekvence zadaných výrazů.

Na základě těchto vyhledávání můžu uvést, že shodně zaměřený výzkum nebyl v České republice ani v zahraničí podle výsledků výše uvedených dotazů realizován.

Nejblíže zadanému tématu v České republice je práce Smutkové a Knettig (in Štěch, Paty, Truhlářová, 2016), která se zaměřila na provedení kvalitativních rozhovorů s pracovníky

oddělení sociálně-právní ochrany dětí na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností v Královéhradeckém kraji. Dotazování bylo zaměřeno na zjišťování přístupů pracovníků v kontextu zavedené standardizace kvality a nastavení a dodržení pracovních postupů pro vyhodnocení potřeb ohroženého dítěte a individuálního plánování podpůrné péče o něj. V rámci výzkumu byly stanoveny čtyři kategorie využívaných strategií přístupu k legislativním změnám, které byly dále rozebírány z hlediska zaměření dané strategie a kvalifikaci reakce na zavedené změny.

Bělohoubková (2014) zjišťovala v rámci své diplomové práce na Západočeské univerzitě v Plzni názor sociálních pracovníků na Tachovsku na změny vyplývající z velké novely. Respondenty výzkumu nebyli pouze pracovníci orgánu sociálně-právní ochrany dětí, ale také pracovníci místní neziskové organizace a dětského domova. Názory byly zjišťovány v několika kategoriích, a to většinou v podobě dotazu nejprve na zkušenost před novelou a následně na rizika a limity zavedení dané metody nebo postupu. Názory na vyhodnocování a plánování byly povětšinou neutrální, u standardizace převažoval strach z přehnaného nárůstu administrativy, kontroly a zvýšení již tak pocíťovaného přetížení pracovníků po účinnosti novely. Názory v oblasti standardizace si snad lze vyložit tím, že výzkum byl realizován před koncem přechodného období stanoveného zákonem, když standardy bylo třeba vytvořit a začít aplikovat až od 1. ledna 2015, a dané pracoviště tak ještě s tvorbou a aplikací standardů nemělo praktickou zkušenost.

Obdobně pojala svou diplomovou práci na Fakultě sociálních studií Univerzity Karlovy v Praze také Rudolfová (2013). Práci psala v roce, kdy nabyla velká novela účinnosti. Zaměřila se na bezprostřední vnímání novelizace očima přímých aktérů. Cenné jsou zejména rozhovory s PhDr. Macelou a členkou jeho týmu JUDr. Zárasovou (k problematice vytvoření realizačního týmu blíže v kapitole 3.4). Zpovídání aktéři se shodli na potřebě transformace systému, zejména s ohledem na jeho postupnou deinstitucionalizaci a vyšší míru využití různých forem náhradní rodinné péče. Práce je psána z pohledu tvorby veřejných politik, věnuje se tak i problematice nastavení konkrétní oblasti a zajištění jejího financování.

Přímo oblasti implementace standardů kvality do praxe na Turnovsku se týká diplomová práce Havlové (2015) obhajovaná na Cyrilometodějské teologické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci. Rozhovory byly vedeny s pracovníky orgánu sociálně-právní ochrany dětí v Turnově v Libereckém kraji a s pracovníky tzv. pověřených osob k výkonu sociálně-právní ochrany v tomto regionu. Výzkum je zaměřen na zjištění toho, zda se v praxi již zdařilo



dosáhnout očekávaných efektů spočívajících ve sjednocování praxe, v případě výzkumu na jednom zkoumaném pracovišti. Bylo zjištěno, že přijímány jsou standardy, které zlepšují postavení a pracovní podmínky zaměstnanců, ale k požadovanému efektu standardizace spočívajícímu ve zvýšení kvality poskytované sociálně-právní ochrany dětí a rozvoji využívaných postupů a metod prozatím nedošlo.

Knettig (2015) se v rámci své diplomové práce na Univerzitě v Hradci Králové zabývala pohledem sociálních pracovníků orgánů sociálně-právní ochrany dětí na pozitiva a negativa institutu pěstounské péče na přechodnou dobu. Výzkum byl v tomto případě zaměřen na zkušenosti pracovníků na působišti autorky, tedy na Městském úřadu Náchod.

Matoušek a Pazlarová (2016) realizovali velký výzkum zabývající se dobrou praxí orgánů sociálně-právní ochrany dětí. V jeho průběhu vytvořili mechanismus pro zapojení respondentů z řad sociálních pracovníků, jejichž práce je považována za dobrou praxi, a jejich klientů. S oběma kategoriemi respondentů byly vedeny rozhovory a zároveň byly analyzovány případové studie sepsané jednotlivými zúčastněnými sociálními pracovníky k vybraným případům. Výsledkem je srovnání zejména protektivních faktorů ulehčujících spolupráci sociálního pracovníka s rodinou se zjištěním, že ze strany sociálních pracovníků i klientů je oceňováno metodické zakotvení postupů v oblasti vyhodnocování situace ohroženého dítěte a individuálního plánování.

Postoj veřejnosti k orgánům sociálně-právní ochrany dětí zkoumala ve své bakalářské práci na Univerzitě Tomáše Bati ve Zlíně Trhlíková (2015). Výzkum byl realizován dotazníkovým šetřením a mapoval otázky informovanosti veřejnosti o orgánech sociálně-právní ochrany dětí, jejich kompetencích, osobních zkušenostech respondentů s orgány sociálně-právní ochrany dětí. Vyhodnocení navrácených dotazníků v jednotlivých kategoriích poskytuje neutrální, až mírně pozitivní pohled na orgány sociálně-právní ochrany dětí, jejich pracovníky a jejich činnost. Výzkum byl realizován ve Zlínském kraji.

Přímou změnou mezi přístupem k umístování dětí do ústavní péče a do náhradní rodinné péče na Kutnohorsku po přijetí velké novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí se ve své diplomové práci věnovala Jaruňková (2014). Práce potvrdila předpokládanou praktickou aplikaci potřeb aktérů podle teorie institucionalizovaných sítí, tedy potřebu spolupráce aktérů v zájmu dítěte. Práce se vyjadřuje také k připravenosti aktérů na praktickou implementaci změn a rozsáhle se věnuje předpokladu změny trendu v umístování dětí do ústavní péče.

Posledním zde představeným výzkumem je diplomová práce Novákové (2014) na katedře řízení a supervize Univerzity Karlovy v Praze. Autorka se věnovala kultuře pracovníků OSPOD v souvislosti s démonizovanou problematikou odebírání dětí z rodiny. Výzkum realizovaný pomocí rozhovorů a analýzy dokumentů mapoval hodnoty sociálních pracovníků a jejich promítání do procesu vyhodnocování situace ohroženého dítěte a dilematického rozhodování, zda přistoupit k odebrání dítěte z rodiny.

S výsledky těchto výzkumů, případně dalších odborných článků a výzkumných studií získaných výše popsanou rešerší, je v případě potřeby dále pracováno v dalším textu.

## 2 SOCIÁLNĚ-PRÁVNÍ OCHRANA DĚTÍ JAKO POJEM A OBOR

V této části práce se budu zabývat tím, co vůbec znamená pojem sociálně-právní ochrana dětí, jaké je její pojetí v České republice, geneze její současné podoby, jací aktéři její podobu vytvářejí, apod. Začnu pojmem sociálně-právní ochrana dětí.

### 2.1 Pojem sociálně-právní ochrana dětí

Definice pojmu sociálně-právní ochrana dětí vychází v českých odborných publikacích povětšinou z doslovné citace ustanovení zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. Ten ji definuje hned v úvodním ustanovení § 1 jako jednu ze čtyř činností spočívajících v ochraně práva na příznivý vývoj a řádnou výchovu dítěte, ochranu jeho zájmů, myšleno jak z hlediska vývojových a výchovných, tak i z hlediska finančního zabezpečení, závazek působit k obnovení funkcí rodiny, jsou-li narušeny, a v poslední řadě nově založenou působnost zajistit náhradní rodinné prostředí pro dítě, které nemůže být dočasně nebo trvale vychováváno ve své biologické rodině.

Sociálně-právní ochrana dětí se dá vnímat z hlediska sociální politiky jako součást státem zabezpečované rodinné politiky (Tomeš, 2011). Cílovou skupinou rodinné politiky jsou pak v základním Tomešově vymezení rodiče a děti. Cílem je nejen naplnění závazků vzniklých přijetím mezinárodních úmluv, jak bude uvedeno níže, ale i na základě obecně přijímaných poznatků, zajištění plného harmonického vývoje dítěte nejideálněji realizovaného v prostředí rodiny. Stát v tomto ohledu pouze svou činností a případnou intervencí zajišťuje rovnost příležitostí jednotlivých dětí na takové výchovné prostředí. Sociálně-právní ochrana dětí coby prostředek ochrany zájmů dětí je pak jednou z povinností státu na ochranu a podporu funkčních rodin, vedle podpory založení rodiny, ochrany těhotné ženy a matky v době mateřství, ochrany rodiny a poskytování ekonomické podpory při výchově dítěte a poskytnutí přiměřených zdravotních, vzdělávacích a sociálních služeb.

Tato koncepce je autorem (Rákosník, Tomeš a kol., 2012) dále upřesněna a rozšířena v kapitole o rodině, kde rodinnou politiku vnímá jako soukromoprávní i veřejnoprávní. Z hlediska veřejnoprávní části se za takovou považuje právní, ekonomická a sociální podpora rodiny a poskytnutí potřebné péče dětem v jejich zájmu a k jejich prospěchu, přičemž to vše je

zastřešeno mezinárodními smlouvami. Z hlediska vývoje v Evropě uvádí tři oblasti, ve kterých státy zpravidla přijímají své veřejnoprávní závazky. Jsou jimi podpora funkčních rodin, sanace nefunkčních rodin ohrožujících vývoj dítěte a ochrana dětí a zajištění péče o ně v případě rozpadu rodiny nebo její trvalé dysfunkce.

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí je považován za „komplexní úpravu regulace pozitivní a pouze nezbytně nutné ingerence státu do rodinných vztahů“ (Hrušáková, Králíčková, 2006: 360). Obecné vymezení rozsahu zájmů nazývaných sociálně-právní ochranou dětí je dáno i tím, že přesný výčet zájmů, které se pod zákonem definovaný rozsah současného pojetí sociálně-právní ochrany dětí zahrnou, je součástí různých právních norem v různých odvětvích práva, jako je právo občanské, trestní, školské, zdravotnické, apod.

Současné pojetí sociálně-právní ochrany dětí není obzvláště rozdílné od vnímání v jiných zemích a jako celek je postaveno na lidsko-právním základu, kdy jsou jednotlivými státy přijímány jako závazek mezinárodní deklarace lidských práv. Ty jsou posléze dále rozpracovány v legislativě jednotlivých zemí a mají tak funkci garance obecného vymezení lidských práv, které se tímto konkrétní státní útvar následně zavazuje pro své občany zajistit, kontrolovat a vymáhat. Na poli sociálně-právní ochrany dětí vycházíme zejména ze Všeobecné deklarace lidských práv přijaté Organizací spojených národů v roce 1948 a Úmluvy o právech dítěte z roku 1989 (Pemová, Ptáček, 2012).

Lidská práva jsou Gerlochem (2004) vymezena jako nejdůležitější ústavou zaručená práva, jejichž rozsah není v současné době uzavřený a zcela daný žádným pramenem práva. Koncepce lidských práv předpokládá naplnění jejich čtyř atributů, kterými jsou předpoklad uznání těchto práv příslušným státem, nemožnost taková práva ze strany státu zrušit, nepřenositelnost těchto práv z jedné osoby na druhou a jejich trvalost. Omezit lze taková práva pouze zákonem, a to s ohledem na podstatu a smysl těchto práv pouze z důvodu kolize s jiným lidským právem nebo ve veřejném zájmu.

Pemová s Ptáčkem (2012) poukazují na to, že lidsko-právní pohled jde ruku v ruce s poznatky a cíli sociální práce. Koncepce lidských práv se totiž odráží jak v zájmu sociální práce, coby vědního oboru i profese, tak v jejím etickém kodexu a jednotlivých metodách. Využití metod sociální práce a postupů odpovídajících současným poznatkům vědy při poskytování sociálně-právní ochrany dětí nakonec předpokládá v ustanovení § 9a i zákon o sociálně-právní ochraně dětí.

## 2.2 Stručný nástin vývoje systémů ochrany práv dětí ve světě

V následujícím oddíle se krátce pokusím zastavit u historických kořenů vývoje systémů ochrany práv dětí ve světě tak, jak jsou nám dnes známy.

Ve starověku i po většinu období středověku nejsou známy žádné větší organizované aktivity, které by se daly považovat za zárodek systému sociálně-právní ochrany dětí. Starověké zákoníky, nebo nepsané zvykové právo tam, kde zákoníky nebyly, většinou v podobě projevu vůle panovníka, obsahovaly pouze zmínky o tom, zda je zakázáno, nebo naopak v případě dětí některých národů přikázáno, takové dítě zabít (Gabriel, Novák, 2008).

Stejní autoři uvádějí až založení prvního nalezince, a to v roce 787 v Miláně v dnešní Itálii. Jednalo se o dům zakoupený církevním hodnostářem. Raritou je to, že předání „nalezeného“ dítěte do tohoto domu probíhalo i díky zařízení, které by se dalo označit za vzdáleného předchůdce dnešního „babyboxu“. Prakticky po celou dobu středověku ve světě vznikají a jsou provozována různá charitativní zařízení, zejména osobami z církevních kruhů, nebo různými dobrodinci. Nejedná se však ještě o systematické a systémové jednání, ale o osobní angažmá těchto osob vyplývající z jejich interpretace (povětšinou) náboženských textů.

Stanovení prvních hodnot ochrany ohrožených dětí je patrné ve Velké Británii a Spojených státech amerických, které se staly určitými vzory pro ostatní země světa. V roce 1600 je tak ve Velké Británii přijat chudinský zákon, který poprvé počítá i s krajní možností oddělení dětí od rodičů. Podle tohoto vzoru je podobný zákon přejet i do Spojených států amerických, kde se také v 18. století dostává i na možnost zásahu státu do rodiny nejen pro chudobu, ale i pro „nedobré vychování“. Jak při schvalování zákona, tak zejména v soudní praxi spojené s jeho aplikací se poprvé používá spojení „v nejlepším zájmu dítěte“ (Pemová, Ptáček, 2011).

Ve Spojených státech amerických vzniká v roce 1824 první azylový dům určený výhradně pro děti. Začíná tím praxe specializace jednotlivých poskytovaných sociálních služeb a praxe zaměření činnosti na specifikované cílové skupiny populace. Ve Velké Británii v té době pokračuje vývoj legislativního pojetí ochrany dětí, který se odrazí v zákoně o opatrovnictví dětí s možností zásahu soudu do rodičovských práv v roce 1839 a do přelomového zákona o dětech z roku 1889, kterým se stát stává oprávněným zasahovat

v případě týrání dětí nebo zneužívání dětské práce. V roce 1908 přibývá zřízení soudů pro mládež a zavedení registrace pěstounů. O rok později proběhne ve Spojených státech amerických pod záštitou prezidenta velká konference o zajištění péče o děti, po které začíná docházet k postupné centralizaci zajištěné péče, takže můžeme začít hovořit o reálném počátku budování systému sociálně-právní ochrany dětí, jak ho definujeme v současné době (Pemová, Ptáček, 2011).

Než se poohlédnu za způsoby ochrany dětí v historickém vývoji v České republice, zastavím se ještě u posledního vývoje v USA a Velké Británii. Američané si totiž v roce 1980 stanovili do zákona o adopci a péči o dítě časové limity zákonných postupů a zejména limity pro péči mimo rodinu. V roce 1997 pak systém v zákoně o adopci a bezpečí dětí dostal povinnost při volbě jakékoliv formy náhradní rodinné péče vytvořit individuální plán, který počítá nejprve s postupem sanace rodiny, ale i s vytvořením scénáře postupu v případě jejího neúspěchu (Pemová, Ptáček, 2011).

### **2.3 Historické souvislosti sociálně-právní ochrany dětí v České republice a státních útvarech jí předcházejících**

I na území dnešní České republiky docházelo v historii k zajímavým opatřením, která směřovala k ochraně dětí a jejich práv. Po stručném exkurzu do zahraničního vývoje se nyní právě na tyto události podrobněji zaměřím.

První podobné charitativní zařízení, jako v zahraničním vývoji, vzniká v Praze v 16. století. Je známo pod názvem „Vlašský špitál“, po celou dobu existence je zcela odkázáno na příspěvky a pomoc dobrodinců a nakonec fúzuje s dalšími zařízeními, která postupně vznikají (Gabriel, Novák, 2008).

V roce 1762 pak následuje „Vlašský špitál“ zřízení prvního státního zařízení. V roce 1774 byla zavedena, zatím jen formou císařského doporučení, povinná školní docházka. Josefský dekret z roku 1786 poté začal řešit i otázku ochrany dětské práce, hygieny v podnicích a podnikových ubytovnách, pokud v nich pracovaly a bydlely děti (Rákosník, Tomeš a kol., 2012). Dekretem z roku 1788 je zavedena v rámci úpravy chudinské péče na našem území i forma tzv. venkovské péče s přesnými popisy kritérií pro její volbu a výkon. Pečující jsou zde již naprosto adresně označováni pěstouny. Do roku 1883, kdy proběhne revize

stavu, funguje jak tato forma péče, tak v různých formách vlastnictví celkově již 21 zařízení pro péči o nalezené a odložené děti. Je v nich v té době celkově 808 dětí (Gabriel, Novák, 2008).

Pozadu nezůstává ani Rakousko (posléze Rakousko – Uhersko), jehož jsme v té době součástí. V občanském zákoníku se v roce 1811 poprvé objevuje možnost osvojení, prvotně uzákoněná výhradně pro muže starší 50 let. V roce 1914 je pak novelou osvojování povoleno i ženám a věkový limit pro obě pohlaví je stanoven na alespoň 40 let (Gabriel, Novák, 2008). V roce 1863 je také přijat Říšský zákon domovský, který podle Brabence (in Novotná, Burdová, 2007) zahajuje 150 let vývoje od úpravy chudinské péče po systém sociálně-právní ochrany dětí. Základními zásadami této změny je pozornost zajištění výživy a výchovy chudých dětí, ale i aplikace amerického pohledu a zakládání nápravných zařízení. V péči o chudé se nadále aplikuje pěstounská péče, která má přednost před druhou formou, kolektivní výchovou v sirotčincích a obdobných institucích. V případě pěstounské péče se zatím aplikuje opačný přístup, než je znám dnes, vyhrává totiž ta „nabídka“, která je pro systém finančně nejvýhodnější. Osoba, která bude za výkon pěstounské péče požadovat nejnižší příspěvek, se stane nejpravděpodobněji pěstounem. Norma však již pracuje i se zásadou subsidiarity, tedy aplikuje možnosti pomoci pouze v případě, že již nelze žádoucího výsledného stavu dosáhnout jinak. V roce 1904 pak dochází k rozšíření koncepce o formální prvek, tedy o zřízení okresních komisí pro péči o mládež, jejichž činnost je financována ze sirotčích fondů.

Zastavme se však na okamžik u zmiňovaného rakouského občanského zákoníku z roku 1811 a u jeho předchůdce z roku 1803, a to u jejich přínosu pro oblast náhradní rodinné péče a nastavení prvních podob dnešního systému sociálně-právní ochrany dětí.

Halířová (2012) poukazuje na základní vztah mezi ochranou a definicí ohrožení. Tato definice je výsledkem reakce lidské společnosti na jevy jí ovlivňující. Současná povaha ochrany založená na vnímání a prosazování lidských práv pramení z obratu společnosti v historickém vývoji směrem k lidskému individu. Dítě je chráněno nejen před obtížemi v rámci zdravotní stránky jeho vývoje, ale i před sociálními vlivy. Z toho důvodu se společnost postupně odklonila od svěření výchovy pouze rodičům. Tito totiž výchovu pojímali logicky každý po svém. Ve společnosti tak vznikala postupně nedůvěra ke schopnosti rodičů morálně směřovat své děti. Prvotní přenos zásahů společnosti do rodičovské výchovy poté, co se společenský zájem na zajištění dobré úrovně péče o děti postupně přesunul od komunity a církví ke státním útvarům, byl ve prospěch výchovných institucí, kterými byly nejprve školy.

Pohled na samotné ohrožující jevy se mění v průběhu doby. Chápání těchto jevů ze strany společnosti záviselo „na politickém, demografickém, urbanistickém vývoji, sociálně-ekonomických zájmech státu, na chápání individuality a rozlišování dobrého a zlého“ (Halířová, 2012: 61). Ohrožující jevy jsou pak většinou ošetřeny právně v zákonících, jejich vymahatelnost však závisí na úrovni státní moci a způsobu, jakým se daří této vynucovat dodržování normy.

Problematika zanedbání dítěte coby synonyma pro nedostatečný dohled rodičů nad dětmi a jejich nijak nekoordinovaný pohyb po ulicích, ve smyslu přežívání na ulici, se jako ohrožující jev objevuje až v průběhu 18. století. Neznamena to tedy, že by se dříve takové děti v ulicích měst nevyskytovaly, jen to nebylo bráno v potaz. Pozornost je tomuto jevu věnována až na základě zvýšení počtu takových dětí, změny pohledu na roli matky jako rodiče a zvýšení škály možných rizik jim hrozících zejména v souvislosti s průmyslovým rozvojem a demografickými změnami. Za zanedbané děti byly nejprve považovány takové, které postrádaly alespoň elementární náboženské a základní vzdělání, a to zejména vinou rodičů, kteří je neposílali do školy a celkově na ně neměli čas (Halířová, 2012).

Před nadměrným týráním bylo dítě chráněno až možností odejmutí z otcovské moci, jak zaváděl pojem občanský zákoník z roku 1811. V praxi se tak dělo na základě toho, jak pozorné bylo sociální okolí a jaké vztahy mělo s příslušnou rodinou (Halířová, 2012).

V průběhu 18. století vznikají, jak již bylo ostatně uvedeno výše, státní i soukromé zdravotnické a pečovatelské ústavy. Rodina je však stále považována za základní prvek zajištění dítěte a jeho výchovy. Teprve druhá polovina 19. století přináší podstatné změny od státu charakterizovaného jako *laissez-faire*, neboli od státu, který nevytváří podmínky pro své zásahy do jiných sfér života, po stát intervenční, který rozšiřuje své právo zasahovat například do rodinných vztahů (Halířová, 2012).

V souvislosti s rozšiřováním možných zásahů státu se rozvíjí i úřednická kultura a způsoby evidence činnosti státního aparátu. V české nalezenecké péči tak například vzniká první zajímavý prázeklad vedení spisové dokumentace o dítěti a úpravy nároku na informace z ní, když každý, kdo předal dítě do nalezince, měl právo na získání informací o něm zaznamenaných v tzv. výstřižním lístku, včetně sdělení adresy pěstounů rodičům dítěte (Halířová, 2012).



Pěstounská péče navazovala na nalezeneckou péči, jelikož poměrně dlouhou dobu trápila nalezince poměrně podstatná míra úmrtnosti dětí, které se mělo předcházet právě předáním dětí do rodin. S ohledem na tehdejší vědecké poznatky to měli být nejprve pěstouni venkovští, později však dostalo zelenou také město. Získávání nových pěstounů bylo navázáno na pomoc duchovních. Faráři svým prohlášením za pěstouny také ručili. Samotné osvědčení vhodnosti pěstounky, včetně sdělení termínu, kdy má převzít dítě již činil krajský úřad. Toto lze považovat za zárodek systému zprostředkování náhradní rodinné péče, jak ho známe dnes. Tím je i to, že při předání dítěte byl mimo jiné uzavřen kontrakt mezi pěstounkou a nalezincem, který upravoval, do jakého učení dítě půjde, do kdy bude pobývat u pěstounů a čeho se mu má v péči dostat. Kontrakt je tak v občanském zákoníku z roku 1803 kodifikovaným předchůdcem dnešní dohody o výkonu pěstounské péče (Halířová, 2012).

Opomenout však nelze ani proces specializace chudinské ústavní péče, která se rozvíjela v polovině 19. století. Jednotlivá zařízení se začala zabývat jednotlivými skupinami ohrožených dětí, jako byly děti s různými handicapy, ale i sirotci a tzv. zpustlá mládež (Rákosník, Tomeš a kol., 2012).

Po první světové válce dochází k rozsáhlým změnám geopolitické situace. U nás například po dlouhé době příslušnosti k rakouské monarchii vzniká Československá republika. Ta se musí popasovat i s tím, jaká pravidla a jaké systémy převezme z předchozího uspořádání, a jaké budou budovány takřkajíc na zelené louce. Po roce 1918 je nakonec zachována organizace péče, předchozí komise jsou jen přetransformovány na úřady okresní péče o mládež a doplněny dobrovolnou péčí, dnes by se řeklo činností nestátních organizací (Brabenec: in Novotná, Burdová, 2007). Největšími legislativními změnami jsou zavedení hromadného poručenství, tedy možnosti stanovení úřadu poručníkem, není-li dostupná pro tuto roli jiná vhodná osoba, a autory (Gabriel, Novák, 2008) zmiňovaný vývoj v oblasti pěstounské péče, kdy jsou postupně zavedeny a upřesněny dokonce čtyři formy této péče – státem zprostředkovaná, nalezenecká, péče v koloniích a péče na základě dohody mezi rodiči a pěstouny.

Další podstatné změny nastávají po druhé světové válce a převzetí moci komunisty a jsou dány částečně jejich světovým názorem, částečně i potřebou vymezení se proti dřívějšímu systému. Nedá se ale upřít ani to, že se i v rámci tohoto systému prosazují se svými výzkumy podloženými názory osobnosti formátu Zdeňka Matějčka, kterým se daří do legislativy prosadit některá dobrá opatření, na kterých jsou postaveny i dnešní trendy sociálně-právní ochrany dětí.

Nejprve v roce 1947 přechází státní systém péče z původních úřadů pod křídla okresních a krajských národních výborů. Při těch vznikají pro určité činnosti i komise, které by se dnešním pohledem daly nazvat multidisciplinárními týmy. V roce 1952 pak vzniká dobově poplatný zákon o sociálně-právní ochraně mládeže. Systém přechází pod ministerstvo spravedlnosti, začíná pracovat zejména na úrovni poradního orgánu a hlavně heroizuje kolektivní výchovu a prakticky ruší pěstounskou péči. Po jistou dobu tak zůstává snad pouze možnost pěstounské péče mezi příbuzenstvem (Brabenec: in Novotná, Burdová, 2007).

Vše se mění až v roce 1963 novým zákonem o rodině. Tomu předchází v roce 1958 přijetí od té doby spíše jen v detailech měněné právní úpravy osvojení. Na vzniku některých institutů rodinného práva se podílí i lidé kolem profesora Matějčka. Právě na základě jejich vědecké erudice a poznatků vznikl zákon, který byl po drobných úpravách a vyjmutí dobově poplatných ustanovení platný až do přijetí nového občanského zákoníku účinného od začátku roku 2014. Z hlediska náhradní rodinné péče se dá připomenout založení Sdružení přátel SOS dětské vesničky v roce 1969, jehož předsedou se stal Jiří Dunovský, a které dokázalo vybudovat dvě SOS dětské vesničky. Bylo tomu tak i díky předchozímu nastavení podmínek v zákonu o rodině, který vznik podobné formy náhradní rodinné péče umožnil (Gabriel, Novák, 2008). Sychrová (2015) pak v tomto kontextu za dalšího iniciátora opětovné úpravy pěstounské péče v legislativě označuje ředitele olomouckého kojeneckého ústavu doc. Antonína Morese. Tento měl přispět tím, že pod hlavičkou jím řízené instituce probíhala zkušební forma pěstounské péče v podmínkách následného legislativního zakotvení.

V Československu v normalizační době upravoval různé formy péče zákon o rodině a později také zákon o pěstounské péči z roku 1973. Pěstounská péče zde byla pojata jako svého druhu sociální služba, ale zároveň i forma zásahu a kontroly státu do dlouhodobé péče o děti v rodině. Formálně výkon státní péče v rámci systému sociálně-právní ochrany dětí postihoval od roku 1975 zákon a různá nařízení vlády, kterými byla sociálně-právní ochrana dětí definována včetně prostředků pro její výkon jako jedna z forem sociální péče. Po revoluci až usnesení vlády otevřelo v roce 1995 cestu k současné úpravě systému sociálně-právní ochrany dětí (Brabenec: in Novotná, Burdová, 2007, Rákosník, Tomeš a kol., 2012).

Halířová (2012: 102) shrnuje historický vývoj ochrany dětí tak, že „*nemůžeme říct, že by minulá století byla krutější k dětem, pouze je vnímala jiným způsobem a vznášela vůči nim jiné požadavky. Dítě bylo na svoji budoucnost připravováno tvrdším zacházením. Zdůraznění důležitosti psychického a fyzického zdraví a předpoklad souvislosti jeho kvality v dospělosti*

*s jeho kvalitou v dětství, vedly ke změně vnímání tohoto období lidského života. Dítě jako jedinec získává postupně svá práva na ochranu před špatným zacházením“.*

## **2.4 Stav současné právní úpravy sociálně-právní ochrany dětí v České republice**

V následující kapitole se již budu věnovat tomu, jak v současné době vypadá právní úprava sociálně-právní ochrany dětí v České republice. Základním pramenem je zde zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Ten byl schválen dne 9. 12. 1999 a publikován ve sbírce zákonů pod číslem 359 v roce 1999. Od 1. 4. 2000 pak nabyl účinnosti.

Křístek (2014) shrnuje v bilančním článku k patnáctému výročí přijetí zákona, že tento byl pojat jako zvláštní předpis v oblasti správního práva, který je založen na principu ochrany tzv. ohroženého dítěte na příznivý vývoj, a to v co nejširším pojetí. Důraz je kladen na zásadu nejlepšího zájmu dítěte, která je přejata z mezinárodněprávních úprav, není však dle názoru autora dostatečně rozpracována.

Novotná, Burdová a Riedlová Jurková (2014) připomínají, že kolem zákona o sociálně-právní ochraně dětí jsou, coby součást komplexní legislativy pro oblast sociálně-právní ochrany, také mezinárodní smlouvy, které tvoří východisko zákonné úpravy, další speciální a obecné právní normy hmotné i procesní a podzákoné normy zaměřující se na problematiku praktického výkonu některých zákonných institutů.

Autorky také shrnují základní zásady, kterých si musí být každý pracovník orgánu sociálně-právní ochrany vědom, když vstupuje do oblasti soukromého a rodinného života svých klientů. Ze zásad stručně vybírám následující:

- *„Hlavním předpokladem poskytování sociálně-právní ochrany dětí je nejlepší zájem, prospěch a blaho dětí.*
- *Sociálně-právní ochrana se poskytuje všem dětem bez rozdílu, bez jakékoliv diskriminace z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního, etnického nebo sociálního původu.*
- *Stát je odpovědný za ochranu dětí před tělesným nebo duševním násilím, za ochranu jejich zdravého vývoje z hlediska fyzického, psychického a mravního a ostatních*

*aspektů integrity dítěte jako nositele práv daných Úmluvou, Listinou základních práv a svobod a práv vyplývajících z mezinárodních závazků České republiky. Stát však nenahrazuje povinnosti a odpovědnost rodičů, nezasahuje do jejich postavení jako nositelů rodičovské odpovědnosti, nejsou-li práva nebo vývoj dítěte ohroženy.*

- *Vůdčím pravidlem pro činnost orgánů sociálně-právní ochrany je princip preventivního působení na rodinné vztahy, jsou-li zasaženy tak, že přichází v úvahu působení veřejné moci. Opatření sociálně-právní ochrany jsou hierarchicky uspořádána ve vnitřně provázaný celek umožňující volbu nástrojů podle konkrétní situace, v níž se dítě nachází, a podle intenzity ohrožení.*
- *Děti dočasně nebo trvale zbavené svého rodinného prostředí nebo děti, které nemohou být ponechány v tomto prostředí, mají právo na zvláštní ochranu a pomoc poskytovanou státem v podobě některé z forem náhradní výchovy – náhradní rodinná výchova má vždy přednost před ústavní výchovou.*
- *Při volbě řešení je nutné brát ohled na žádoucí kontinuitu ve výchově dítěte a na jeho etnický, náboženský, kulturní a jazykový původ.*
- *Cílem sociálně-právní ochrany dětí je též sanace rodin – hmotné zabezpečení náhradní rodiny je zajištěno státními dávkami péčovské péče“ (Novotná, Burdová, Riedlová Jurková, 2014: 10 – 11).*

Křístek (2014) uvádí, že zákon o sociálně právní ochraně dětí je z právního hlediska formálně členěn do 67 paragrafových ustanovení, avšak po provedení veškerých novelizací je reálně po vložení dalších ustanovení zákon tvořen 130 paragrafovými ustanoveními. Celkově pak obsahuje celkově 490 odstavců, tedy na 1 paragraf připadají cca. 4 odstavce.

Uvedený autor, působící v současné době také jako právník věcného odboru Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, hodnotí zákon o sociálně-právní ochraně dětí jako z právního hlediska zmatečně členěný a nepostihující všechny reálně řešené situace v oblasti sociálně právní ochrany dětí. Dle jeho názoru navíc zákon neodráží všechny instituty ochrany dětí běžné v jiných zahraničních právních úpravách. Za největší nedostatky má pak tento autor zejména roztržitost systému z hlediska jeho koordinace mezi několika rezortů, neexistující limity k umístění dítěte do kolektivního zařízení a přetrvávání ústavnických stereotypů v České republice.

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí ve svém paragrafovém znění upravuje základní zásady sociálně-právní ochrany dětí spočívající v uvedení pojmu, stanovení cílové skupiny

a intervenujících institucí v §§ 1 – 4. §§ 5 – 9a vysvětluje zásady poskytnutí ochrany, vymezuje příčiny ohrožení dítěte, při jejichž naplnění je nutno poskytnout ochranu, a stanoví základní pohled na zapojení dítěte a dalších osob do řešení situace.

Jedna z nejrozsáhlejších částí zákona, část třetí, řeší opatření sociálně-právní ochrany dětí, tedy všechny použitelné nástroje a postupy pro zajištění účelu zákona. V §§ 10 – 13a je nejprve popsána poradenská a depistážní činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí, na kterou navazuje úprava opatření na ochranu dětí v §§ 14 – 17. Oblastí zprostředkování náhradní rodinné péče a její administrace ze strany státu se zabývají ustanovení §§ 19a – 27. Sledování péče jiných fyzických osob je popsána v § 19, institut pěstounské péče na přechodnou dobu pak v § 27a. Ustanovení §§ 28 – 30 se věnují sledování výkonu ústavní a ochranné výchovy ze strany orgánů sociálně-právní ochrany dětí. V §§ 31 – 34 je popsána agenda kurately pro děti a mládež. §§ 35 – 37 pak popisují postup v případech s mezinárodním přesahem.

Hlava X v ustanoveních §§ 38 – 38b stručně popisuje možnost zřízení komisí a poradních sborů a rozsah jejich pravomocí.

Část čtvrtá zákona ukotvuje v zákoně tzv. zařízení sociálně-právní ochrany. Těmi největšími, s nejrozsáhlejší právní úpravou, jsou zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Úprava čítá ustanovení §§ 39 – 43. Další velkou částí je pak oddíl upravující pěstounskou péči, zejména z pohledu pěstounů, jejich práv a povinností a asistence státu při výkonu pěstounské péče. Toto je popsáno v §§ 47a – 47za.

Sociálně-právní ochranu mohou vykonávat i tzv. pověřené osoby. Činnosti, jejichž výkon mohou převzít, podmínky pro získání pověření, jeho případné odnětí a podmínky výkonu činností a kvalifikace pracovníků těchto povětšinou neziskových organizací upravují ustanovení §§ 48 – 50. K pověřeným osobám se ještě váže pověření Úřadu práce ČR vykonávat dle § 50a inspekci poskytování sociálně-právní ochrany, zjednodušeně se jedná o kontrolu plnění standardů kvality u pověřených osob.

Zbytek zákona obsahuje již spíše pouhá provozní ustanovení. §§ 51 – 58b se tak věnují vzájemnému poskytování informací mezi orgány sociálně-právní ochrany a dalšími návaznými institucemi, rozsahem oprávnění pracovníků orgánů sociálně-právní ochrany dětí, právy a povinnostmi rodičů a dalších osob odpovědných za výchovu při spolupráci s orgány sociálně-právní ochrany dětí, vedením spisové dokumentace a bezplatností poskytování sociálně-právní ochrany dětí z pohledu uživatelů a zajištěním financování poskytovaných služeb.

§§ 59 – 59l popisují přestupky a správní delikty na úseku sociálně-právní ochrany dětí. V tomto ohledu autor pouze zmiňuje, že byla schválena zásadní novela přestupkového zákona, včetně změny všech speciálních zákonných norem v agendě správního trestání. Tato novela bude účinná od 1. 7. 2017. Do budoucna tak i zákon o sociálně-právní ochraně dětí v této části dozná podstatných změn.

V závěrečných ustanoveních je řešena otázka řízení a místní příslušnosti (§§ 60 – 64) a přechodná a závěrečná ustanovení (§§ 65 – 67).

Za současných skoro 17 let jeho platnosti byl zákon novelizován přibližně třicetkrát, povětšinou dílčími, tzv. technickými, novelami, které mají za úkol zpřesnit některá jeho konkrétní ustanovení. Zároveň můžeme společně s Křístkem (2014) uvést nejpodstatnější novelizace, kterými byly zákon č. 272/2001 Sb., s podrobnou úpravou procesu zprostředkování náhradní rodinné péče, zákon č. 134/2006 Sb., kdy došlo zejména k vložení přesnější úpravy pravidel činnosti zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a k první úpravě možnosti využít pěstounskou péči na přechodnou dobu.

Další podstatnou novelizací je novelizace schválená Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR dne 7. 11. 2012 a publikovaná následně ve sbírce zákonů pod č. 401/2012 Sb. Tuto novelizaci označuji jako velkou novelu a je hlavním předmětem celé práce.

Zákon byl po velké novele významněji novelizován ještě zákonem č. 303/2013 Sb., který byl přijat v souvislosti s blížící se účinností občanského zákoníku. Účelem této novely bylo sjednotit některé instituty v souvislosti s novou úpravou občanského práva v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, účinného od 1. 1. 2014.

Novotná (2014) shrnuje nejdůležitější provedené změny v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí tak, že došlo k zohlednění toho, že dítě může po dosažení šestnáctého roku věku kdykoli z důvodů uvedených v § 37 občanského zákoníku požádat soud o přiznání plné svéprávnosti a dle § 672 občanského zákoníku o povolení uzavřít manželství. Další podstatnou změnou je zohlednění ustanovení § 867 občanského zákoníku, podle kterého je uložena soudu povinnost před rozhodnutím týkajícím se dítěte tomuto poskytnout všechny potřebné informace a přihlídnout k jeho názoru, přičemž je výslovně uvedena věková hranice dvanácti let jako rozhodná pro schopnost dítěte informace přijmout, vytvořit si na jejich základě názor a ten prezentovat. Tomu se nově přizpůsobuje i ustanovení § 8 odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Podstatnou změnou je přenesení pravomoci rozhodovat o přemístění dítěte

v rámci sítě zařízení pro výkon ústavní výchovy z příslušných diagnostických ústavů na soudy. V souvislosti s tím bylo v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí upraveno oprávnění orgánů sociálně-právní ochrany dětí podávat k takovým přemístěním k soudu návrh.

Aktivní legitimaci, tedy oprávnění podávat návrhy soudu, obdržel orgán sociálně-právní ochrany dětí i v agendách pozastavení výkonu povinnosti a práva péče o dítě u nezletilého dítěte podle § 868 občanského zákoníku, zachování povinnosti a práva péče o dítě a osobního styku s dítětem u rodiče omezeného ve svéprávnosti, zbavení rodiče práva dát souhlas k osvojení nebo dalších práv a povinností osobní povahy, zbavil-li soud rodiče rodičovské odpovědnosti a v agendě ochrany dětí před domácím násilím. Rozšířila se také možnost postihovat rodiče nebo jiné pečující osoby v přestupkovém řízení za použití nepřiměřeného výchovného prostředku (Novotná, 2014).

### 3 VELKÁ NOVELIZACE – VÝCHODISKA, PROCES ZMĚNY

V této kapitole se již poprvé dostanou ke slovu naši hlavní aktéři – vedoucí oddělení sociálně-právní ochrany dětí. Bude mě zajímat to, jak se zorientovali v čase přijetí tzv. velké novely takřkajíc s prstem na tepu doby, jak pojmají důležitost tehdejších změn a jaký je jejich vlastní postoj k nastolenému změnovému procesu jako takovému. Nejprve představím koncept osmibodového procesu změny, kterým budu poměřovat samotné zavádění inovací vložených do legislativní normy – velké novely, a to jak na úrovni Ministerstva práce a sociálních věcí, tak zejména na úrovni zkoumaných úřadů městských částí. Zároveň vnesu do práce také koncepty týkající se organizační kultury a leadershipu. Ty nám pomohou k lepšímu uchopení postojů zkoumaných vedoucích k trendům velké novely a prozkoumání jejich strategií při implementaci změn do praxe výkonu sociálně-právní ochrany dětí.

#### 3.1 Kotterův osmibodový proces změny jako východisko posuzování změn daných velkou novelou

Na začátku této velké tematické kapitoly představím Kotterův osmibodový proces změny, který jsem si z různých modelů vybral jako východisko k posuzování zkoumaného procesu změn v systému sociálně-právní ochrany dětí daných velkou novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Profesor managementu John Kotter navrhl tento proces pro případy zásadních organizačních změn v podnikové ekonomice. To však neznamená, že by tento model nemohl být přeneseně aplikován i na případ systémových změn systémů veřejné správy. Obecně vychází autor ze svých dlouholetých zkušeností se zaváděním změn v organizacích. Model považuje za mapující změnové procesy realizované formou restrukturalizace organizací, reengineeringu, změny strategií, akvizicí, snižování počtu zaměstnanců, změn v pojetí kvality a změny firemní kultury nebo jejích aspektů.

Model vychází ze stanovení osmi kroků realizace změny. Tyto kroky se mohou do určité míry prolínat, protože hranice začátku a konce působnosti jednotlivých kroků modelu nemusí být zcela jasné (Kotter, 2015). Za chybu se dá považovat buď to, že dojde při realizaci změny k úplnému přeskočení některých kroků, ale také to, že jednotlivé kroky jsou sice realizovány,



avšak jejich realizace není dovedena ke konci. Následné zpracování základních tezí jednotlivých kroků modelu vyplývá z uvedené Kotterovy knihy.

První krok spočívá ve vyvolání vědomí naléhavosti změny. Jeho podstatou je diskuze o kritických místech současného produktu, strategie, systému, apod., včetně potřeby předvídat možné budoucí krize. V podnikatelské sféře v této fázi navazuje také potřeba kontinuálního tržního a konkurenčního průzkumu. To zcela neplatí pro oblast veřejné správy, ale i zde se dá model aplikovat, a to tak, že příslušný stát zohledňuje vývoj hodnot a názory na problematiku v jiných státech a ze strany mezinárodních institucí.

Pro další postup je pak při zjištění potřeby reakce na slepá místa systému třeba vytvořit funkční koalici zaměřené na prosazení a následnou realizaci změny. Tato potřeba znamená nutnost sestavit silnou akceschopnou a týmově pracující a vystupující skupinu zaměřenou na další postup při transformaci daného systému.

Tato skupina však nemůže svou činnost úspěšně realizovat bez společné nosné myšlenky. Z toho důvodu je jejím naprosto podstatným úkolem vytvořit vizi závěrečného ideálního stavu, ke kterému má celé transformační úsilí směřovat. Jako nezbytná složka dalšího prosazování takto vytvořené vize se pak jeví vyvinutí strategií pro dosažení nosné vize.

Transformační vizi je pak nutné začít všemi dostupnými a vhodnými prostředky velmi silně komunikovat, a to jak na fóru odborném, tak směrem k laikům, kteří s transformovaným systémem přicházejí jakkoliv do styku. Zároveň se podle zvolené strategie k jednání nastavují vzory pro jednání očekávaného od dalších zúčastněných aktérů systému.

Prakticky do tohoto kroku se jedná o činnosti vymezené spíše pro úzkou skupinu osob zabývajících se změnou, tedy v našem případě o činnosti vykonávané užším týmem pracovníků Ministerstva práce a sociálních věcí.

Pátý krok nazvaný delegování v širokém měřítku již změnu dále přenáší směrem k dalším aktérům transformovaného systému. V této fázi již má všeobecně docházet k aktivní činnosti při odstraňování jakýchkoliv překážek transformace. Stejně tak je krok určen i k podpoře neobvyklých až riskantních rozhodnutí a postupů učiněných v duchu transformační vize.

Výstupem předchozího kroku by mělo být i plánování a dosahování vítězství, v našem případě zejména v podobě příkladů dobré praxe. Tyto příklady nevznikají jen tak samy o sobě,

ale povětšinou zásluhou lidí, kteří se o ně přičinili. Takové osoby by měly být v rámci tohoto kroku za svou pomoc oceněny a uznány.

Příklady dobré praxe dosahované v rámci transformace by měly být využity i k úvaze, zda systém vyžaduje další transformaci. Tento proces je zaměřen jak na dokončení všech kroků transformace podle původní vize tak, aby veškeré složky systému byly s touto v konečném souladu, tak i na možnosti dalšího rozvoje transformační vize.

Posledním krokem je zakotvení nových přístupů do firemní kultury. V případě transformace fungování jednoho ze systémů státní správy je spíše na místě hovořit o způsobu nastavení systému sociálně-právní ochrany v rámci vize spravování státu. Každopádně bez ohledu na charakter měněného systému je pro realizaci tohoto kroku podstatné zvyšování orientace na zákazníky nebo uživatele systému, zlepšování řízení systému a jeho efektivity, propojení nových vzorů postupů s publikovanými příklady dobré praxe a rozvoj udržitelnosti systému a jeho dalšího rozvoje výběrem a výchovou vhodných nástupců současných lídrů.

### **3.2 Představení vedoucích OSPOD, které se účastnily výzkumu a jejich pozice na pracovištích OSPOD v souvislosti se změnovým procesem**

Nyní se krátce zaměřím na to, jaká byla výchozí pozice vedoucích oddělení sociálně-právní ochrany dětí, které se účastnily výzkumu, z hlediska nutnosti zaujmout postoje k velké novele a oprávnění z pozice vedoucího realizovat změny dané velkou novelou.

V tomto ohledu je nutno konstatovat, že u členů výzkumného vzorku nelze vysledovat jednoznačný trend. Situace je v podstatě rozdílná v poměru 2:3, neboť z pěti dotazovaných vedoucích se totiž dvě vedoucími staly až po účinnosti novely. Zbylé tři vedoucí byly ve svých pozicích již před přijetím tzv. velké novely, i když ani tady to neplatí zcela beze zbytku. Jedna z vedoucích totiž původně tuto pozici vykonávala na jiném orgánu sociálně-právní ochrany dětí než je ten, který vedla v době poskytnutí rozhovoru pro účely této práce.

V mém pojetí sledování změnového procesu je velmi důležitým pojem „organizační kultury“. Tento nemá prozatím zcela jednotnou definici. Je to dáno jednak tím, že koncept jako takový je „dítětem“ několika přístupů a různých škol, které ho uchopily a rozvíjely z odlišných pozic.

Prvními pohledy jsou takové, které teorie přiřazuje do škol moderní doby. Tyto pohledy přicházejí zejména z konzervativních pozitivistických kruhů. Další pohled připojil klasik teorie byrokratické organizace Max Weber, který považuje byrokratickou organizaci za synonymum profesní specializace a s tím související možnosti rozložení úkonů konkrétní pracovní pozice na výčet jednotlivých úkonů, určení pravomocí a odpovědnosti a hierarchické struktury (Havrdová, in: Havrdová, Šmídová, Šafr, Štegmannová a kol., 2011). Na tento v zásadě jednoduchý model se následně navazují další a další představy o fungování organizací, jako kdyby se loupala cibule vrstvu po vrstvě. Dle autorky tak navazuje například hnutí organizačního rozvoje, které již přidává možnosti organizačních změn a připisuje jej všem dotčeným. Změny jsou tak výsledkem sociálního rozvoje dosaženého ve společném procesu všemi myslitelnými aktéry.

V současné době se prosazují také tzv. postmoderní směry. Tyto se dají ve vztahu k moderním školám chápat taktéž jako směry do určité míry alternativní. Šmídová (in: Havrdová, Šmídová, Šafr, Štegmannová a kol., 2011a) zmiňuje zejména tzv. kulturní přístup k organizacím, který vychází z pozic sociálního konstruktivismu a interpretativismu. V tomto přístupu je velká pozornost věnována právě konceptu organizační kultury. Tento pohled je i mým východiskem pro tuto práci.

Pokud máme nyní pochopit, co se skrývá za pojmem organizační kultura, pomůžeme si široce přejímaným, i když ne zcela bezvýhradně, pojetím Scheinovým. Kultura organizace je zde vytvářena souborem předpokladů, norem, hodnot, postojů, názorů, vytvořených postupů, které jsou v organizaci sdíleny jejími pracovníky i vlastníky a jsou předávány novým pracovníkům v procesu pracovní socializace. Tento soubor se navíc tak osvědčil a zažil, že je široce používán pro realizaci činností dané organizace (Šmídová in: Havrdová, Šmídová, Šafr, Štegmannová a kol. 2011a, Vodáček, Vodáčková, 2013).

Má-li dojít v rámci kultury konkrétní organizace k zavedení změny, je potřeba projít také procesem změny zažité organizační kultury. Ta se v kulturně-organizačním pojetí ukrývá v určitém příběhu organizace, jenž je všeobecně vnímán a sdílen. K úspěšné realizaci změny je tak potřeba do určité míry pracovat právě i s tímto obrazem. Velmi často tak v praxi dojde v souvislosti se změnou příběhu organizace i ke změně osob v horních patrech hierarchického žebříčku organizace (Šmídová in: Havrdová, Šmídová, Šafr, Štegmannová a kol., 2011b).

Naše vedoucí si tak rozdělíme právě ve zmiňovaném poměru a nejprve se podíváme na příběhy těch dvou, které se vedoucími staly až v průběhu změnového procesu a možná právě

i v jeho důsledku. Poměrně zajímavé se jeví u vedoucích, které se jimi staly až po přijetí velké novely, důvody, které vedly k jejich jmenování. V prvním případě to byl odchod předchozí vedoucí do důchodu, v případě druhém zdravotní problémy původní vedoucí, která sama požádala o návrat na pozici řadové sociální pracovnice. V obou případech nových vedoucích není zcela z jejich strany akcentována osobní ambice vedení převzít. Volbě své osoby do funkce vedoucí oddělení přikládají ony samotné jiné důvody. Spojuje je to, že o funkci se osobně nehlásily, ale byly osloveny, potažmo přímo jmenovány, když „*paní vedoucí odboru rozhodla, že mě pověřila vedením*“ (Akátová) a „*oslovila mě vedoucí odboru, jestli bych tuhle pozici převzala. Po dohodě s ní a s minulou vedoucí, která je teďka mou zástupkyní, tak jsem to teda vzala, no*“ (Borovicová).

Na každém úřadě však k jmenování vedly odlišné důvody a odlišně je také vnímána role předchozích vedoucích, respektive jejich přístup ke změnám.

V případě vedoucí Akátové má být její jmenování logickým důsledkem toho, že předchozí vedoucí již s výhledem na důchod a na základě svých konzervativních postojů neměla zákonné změny přijímat dobře a dokonce proti nim měla vykazovat rezistenci. S tím souvisí i to, že kolektiv řadových pracovníků začal naopak pociťovat zvýšenou potřebu se o změnách více dozvědět, pochopit je a najít cestu, jak se k nim postavit. Akátová pak tento proces vnímá jako potřebu kolektivu „*si tady vlastně tak nějak spontánně muset vytvořit někoho, kdo ty informace bude shánět*“. Jedná se o sdělení skutečnosti, že to byla právě nynější vedoucí Akátová, kdo se v dané situaci natolik emancipoval v roli neformálního vůdce kolektivu, že přirozeným důsledkem po odchodu původní vedoucí do důchodu bylo to, že vznikl „*takový faktický stav, který byl už vlastně potom tím pověřením do té funkce tak nějak přirozený*“. Důsledkem tedy byla změna jejího postavení neformální autority i v autoritu formální uvedením do funkce vedoucí.

Vedoucí Borovicová svou ambici, i když ji nevyjadřuje prvoplánově, měla. Ambicí byla změna dílčích postupů vedoucí při řízení organizační změny, které jí u původní vedoucí nevyhovovaly. Tyto postupy sama shrnuje s tím, že chtěla získat větší kontrolu nad celkovým výkonem agendy a přístupem jednotlivých pracovníků. Zároveň hledala způsoby, jak toho dosáhnout ve změně některých metod řízení, zejména chtěla „*zrušit porady, který jsou k ničemu. A třeba papíry, který se odevzdávaly, a přišly mi k ničemu*“ (Borovicová). Její ambice je tak upřena zejména ke změně stylu řízení oddělení a nastavení systému vnitřní kontroly. Neefektivita řídicích systémů je spatřována zejména v modelu porad, které byly dříve

nastaveny jako případové v tom smyslu, že pracovníci měli referovat o svých „problematických“ případech. Tím se porady neúměrně prodlužovaly, jejich obsah byl závislý na osobním nastavení jednotlivých pracovníků v tom smyslu, zda samotní vnímali subjektivně jimi vedené případy jako složité, či nikoliv. Předchozí vedoucí navíc dbala na plnění formálních úkonů pracovníky. Kontrolu těchto povinností bylo možno dle Borovicové nastavit i jiným, přímějším, způsobem.

Ostatní vedoucí již v době zavádění velké novely svá oddělení vedly (Cedrová a Ebenová), případně vedly oddělení na jiném pracovišti a svou pozici změnily až po účinnosti velké novely (Dubová). Jejich přístup ke změnám tak vychází z jiných východisek. Těmi mohou být například osobní postoje a motivace, které pak mohou vést v zásadě k tomu, že pracovníci se svým vedoucím aktivně reflektují svou praxi a snaží se jí ovlivňovat na své hierarchické úrovni, jako tomu bylo u Cedrové, která svou roli vedoucí vnímá tak, že chce „*aby to bylo takové otevřené a aby kolegové měli pocit, že jsem jedna z nich, ale že jen ta moje funkce se jmenuje vedoucí oddělení*“. Její nastavení tak směřuje ke kolektivu jako takovému, ke zdůraznění toho, že je primárně jeho součástí a že jde vlastně o kolektivní práci a rozhodování. Tento přístup dává možnost facilitace změnového procesu. Budí zdání, že podstatou není funkce vedoucí, ale věc, které lze v této funkci dosáhnout. Dubová pak do procesu změn vstupuje přímo z úrovně svého osobního nastavení, když uvádí, že se „*dá říct, že jsem člověk, který vítá všechny změny, a mám je ráda a ráda se na nich podílím*“. Dá se tedy říct, že v jejím případě je funkce vedoucí prakticky pouze prostředkem pro seberealizaci jako člověka otevřeného změnám, vyhledávajícího možnost posunu a inovace. Ebenová je vedoucí od roku 2007. Okolnosti svého jmenování nezmiňuje, tento stav je na jejím pracovišti více méně daný, není předmětem žádné diskuze, v jejím pracovním kolektivu jsou přítomny již jen dvě jiné pracovnice, které její jmenování zažily. Vyjadřuje se tak až k tomu, jaká byla její první zkušenost s velkou novelou, což bude předmětem dalšího textu.

### 3.3 Vyvolání vědomí naléhavosti změny

Jak jsem již uvedl v první kapitole této části, jednotlivé kroky osmibodového Kotterova modelu změny se do určité míry mohou prolínat, a zákonitě se i prolínají. Prvním krokem je potřeba vyvolání vědomí naléhavosti změny. Tento krok je totiž vstupní branou do realizace

jakéhokoliv změnového projektu. Bez jeho zdárného ukončení nemůže dost dobře dojít k úspěšné aplikaci dalších kroků modelu.

Kotter (2015) popisuje specifika jednotlivých kroků z pozice zavádění změnových procesů v ziskové organizaci. V tomto ohledu se může jevit zavedení změny v jednom ze systémů státní správy za zcela odlišné. Podobné limity mají i všechny další modely vytvořené právě pro účely inovací v hospodářském sektoru. Ale právě bohatými zkušenostmi v oblasti realizace inovací v ekonomice se lze inspirovat i pro případ strukturálních změn ve státní správě.

Veber a kol. (2016) tak například upozorňují v publikaci o inovacích a řízení jejich zavádění také na Porterovu generickou strategii týkající se popisu konkurenčních výhod spatřovaných ve třech aspektech, kterými jsou náklady a prodejní ceny, diferenciací (tvořená kvalitou a časovou flexibilitou) a speciální vlastnosti pro užší okruh uživatelů. Tento model se vztahuje zejména na produkty, v oblasti sociálně-právní ochrany dětí nelze zcela aplikovat první aspekt, který by se týkal například hodnocení efektivit a finanční udržitelnosti současných kapacit ústavní péče. Více lze ale v sociálně-právní ochraně dětí porovnávat další aspekty, tedy nastavení procesu kvality služby a deklarované nadstavby nad zákonné minimum.

Inovační strategie vznikají i na státní úrovni, ze které jsou také podporovány, jako je tomu v případě inovačních strategií schvalovaných vládou. Strategickými cíli takových strategií jsou například zavedení excelentní úrovně výzkumu, spolupráce mezi výzkumnou a aplikační sférou, podpora inovačního podnikání a, pro veřejnou správu podstatné, využití lidí coby nositelů inovativních nápadů a iniciátorů změnových procesů z nich vyplývajících (Veber a kol., 2016).

Ze strategie pak přímo vyplývá národní politika výzkumu, vývoje a inovací (Veber a kol., 2016), která chce stavět na čtyřech pilířích, kterými jsou zajištění kvalitních lidských zdrojů, vytváření prostředí pro efektivní šíření a využívání znalostí, zvyšování inovační výkonnosti a zlepšení koordinace systému řízení. Podstatným prvkem takových strategií na národní úrovni je podpora vhodného inovativního prostředí, nastavení financování a řešení překážek rozvoje inovací na vládní úrovni.

Veber a kol. (2016: 65) uvádí, že „*management změn je představován komplexem řídicích aktivit, které povedou k posunu jednotlivce, týmu, útvaru či celé organizace od současného stavu k stavu požadovanému (budoucímu)*“.

Při kategorizaci inovací a změn lze dojít k názoru, že zkoumaná velká novela je pramenem velké strategické změny systému s několikaletým horizontem přechodu z původního stavu do stavu nového a žádoucího. Charakter změny je takový, že se o ní rozhoduje na centrální úrovni (Veber a kol., 2016).

Tento poznatek se shoduje s tím, že úřady státní správy jsou založeny mimo jiné na hierarchickém principu (Pomahač a kol., 2013). To se projevuje i u námi sledovaných vedoucích orgánů sociálně-právní ochrany dětí, které jsou si zcela vědomy své hierarchické úrovně v celém systému a problematiku změn a inovací v systému sociálně-právní ochrany dětí reflektují spíše na úrovni praktických dopadů pro jejich práci na úrovni obce s rozšířenou působností. Ani to však neznamená, že by nevznikl prostor pro pocit'ovanou, byť třeba nijak neprosazovanou, potřebu změny jdoucí zdola od pracovníků orgánů sociálně-právní ochrany dětí nebo návazných služeb, tzv. pověřených osob.

Jaká je v reflexích zkoumaných vedoucích představa o nastavení systému, potřebnosti inovací a mandátu politických a odborných špiček změny realizovat?

U vedoucích, ale i u jejich podřízených se dá rozpoznat poměrně jasný názor, že by nastavení systému mělo procházet průběžnou reflexí a mělo by docházet k průběžné úpravě parametrů jejich nastavení. Často se však jedná o vnitřní nastavení, které obecně velí pracovníkům jít alespoň trochu dál, aby „nestáli opodál“. K tomu zřejmě přispívají většinou poměrně spolehlivě šířené informace o tom, že se „něco chystá“. Postoje vedoucích jsou pak povětšinou vztaženy k praktickému výkonu sociálně-právní ochrany dětí na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, tedy na úrovni, na které samy působí.

I přes toto jasné zaměření vedoucích na nejbližší systémovou úroveň praxe, jejíž ovlivnění je v přímých silách těchto vedoucích, se dají vysledovat i drobné přesahy na vyšší úroveň, zhodnocení funkčnosti celého systému a jeho nastavení. Reflektována je tak praktická podoba funkčnosti systému z tehdejší pozice řadové pracovnice, a to jako „*taková skrumáž chaosu, narvaný skříňě spisama, a úplně stoletýma. A vlastně nepřehlednost taková. A každéj si dělal nějak, co uměl, každéj spis, kterej nám byl postoupenej, vypadal nějak jinak*“ (Akátová), nebo předchozí zkušenost se systémy, které měly v době před přijetím velké novely ambici nějak inovovat tehdejší nastavení systému, jako byl například Systém včasné intervence<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>Systém včasné intervence byl administrován nejprve Ministerstvem vnitra, v roce 2010 přešel pod resort práce a sociálních věcí, kde byl postupně (i díky ukončení ochrany na základě registrace ochranné známky) utlumen. Skládal se ze dvou podstatných složek, a to z Týmu pro mládež, coby multidisciplinárního týmu složeného

Vedoucí Dubová tak reflektovala svou lítost nad tím, že „*to někde zamrzlo*“, protože právě v případě spisové služby určené k Systému včasné intervence došlo k utlumení tvorby prostředku, po kterém se dlouhodobě volá. Ona sama k tomu uvádí, že „*ta evidence elektronická, myslím si, že k ní spějeme*“. Tehdejší technické řešení, i když omezené realitou počtu do testování systému zapojených obcí, podle ní již nastavilo způsob zajištění podmínek současné potřeby, když uvádí, že „*migrace těch lidí<sup>5</sup> je teď obrovská, myslím, že bychom se dostali úplně do jiný dimenze tý práce. Mě ta myšlenka prostě fascinovala a fascinuje mě, prostě kliknete si, máte k dispozici IPOD<sup>6</sup>*“.

Stejně tak Ebenová měla za to, že v době, kdy se začalo nahlas mluvit, například na poradách, o tom, že bude přijata velká novela, převládalo na jejím pracovišti nepochopení a odpor. Ten směřoval zejména proti avizované standardizaci, protože převládal názor „*proč se to všechno bude zavádět, když jako, jo, všechno běží a je to v pohodě*“.

Tato vyjádření mají nejčastěji charakter „naříkání nad poměry“ a jistého „brblání“, i když v globálu je situace poměrně uspokojivá. Názor na rezervy systému a potřeby jeho dalšího směřování však není nutno vždy vyjadřovat pouze pozitivně. Dá se to vnímat i v zcela inverzním podání, tedy jako pojmenování nedostatků systému jako vklad do diskuze o jeho dalším rozvoji.

Obě vyjádření tak v zásadě mohou vyjadřovat jednu a tu samou potřebu, a tou je zvýšení transparentnosti postupů. Tato potřeba má několik paralelních významů. Prvním samozřejmě může být zaměření přímo na subjekt celého intervenčního systému – ohrožené dítě. V dalším sledu zvýšení transparence napomáhá samotným pracovníkům, a to při zlepšení předvídatelnosti postupů pro klienty, kvalitnější zastupitelnosti a návaznosti poskytovaných služeb, přezkoumatelnosti postupů.

Důvodová zpráva (MPSV, 2011: 1) konstatuje při zdůvodnění předložení velké novely do legislativního procesu na prvním místě to, že v pravidelném vyhodnocení zpráv o naplnění Úmluvy o právech dítěte konstatoval Výbor OSN pro práva dítěte v létě roku 2011 politování, že mnoho „*z jeho připomínek a doporučení bylo řešeno nedostatečně nebo jen částečně. Výbor*

---

pracovníky institucí nebo dalších odborných pracovišť, kteří přicházeli do kontaktu s ohroženými dětmi a jejich rodinami, a z evidenčního IT systému, který měl umožnit elektronické vedení spisové dokumentace o dítěti a sdílení informací mezi jednotlivými aktéry v rozsahu jejich zákonného oprávnění těmito informacemi disponovat.

<sup>5</sup>Klientů – pozn. autora.

<sup>6</sup>Individuální plán ochrany dítěte – pozn. autora.



*proto znovu vyzval ČR, aby vytvořila komplexní hodnocení rodinné situace, strategii pro snížení počtu dětí žijících v ústavní péči, a aby zajistila, že umísťování dětí do ústavů bude používáno jako poslední možnost a bude pravidelně monitorováno a přezkoumáváno“.*

Naše vedoucí tak vlastně pouze zrcadlí situaci známou i z nejvyšší úrovně řízení. Je známo, že celkové nastavení systému vykazuje jisté rezervy, které by stálo za to měnit. Na druhou stranu původní úprava je považována za odzkoušenou a zažitou. Ministerstvo práce a sociálních věcí tak vlastně „mezi řádky“ v důvodové zprávě přiznalo, že hlavním motivem, který zakládá povědomí o nutnosti změny, je silný tlak mezinárodních institucí.

To popisuje také Šándorová (2015), která uvádí, že diskuze nad dalším vývojem systému péče o ohrožené děti v ČR ovlivnilo doporučení výboru OSN pro práva dítěte ze dne 17. 6. 2011. To konkrétními výtkami navazovalo na předešlá zjištění o zvýšeném využívání institucionální péče. Výchozí stav byl také komplikován roztříštěním různých prvků systému mezi celkově až pět zastřešujících rezortů. Již od roku 2008 se pak rozvíjí na základě přijatého vládního materiálu proces transformace a sjednocení systému péče o ohrožené děti. Cílem transformace je snížení počtu dětí v institucionální péči, sjednocení systému a zvýšení kvality péče.

Vávrová, Hrbáčková a Hladík (2015) ve své publikaci věnované autoregulaci dětí umístěných v institucionální péči shrnují také základní dokumenty přijaté v České republice v souvislosti s transformací systému o ohrožené děti. Těmito dokumenty jsou Návrh opatření k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti – základní principy z roku 2009, na které navazuje konkrétnější Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 – 2011. Pokračování strategických plánů pro další období shrnuje Národní strategie ochrany práv dětí z roku 2012 s navazujícím akčním plánem pro její naplnění v letech 2012 – 2015.

Národní strategie a akční plán vytyčily 16 hlavních cílů, mezi kterými najdeme pro mou práci podstatné zjišťování potřeb dětí (cíl 1), vytváření příležitostí pro děti a mladé lidi účastnit se rozhodování o záležitostech, které se jich týkají (cíl 3) a kvalita práce, vzdělávání a standardy (cíl 16) (Vávrová, Hrbáčková, Hladík, 2015).

### **3. 4 Vytvoření „obrazu krize“**

Kotter (2015) ve své knize zdůrazňuje, že největší překážkou zahájení změnového procesu je přílišné sebeuspokojení prakticky všech relevantních aktérů. To logicky oddaluje pocit, že by bylo potřeba proces nějak přehodnotit, zlepšovat nebo dokonce zásadně měnit. Pokud má mít případná změna šanci na prosazení a implementaci do praxe, je nutné vytvořit „obraz krize“ a s ním v zádech posilovat povědomí všech aktérů, že další fungování systému není možné bez jeho, byť i jen částečné, změny.

Systémová změna může nastat pouze na úrovni, která má dostatečnou sílu a prostředky na to, aby systém ovlivnila jako celek. Jedná-li se o systém státní správy, je takovou úrovní ústřední orgán státní správy a samozřejmě také politická reprezentace státu s ohledem na to, že se jedná i o změnu legislativní. Nyní tedy nastal čas zhodnotit to, jak s „obrazem krize“ bylo pracováno na této úrovni, a co nakonec vedlo k tomu, že došlo k významné novelizaci zákona o sociálně-právní ochraně dětí. V kontextu již řečeného se mezinárodní tlak jeví jako podstatný spouštěč změnového procesu.

Pohledem do důvodové zprávy k předloženému návrhu novelizace normy (MPSV, 2011) zjišťují, že novela byla předložena jako součást celkové reformy systému péče o ohrožené děti. Termín předložení byl stanoven v plánu legislativních prací vlády ČR na den 30. 9. 2011. Novela reaguje na čtyři podstatné důvody k jejímu podání, kterými jsou mezinárodní závazky ČR a s tím související kritika ze strany zastřešujících mezinárodních organizací, jako je např. Výbor OSN pro práva dítěte, zapracování judikatury Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu ČR a Nejvyššího soudu ČR do běžné praxe, splnění úkolů vyplývajících ze strategických dokumentů typu Národního akčního plánu k transformaci a sjednocení péče o ohrožené děti na období 2009 – 2011 nebo Národního programu reformy ČR 2011, konkrétně jeho části III., kapitoly 2.1., nazvané Moderní sociální systém a pracovní právo, a v neposlední řadě také na výstupy z vlastních výzkumů a analýz současného systému péče o ohrožené děti v ČR.

Důvodovou zprávou (MPSV, 2011) jsou také popsány znaky výchozího stavu, který vedl k potřebě legislativní úpravy. V zásadě naprosto nepřekvapivě se jedná o rezortní roztržičnost systému mezi několika ministerstvy, nefunkčnost postupů pro sjednocení praxe, absence nastavení systémů řízení kvality, početní a kvalifikační poddimenzovanost pracovníků orgánů sociálně-právní ochrany dětí v závislosti na prováděných úkonech a snahy o jejich kvalitu. Zároveň také nastavení systému hodnotil ad hoc sestavený expertní tým, který se zabýval prošetřením postupu OSPOD v konkrétní mediálně exponované kauze týrání chlapce. Tento

tým upozorňoval na formální absenci nástroje pro vyhodnocení situace dítěte a následné individuální plánování péče o něj.

V procesu novelizace pak byly vytýčeny čtyři hlavní cíle, kterými jsou (MPSV, 2011:3):

- *„Vytvoření podmínek pro zabezpečení výchovy a všestranného rozvoje dítěte v jeho přirozeném prostředí nebo v náhradním rodinném prostředí,*
- *Změna orientace systému směrem k prevenci, díky níž odpadne nákladná a v mnoha případech neúčinná práce s dlouhodobě neřešenými problémy,*
- *Zvýšení kvality systému zavedením standardů kvality a sjednocením postupů sociálně právní ochrany dětí a osob pověřených k výkonu sociálně právní ochrany dětí a*
- *Vytvoření alternativ k nadměrnému umísťování dětí do institucionální péče rozvojem a profesionalizací pěstounské péče“.*

### 3.5 Sestavení transformačního týmu

Velmi častou myšlenkou zažitou mezi lidmi je ta, že změna by měla být spojena s jedním výrazným člověkem – charismatickým lídrem. V reálu je ale dle Kottera (2015) potřeba rozložit síly mezi větší počet osob, tedy sestavit tým. Předpokladem je splnění dvou základních vlastností, kterými jsou správný výběr členů týmu a celková důvěryhodnost takto sestaveného týmu.

V tomto ohledu jsou možnosti v oblasti veřejné správy, kdy změnový proces souvisí i s prosazením legislativní změny, svázané s nastavenými pravidly legislativního procesu. Tým tedy musí být sestaven na základě průniku úřednického aparátu příslušného rezortního ministerstva, případně na něj navázaných nezávislých odborníků zúčastněných na činnosti různých expertních skupin, a politických zástupců s reálným vlivem na zbytek politické reprezentace.

Pilařová (2016) uvádí z hlediska vnímání role manažera jako jednu z rovin rolí lídra. Tato role jako klíčové úlohy lídra vymezuje tvorbu strategie a její prodej. Tvorba strategie jako rovina činnosti lídra vychází ze strategického řízení, potažmo také dříve užívaného pojmu strategického plánování. Součástí toho jsou kroky spočívající v definici tzv. poslání firmy coby

„filozofické nadstavby“, analýzy vnějšího i vnitřního prostředí, definice vize i jednotlivých cílů strategie a výběru taktického plánu k jejímu dosažení. Tato popsaná charakteristika lídra (v podstatě by se měla týkat všech členů transformačního týmu) bude obsahem dalšího postupu transformace.

Vznik programových dokumentů, které předpokládaly podstatné změny nastavení systému sociálně-právní ochrany dětí, jsou časově spjaty s ministrem práce a sociálních věcí v Topolánkově vládě, RNDr. Petrem Nečasem. Realizace změny pak připadla na vládu, které Nečas předsedal a ministrem práce a sociálních věcí se v ní stal Ing. Jaromír Drábek. Po Drábkově nástupu do funkce ministra se ředitelem příslušného věcného odboru ministerstva stal PhDr. Miloslav Macela<sup>7</sup>. Ten na svém odboru sestavil tým, který se věnoval následně přípravě a prosazení velké novely. V tomto ohledu bylo třeba sestavit tým tím způsobem, aby to splňovalo Kotterem (2015) uvedená kritéria dostatečné pravomoci, zkušenosti, důvěryhodnosti a vůdcovství u jeho členů.

### 3.6 Tvorba vize a strategie změny

Takto sestavený tým se následně pustí do vytvoření vize a strategie, jak tuto vizi prosadit (Kotter, 2015). Vize, čili popisy ideální podoby nastavení systému v budoucnosti, byly následně prezentovány v oficiálních dokumentech tak, jak jsem je uvedl výše. Inspiračně vycházely z britského modelu nastavení systému ochrany dětí. Zejména silný byl tento inspirační zdroj v případě vskutku zásadních změn v pojetí náhradní rodinné péče. Strategie prosazení vize v této oblasti prakticky kopíruje zásady legislativního procesu.

Důvodová zpráva popisuje žádoucí cílový stav legislativní změny. Ta má zejména vytvořit „*zákonné podmínky pro systematickou práci s rodinami*“ (MPSV, 2011: 6), upravit pravidla činnosti OSPOD, rozšíření dostupných nástrojů a metod práce s rodinou a zvýšení míry multidisciplinární spolupráce a individuálního přístupu ke každému jednomu řešenému případu.

---

<sup>7</sup>PhDr. Miroslav Macela nastoupil na MPSV jako ředitel věcného odboru poté, co byl 8 let radním Pardubického kraje pro oblast sociálních věcí a neziskového sektoru a před tím měl praxi ve vedení několika úřadů veřejné správy (vlastní životopis dostupný z <http://www.nadacesirius.cz/soubory/CV-Miloslav-Macela.pdf>).

### 3.7 Komunikace transformační vize

Takto pojmenované vize už jsou součástí dalšího podstatného kroku osmibodového modelu, který závisí na sestaveném týmu – komunikace transformační vize. Kotter (2015) uvádí několik předpokladů pro úspěšné zvládnutí tohoto kroku. Komunikace by měla být co nejjednodušší, aby byla srozumitelná pro co největší okruh oslovených lidí. Je vhodné využívat četné příklady, přibližovat vizi na příbězích a používat analogické příklady. Efektivní je také rozložení komunikace do více různých forem. Vize musí být často opakovány, vysvětlovat je třeba případné rozpory.

Zaměříme-li se na tuto fázi nazvanou komunikace transformační vize, můžeme jí také pojímat za ekvivalent prodeje strategie. To klade na lídra, respektive na celý transformační tým, několik požadavků, které jsou předmětem úvahy:

*„Čeho chci dosáhnout? (Co je mým cílem?)*

*Komu to budu říkat? (Co je pro danou skupinu zaměstnanců důležité, čím je mohu přesvědčit, jak je mohu motivovat k akceptování cílů?)*

*Co konkrétně budu říkat? (Které informace jsou důležité a které ne?)*

*Jak to sdělím? (Pomocí jakých nástrojů dosáhnu svého cíle?)*

*Kdy a kde to budu říkat? (Jak prezentaci dobře načasovat; jaký zvolit prostor a jak ho vhodně uspořádat?)*

*Jaké jsou mé silné a slabé stránky? (Mám důvěru? Jsem autorita? Dokážu to vysvětlit? Dokážu přesvědčit?)“ (Pilařová, 2016: 31)*

Nyní se krátce podívejme na to, jak na tyto kroky vzpomínají naše sledované vedoucí. V podstatě společným prvkem je to, že vedoucí přiznávají komunikační aktivitu členů ministerského týmu. Zároveň ale vytýkají to, že by uvítaly mnohem rozsáhlejší časovou dotaci schůzek a vyšší časový rozsah věnovaný dialogu a možnosti si změny ujasnit, případně je připomínkovat. Akátová se věnuje tématu velmi otevřeně a shrnuje, že v době, „*kdy tam vlastně byla paní Trubačová, pan Macela, to asi začínaly ty změny nejvíc, tak mě strašně moc bylo líto, že vlastně mi připadalo, že hrozně málo chodili mezi nás a že hrozně málo to vysvětlovali*“. Doplňuje pak své vnímání situací, kdy šla na semináře pana Macely, který se z nich sám

následně omluvil. Přitom v okamžiku, kdy se podařilo zajistit semináře nebo jiná jednání, kde byly vize prezentovány, říkala si „*Ježíš, vždyť to ale není vůbec špatný, jak oni to vysvětlují*“. Jak vyplývá z další analýzy, až se budu věnovat pro mě nejpodstatnějšímu průběhu realizace změn na úrovni zkoumaných OSPOD, byla zejména komunikace změny ze strany ministerského týmu značně podceňena. Komunikace byla zaměřena na představení nových institutů vtělených do velké novely, prakticky ji nenásledovala diskuze a trpělivé vysvětlení změn odborné veřejnosti, zejména krajským a obecním pracovníkům orgánů sociálně-právní ochrany. Prakticky neexistovalo představení záměrů široké veřejnosti například v denním tisku. Toto opomenutí umožnilo to, že tyto prostory mohly naopak využít odpůrci plánovaných inovací, v čele s tehdejšími prezidentem Ing. Václavem Klausem.

Komunikace směrem k odborné veřejnosti probíhala alespoň na stránkách některých odborných periodik, zejména časopisu Právo a rodina. Podívejme se nyní stručně na to, jak vypadala.

Novotná (2011) například shrnovala debaty o další úpravě pěstounské péče v souvislosti s připravovanou velkou novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí a rekonstrukcí občanského práva. Již v roce 2011 tak existovala shoda na směřování úpravy pěstounské péče, řešilo se zejména to, jakým způsobem má být upravena problematika přípravy a posouzení osob, které usilují o zařazení do evidence pěstounů, a zda tímto systémem mají procházet také příbuzní děti, kterým jsou svěřovány děti do pěstounské péče. Dalším podstatným bodem diskuzí pak je dle autorky také to, jací sociální pracovníci budou schopni okamžitě zajistit doprovázení náhradních rodin. Návrhem autorky k tomuto bodu bylo provedení transformace služeb dětských center.

Pravým lídrem v oblasti vysvětlování dopadů tzv. velké novely odborné veřejnosti se snažil stát zejména již výše zmiňovaný ředitel věcného odboru MPSV ČR Miloslav Macela. Ve svých člancích (Macela, 2013a, 2013b, 2013c, 2013d) shrnuje z pohledu předkladatele novelizace všechny podstatné změny zejména pro orgány sociálně-právní ochrany dětí. Novela je z jeho strany zdůvodněna zejména „*vytvořením podmínek pro systematickou sociální práci s rodinami. Předloha reaguje na stav, kdy jednotlivé subjekty a odborníci v mnoha případech nekoordinovaně vyvíjejí vůči dětem a rodinám aktivity bez jasně určeného účelu či cíle*“ (Macela, 2013a:1).

Směrem k orgánům sociálně právní ochrany tak popisuje (Macela, 2013a) zejména posílení jejich koordinační role při vedení případů směrem k rodině samotné i dalším do řešení

situace zapojeným subjektům. Novela pak dle představ MPSV přináší také stanovení jisté závazné posloupnosti přijatých opatření, od které se lze odchýlit pouze na odůvodnitelné individuální úrovni. Velký důraz je taktéž věnován ustavení časových limitů pro působnost některých opatření.

V oblasti péče o děti vyžadující zvýšenou pozornost došlo novelou k změně názvu na sociální kuratel pro děti a mládež, včetně základní specifikace tohoto pojmu. Změna vychází z potřeby zajištění návaznosti péče po ukončení možné spolupráce s orgánem sociálně-právní ochrany po dosažení plné právní způsobilosti osmnáctým rokem života (Macela, 2013b).

Podstatné změny pak nastaly v oblasti náhradní rodinné péče. Jak shrnuje Macela (2013c), jedná se zejména o posílení role krajského úřadu při zprostředkování náhradní rodinné péče, když se upouští od pojmu dítěte vhodného pro zprostředkování, a krajskému úřadu jsou nově hlášeny v rámci rozšíření původního konceptu všechny děti, které byly umístěny do ústavního zařízení nebo do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. V souvislosti s rozsáhlými úpravami legislativního ošetření oblasti náhradní rodinné péče pak dochází k nové úpravě příprav žadatelů o zprostředkování náhradní rodinné péče, je posílen institut pěstounské péče na přechodnou dobu a úpravy doznává podstatně i samotný výkon pěstounské péče, zejména v souvislosti s povinností pro tzv. doprovodné subjekty, kterými mohou být jak orgány sociálně právní ochrany dětí, tak osoby pověřené k výkonu sociálně-právní ochrany dětí v požadovaných oblastech. Poslední podstatné úpravy se poté týkají činnosti úřadů práce při finančním zajištění pěstounů<sup>8</sup>.

Celkem příznačný je také pohled na dataci výše uvedených článků. Mezitím co důvodová zpráva byla předložena v roce 2011 a legislativní proces probíhal ještě v průběhu roku 2012, v roce 2013, ze kterého je většina publikovaných statí, již byla velká novela účinná.

Pro další fáze osmibodového modelu změny již není zcela podstatné zapojení Ministerstva práce a sociálních věcí. Výraznější je zde zapojení pracovníků na lokální úrovni, které je také hlavním předmětem mé práce.

---

<sup>8</sup> Ke spolupráci s úřady práce se vedoucí v rozhovorech nevyjadřovaly, avšak z mé vlastní praxe mohu uvést pouze krátký poznatek o nefunkčnosti jak úřadů práce jako takových, tak jejich komunikace s orgány sociálně právní ochrany dětí. Podrobnější analýza by byla předmětem jiné práce, ale lze pouze shrnout, že delimitace většiny agend spojených s administrací dávkových systémů pod úřady práce se ukazuje být nešťastným řešením.

### 3.8 Delegování v širokém měřítku

V následujících kapitolách se zaměřím na další vývoj očima sledovaných vedoucích poté, kdy došlo k přijetí velké novely, která následně nabyla účinnosti a její jednotlivá ustanovení se tedy začala implementovat do praxe.

Opět se krátce podívejme na Kotterův osmibodový model změny očima jeho autora (Kotter, 2015). V kroku nazvaném delegování v širokém měřítku, nebo též posilování pravomocí zaměstnanců v širokém měřítku, autor předpokládá to, že je široce přijímána změnová vize, ale systémové nastavení nebo další vlivy brání její úplné a bezproblémové realizaci. Nejčastěji vysledovanými vlivy jsou zásahy nadřízených bránící realizaci změn, překážky vyplývající z nastavené formální struktury organizace, nedostatek zkušeností aktérů a překážky na straně personálních a informačních systémů.

Co se týká mnou sledovaného změnového procesu v systému sociálně-právní ochrany dětí, není možno uvedené vlivy pojímat pouze úzce, v rámci jednotlivých úřadů, kdy by nadřízenými mohli být pouze vedoucí odborů nebo tajemníci, ale z širšího hlediska jako veškeré úrovně pracovníků nejen obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, ale také krajských úřadů a ministerstva. Dalo se tedy předpokládat, že s ohledem na výše uvedené hierarchické nastavení orgánů veřejné správy a prosazování inovace týkající se nastavení celého systému na úrovni státu „shora“, že tato překážka se může objevit spíše na individuální úrovni. Prakticky by bylo možno očekávat rezistenci konkrétní osoby na vyšším stupni pouze v případě jejího nepřijetí transformační vize a aktivního vystupování proti ní. Nemohu s určitostí tvrdit, že taková osoba neexistovala, mohu však tvrdit, že jsem ji v průběhu změnového procesu osobně nezaznamenal, ani se v tomto smyslu nevyslovila žádná z vedoucích sledovaných v této práci.

Ani nastavení formální struktury organizací, tedy sledovaných úřadů, se neukázalo být překážkou. Tzv. velká novela se dotýkala zejména změny postupu jednotlivých orgánů sociálně-právní ochrany dětí. V oblastech, kde v důsledku novelizace došlo k rozšíření požadavků na personální zajištění<sup>9</sup>, tedy zejména v oblasti zajištění výkonu náhradní rodinné

---

<sup>9</sup> Na základě změn v nastavení výkonu náhradní rodinné péče, ale i na základě stanovení povinnosti vytvořit a používat standardy kvality, došlo ke skokovému nárůstu tzv. systemizovaných míst sociálních pracovníků zařazených v orgánech sociálně-právní ochrany dětí o cca 800 nových pracovníků na 205 obecních úřadech obcí s rozšířenou působností v České republice.



péče, byly nastaveny a uvolněny také finanční prostředky nutné pro zajištění těchto legislativních požadavků<sup>10</sup>.

Určité rezervy jsou shledávány u souladu personálních a informačních systémů. Tyto rezervy však shledává zejména vedoucí, která má zkušenost s tzv. Systémem včasné intervence. Tento projekt byl pilotován v druhé polovině předchozího desetiletí ve zhruba 30 z celkově 205 obcí s rozšířenou působností v České republice, nakonec však došlo k jeho utlumení. O tomto systému jsem již krátce referoval v předchozím textu. Je však nyní potřeba připomenout zkušenost vedoucí Dubové, která doslovně uvádí, že „*ta evidence elektronická, myslím si, že k ní spějeme*“.

Jelikož však došlo k legislativní změně, která zavedla i zcela nové a dříve nepoužívané nebo jen pilotované metody, jako například vyhodnocování situace, individuální plánování péče, multidisciplinární pohled prostřednictvím pořádání případových konferencí, apod., ukazuje se, a vedoucí to potvrzují, jako velká překážka nedostatek zkušeností jednotlivých zaměstnanců právě s využitím těchto nových metod a postupů.

Tento je dán nejen nedostatečným pochopením celkové vize, nebo významu zavedení jednotlivých postupů nebo nově využívaných metod, ale také i zjevným odporem některých pracovníků, stejně jako prostou neznalostí zásad aplikace nových metod a z toho vyplývající nezkušenosti s jejich aplikací v přímé práci. Nakonec více o příčinách tohoto stavu budu dále pojednávat, jak v následujících řádcích, tak v celcích týkajících se vyhodnocování, plánování a standardizace v dalším průběhu práce.

Všechny vedoucí zaznamenaly odpor některých pracovníků ke změnám jako takovým. S tímto se setkaly na úrovni předchozího vedení, jako Akátová pojednávající o předchozí vedoucí jako o osobě v důchodovém věku, která již neměla další pracovní perspektivu, a tak „*neměla ani žádnou velkou chuť tady cokoliv prosazovat a ty nový modely uplatňovat*“. Akátová dále zdůrazňovala, jak již bylo uvedeno výše, že v té době existovaly pracovnice, které se vezly na zvykové vlně, a tehdejší pohled na výkon sociálně-právní ochrany dětí jim zcela vyhovoval a pracovnice, které o prosazování nových metod a celkově nových přístupů k výkonu sociálně-právní ochrany dětí věděly, jen nevnímaly možnost se k nim v původním nastavení

---

<sup>10</sup>Všichni pěstouni musí po tzv. velké novele povinně uzavírat dohodu o výkonu pěstounské péče s tzv. doprovodnou organizací. Tou může být OSPOD, nebo pověřená osoba s patřičným pověřením k tomu vydaným příslušným krajským úřadem. Na podepsanou dohodu se váže uvolnění státního příspěvku na výkon pěstounské péče ve výši 48.000 Kč na jednu dohodu a rok. Z těchto prostředků jsou na základě metodiky k jejímu využívání hrazeny jak využití služby dle zákonného ustanovení, tak některé podstatné náklady doprovodné organizace.

propracovat. Z toho vyplynulo i již zmiňované prosazení se Akátové v roli neformálního a později také formálního lídra na jejím pracovišti.

Borovicová zase zmiňuje zdravotní obtíže předchozí vedoucí, které vedly bohužel i k tomu, že vedení oddělení přestala tato vedoucí zvládat. Ostatní vedoucí již vedly oddělení v době uzákonění legislativní změny, s ohledem na jejich vlastní deklarovanou činnost samozřejmě odpor na úrovni vedoucího oddělení nesdělují.

Velmi specifická je ovšem situace, pokud jde o odpor podřízených pracovníků. Zde se objevily takové osoby snad na každém sledovaném úřadě. Výrazné byly tyto situace zejména na oddělení vedeném Akátovou, kde docházelo i k tomu, že se našli pracovníci, kteří se neztotožnili se změnou ani na systémové úrovni, ani na úrovni její praktické aplikace. Taková pak *„celkově pochopili, že je dobrý třeba změnit místo, takže postupně odešli, nebo odchází“* (Akátová). Cedrová zmiňuje odpor některých pracovníků v souvislosti s požadavkem na průběžné vyhodnocování situace rodiny: *„Mám tam bohužel několik kolegyně, které se tomu brání zuby nehty a pak teda to dopadne takhle, jak to dopadne“* (zmiňovala stížnosti klientů vyhodnocené její osobou jako důvodné – pozn. autora). Ebenová také zaznamenala na svém pracovišti značný odpor, který vyústil až k racionalizaci a popírání potřebnosti změn ze strany starších zaměstnanců a k tomu, že nakonec *„starší pracovnice, nebo co jsem i já, že jo, s tou praxí, tak prostě jsou jako vyhořelý, že jo“*.

Odpor různých aktérů změnového procesu je typickým projevem při zavádění inovací. Zmiňuje ho jak Kotter (2015), pro kterého byl i motivem pro promyšlení jednotlivých kroků jeho osmibodového modelu změny, tak jiní autoři. Dle Vodáčka a Vodáčkové (2013) je třeba s odporem dopředu počítat. To, že někteří aktéři pocítují odpor ke změnám, však nemusí nutně znamenat pouze negativum. Odpor může dle těchto autorů sloužit i dodatečnému odhalení zatím nezohledněných problémů nově nastavovaného modelu. Podstatou je pak včasná a správná detekce odporu a jeho důvodů a stanovení vhodné reakce na tento zjištěný odpor. Důležitými složkami detekce odporu je to, zda je tento projevován jednotlivci nebo větším kolektivem, zda má nějaké opodstatnění, či nemá, zda je projevován otevřeně nebo nepřímě, zda má nějaké mocenské příčiny, apod.

Překonání odporu ke změně je však již úkolem výkonného managementu, tedy v systému sociálně-právní ochrany dětí vedoucích odborů a oddělení na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Vedení pracovníků k pozitivnímu vnímání změny zahrnuje podávání informací o nutnosti a podobě chystané změny, zapojení do procesu její přípravy,

komunikace a vysvětlování pozitiv změny, informování o způsobu řešení možných vedlejších negativních efektů změny a objasňování všech strachů a námitek (Veber a kol., 2016).

### **3.9 Vytváření krátkodobých vítězství a jejich využití při podpoře dalších změn**

Do určité míry se mohou prolínat dva další kroky Kotterova osmibodového modelu. Tím prvním je vytváření krátkodobých vítězství (Kotter, 2015). V našem případě by se mohlo jednat o obecné články nebo výzkumy, které budou popisovat celkový posun systému v důsledku realizovaných změn, nebo konkrétní, byť s ohledem na § 57 zákona o sociálně-právní ochraně dětí anonymizované, příklady dobré praxe, jako to činí například ve svém výzkumu zaměřeném na dobrou praxi spojenou s celkovým pojetím poskytování sociálně-právní ochrany dětí pracovníky orgánů sociálně-právní ochrany dětí Matoušek s Pazlarovou (2016). Jejich výzkum prokazuje obecně dobré přijetí a realizaci zapojení samotných členů ohrožených rodin do procesu vyhodnocování a individuálního plánování péče. Tato krátkodobá vítězství však musejí splňovat 3 základní Kotterovy (2015) požadavky, kterými jsou viditelnost, jednoznačnost a jasná souvislost se změnovým procesem.

Krok spočívající ve využití výsledků a podpory dalších změn navazuje na uvedené v tom kontextu, že prezentovaný příklad není využitelný pouze směrem „ven“, ale i směrem „dovnitř“. Příklady dobré praxe jsou tak využitelné směrem ke všem aktérům systému za účelem rozšíření této žádoucí dobré praxe, dalšího překonávání odporu, ale i k reflexi toho, zda dosahované žádoucí výsledky jsou v celkovém souladu se změnovou vizí, nebo je nutné tuto například lehce korigovat, nebo do ní zapojit nějaké zjištěné, ale dříve nereflektované dílčí změny (Kotter, 2015).

### **3.10 Výzvy pro další inovace nastavení systému sociálně-právní ochrany dětí v ČR**

V této kapitole se zaměřím na poslední krok Kotterova osmistupňového modelu, kterým je zakotvení nových přístupů do podnikové kultury. V pojetí mé práce se tak nebude jednat

pouze o implementaci změn na úrovni jednotlivých úřadů, ale i na úrovni celkového nastavení systému sociálně-právní ochrany dětí v České republice.

Podnikovou kulturu popisuje Kotter (2015) jako souhrn norem chování a hodnot sdílených skupinou lidí tvořících pracovníky určitého podniku, čímž se připojuje již k výše uvedené definici vyplývající ze Scheinova pojetí. Tyto složky nelze pouze naplánovat a realizovat. Završením úspěšné změny v tomto ohledu je až úspěšné zakotvení změny v podnikové kultuře tak, že do budoucna jsou tyto normy a hodnoty již výchozí a jejich dodržování je znakem dobré praxe. Provedení takového dovršení samozřejmě není jednoduchou operací, ale poměrně komplikovaným procesem, kterým se může celkové provedení změny ještě zhatit.

Jde-li o vize pro jednotlivá pracoviště, po realizovaných změnách často zaznívá volání po stabilizaci poměrů a situace. Změny pomohly nastolit dle vnímání vedoucích transparentnější obraz praxe OSPOD. Akátová shrnuje, že došlo i k nastavení pravidel, kterými se pracovníci nyní řídí, přičítá to standardům kvality. Jako podstatné vnímá to, že tvorba standardů kvality jejího pracoviště byla kolektivním vkladem všech pracovníků. V dalším čase by si přála, aby *„si všichni zažili pod kůží to, co jsme si vytvořili“*. Toto přání se shoduje s Kotterovou charakteristikou osmého kroku modelu. Cílem je dle Akátové stabilizace poměrů, transparentnost, ocenění práce oddělení zvenku, pokud bude práce v souladu s nastavenými zásadami, a dosažení zdravého sebevědomí pracovníků vzhledem k jejich odváděné práci. Celkově se v pojetí Akátové dá vysledovat i motiv ocenění „zvenčí“, který se projevuje jak v tomto místě projevovanou vizí, tak obrazem podpory od nadřízených institucí, který průběžně sděluje.

Vedoucí Borovicová má na budoucnost spíše praktický a „provozní“ pohled, další cíle odvíjí od svých obecných představ o konkrétním stylu řízení, se kterými přijala roli vedoucí. Jejím hlavním záměrem je aktivní přístup pracovníků k řešeným případům. Hodnotí své dosavadní působení tak, že se jí snad podařilo změnit přístup a přemýšlení služebně starších pracovníků tak, že *„je třeba trochu přinutila nad tím myslet víc a dělat to víc“*. Její styl komunikace s pracovníky je přímý, preferuje osobní kontakt a individuální projednání řešených problémů.

K přístupu směřuje své vize o posunu pracoviště do budoucna také Cedrová. Považuje za důležité, aby pracovníci brali svou práci jako svého druhu poslání, alespoň na úrovni zapojení „selské logiky“ a základní angažovanosti. Chce, aby *„ty zaměstnanci ten přístup*

*trošičku brali opravdu jako nejenom, že teda musím, že to je moje práce, ale teda že když už nějaký standard existuje a nejsem to schopnej dělat jinak, tak abych to dělal aspoň podle toho standardu“.* Vizí je tedy překonání odporu ke standardizaci v očích některých pracovníků a stanovení standardů jako minimálního a nepodkročitelného přístupu k řešení pracovních úkolů. Umožňuje to do určité míry pracovat nad rámec stanoveného minima, takový pracovník je sice oceňován, pokud by však všichni plnili stanovený standard, zřejmě by to dostačovalo.

Dubová je s provedenými změnami v rámci novelizace a s jejich realizací na svém pracovišti prakticky zcela spokojena. Její vize do budoucna se opět stáčí k již z její strany verbalizované potřebě zavedení jednotného a prostupného IT systému, který umožní rychlé sdílení informací mezi jednotlivými orgány sociálně-právní ochrany dětí. Přístup je velmi reflexivní, nejsilnější je tato vedoucí právě v reflexi. Řízení je tak velmi demokratické, pokud by si dokázal pracovník svůj postup před vedoucí v diskuzi kvalitně odůvodnit, získává ji na svou stranu.

Při pohledu na vyšší úroveň směřující na rozvoj celého systému sociálně-právní ochrany dětí shledáme, že Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR realizovalo v letech 2012 – 2015 individuální projekt nazvaný Systémová podpora procesů transformace systému péče o ohrožené děti a rodiny. Tento projekt byl financován z evropských fondů a navazoval na velkou novelu s cílem zmapovat dostatečně skutečný stav systému a pilotně ověřit nové metody sociální práce s ohroženými dětmi a jejich rodinami (Macela, 2015).

Součástí projektu bylo mimo jiné zadání vytvoření a realizace tří zásadních analýz pro zjištění reálného stavu projektu, kterými byly sociodemografická analýza mapující míru možného ohrožení dětí v různých regionech ČR, analýza dostupnosti sítě služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny a analýza stavu v oblasti náhradní rodinné péče.

Macela (2015) uvádí, že vstupním předpokladem provedení sociodemografické analýzy byla myšlenka, že dle míry možného ohrožení v regionu by mělo dojít k odpovídajícímu posílení odborných pracovníků, a to s přímou vazbou na velkou novelou zakotvené standardy kvality pro orgány sociálně-právní ochrany dětí. Analýza se tak stala součástí nového nastavení způsobu financování systému.

Dokument nazvaný Analýza sítě služeb pro práci s rodinami a dětmi je podle Macely (2015) prvotním výstupem záměru vytvořit katalog služeb poskytovaných napříč rezortním určením vhodných pro zvládání široké škály obtíží, které mohou ohrožené děti a jejich rodiny

potkat. Znepokojivým výsledkem analýzy je informace o rozdrobenosti služeb mezi různé systémy řízení a financování, celkové nedostupnosti některých druhů služeb nebo absolutní absenci systému řešení některých obtíží ohrožených rodin, jako je absence sociálního bydlení.

V oblasti náhradní rodinné péče analýza již navazovala na množství realizovaných výzkumů a získaných zkušeností aktérů systému. V rámci provedené analýzy byly zmapovány zejména způsoby zabezpečování příprav žadatelů o pěstounskou péči nebo osvojení a úrovně metodického vedení odborníků v oblasti. Součástí projektu bylo také zakoupení licence pro realizaci amerického modulu příprav žadatelů o zprostředkování náhradní rodinné péče nazvaného PRIDE.

V průběhu realizace projektu došlo i k pilotnímu testování nových metod sociální práce a způsobů řízení a financování zajišťovaných aktivit. Pilotována tak byla americká metoda příprav náhradních rodičů PRIDE založená na strukturovaném vzdělávání žadatelů ze strany vyškolené lektorské dvojice složené z odborníka v oblasti náhradní rodinné péče a zkušeného náhradního rodiče. V devíti čtyřhodinových setkáních jsou probrána témata vazby a jejích poruch, stability, kontinuity, etnicity, výchovy, vztahu s biologickou rodinou a orientace v systému náhradní rodinné péče. Dle této metodiky bylo za dobu pilotáže provedeno celkově 35 přípravných kurzů (Salačová, 2015). Na modelu PRIDE jsou založeny v současnosti nabízené přípravy zajišťované pověřenými osobami pro výkon sociálně-právní ochrany (např. Dobrá rodina, Rozum a cit, apod.).

Inovativní metodou sociální práce s ohroženou rodinou je metoda rodinných konferencí. Joklová (2015) shrnuje původ metody v novozélandské zkušenosti, kde se v roce 1989 stala také povinnou metodou aplikovanou většinou v práci s rodinou před využitím jakéhokoliv jiného opatření sociálně-právní ochrany dětí. Metoda je založena na vytvoření tzv. rodinného kruhu složeného z příbuzných, známých, přátel, sousedů a dalších osob, které jsou zainteresovány v obtížích ohrožené rodiny. Tento kruh pak na rodinné konferenci aktivně hledá možnosti řešení konkrétních obtíží. Výsledkem je vytvoření plánu, jenž je následně posouzen pracovníkem orgánu sociálně-právní ochrany dětí z hlediska nejlepšího zájmu dítěte. V České republice se pilotoval model rodinných konferencí dle metodiky nizozemské organizace Eigen Kracht (Vlastní silou), který předpokládá při přípravě rodinné konference angažmá poučeného a vyškoleného laika v roli koordinátora rodinné konference.

Pro účely zjištění možností výběru a financování služeb zaměřených na řešení konkrétních obtíží ohrožených rodin byla pro individuální projekt zvolena metoda tzv.

minitendrů. Jedná se o vypsání poptávkového řízení, potažmo malá výběrová řízení, ve kterých se poptává služba tvořená na míru definované situaci ohrožené rodiny. Tyto minitendry byly pilotovány zejména v zapojených orgánech sociálně-právní ochrany dětí v Moravskoslezském kraji. Jejich slabinou se ukázala být zdlouhavost výběru při potřebě splnění formálních podmínek pro administrování poptávkového řízení nebo veřejné zakázky. Od další pilotáže této metody tak bylo pro návazný projekt upuštěno (Moldrzyková, Majerová, Lazecká, Bělová, 2015).

Po ukončení popisovaného projektu navázala realizace projektu nového, kterým je projekt nazvaný „Systémová podpora a rozvoj nástrojů sociálně-právní ochrany dětí“. Tento nový projekt je realizován ve čtyřech přímých klíčových aktivitách, do kterých je v různé kombinaci zapojeno 11 krajů, tentokrát i včetně Prahy, která se mohla zapojit na základě změny zadávacích podmínek podpory z evropských strukturálních fondů.

Klíčové aktivity jsou zaměřeny na vytvoření komplexní sítě služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny, hodnocení a rozvoj řízení kvality výkonu sociálně-právní ochrany dětí a sběru statistických dat o systému, nastavení systému průběžného modulového celoživotního vzdělávání pracovníků a rozvoje náhradní rodinné péče.

Každý takový projekt by měl být určitou laboratoří, ve které jsou vize proměněny v reálné záměry a ty na úrovni pilotního ověřování vyzkoušeny. Podstatou je také ověření udržitelnosti dané metody, postupu nebo prostředku v systému v budoucnosti.

Jakkoliv měly provedené změny v tzv. velké novele původně poměrně velký drive, který se s ohledem na potřebnost změny v očích jeho realizátorů násobil tahem na branku v politické oblasti, který do určité míry připomínal bájný paroubkovský „buldozer“, oslabením bylo zanedbání některých potřeb nižších úrovní systému, zejména větší komunikace změny a lepšího zplnomocnění aktérů na nižších stupních systému sociálně-právní ochrany dětí. Tento dojem znásobilo to, že po, do určité míry umělých, aférách s prováděním honorovaného vzdělávání v pracovní době, byl z MPSV „odejit“ PhDr. Macela. V souvislosti s tím došlo i ke změnám ve složení ministerského týmu. Ten se i vzhledem ke změně politického vedení (ministrýní se stala Mgr. Michaela Marksová) zaměřil na zcela jiné aspekty. Jeho činnost je pro řešení zcela od praxe odtržených témat a jejich vnímání pouze na úrovni pozitivistického pohledu na otázku lidských práv bez zohlednění návazných povinností posuzováno velmi kriticky, až jako pro další směřování systému sociálně-právní ochrany dětí za působení destruktivní. Zůstává tak, i mezi zkoumanými vedoucími, určitá pachů z toho, že MPSV

nejprve realizovalo rozsáhlé systémové změny, ve kterých následně OSPODy zcela ponechalo svému osudu.

Mezi vedoucími, pokud se zaměřily na vize pro celkové nastavení systému sociálně-právní ochrany v České republice, tak nejvýrazněji zaznívá potřeba v současné době do nastavení systému prakticky více nezasahovat, neprovádět další změny a pracovat na dostatečné implementaci zatímních změn, jak prakticky, tak z hlediska jejich pochopení a přijetí. Zcela jasně se vyjádřila Akátová, která mezi tvorbou nového zákona<sup>11</sup> a novelizací zákona současného jednoznačně volila novelizaci, a to pouze v minimálním rozsahu parametrických změn. Parametrické změny, by se mohly týkat zejména oblasti pěstounské péče, zejména pak jejího financování. Vedoucí OSPOD považují za nadsazené zejména finanční prostředky poskytované tzv. doprovodným subjektům pěstounů. Poukazují na to s ohledem na své zkušenosti, kdy i po zajištění všech nároků zůstávají v rozpočtech finanční přebytky (Akátová, Ebenová). Cedrová se pak vyjadřuje pro případy implementace nových přístupů do nastavení našeho systému pro používání „selského rozumu“ a přizpůsobování těchto modelů českým podmínkám tak, aby došlo k tomu, že bude realizováno pouze to, „*co my potřebujeme teď tady, ne prostě opisovat něco z nějakých jinejch zemí, kde jsou ty lidi nastavený už létama trošku jinak než my, sociálně, že jo*“. Jako podstatné se jí také jeví obrátit svou pozornost například na Slovensko, které prošlo transformačními změnami a je zemí s podobnou kulturou. Hodnocení zkušeností takových zemí pak může být mnohem více vypovídající, než slepá inspirace britskými modely, které jsou navíc často v samotné zemi původu překonané a opouští se tam od jejich realizace.

### **3.11 Komparace systému ochrany práv dětí s dalšími zeměmi s transformační zkušeností**

V poslední kapitole této části se krátce zastavím u zhodnocení zkušenosti některých dalších státních útvarů s procesem transformace systému ochrany práv dětí v těchto zemích. V rámci předložení tzv. velké novely bylo v důvodové zprávě (MPSV, 2011) uvedeno také to, že došlo k porovnání právní úpravy dalších zemí, zejména evropských. Účelem této práce není popsání nastavení systému všech zemí. Z toho důvodu jsem vybral zkušenosti ze zemí, které

---

<sup>11</sup>V době rozhovoru s vedoucí Akátovou pro účely diplomové práce bylo MPSV podpořeno z tzv. norských fondů v projektu přípravy nového zákona, kterým by se nahradil zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Příprava této varianty byla ukončena. V současné době je však ve schvalovacím procesu z pohledu autora velmi nepovedená zásadní novela zákona o sociálních službách, která se zcela fatálně dotýká i nastavení systému sociálně-právní ochrany dětí.



byly buď přímou inspirací ke sledované legislativní změně (Velká Británie), nebo se jedná o sousední země procházející transformací, které mají obdobné právní systémy (Slovensko, Polsko), nebo v těchto zemích narazili na obdobné transformační zadání (Irsko).

## VELKÁ BRITÁNIE

Velká Británie, do níž jsou pro účely této práce počítány Anglie a Wales, také prošla poměrně rozsáhlým procesem deinstitucionalizace ústavní péče a přechodem na v současné době hodně rozvinutý systém pěstounské péče. Sociálně právní ochranu dětí v zemi zabezpečují úřady místní samosprávy, které ale pro dílčí úkoly využívají soukromé agentury, na které však v takovém případě přechází i část kompetencí a odpovědnosti za další výsledky působení v rámci poskytování sociálně právní ochrany dětí.

Základním zájmem v propracované oblasti náhradní rodinné péče, bohužel stále spíše deklarovaným, je zajištění trvalosti péče pro jednotlivé děti. Ve srovnání s tímto cílem je však dle statistik v systému přítomno vysoké procento dětí, které pečující prostředí v průběhu času mění. Vysokou propracovanost má však přístup k náhradní péči, zajištění meziinstitucionálního a mezioborového pohledu na zajištění služeb a dostupnost a zaměření podpůrných služeb pro pěstouny. Celá oblast je zaštitěna závaznými národními standardy.

Země se také v oblasti náhradní rodinné péče vyznačuje širokou škálou různých pojetí, od krátkodobé, přes střednědobou, až po dlouhodobou pěstounskou péči. Jako další forma, bez dalšího dělení, je ustavena pěstounská péče příbuzných či přátel. Specialitou oproti jiným systémům je i možnost využití nápravné (či také výchovné) pěstounské péče a privátní pěstounské péče, coby způsobu zabezpečení péče o dítě na dobu přesahující 28 dní na základě smluvního vztahu uzavřeného mezi rodinou biologickou a pěstounskou (Novák, Paleček, Šmídová-Matoušová, Vyskočil, Zuman, Bubleová, 2013).

## SLOVENSKO

Jinou cestu transformace systému péče o ohrožené děti si vybralo v předchozích letech nám blízké Slovensko. Dle Nováka, Palečka, Šmídové-Matoušové, Vyskočila, Zumana a Bubleové (2013) se celá změna odvíjí zejména od legislativní změny zákona o rodině a vzniku

zákonu o sociálně právní ochraně dětí a sociální kuratele v roce 2005. Ve slovenské zkušenosti také došlo k sjednocení celého systému pod rezort práce, sociálních věcí a rodiny.

Důraz je kladen zejména na vypořádání se s mezinárodní kritikou poukazující na vysoký počet dětí do té doby umístěných v ústavních zařízeních. Ty nejprve procházely vnitřní transformací více zohledňující potřebu vytvoření prostředí více podobného rodině. Následně i s ohledem na současné legislativní nastavení proběhla transformace některých ústavů tak, že se jejich pracovníci stali profesionálními rodiči, povětšinou pěstouny. Ústavní zařízení v některých případech také získala akreditace k přípravě dětí i žadatelů o náhradní rodinnou péči, kterou také poskytují příslušná pracoviště orgánů sociálně právní ochrany dětí, na Slovensku začleněná v úřadech práce, sociálních věcí a rodiny v jednotlivých okresech.

Velkým limitem jinak zajímavě řešeného nastavení systému jsou jak prodlevy v rozhodování soudů, orgánů sociálně právní ochrany dětí a dětských domovů, tak strukturální problémy s ekonomickou a sociální začleněností některých regionů, zejména na Středním a Východním Slovensku, a situace romské minority často žijící ve zcela vyloučených lokalitách. Slovensko navíc také zatím pokulhává v zajištění preventivní péče a v metodách sanace rodiny předcházející potřebě oddělení dítěte od jeho biologické rodiny.

## POLSKO

Další prezentovanou zemí je sousední Polsko. To také zahájilo transformaci svého systému péče o ohrožené děti deinstitutionalizací ústavních zařízení, a to již v roce 1990. Tento proces však paradoxně nepřinášel dlouho žádné podstatné změny, jelikož nebyl prakticky nijak koordinován a sjednocován. Došlo tak nejprve k tomu, že se velké ústavy pouze rozdělily na několik menších a byly zprivatizovány tak, že je provozují neziskové organizace nebo i soukromé osoby. Na přelomu tisíciletí tak stále v ústavní péči pobývalo na 70 tisíc dětí.

System byl v průběhu let často nevhodně manažersky řízen, když manažeři byli dosazováni do svých funkcí spíše na základě politických kritérií a často neměli žádnou zkušenost z oblasti náhradní rodinné péče nebo služeb pro ohrožené děti.

V roce 2011 byl v Polsku přijat nový zákon, který zásady fungování systému sociálně právní ochrany dětí prakticky od základu změnil. Větší pozornost by tedy měla být nejprve věnována službám sanace rodiny, které byly dříve prakticky nulové, dalším podpůrným

a restorativním službám, došlo k zavedení limitů počtu dětí umístěných v ústavním zařízení, které se během přechodných období nastavených až do roku 2020 budou dále snižovat, a k strukturaci forem náhradní rodinné péče.

V této oblasti tak došlo k rozlišení tří forem péče o děti mimo rodinu, a to příbuzenských rodin a nepříbuzenských pěstounských rodin, které nejsou profesionální a ze systému financované, a profesionálních rodin placených ze systému a nepříbuzných k v nich umístěnému dítěti. Tyto profesionální rodiny jsou poté podle poskytovaných služeb dále členěny na rodiny pro mnohočetné dětské skupiny, pro děti se specifickými potřebami (většinou děti s nějakou formou handicapu) a urgentní pohotovostní pěstouny (Novák, Paleček, Šmídová-Matoušová, Vyskočil, Zuman, Bubleová, 2013).

## IRSKO

Irsko je zemí, kterou v padesátých letech minulého století trápil podobný problém, jaký je vytykán České republice, tedy nadprůměrné využívání různých forem institucionální péče v sociální péči. Nebylo to specialitou pouze systému ochrany dětí, ale i sociálních služeb určených pro jiné cílové skupiny obyvatelstva (Gilligan, in: Ročenka, 2011).

Zásadní změny nastaly v souvislosti s přijetím Úmluvy o právech dítěte do irské legislativy a navazujícím zákonem o péči o dítě z roku 1991. Počet dětí procházejících ročně systémem pomoci se prakticky od roku 1951 do roku 2009 nezměnil. Výrazná změna však nastala ve struktuře přijatých opatření, kdy se zcela obrátil poměr dětí odebraných do různých kolektivních zařízení a do rodinných forem náhradní rodinné péče, zejména do pěstounské péče. Z původního poměru 71% odebraných dětí do kolektivních zařízení a 29% dětí v pěstounské péči, se stal nynější poměr 90% odebraných dětí v pěstounské péči ku 7% dětí v institucionálních zařízeních. Zbylé procento pak tvoří mladiství s rizikovým chováním procházející různé komunitní programy.

Gilligan (in Ročenka, 2011) dále shrnuje, že v podstatě celý systém je podřízen státní agentuře Health service executive, se kterou spolupracují další agentury a neziskové organizace. Pod uvedenou agenturu spadají i institucionální zařízení. Jejím nejdůležitějším úkolem je sledovat situaci dětí, provádět kvalitní individuální plánování péče a vybírat a podporovat pěstouny a návazné služby pro děti a jejich rodiny.

Úspěch současného systému je spojen zejména s deinstitucionalizací předchozího modelu sociálně právní ochrany dětí, částečně zdiskreditovaného i skandály se zajištěním péče o děti v kolektivních zařízeních, zejména odhalenými případy zneužívání dětí v církevních institucích. Tato změna byla provedena skokově, když transformaci pobytových zařízení, či dokonce poměrně častému jejich úplnému zrušení, krátce předcházelo vytvoření agentury, přijetí a vyškolení velkého množství sociálních pracovníků, kteří měli proces změny i běžnou sociální práci na starosti, a vybrali, proškolili a dále podporují také velké množství nových pěstounů, kteří dnes zabezpečují většinově péči o děti, které nemohly zůstat ve svých rodinách.

## 4 VYHODNOCOVÁNÍ SITUACE DÍTĚTE A INDIVIDUÁLNÍ PLÁNOVÁNÍ

Poté, co jsem přiblížil vnímání změnového procesu jako celku a provedení jeho jednotlivých fází dle Kotterova osmibodového modelu, zaměřím se v této kapitole na jednu ze dvou podstatných změn, kterou je zákonná povinnost průběžného vyhodnocování situace dítěte a jeho rodiny a na to navazující povinnost individuálního plánování péče v případě, že je dítě sledováno jako ohrožené nebo dokonce dochází na tom základu k jeho odebrání z rodiny a umístění do některé z forem náhradní rodinné péče.

### 4.1 Povinnost vyhodnocení situace dítěte a rodiny

Povinnost průběžně vyhodnocovat situaci je zakotvena v ustanovení § 10 odst. 3 písm. c) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, kde se nyní předpokládá, že *„obecní úřad obce s rozšířenou působností je povinen pravidelně vyhodnocovat situaci dítěte a jeho rodiny, a to zejména z hlediska posouzení, zda se jedná o dítě uvedené v § 6, podle druhu a rozsahu opatření nezbytných k ochraně dítěte, a poskytovat pomoc rodičům nebo jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte“*.

Velká novela sice nestanovila žádné lhůty, které by blíže popsaly, jakou četnost si představit pod pojmem „pravidelně“. Toto slovo však vede k tomu předpokladu, že se jedná o dynamický proces individuálně přizpůsobený konkrétnímu případu. K tomu se přiklání také výkladová literatura. Novotná, Burdová a Riedlová Jurková (2014) tak například upozorňují na to, že všechny potřebné informace, ze kterých je třeba při vyhodnocování vycházet, nejsou známy okamžitě. V praxi tak často dochází k tomu, že prvotně nemusí dojít k vyhodnocení ohrožení dítěte. Informace, které takový závěr opravňují OSPOD získá až později a ohrožení dítěte tak konstatuje v dalším průběhu vedení případu.

„Ministerský“ komentář (Macela, Hovorka, Křístek, Trubačová, Zárasová, 2015) pak vyhodnocování kategorizuje jako metodu sociální práce, která byla zařazena do zákonné normy z důvodů zajištění systematičnosti a promyšlenosti postupů sociálních pracovníků OSPOD při práci s rodinou. Funkcí těchto výslovně uvedených metod, i metod, které je možno využít, ale nejsou výslovně uvedeny v textu zákonné normy (jako příklad jsou uvedeny rodinné konference představované v textu výše), je aktivní zapojení rodičů a v rámci možností i dítěte

samotného do rozhodování. Vyhodnocení jako takové plní několik základních funkcí. První z nich je základní stanovení, zda dítě vůbec spadá do kategorie ohroženého dítěte podle § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. V případě, že dítě bude v této fázi vyhodnoceno jako ohrožené, je na místě situaci podrobněji vyhodnotit za účelem stanovení optimálního způsobu řešení jeho situace ve fázi druhé a situaci dítěte a plnění optimálního způsobu řešení pravidelně vyhodnocovat ve fázi třetí.

Okruh informací, na základě kterých je provedeno vyhodnocení situace, je podrobně stanoven v § 1 vyhlášky č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Okruhy vycházejí ze zohlednění situace a potřeb dítěte s přihlédnutím k jeho participačním právům, vyhodnocení situace rodiny, kompetence rodičů nebo jiných osob odpovědných za výchovu a z přihlédnutí k širšímu prostředí rodiny nebo k jejím podstatným sociálním vazbám.

K tomuto bude orgán sociálně-právní ochrany dětí používat nejen poznatky z vlastní činnosti, ale i další informace získané ze zpráv dalších odborníků z návazných pomáhajících nebo obdobných institucí. Velmi významné je využití prvotních informací, na základě kterých se situace vůbec prověřuje a zejména pak možnost pohovoru s dítětem samotným (Macela, Hovorka, Křístek, Trubačová, Zárasová, 2015).

Pemová a Ptáček (2013) popisují vývoj pojetí zásahů systémů ochrany dětí na příkladu definování pojetí syndromu týraného a zneužívaného dítěte a jeho řešení v průběhu doby. Poté, co došlo k přijetí myšlenky zasahovat do původní soukromé sféry rodiny, převládlo pojetí ofenzivního přístupu spočívající ve vytržení dětí z původního prostředí a jejich umístění do náhradní rodiny nebo ústavního zařízení, a to bez další větší spolupráce s dotčenou rodinou. Postupně však dochází k postupnému příklonu systémů směrem k vyššímu zapojování členů ohrožených rodin do plánování služeb, průběžného vyhodnocování dopadu intervencí a celkově k těsnější spolupráci s ohroženou rodinou jako celkem i s jejími jednotlivými členy.

V rámci těchto posunů dochází k úpravám nastavení systémů jak na rovině systémových změn, jako jsou změny způsobů diagnostiky a vykazování činností systému, zavádění nových metod, tak i v rovině podpory pracovníků možnostmi využití supervize a dalších podpůrných služeb. Všechny tyto kroky by měly přispívat k vyšší transparentnosti a předvídatelnosti celého systému, zaručení obdobného postupu bez ohledu na místo řešení situace a zaručení průběžných dat o ohrožené rodině a dopadu učiněných opatření.

Zavedení systematické povinnosti vyhodnotit situaci dítěte a jeho rodiny a pravidelně ji v případě shledání ohrožení dítěte vyhodnocovat je považováno za velkou změnu i ze strany mnou zpovídaných vedoucích. Akátová shrnuje, že po schválení novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí „*to pravidelný vyhodnocování bylo asi takovým zásadním problémem pro ty kolegy, kteří do toho terénu chodí*“. Celkový pohled na dopad změny je ambivalentní. Borovicová třeba shrnuje, že „*to si nemyslím, že jim to ulehčuje*“ (myšleno práci jí vedeným pracovníkům – vysvětlení autora), dodává ale, že „*některý, který neplánovali a víc jeli po tom povrchu, tak je třeba víc donutilo to dělat, to asi jo*“.

Prakticky synonymem pro vyhodnocování (a potažmo i individuální plánování, o kterém bude řeč později) se stalo slovní spojení „nadměrná administrativní zátěž“. To souvisí s výše uvedeným nastavením prostředku vyhodnocování situace dítěte, kdy o tomto je vytvořen záznam uložený ve vedené spisové dokumentaci<sup>12</sup>. Vypracovávání záznamu, tedy administrativní nástroj, je podstatou původního odporu k vyhodnocování situace dítěte mezi pracovníky. Vedoucí vnímají dvojitý rozměr prostředku, na jedné straně je právě administrativní zatížení. Pokud se pracovník oprostí od „*nechuti tabulkovat, vypisovat a prostě zpracovávat tu administrativní část, která bych asi řekla, že to je největší podstata, která všem vadí*“ (Akátová), tak převažuje pozitivní dopad systémového opatření, které se projevuje v udržení a promyšlení účelu poskytované intervence OSPOD v případě. Vedlejším efektem je pak samozřejmě také snazší orientace pracovníků ve spisové dokumentaci, například v případě nutnosti řešit problematiku rodiny v zastoupení klíčového pracovníka. Projevuje se to zejména na pracovištích, kde je zvýšená fluktuace zaměstnanců. „*Pokud máme spis o 2 tisíce stránkách, tak dobře vypracované vyhodnocení dovoluje tomu pracovníkovi, který nastupuje po odešlém, umožňují ten případ převzít a seznámit se v mnohem kratším čase*“ (Dubová).

Nové zavedení povinnosti vyhodnocení situace a vytvoření administrativní podpory k tomuto kroku však neznamená, že by se již v minulosti, před přijetím velké novely, situace nehodnotila. Nejednalo se však o plošné využití prostředku. Jeho použití pak nevyžadovalo dodržení formálních postupů. Někteří pracovníci tak většinou při řešení běžné agendy v terénu i neformálně vyhodnocovali situaci a plánovali další postup. V ideálním případě se to odrazilo

---

<sup>12</sup>Směrnice MPSV č.j.: 2013/26780-21 ze dne 19. 9. 2013 o stanovení rozsahu evidence dětí a obsahu spisové dokumentace o dětech vedené orgány sociálně-právní ochrany dětí a o stanovení rozsahu evidence a obsahu spisové dokumentace v oblasti náhradní rodinné péče stanoví vzorový formulář vyhodnocování situace jako svou přílohu, ale zároveň umožňuje použití vlastního formuláře, pokud jsou zachovány všechny potřebné součásti předepsané vyhláškou č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně právní ochraně dětí a touto směrnicí.

například v obsahu protokolů o jednání s rodiči, které jsou založeny ve vedené spisové dokumentaci. Právě taková formalizace napomáhá, přes svou poměrnou časovou náročnost, uchování jisté kontinuity řešení případu, dokladuje historii dítěte v jeho rodině nebo jiné formě péče. Vzpomínky vedoucích, zejména těch, které v době před novelizací byly na řadových pozicích, nebo jako vedoucí částečně zastávaly i agendu terénních sociálních pracovníků, jsou jednoznačné. Dají se shrnout tak, že *„co se týče IPODů a vyhodnocování, to já osobně, když jsem si dělala terén, tak jsem si dělala taky, jenomže se to nedávalo na papír“* (Borovicová), nebo i v určité nadsázce tak, že stejně se musel pracovník nad dalším postupem ve vedení případu zamýšlet, i kdyby to bylo v době, kdy *„člověk byl doma a žehlil prádlo nebo co já vím“* (Akátová). Odpovídá to zcela poznatku, že absence jednotného systému vyhodnocování situace dítěte přináší to, že hodnocení je vysoce založeno na individuálním přístupu sociálního pracovníka. To s sebou přináší i horší ověřitelnost a přenositelnost takového hodnocení (Pemová, Ptáček, 2012).

Při neformálním vyhodnocování před velkou novelou docházelo dle mínění zpovídaných vedoucích k tomu, že *„když si to děláte sám, tak ať se snažíte sebevíc, tak se nezbavíte nějakýho osobního posuzování“* (Akátová). Dochází tak k určité selekci řešených témat, což lze vnímat jako negativum. Uzákonění a formalizace postupu vyhodnocování, včetně prováděcí vyhláškou určených vyhodnocovaných okruhů přineslo kvalitativní změnu v tom smyslu, že se tak *„vlastně nevyhnete oblastem, který byste vlastně mohl v tom svém osobním hodnocení přehlédnout“* (Akátová).

Zajímavá situace, která souvisí i se samotnou legislativní změnou, byla spojena také s vytvářením nových formulářů a metodických postupů na samotných pracovištích. Tehdejší zkušenost má souvislost se samotným změnovým procesem. Akátová popisovala situace, kdy pracovníci Ministerstva práce a sociálních věcí dle jejího názoru nedostatečně komunikovali změnu a prakticky nevydali nejprve žádné metodiky. To se odráželo například právě u praktické přípravy OSPOD na vyhodnocování. *„Akorát mi přijde, že přišly velký změny bez metodický podpory třeba z ministerstva, nebo nebylo to prostě vypracovaný“* (Akátová). Obecně se dá shrnout, že mezi vedoucími při vzpomínkách na začátek implementace změn těsně po nabytí účinnosti velké novely převládá dojem ponechání pracovišť svému osudu ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí a krajů. Většinou nezaznává opačný možný pohled na věc, že toto ponechání vytvořilo velký prostor pro nalezení vlastní cesty, jak se ke změnám postavit.



Jak jsem uváděl již v úvodu, tzv. velká novela byla přijata na konci roku 2012 a v účinnost vstoupila ke dni 1. 1. 2013. Některá její ustanovení, zejména pro nás důležitý obsah vyhodnocení a individuálního plánu, upravovala až výše zmíněná prováděcí vyhláška č. 473/2012 Sb. Tato byla publikována ve sbírce zákonů v částce 177 rozeslané dne 27. 12. 2012, tedy 5 dní před účinností zákona i prováděcí vyhlášky. Podrobnosti vedení spisové dokumentace OSPOD v návaznosti na velkou novelu zákona však byly upraveny až Směrnicí ze dne 19. 9. 2013, která byla účinná až od 1. 1. 2014. Celý první rok se tak vedení spisové dokumentace řídilo Instrukcí o vedení spisové dokumentace z roku 2000, která však vůbec nepočítala s novými prostředky a metodami zavedenými velkou novelou.

V takovém nastavení si v průběhu prvního roku účinnosti novely OSPOD vytvářely své vlastní postupy, které posléze vedly k tomu, že *„když třeba přišlo k tomu, že se musí vyhodnocovat, tak jsme se tady s tím potýkali, dali jsme si pak poměrně velkou práci s tím, že jsme si vytvářeli nějaký vyhodnocovací formuláře sami, a když už jsme si je teda vytvořili a když už jsme se v nich zabydleli, tak vlastně přišlo ministerstvo se svým formulářem, se svými směrnicemi, takže vlastně zase všechno jinak, tak v tomhleto to tak vlastně trochu otravovalo tu práci“* (Akátová). Tento moment ukazuje, že nakonec „nouze naučila pekaře péct housky“, OSPOD vzhledem k absenci metodiky vytvářel nástroje k aplikaci nových prostředků sám. Přístup ústředního orgánu, který nakonec návody vytvořil a prezentoval, však přinesl i komplikaci pro orgány sociálně-právní ochrany dětí, které postupovaly iniciativně. S tím se pojí také částečná deziluze z poměrů na vyšších stupních soustavy OSPOD.

Již v poznámce č. 11 zmíněná možnost uzpůsobit si vyhodnocovací formulář svým potřebám při zachování vyhodnocovacích okruhů přinesla možnost nejen ovlivnit nevýhody předchozího neformálního způsobu vyhodnocování a plánování, ale také zachovat jeho výhody, zejména možnost osobně zaměřeného posouzení, řekněme také zapojení určité míry intuice. Při úpravě vyhodnocovacích formulářů, jako prostředků pro využití metody vyhodnocování potřeb, tak docházelo k četným diskuzím. V rámci těch se podařilo některým vedoucím si například prosadit do formuláře kolonku „jiné“. A to zejména z toho důvodu, že *„život prostě nejde dát do škatulek a já tam prostě chci mít jiný, prostě to, co si nedokážu domyslet a na co nedokážu tady vytvořit tabulku. Takový situace někdy nastávají a já je neumím říct dopředu, protože kdybych to uměla, tak to neřeším a udělám tam na ní kolonku“* (Akátová). Toto pojetí dokázalo udržet určitou míru individualizace každého případu před nadměrnou šablonovitostí, která by převládla při vytvoření jednotného vzoru a jeho bezmyšlenkovitého užívání.

Překonat tento prvotní chaos, nejen v problematice vyhodnocování, ale i v dalších systémových inovacích, pomáhaly paradoxně i jinak zcela neoblíbené stížnosti. Při bližším pohledu se však ukazuje, že to až takový paradox nebyl. Stížnosti sice řeší nejprve úřad sám, ale i u nich je možno využít opravných prostředků. V takovém případě věc vyhodnocuje Magistrát hlavního města Prahy (potažmo příslušný krajský úřad). Klienti se také obracejí s některými podněty na MPSV nebo například na Kancelář veřejného ochránce práv. Vedoucí v rozhovorech zcela pomíjejí určité procento důvodných stížností, ale těm, které se vrátily zpět jako takové, kdy *„se to vlastně vrátilo jakoby že v pořádku“* (Akátová), přičítaly kladný význam, protože *„to jako člověka uklidní, že jako i nad váma jsou lidi, kteří jako mají selskej rozum“* (Akátová). Takový výsledek je vnímán jako povzbuzení a prostředek nabytí jistoty o správnosti provedených kroků. Pominutí částečně důvodných nebo důvodných stížností jako jiného způsobu poskytnutí podpory – v konkrétním případě je sice konstatován nesprávný postup, který je však zároveň metodickou podporou pro obdobné případy v budoucnosti, je však třeba vnímat jako varovně zdvižený prst.

Vedoucí mají vytvořen také svůj vnitřní kontrolní systém práce svých podřízených. V rámci toho hodnotí přístup svých podřízených po účinnosti velké novely veskrze ve dvou pólech. Na prvním pólu jsou pracovníci, kteří se změnou nenašli společné styčné plochy a povětšinou již příslušný OSPOD a oblast sociálně-právní ochrany dětí jako celek opustili. Druhou sortou jsou ostatní pracovníci, kteří k tomu *„přístupují aktivně a strašně se snaží“* (Akátová). Ani v takovém případě nepanuje nutně absolutní spokojenost, snaha je totiž jen jedním rozměrem přístupu pracovníků. Výhrady vedoucích pak většinou spočívají v tom, že si takoví pracovníci *„hledají cíle hrozně složitý a vznešený a ono to tak...ten život je úplně obyčejnej“* (Akátová). Zajímavé je i to, že úspěšnost vyhodnocování je povětšinou i ze strany vedoucích vnímána optikou vytvořeného individuálního plánu.

## 4.2 Vyhodnocování situace dítěte po účinnosti tzv. velké novely

Poté, co došlo k přijetí změny na základě legislativní úpravy, budu sledovat, jak se tato změna odráží v praxi samotné, tedy jak se na ní dívají zkoumané vedoucí a jakým způsobem se změnila praxe vyhodnocování na pěti sledovaných pražských OSPOD.

Podstatou vyhodnocování situace dítěte je zjištění, zda jsou splněny podmínky toho, že může být dítě prohlášeno za ohrožené. Pouze v takovém případě by totiž mělo docházet ke kontinuální spolupráci rodiny s orgánem sociálně-právní ochrany dětí. Tyto podmínky předepisuje ustanovení § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Tato norma vymezí situace, které jsou pro dítě považovány za ohrožující a zároveň stanoví, že takto vymezené situace současně trvají po takovou dobu nebo natolik intenzivně, že jejich důsledkem může být nepříznivé ovlivnění vývoje dětí, případně již k takovému ovlivnění dochází (Novotná, Burdová, Riedlová Jurková, 2014, Macela, Hovorka, Křístek, Trubačová, Zárasová, 2015).

Jelikož zákonná norma je nastavena způsobem, který umožňuje individuální posouzení konkrétního případu, jelikož operuje s pojmy, které vyžadují interpretaci jednotlivých pracovníků, odrážejí se ve vyhodnocování také osobní postoje jednotlivých pracovníků, jejich osobní hodnoty a také organizační kultura dané organizace, kterou pracovníci reprezentují. Práce prostě odráží to, že jako sociální pracovníci také *„do té práce jdeme, to je jasné, s tou svojí výbavou“*. Každé pracoviště *„má určitého ducha“*, z čehož vyplývá také to, že je to *„určitě vnešeno i do toho vyhodnocení a určitě ten duch se nese i pro tu další práci“* (vše Dubová).

Tento aspekt nakonec zmiňuje i literatura. Profesionál v oboru sociální práce posuzuje jednotlivý případ optikou řešení dilemat, které hledání řešení situace klienta obnáší. K tomu, aby mohlo být řešení nalezeno, je třeba najít odpovědi na dilematické otázky. Jakmile se pracovník nemůže bezvýhradně spolehnout na výsledky prováděných šetření a další faktická data, musí zapojit zkušenost a intuici (Matoušek, Pazlarová, 2010). V novější publikaci pak Matoušek a Pazlarová (2016: 8) shrnují, že *„sociální pracovník OSPOD hledá rovnováhu mezi pomocí a kontrolou, přičemž se tyto dva aspekty jeho práce mohou při práci s jedním případem průběžně měnit“*. Dále se v této publikaci zamýšleli autoři také nad základními kompetencemi pracovníků orgánů sociálně-právní ochrany dětí, za které považují schopnost vyhodnocení situace klienta, komunikace s ním, kooperace s dalšími subjekty při řešení situace klienta, schopnost nadhledu nad takovou situací a etickou vyspělost pracovníka.

Uzákonění nutnosti vyhodnocování však přenáší tlak na všechny pracovníky OSPOD, aby se situaci dítěte věnovali nejen na základě svého osobního nastavení k vykonávané práci, ale i na základě stanovených formálních kritérií. Dříve totiž docházelo k tomu, že *„takhle jste sice pokaždé do něčeho šel, ale každý si tam podle své povahy a podle svých možností a schopností dělal takový to „támhle zavolám na ÚP, tady s váma dojdu, tady vám pomůžu, co byste potřeboval?“*, ale opravdu to bylo na každém tom pracovníkovi, jak je aktivní“ (Cedrová).

Největší přínos tkví v tom, že se opravdu v pohledu vedoucích pod dojmem zákonné povinnosti zvýšila aktivita pracovníků v prvotním vyhodnocování situace, bez ohledu na kvalitu takové činnosti. Např. Cedrová tak srovnává, že *„ted' mám pocit, že tím, jak se to průběžně zpracovává, vyhodnocuje, dávají se úkoly jak OSPODu, tak rodičům, tak třeba dítěti, tak že je to jakoby delší práce, ale mnohem přínosnější“*. Borovicová zase uvádí, že změna přístupu není záležitostí změny zákona, ale přeci jen vnímá zákonnou povinnost jako prostředek, který může manažersky využít k donucení některých pracovníků změnit přístup. Na jejím pracovišti totiž vnímala pracovníky, kteří před novelou nevyhodnocovali alespoň na tehdejší neformální úrovni a *„víc jeli po tom povrchu“*. Novela pak podle ní přinesla to, že *„je třeba víc donutilo to dělat“*.

Vedoucí by samozřejmě chtěli také to, aby se vyhodnocení nejen dělalo, ale dělalo kvalitně. Využívají k tomu různé strategie. Prvotně si, nutně subjektivně, vyhodnotili představu o tom, jak má vyhodnocení vypadat. Kategorizovali si své pracovníky na ty, kteří tuto představu naplňují, a na ty, kterým je nutno pomoci. *„Zejména bych řekla, že těm mladým kolegyním to jde výborně a těm starším to dělá trochu problém“* (Akátová). Takové vidění je nutně do určité míry stereotypní, nedá se s určitostí říct, že všechny věkově starší pracovnice budou mít obtíž s procesem vyhodnocování, stejně jako to, že všechny mladší pracovnice obtíž mít nebudou. Vyjádření vedoucí však ukazuje na trend, který opět začíná být poměrně jasný. Na přístup pracovníků OSPOD k vyhodnocování má vliv také to, že současné sociální školství přeci jen více zohledňuje současné trendy v sociální práci, nynější absolventi tak bývají z některých škol na praktický výkon sociálně-právní ochrany lépe připraveni a jejich aklimatizace na úřadech je tak rychlejší.

Jak pracovníci OSPOD vůbec dostávají informace o možném ohrožení dítěte? První variantou je to, že se o dítěti dozvědí na základě své vlastní úřední činnosti. Druhou možností je získání informace od instituce, která je s rodinou nebo dítětem v kontaktu. Pro tyto platí, že dle ustanovení § 10 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí jsou *„státní orgány, pověřené osoby, školy, školská zařízení a poskytovatelé zdravotních služeb, popřípadě další zařízení určená pro děti, povinni oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností skutečnosti, které nasvědčují tomu, že jde o děti uvedené v § 6, a to bez zbytečného odkladu poté, kdy se o takové skutečnosti dozví“*. Třetí možností je pak hlášení ze strany třetích osob dle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, podle kterého má každý oprávnění *„upozornit orgán sociálně-právní ochrany dětí na porušení povinností nebo zneužití práv vyplývajících z rodičovské odpovědnosti, na skutečnost, že rodiče nemohou plnit povinnosti vyplývající*

*z rodičovské odpovědnosti, nebo na skutečnosti uvedené v § 6 písm. b) až h)*“. Aby byl výčet úplný, platí, že se na OSPOD může obrátit dle ustanovení § 8 odst. 1 zákona i dítě samotné, a to i bez vědomí rodičů nebo jiných pečujících osob, a také rodiče nebo jiné pečující osoby na základě ustanovení § 9 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Podstatou takového hlášení je prakticky ve všech případech to, že se oznamovatel domnívá, že by mohlo jít o ohrožené dítě nebo dítě samé, případně jeho rodiče shledávají nějaké situace, které jsou pro dítě složité a není v silách rodiny je vyřešit bez pomoci OSPOD. Konečné zhodnocení toho, zda se jedná o reálné ohrožení, kterým se musí orgán sociálně-právní ochrany dětí zabývat, však přísluší jen a pouze tomuto orgánu. Dle Pemové a Ptáčka (2012) je však nutné s ohledem na zdroj vstupní informace věnovat pozornost také tomu, za jak vypovídající lze takovou informaci mít a jaké jsou případně motivace oznamovatele takové informace poskytnout. V první fázi jsou tak obecně za věrohodnější považovány informace od institucí.

Pemová a Ptáček (2012) rozlišují několik možných úrovní výsledku vyhodnocení situace dítěte z hlediska konstatování, že se jedná o dítě ohrožené. Nejideálnějším a statisticky nejčastějším výsledkem je stanovení minimální míry ohrožení. Tato situace nastává zejména v případech, kdy se oznámené podezření objektivně neprokáže, případně došlo k jednorázovému vybočení z jinak zcela řádné péče (nebo v případě dítěte z jinak řádného chování). V takovém případě mapování věci většinou skončí pouhým projednáním, poskytnutím poradenství nebo edukace a rodina odchází s tím, že již nebude dále průběžně sledována. Další stupně ohrožení však již předpokládají podrobnější vyhodnocení, tvorbu plánu další péče a z něj vyplývající intervenci orgánu sociálně-právní ochrany dětí do rodinné situace.

Druhým stupněm je dle citovaných autorů střední riziko ohrožení dítěte. Zde již dochází ke splnění podmínek pro konstatování ohrožení dítěte. Situace již nějak narušuje nebo ohrožuje řádný vývoj dítěte, zatím však není nutné ji řešit volbou jiné formy péče. V takovém případě se dokončí vyhodnocení, sestaví se individuální plán s jednotlivými úkony, které spočívají povětšinou v průběžném dohledu nad výchovou, zapojení sociálních služeb, služeb sanace rodiny, apod. Ideálem je to, aby se dohodnuté cíle podařilo naplnit a rodina mohla být ze systému vyřazena s tím, že ohrožení dítěte je v ní nadále minimální nebo nulové.

Ve třetím stupni již dle Pemové a Ptáčka (2012) dochází k závažnému ohrožení dítěte. Toto stadium by se dalo popsat bonmotem „situace je vážná, nikoliv však kritická“. Znamená to tedy, že vyhodnocená situace opravňuje k tvrzení, že okolo dítěte je přítomno velké množství přímých rizik. V dané situaci však ještě nedochází k jejich působení na takové úrovni, že by

bylo nezbytné podat neodkladně návrh soudu na vydání předběžného opatření. Při plánování péče se v těchto případech sahá k nařízení povinnosti využít odbornou pomoc, k soudem stanovenému dohledu nad výchovou, případně jsou předány poznatky o možném provinění rodičů nebo jiných osob orgánům činným v trestním řízení.

Pokud dojde k situaci, kdy je bezprostředně ohroženo i zdraví nebo život dítěte, jedná se o přímé akutní ohrožení dítěte. V takovém případě většinou dochází k okamžitému podání návrhu soudu na vydání předběžného opatření podle zákona o zvláštních řízeních soudních. Dítě pak bývá předáno do náhradní rodinné péče nebo do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, potažmo do školského zařízení určeného pro výkon ústavní výchovy. Jeho situace se sice může tímto opatřením prudce zlepšit a dítě již může být nadále z hlediska průběžného vyhodnocování své situace považováno za prakticky neohrožené, avšak zákon v případě umístění mimo původní rodinu předpokládá další zapojení OSPOD do řešení situace (Pemová, Ptáček, 2012).

Modely pro hodnocení situace rodiny doporučené ze strany MPSV, případně používané nejprve v neziskovém sektoru, jsou odvozeny povětšinou z britského modelu Framework for the Assessment of Children in Need and their Families (Matoušek, Pazlarová, 2010). Tato metodika má sice v odborných britských kruzích také četné odpůrce, tyto debaty se však při využití inspiračních zdrojů v České republice prakticky nezohledňovaly. Nakonec není ani překvapivé, že na tvorbě vzorových formulářů a na průběžném vzdělávání pracovníků OSPOD ve velké míře spolupracuje s MPSV a kraji pražská pověřená osoba k výkonu sociálně-právní ochrany Lumos. Jedná se o českou pobočku britské neziskové organizace.

### **4.3 Vyhodnocení vhodného postupu v případě zjištění akutního ohrožení dítěte**

Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, nastanou situace, kdy je na místě dítě z rodiny na čas odebrat z důvodu existence výrazného ohrožení jeho života, zdraví nebo vývoje. V této kapitole se podrobněji podívám na to, jak pracovníci OSPOD podle svých vedoucích přistupují k vyhodnocení situací, které by mohly vést k umístění dítěte mimo rodinu. Jedná se o situace, kdy je vyhodnoceno akutní ohrožení dítěte.

Vedoucí uvádějí, že pro případ vyhodnoceného akutního ohrožení dítěte disponují již rozsáhlým spektrem možných řešení situace. Existuje shoda na tom, že konkrétní přijaté řešení je výsledkem vyhodnocovacího procesu se zvážením všech myslitelných dilematických otázek, protože *„každý případ a život je individuální a pasuje na něj třeba něco jiného“* (Akátová).

Samotná praxe našťastí nepřináší velké množství případů, kdy by na zkoumaných OSPOD muselo dojít k přikročení k odebrání dítěte mimo rodinu. Jak dokladuje Dubová, tak *„v té praxi máme nakonec ale málo případů, že by to bylo v té rovině, že řekneme ano“*.

Procesu vyhodnocení pomohly i standardy kvality a ono již výše probírané ponechání OSPOD svému osudu ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí. Díky tomu *„v rámci standardů máme vlastně vypracovaný takový vyhodnocení, kde jsou vyhodnoceny ty oblasti a v podstatě, když nám to signalizuje, že jsou v podstatě ty jednotlivé možnosti toho vyhodnocení, a je jich více, kritických, tak v tom případě si v rámci intervize, nebo v rámci případových konference to vyhodnocujeme a v podstatě je tam závěr, závěr, že to směřuje do té instituce“* (Dubová). Vyhodnocovací formuláře jsou tak prostředkem, který vede sociálního pracovníka při zohlednění všech možných hledisek situace dítěte. Uvedená citace také ukazuje na to, že stadium akutního ohrožení dítěte je v současné době alespoň zkoumanou vedoucí vnímáno jako opravdu výjimečné.

Pro zhodnocení situace dítěte je podle vedoucích podstatné zapojení všech zdrojů informací, které ukazují na možnou reálnou situaci v rodině. Vedoucí si jsou vědomi toho, že v současné době není možno být pouze na svém písečku, aby byla ochrana dětí úspěšná, je potřeba pojmout řešení situace komplexně. To však naráží na kompetence pracovníků, zákonné nastavení jejich činnosti a na jejich již zmiňovanou přetíženost. Vnímáno je tak to, že proces ochrany dítěte může být úspěšný pouze při řádném zapojení dalších subjektů, při *„vtáhnutí, a nebo zarámcování spolupráce všech subjektů, který můžou s tou rodinou přijít do kontaktu a můžou, můžou tu pomoc vykonávat“* (Dubová).

Možnost získat informace, poradit se, najít nečekané zdroje pomoci, to vše rozvíjí výsledky vyhodnocování a intervencí na vyhodnocení založených tak, že dochází ke statistickému snížení dětí odebraných do ústavní péče.

Podstatné je také zahrnutí a zhodnocení určité nadstavby, která přesahuje pouhé mechanické získání a zpracování informací od spolupracujících subjektů. Tato nadstavba je podstatou toho, co výše Akátová hodnotila jako obsah „kolonky jiné“ ve vyhodnocovacím

formuláři. Je pak již lhostejné, zda budeme takové informace nazývat „*specifikum toho příběhu té rodiny*“ (Akátová), nebo „*historii dítěte*“ (Dubová).

Jelikož se v tomto případě jedná již o podrobné hodnocení situace dítěte a rodiny, nehodnotí se pouze míra splnění podmínek § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí a nutnosti akutního zásahu, ale komplexní situace rodiny, včetně širšího pochopení situace rodiny jako celku, jejích silných i slabých stránek, historických událostí, které mohly ovlivnit současnou situaci, apod. (Pemová, Ptáček, 2012). Komplexní hodnocení zde tedy vychází z výsledku úvodního vyhodnocení a prohlubuje je, zejména s ohledem na zjištění „*příčin rizika, rozsahu nevhodné / nedostatečné péče a všech dalších souvisejících vlivů*“ (Pemová, Ptáček, 2012:72).

Vyjádření o samotné volbě řešení však evokuje domněnku, že individuální posouzení situace neznamena nutně deklarovanou individualitu zvolené varianty. Vyjádření vedoucích v tomto případě spíše ukazují na jistou šablonovitost a pouhé přistoupení na zákony nastavený postup, podle kterého se při volbě možností postupuje podle hierarchického principu daného zákonnou normou. Pomíjí se tak to, že i zákonné nastavení ponechává možnost intuitivní úvahy, když je většinou v konkrétních ustanoveních zákona hierarchický postup částečně relativizován použitím výrazů typu „zpravidla“ nebo „může“.

Vedoucí pak také vytvářejí představu o některých skupinách dětí, které jsou v případě potřeby odebrány z rodiny posílány prakticky automaticky do určitých forem péče. „*Bud' je to mimino, kde je jasný, že bude...nebo kde matka dala souhlas s adopcí, tak tam je to jednoznačný, pěstounku na přechodnou dobu a následně pak ty další procesy*“ (Borovicová). Místo mají soudy o jednotlivých skupinách náhradních rodičů a o ideálním typu dítěte, které se s těmito náhradními rodiči nebo institucemi páruje. S tím souvisí i to, že je pouze dodržována hierarchie opatření naznačená zákonnými normami. To se odráží třeba ve vyjádření Borovicové o tom, že „*tam je jediný, že pěstounka na přechodnou dobu, že jo. Že přednostně, když se něco děje, tak voláme pěstouny, jakoby jestli je volná pěstounka na přechodnou dobu*“. Je otázkou, zda bylo záměrem zákonodárce, aby byla norma vnímána právě takto, jakkoliv ukázu níže, že takové pojetí může mít „filozoficky“ pro nastavení systému i pozitivní odůvodnění.

Tendence k šablonovitému pojmání situace však nejsou mezi vedoucími všeobecné. Existuje možnost ještě zhodnotit všechny informace individuálně a přiklonit se k jinému, třeba i nečekanému řešení. Jedná se o situaci, kdy při krizovém vyhodnocení zbude prostor nebrat výsledky vyhodnocovacího formuláře jako dogma. „*Nám jako musí tam to světýlko jako svítit,*



*ale musíme to ještě rozebrat ze všech stran, protože vždy je tam přesně nějaká niance, od který se můžeme odpíchnout, že teda můžeme ještě udělat teda něco jiného“ (Dubová).*

#### **4.4 Hodnocení možnosti odebrání dítěte do institucionální péče a postoj vedoucích k možnému snížení jejího podílu v systému sociálně-právní ochrany dětí**

Z dřívějšího období je znám poměrně velký příklon k řešení ohrožení dítěte jeho umístěním do ústavního zařízení. Toto bylo nakonec hlavním důvodem silné zahraniční kritiky českého systému, která vedla mimo jiné právě k přijetí velké novely (MPSV, 2011, Šándorová, 2015).

V roce 1977 byla ve Spojených státech amerických sestavena definice pojmu deinstitucionalizace. Tato definice uvádí, že tento užívaný pojem je nutno chápat jako *„proces, jehož cílem má být nejen předcházení zbytečnému přijímání a zadržování osob v institucích, ale i hledání a rozvoj odpovídajících alternativ pro bydlení, léčbu, trénink, vzdělávání a rehabilitaci osob, které nepotřebují být v instituci, a vylepšování podmínek péče o ty, co v institucionální péči být musí, a jejich léčby“* (Vávrová, Hrbáčková, Hladík, 2015: 21).

Filozofie deinstitucionalizace pobytových zařízení v péči o děti vychází z výzkumných zjištění o tom, že nejpřirozenější a nejfunkčnější je rodinná péče. Transformaci pobytových zařízení nelze pojímat jako někdy deklarované plošné rušení zařízení, ale změna jejich filozofie a materiálně-technických podmínek tak, aby se péče v nich co nejvíce podobala péči v rodině. Nepromyšlené akce ústící v nezřízené a nekoncepční rušení míst ve stylu „po nás potopa“ by se na funkci systému jako celku odrazily poměrně brzy jako zcela nešťastné (Vávrová, Hrbáčková, Hladík, 2015).

Postoj vedoucích k ústavním zařízením coby institucím se dá shrnout jako střízlivý. S některými ústavy mají vedoucí velmi rozporné osobní zkušenosti. Tím je u vedoucích do určité míry podpořen hladký přechod k většímu využití jiných možných forem péče. Zároveň je ale vnímán přínos i této formy péče pro úspěšné řešení nebo alespoň posunutí některých řešených případů. K možnosti utlumení nebo úplného zrušení ústavní péče o děti zastávají postoj pojmenovatelný spíše jako evoluční, než revoluční. Jakkoliv by tedy vedoucí neprotestovaly proti omezení současné kapacity v některých zařízeních, určitou kapacitu stále

vnímají jako nedílnou součást systému. „*Ústavy fungovat musej, jak kojeňáky, nebo vlastně dětský centra, tak ty pro větší děti. Pěstounů na přechodnou dobu nikdy nebude dost, trvalejších pěstounů už vůbec ne, takže to, že se zrušej ústavy, není prostě možný*“ (Borovicová).

Pod rouškou mediálních kampaní některých zřizovatelů zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc vnímá Akátová to, že v uplynulých letech „*každý už zapomněl, jak obrovskou cestu taky ty dětský domovy ušly a některý jsou prostě fantastický a fakt si myslím, že je tam strašně dobrá odvedená práce*“. Borovicová doplňuje, že došlo k reformaci zařízení ústavní výchovy, kdy se dětské domovy mění směrem k instituci rodinného typu, omezují se počty dětí ve skupinách, celkové kapacity zařízení. Dojem o funkčnosti institucí si vytváří Akátová na základě osobní zkušenosti s jednotlivými zařízeními, ale dodává i základní limit jakéhokoliv ústavního zařízení. Ústavní péče „*může být úžasná, ale pořád je to něco hromadného, pořád tam asi při sebelepší snaze nemůžete jít na dřevě tomu člověku a musí se to odrazit někde při tvorbě třeba identity těch lidí do budoucna*“ (Akátová). Argumentem pro ponechání určité kapacity ústavních zařízení jsou situace, které se zatím v jiných formách náhradní péče řeší jen obtížně, jako jsou mnohočetné sourozenecké skupiny. Ilustruje to třeba jednoznačné vyjádření Borovicové: „*Představa, že by se zrušily ústavy, je naprosto utopická a nesmyslná, protože to prostě nejde. Všechny děti nejsou umístitelný, ať už s ohledem na věk, etnikum, zdravotní stav a podobně*“.

Trochu jiný pohled má Cedrová, která zastává názor, že každá z forem náhradní péče má svou specifickou klientelu. Tento názor se tedy ztotožňuje s tím, že by měly existovat typy dětí a životních situací, které se budou prakticky plošně řešit pomocí umístění do určitého typu náhradní péče. V rámci toho není zastáncem toho, aby „*se všechny, i dobrý, dětský domovy, kojeňáky, a jak se to všechno dneska jmenuje, rušily a předělávaly*“ (Cedrová). Cestou je podle Cedrové to, aby se jasně stanovila role jednotlivých forem péče v systému a tato role byla důsledně zohledněna v procesu rozhodování o zvolení nějaké formy náhradní péče. Příkladem jsou například diagnostické ústavy, jejichž činnost by mohla být využitelná při komplikovaných případech dětí s různými traumaty z předchozí péče, která je třeba rozklíčovat. Takovéto zaměření jednotlivých forem na plnění určitého druhu úkolů a poskytování specificky zaměřené péče by bylo vhodné i přes to, že „*asi ze začátku to bolí, že je v takovémhle kolektivním zařízení*“ (Cedrová).

Jako jistá vize další transformace ústavních zařízení se jeví vyšší tlak na kvalitu a odbornou způsobilost personálu a na transformaci části školských zařízení pro výkon ústavní výchovy na zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (Borovicová).

Při další transformaci systému je vhodné se kriticky inspirovat tam, kde již transformační procesy probíhaly. Kritická inspirace znamená, že *„bychom si měli trochu sednout a zvážit, co bylo dobrý, i třeba dvacet let zpátky, co funguje teď a co je perspektiva, aby fungovalo dál“* (Cedrová). V tomto kontextu se nabízí polská nebo slovenská zkušenost spíše než pro MPSV stále prioritní zkušenost britská. Slováci například dle Cedrové *„jedou fakt od tý jedničky nahoru a zkoušej, jestli se to nabaluje a jestli už můžou dát trojku, čtyřku, pětku“*. Cedrová tak nabádá k tomu, aby se systém v tomto ohledu stavil od logických základů bez ohledu na to, že těmi základy může být krátkodobě i konstatování faktu, že náhradní varianty řešení situací, kdy je nutno odebrat dítě z jeho biologické rodiny, nejsou ještě kapacitně nebo kvalitou schopny institucionální péči beze zbytku nahradit.

Citovaná vyjádření však vedou autora zejména k tomu, že vzhledem k ještě poměrně velkému počtu dětí umístěných v rezidenční péči by její plošné zrušení, nebo výrazné snížení kapacity, vedlo v očích zpovídaných vedoucích k přetížení orgánů sociálně-právní ochrany dětí a k tomu, že by byly některé děti ztrátou tohoto druhu péče přímo ohroženy.

#### **4.5 Hodnocení možností náhradní rodinné péče**

Náhradou pro ohrožené děti umístěné mimo rodinu je některá z forem náhradní rodinné péče, za kterou jsou pro účely této kapitoly považovány péče jiné fyzické osoby, poručenství s osobní péčí, pěstounská péče, pěstounská péče na přechodnou dobu a osvojení.

I dříve existovala určitá skupina dětí, které nadále nemohly vyrůstat v biologické rodině, avšak nebyla u nich zvolena institucionální péče. Zároveň však s velkou novelou dochází k vyššímu tlaku na nahrazování institucionální péče péčí v náhradních rodinách. Sychrová (2015) popisuje dilemata vyvstávající v oblasti sociálně-právní ochrany, zejména v náhradní rodinné péči. Jedním z nich je dilema profesionalizace. Toto dilema jde ruku v ruce s pojetím

deinstitucionalizace, jelikož řeší přesun péče z odborných institucí na laiky, typicky třeba právě na náhradní rodiče. Shrnutí je otázkou, zda je důležitější odbornost či lidství? V tomto ohledu je nyní používaný pojem profesionálního pěstouna myšlen spíše tak, že s ohledem na stanovené podmínky pěstounství na přechodnou dobu, jsou nastaveny i materiální benefity k tomu se vážící.

Vedoucími jsou nejprve vyslovovány názory na to, zda opravdu došlo ke zlepšení situace v oblasti náhradní rodinné péče. Akátová si není zcela jistá, „*jestli to posunulo ten systém dál v náhradce*“. Příčinou těchto jejích pochyb je to, že vnímá „*prodlužování řešení situace těch dětí jenom proto, že vlastně bych řekla, že nikdo neví, co má dělat pořádně a nikde to není pořádně daný, no*“. Jako vysvětlení nabízí právě dopad změnových procesů, a to komplexně, zejména v kontextu přijetí nového občanského zákoníku, který přinesl i některé změny do rodinného práva. V důsledku toho byla některá rozhodnutí dříve přijímaná v jiných složkách systému přesunuta do výhradní pravomoci opatrovnických soudů.

Situace ale není jen černá, změny v náhradní rodinné péči přinesly pro samotné orgány sociálně-právní ochrany dětí instituty, které jsou alespoň u zkoumaných vedoucích obecně přijaty. Přínos pro děti znamená podle vedoucích například pěstounská péče na přechodnou dobu. Připisovaný klad je v souladu s výsledky dlouhodobých výzkumů o deprivaci dětí v institucionální péči. Na přechodných pěstounech je oceňována jejich profesionalita a pohotovost. Přechodný pěstoun se nakonec dá považovat za jednu z forem krizové pomoci. S osobami přechodných pěstounů jsou také navíc mezi vedoucími často spojeny emocionální příběhy. Tak například Akátová vypráví, že „*když sem přišla asi před půl rokem pani, babička, která řekla, že už toho má dost a to dítě nechala tady a do hodiny tady byla pěstounka na přechodnou dobu, která si prostě vzala holčičku za ručičku a šly spolu prostě na zmrzlinu a měla jí, tak to sou teda okamžiky, který fakt mi ještě teď dávají husí kůži a říkám si, že to je prostě k nezaplacení*“. Cedrová má zase určité osobní vazby na jednu z přechodných pěstounek, celý institut přechodné pěstounské péče se jí tak líbí. I ona nabízí příběh, jelikož úřad je jedním z těch, které řeší také děti odložené v Baby-boxu. Jedno takové miminko putovalo do přechodné pěstounské rodiny a z ní rovnou k osvojitelům. Ocenění těchto možností spočívá v tom, že „*je to lepší, než když dětičky leží někde v ústavu a tolik tý péče tam nedostávají, že jo, tolik toho nošení a hlazení*“ (Cedrová).

Pěstounská péče na přechodnou dobu je kladně zapsaná také u Dubové. Vnímá tento institut jako jednoznačný klad zejména pro děti. Nesmí se však opomenout „*problémy, které*

*přinesla novela občanského zákoníku, kde se doba u těchto pěstounů zbytečně prodlužuje“* (Dubová). Tento aspekt je zmiňován více vedoucími. Ukazuje na to, že s rozvojem pěstounské péče jde ruku v ruce také ne zcela šťastná změna v občanském zákoníku, která právě s odkazem na zvýšení práv účastníků paradoxně situaci některých z nich znepřehlednila v protahovaných soudních řízeních. Zároveň by také za zmínku stál ne zcela pozitivní postoj některých opatrovnických soudců k institutu pěstounské péče na přechodnou dobu.

Rezervy jsou shledávány u dlouhodobých pěstounů, pokud se jedná o příbuzenskou pěstounskou péči. Takoví pěstouni narážejí se svými představami na nároky systému, který předepisuje nutnost uzavření dohody o výkonu pěstounské péče a plnění některých povinností, včetně povinnosti průběžného vzdělávání. Objevují se obtíže jak s kvalitou takového vzdělávání v některých případech, tak s ochotou zejména příbuzenských pěstounů plnit zákonné povinnosti pěstouna. Cedrová pak uvádí konkrétní případ, kdy *„ten dědeček uznal, že kluka, vnuka, nevychovává tak, jak by měl, ale když se to všechno mělo nějak řešit, tak řekl, že vše zapře a že navede i kluka, aby to zapřel a že se školit nebude a nejede přes to vlak“*.

Sychrová (2015: 116) hodnotí změny v úpravě podpory pro pěstounskou péči tak, že *„zavedením dohod o výkonu pěstounské péče se zabezpečuje nově organizovaná systémová podpora pěstounským rodinám, která je poskytována především preventivně a podpůrně s cílem doprovázet rodiny v jejich pěstounství. Z počátku nebyla dohoda některými pěstouny vítána, neboť nemuseli chápat její smysl“*. Shrnuje dále, že stejně jako zahraniční zkušenost, tak nyní již i zkušenost česká, potvrzují, že pěstounství vzhledem ke svým specifickým vyžaduje kontinuální doprovázení.

Zajímavé je se podívat také na vize, jak dále prohloubit provedené změny, nebo co naopak změnový proces odkryl za nedostatky. Názory vedoucích se dají shrnout jako volání po širší osvětě týkající se pěstounství. Ta by měla zasáhnout jak obecnou populaci, tak cílit na možné budoucí pěstouny. Cedrová v souvislosti s tím vzpomíná na to, že *„se ze začátku hlásili lidi, které nebylo možno použít dál jakožto vhodný vychovatele“*. *Důraz má být kladen na výběr a přípravu žadatelů o pěstounskou péči, protože „na motorku a na auto musíte mít řidičák a na dítě nemusíte mít nic“* (Cedrová).

Dunovský (in Sychrová, 2015: 50) s nadsázkou uváděl, že děti přicházející do pěstounské péče představují s ohledem na své životní příběhy *„svým způsobem negativní výběr populace“*. Je to myšleno v tom smyslu, že na každém dítěti se otiskuje vyznávaný styl jeho rodičů a způsob jejich péče o dítě a míra této péče.

Jsou známa různá stigmata, která se odrážejí do hodnocení dítěte procházejícího náhradní rodinnou péčí a do hodnocení jeho prožívání a chování. Je však nutné se nad toto povznést a přijmout fakt, že dítě není odpovědné za to, že se narodilo do konkrétní dysfunkční rodiny a s ohledem na to si na rozdíl od jiných dětí nese nepříznivou historii (Sychrová, 2015).

#### 4.6 Individuální plánování

Na základě výše uvedeného vyhodnocování se zpracovává tzv. Individuální plán ochrany dítěte (IPOD). V souvislosti s ním je třeba připomenout, že sociální práce s rodinou není zaměřena jen na vyřešení konkrétní obtíže, ale i na rozvoj kompetencí klienta řešit příště tyto obtíže již v zárodku a co nejvíce samostatně, bez nutnosti využití specifické pomoci, což by se mělo odrazit právě i při tvorbě individuálního plánu (Pemová, Ptáček, 2012).

Pemová s Ptáčkem (2012:103) shrnuli základní účel tvorby individuálních plánů ochrany dítěte, kterými jsou:

- *„Společně s klienty stanovit strategie, které pomohou řešit dopady nevhodné / nedostatečné péče.*
- *Poskytnout pro rodinu i OSPOD jasný a konkrétní návod jak změn dosáhnout.*
- *Poskytnout měřítko pro hodnocení progresu v rodině.“*

Celkově vychází individuální plánování v sociálně-právní ochraně dětí z konceptu individuálního plánování služby v oblasti sociálních služeb. Individuální plánování je zde vnímáno jako „královská disciplína“ kvality poskytování sociálních služeb jejich uživatelům (kol., 2011). Teorie individuálního plánování v sociálních službách předpokládá dva prvky, kterými jsou:

- *„Plán – uvědomělý postup (jako opak chaosu, nahodilosti, nepředvídatelnosti).*
- *Dojednávání – partnerské zapojení uživatele sociální služby do procesu jejího plánování (jako opak přehlížení názorů uživatele, vnucování postupů a způsobů poskytování služby, udržování uživatele v roli podřízené a závislé).“* (kol., 2011:26)

Obecný přínos individuálního plánování vnímá Cedrová také v rovině podpory pro řešení krizových situací ze strany pracovníků, kdy je pak jednoduše k dispozici podrobná informace o vývoji situace a jejím současném stavu *„dejme tomu na prvních deseti listech“*.

Jsou známy souvislosti, jsou k dispozici kontakty na další členy rodiny v případě potřeby řešení akutní situace.

Vedoucí se měli také zamyslet nad tím, jak práci napomáhá to, že je individuální plán komunikován s rodinou. Jedná se o jednu z rezerv českého systému, jak nakonec zdůrazňují samotné vedoucí, když sdělují, že *„určitě je to složitý, hodně složitý a je to zase pracovník od pracovníka“* (Akátová). Klienti ale více rozumí snaze o transparentnost a o spolupráci s rodiči, aby navržený postup jednodušeji vedl ke zdárnému naplnění a odstranění ohrožení dítěte. *„Z deseti se to daří v pěti případech“* (Cedrová). Tento rozdíl je dle Cedrové dán tím, zda si rodina přichází pro pomoc na OSPOD sama, nebo přichází na základě oznámení někoho jiného a nutnost spolupráce rodinu v určité míře obtěžuje. Podstatou úspěchu při získávání rodiny pro plán je pak to, že je nutno plán shrnout do formy srozumitelné pro klienty, dobře jej vysvětlit a motivovat klienta k jeho plnění a ubezpečit ho o dostatečné podpoře ze strany pracovníka. Nejlepší výsledek se dostaví v okamžiku, kdy se tento proces podaří vést tak, že *„se ty cíle a úkoly tvoří současně s tou rodinou, kdy vlastně to ti rodiče, nebo to dítě, vymyslí sami“* (Cedrová), rodina by si měla ideálně projít haló-efektem ve smyslu *„jo, my jsme to vymysleli a ono to funguje“* (Cedrová). Vyplácí se tak vyšší využití partnerského přístupu k rodině.

Stanovené cíle zanesené v IPOD by tak měly vznikat v komunikaci s rodinou, ideálně z jejího vlastního zamyšlení. Mělo by se jednat o cíle reálné a měřitelné. Je ideální, když cíle v prvním sjednaném IPOD vycházejí nejen z komplexního hodnocení, ale i z uspořádané případové konference. IPOD však také zahrnuje variantní řešení, které by bylo přijato v případě nedodržování původních dohodnutých cílů (Pemová, Ptáček, 2012).

Nastavený IPOD si vyžaduje také průběžné a závěrečné vyhodnocení plnění a splnění stanovených cílů. Toto vyhodnocení je také východiskem pro nastavení následných cílů intervence, pokud na základě původního IPOD nedošlo k celkové změně situace rodiny a ohrožení dítěte trvá. Ze zkušeností vyplývá vhodný interval přehodnocování jako tříměsíční (Pemová, Ptáček, 2012). K tomu se připojuje i poznatek autorů (kol., 2011), kteří hovoří o individuálním plánování jako o procesu s různou vnitřní dynamikou. Začíná v určitém momentu, končí v případě úspěšného naplnění všech cílů, ale může také pokračovat dlouhodobě nebo být opakovaně zahajován.

Zásadním významem je dle zkušeností z oblasti sociálních služeb také to, že individuální plánování je prostředkem pro nastavení standardní kvality poskytované služby. Toto nastavení má do určité míry schopnost překonat i případné organizační změny. Dobře

plánovaná služba bývá povětšinou smysluplná, účinná a efektivní. Nastavuje také hranice mezi pracovníky a klienty (kol., 2011).

#### 4.7 Případové konference

Jak se záhy přesvědčíme, v souvislosti se zavedením průběžného vyhodnocování a plánování, které jsem v různých variantách probral v předchozích variantách, mezi zkoumanými vedoucími se prakticky plošně zažila metoda případové konference. Jedná se o institut, který je napříč republikou vnímám z pozice pracovníků OSPOD prakticky pouze pozitivně. Jak již bylo uvedeno výše, má případová konference i praktický význam pro kvalitu vyhodnocování a individuálního plánování, alespoň v určitém procentu řešených případů.

*„Jó, tak případovky jsou dobrý“ (Borovicová), „tak já musím říct, že případový konference mám moc ráda“ (Cedrová).* Na počátku jejich zavádění do praxe (ještě v rámci pilotáže před přijetím tzv. velké novely) sice nebyly přijímány tak jednoznačně, pohled na ně se však s osobní zkušeností pracovníků změnila k názorům, že *„se tam může vyřešit. No ne vyřešit, ale posunout hodně věci dopředu“ (Borovicová).*

Hlavní předností případových konferencí je projednání situace očima všech aktérů řešení rodinné situace v jednom čase a na jednom místě. Borovicová třeba připomíná, že *„když se tam sejdou opravdu všichni a transparentně se to všechno probere ze všech stran, a ne že se to jenom sbíhá u jednoho a i ti klienti pak kličkují mezi všema těma odborníkama a tady když pak se sejdou všichni na jedný hromadě a fakt se to tam jako položí“.*

Za jeden z důležitých momentů pro úspěšné použití případové konference se dá vnímat otázku jejího načasování. Za ideál je považováno *„ji načasovat velmi brzy, aby se to rozjelo, vycházelo se z ní i do individuálního plánu a jelo se podle toho“ (Cedrová).* Mimořádné není ani to, že je naopak přikročeno k uspořádání případové konference až v okamžiku, kdy je vedení případu ve slepé uličce a pracovníci už si pouze říkají, že *„aspoň ať se teda ty lidi slyšej mezi sebou a třeba se vymyslí něco, čeho se potom chytáme dobře“ (Cedrová).* To, že takový přístup nebývá zdaleka úspěšný, zmiňuje v dovětku i sama autorka komentáře.

Úvodní případová konference je důležitým prostorem pro propojení OSPOD, rodiny a poskytovatelů využitelných návazných služeb pro ohroženou rodinu. OSPOD do ní přináší



výsledky vyhodnocení situace ohroženého dítěte a jeho rodiny. Podstatou případové konference je jejich projednání takovým způsobem, aby situace a z ní vyplývající důsledky byla pro všechny srozumitelná a společně došlo k nastavení dalšího zvoleného postupu formou dojednání IPOD (Pemová, Ptáček, 2012).

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí se k otázce případových konferencí staví tak, že obecně v ustanovení § 10 odst. 3 písm. e) předepíše povinnost „*pořádat případové konference pro řešení konkrétních situací ohrožených dětí a jejich rodin, a to ve spolupráci s rodiči a jinou osobou odpovědnou za výchovu dítěte, dalšími přizvanými osobami, zejména zástupci škol, školských zařízení, zařízení poskytovatelů zdravotních služeb, orgánů činných v sociální oblasti, orgánů policie, státních zástupců, odborných pracovníků v oblasti náhradní rodinné péče, poskytovatelů sociálních služeb a pověřených osob*“. Vhodnost pořádání případové konference je opět ponechána na vyhodnocení příslušného orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Výjimkou jsou případy, kdy je nutno případovou konferenci svolat v případech, kdy došlo k podání návrhu soudu. Zákon nespécifikuje, o jaký návrh by se mělo jednat, dá se tedy předpokládat, že se jedná o návrh k takovému řízení, ke kterému je oprávněn podat návrh orgán sociálně-právní ochrany dětí dle výčtu v ustanovení § 14 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Případové konference jsou vedoucími samy o sobě vnímány jako náročné. Předpokladem k tomu, aby použití metody bylo ku prospěchu věci a posunulo situaci rodiny směrem k úspěšnému řešení, je více. Vedoucí například uvádějí dobrou přípravu a vedení (Borovicová), orgán sociálně-právní ochrany dětí také musí vědět „*jakým směrem to chce nějakým způsobem vést*“ (Borovicová).

Případové konference našly oblibu nejen mezi vedoucími, ale i jejich podřízenými. Byly přijaty dobře, lépe než individuální plánování. Někteří pracovníci se nechali proškolit a některé případové konference facilitují. Ve zbytku jsou k facilitaci využíváni externisté, v Praze povětšinou mediátoři nebo pracovnice některých pověřených osob.

#### **4.8 Srovnání s pohledem kontrolního orgánu**

V metodologické části jsem objasnil způsob výběru výzkumného vzorku i na základě informací pracovníků Magistrátu hlavního města Prahy o vedoucích reprezentujících dobrou

praxi. Na závěr této části tak stručně konfrontuji výsledky kontrolní činnosti Magistrátu hlavního města Prahy s výše uvedenými zjištěními.

Magistrát hlavního města Prahy vykonává dle ustanovení § 81 odst. 3 písm. b) zákona o hlavním městě Praze kontroly výkonu přenesené působnosti na úřadech městských částí Praha 1 – Praha 22. Tyto kontroly se řídí ustanovením zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Ten mimo jiné stanoví, že každý úřad musí být zkontrolován jednou za tři roky. O výsledcích kontroly se vyhotovuje protokol, ve kterém jsou uvedena jednotlivá kontrolní zjištění s klasifikací porušení zákonné normy.

Pokud se v kontrolních protokolech z kontrol na úřadech zpovídaných vedoucí zaměřím na názor Magistrátu hlavního města Prahy na dobrou praxi v oblasti vyhodnocování a individuálního plánování, je nutné tak učinit inverzně. Dobrou praxí je v logice kontrol případ, kdy není uvedeno kontrolní zjištění. To znamená, že nebylo zjištěno žádné porušení zákonné normy.

Srovnání je tak možno provést pouze tak, že uvedu nejčastější vytykaná pochybení. Ta se v oblasti vyhodnocování a individuálního plánování dle obsahu kontrolních protokolů dají shrnout následujícím způsobem:

- Není provedeno úvodní vyhodnocení ve stanovené lhůtě do 1 měsíce od zahájení spolupráce s rodinou.
- Přes zjištění informací ukazujících na ohrožení dítěte není toto vyhodnoceno.
- Přes zjištění informací, které vylučují ohrožení dítěte, je dítě jako ohrožené označeno a pokračují intervence orgánu sociálně-právní ochrany dětí.
- Nedochází k průběžnému vyhodnocování situace na základě nových informací od rodiny a návazných institucí.
- Vyhodnocení neobsahuje všechny předepsané oblasti dle ustanovení § 1 prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálně-právní ochraně dětí.
- Individuální plán není vyhotoven ve spolupráci s rodinou, případně s ním rodina není alespoň prokazatelně seznámena.
- Cíle stanovené v individuálním plánu nejsou jasné a měřitelné, vyhodnotitelné, individuální plán obsahuje neurčité termíny plnění cílů, jako je „průběžně“, „kontinuálně“.

- Jako cíle jsou stanoveny ze zákona závazné postupy (např. provedení zákonných návštěv u dítěte umístěného v zařízení pro výkon ústavní výchovy).

Uvedený výčet shrnuje sledovaná kontrolní zjištění v oblasti vyhodnocování a individuálního plánování, které Magistrát hlavního města Prahy zjistil při kontrolách orgánů sociálně-právní ochrany dětí zpovídaných vedoucích. Četnost těchto zjištění lze hodnotit jako nízkou, zejména v porovnání s obsahem kontrolních protokolů z jiných pražských orgánů sociálně-právní ochrany dětí.

S ohledem na to, že sledované metody jsou zaužívány v běžné praxi poměrně krátkou dobu, byly častěji zjištěny u orgánů sociálně-právní ochrany dětí v první fázi „kontrolního kolečka“, tedy u orgánů sociálně-právní ochrany dětí kontrolovaných v roce 2014 a omezeně i 2015. V roce 2016 je již situace hodnocena jako dobrá u většiny provedených kontrol. Z věcného hlediska se však stále jedná o oblast, kde jsou zjišťovány častější rezervy při výkonu sociálně-právní ochrany dětí.

## 5 STANDARDIZACE KVALITY VÝKONU SOCIÁLNĚ-PRÁVNÍ OCHRANY DĚTÍ

V této části práce se budu zabývat otázkou vlivu zavedení standardizace kvality na oblast sociálně-právní ochrany dětí v České republice. Důvodová zpráva k velké novele (MPSV, 2011) si všímá toho, že pro oblast sociálně-právní ochrany dětí nebyl před tím ustaven žádný systém řízení kvality. Absenci zajištění kvality procesu ochrany práv dětí pak připisuje i neexistenci metodik zaručujících sjednocení pracovních postupů orgánů sociálně-právní ochrany dětí. Znakem předchozího stavu má tak být i sledovaná obtížná možnost přezkumu využitých postupů v jednotlivých řešených případech. Pro další rozvoj řízení kvality v systému byl zvolen model zavedení standardů kvality známý i z oblasti sociálních služeb.

Proces standardizace jako součást řízení kvality systému sociálně právní ochrany dětí je také pro tuto oblast zcela novým prvkem. Macela (2013a) poukazoval na dřívější zkušenosti nekoordinované a takřka bezcílné aplikace opatření sociálně-právní ochrany dětí na ohrožené dítě a jeho rodinu ze strany orgánů sociálně-právní ochrany dětí i dalších aktérů. Tento problém by měla pomoci řešit mimo jiné právě standardizace ruku v ruce s dalšími opatřeními spočívajícími ve vyšší míře zapojení jednotlivých členů ohrožených rodin do samotného plánování služeb.

Na dalších stránkách se nejprve zastavím u vymezení řízení kvality a jeho specifík pro oblast veřejné správy, když standardy kvality sociálně-právní ochrany dětí jsou první oblastí státní správy, kde je tato podoba zajištění kvality zavedena povinně ze zákona (Macela, 2013d). Poohlédnu se i za zkušenostmi se standardy kvality v sociálních službách a pak se již budu věnovat zavádění standardů kvality na úřadech, jejichž vedoucí v práci zkoumám a jejich dopadem i na druhou zkoumanou oblast – tedy na průběžné vyhodnocování situace ohroženého dítěte a individuální plánování péče o něj.

### 5.1 Řízení kvality

Nejprve se tedy stručně podívám na problematiku řízení kvality jako celek. Malík Holasová (2014) nejprve vymezuje pro pochopení všech podstatných pojmů význam pojmu kvalita. Ten je použitelný i pro sociální oblast, když synonymní výraz jakost je typický spíše

pro oblast výrobní. K bližšímu vymezení pak využívá Malík Holasová (2014) čtyřvýznamový Merchelův model. Ten vymezuje pojem kvality nejprve popisným způsobem, následně připojí normativní hodnocení, kdy se zohlední cíle, požadavky a očekávání od nějaké služby nebo produktu. K tomuto pohledu se připojí stanovená hodnotící škála, která umožní měřit splnění definovaných podmínek. Třetí fází je využití takto nastavených prostředků k evaluaci. Posledním významem je pak z předchozího vycházející orientace na jednání, kdy na základě předchozího dochází k dalším posunům nastavení nebo realizace služby nebo produktu směrem k jejímu dalšímu zkvalitnění.

Ne vždy se podaří nastavit taková kritéria, která vedou ke zcela objektivnímu hodnocení dané služby nebo produktu. Naopak v oblastech, které jsou zaměřeny spíše na vztahy mezi lidmi, jako je typicky právě sociálně-právní ochrana dětí, je nastavení striktně objektivních kritérií hodnocení kvality obecně spíše obtížnější. Do hodnocení kvality tak vstupuje nejen objektivní, ale i subjektivní pohled. Ten je spojen zejména s hodnocením ze strany uživatele služby (zákazníka).

Nastavení, řízení a hodnocení kvality se věnuje specifická oblast managementu, management kvality (označovaný také zkratkou QM). „*V managementu kvality jde o systematickou reflexi a hodnocení vlastní práce pomocí kritérií kvality (cílů kvality), které následně vedou ke krokům pro zlepšení*“ (Malík Holasová, 2014:24). Pro management kvality je poté podstatná volba některého ze systémů QM. Zvolený systém je sjednocením pohledů na kvalitu sloužícím k propojení jednotlivých kroků managementu vedoucích ke zvýšení spokojenosti uživatelů a prosazení cílů kvality v organizaci.

Otázkou zajištění kvality a hodnocení výkonu prochází celá oblast veřejné správy bez ohledu na resort. Pomahač a kol. (2013) zmiňují, že nejužívanějším současným pojetím jsou požadavky New Public Managementu (NPM) směřující zejména k efektivnosti veřejné správy a jejích výstupů. Hodnocení veřejné správy je pak ztíženo některými charakteristikami, jako je důraz na zákonnost postupů, úroveň centralizace konkrétního systému veřejné správy, vlivu politického rozhodování na tento systém, zájmu klientů jako daňových poplatníků, vlivu regulace poskytovaných služeb.

Dle výčtu Caddyho a Vintara (in: Pomahač a kol., 2013:231) je veřejná správa obrácena k potřebě řízení kvality s ohledem na:

- *„Rostoucí poptávku po veřejných službách, která není doprovázena ekvivalentním nárůstem příjmů veřejných rozpočtů.*
- *Zvyšující se očekávání uživatelů a jejich větší sklon porovnávat veřejné služby se službami, které poskytuje soukromý sektor.*
- *Povinnost vykazovat větší průhlednost při využití veřejných zdrojů a dosažení větší výkonnosti.*
- *To, že manažeři institucí veřejného sektoru hledají nové nástroje, jak dosáhnout lepších výsledků se současnými zdroji.*

Veřejná správa může využít škálu modelů pro řízení kvality, jako jsou modely excelence (CAF a EFQM), Balanced Scorecard (BSC), Benchmarking/ Benchlearning, Místní agenda 21, ISO, Systém environmentálního řízení organizace EMAS nebo Charta občana (Pomahač a kol., 2013). Všechny modely jsou však pouhým souborem minimálních požadavků na řízení systému veřejné správy. Jelikož nejsou tyto modely plošně využity pro oblast sociálně-právní ochrany dětí, nebudu je blíže představovat.

Také Štegmannová, Šafr a Havrdová (2011) uvádějí ve stati věnované kvalitě péče v sociálních službách, že ve světě je obvyklé, aby jednotlivé služby byly zaštitěny některým ze systémů kvality, povětšinou i ve veřejné správě uplatněným komerčním systémem řízení kvality, jako např. ISO, TQM nebo EFQM. V České republice bylo přistoupeno při vytváření koncepce sociálních služeb k povinnosti vytvoření a užívání standardů kvality, přičemž tato změna vycházela z původně britské zkušenosti. Tento přístup byl použit i při novelizaci zákona o sociálně-právní ochraně dětí, když přímo důvodová zpráva k předložené novele výslovně uvádí, že *„na rozdíl od ostatních služeb v sociální oblasti, jejichž činnost je upravena zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, nejsou stanoveny kvalifikační požadavky na zaměstnance a standardy kvality poskytovaných služeb“* (MPSV, 2011: 4).

Pro zavedení, hodnocení a prohlubování prvků kvality v oblasti sociálně-právní ochrany dětí tak byl nakonec s ohledem na příbuznost se systémem sociálních služeb zvolen ve velké novele systém standardů kvality. Zcela nové ustanovení § 9a odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí tak stanoví, že *„orgány sociálně-právní ochrany, zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a pověřené osoby jsou povinny se řídit při výkonu sociálně-právní ochrany standardy kvality sociálně-právní ochrany, které jsou kritérii určujícími úroveň kvality poskytování sociálně-právní ochrany. Plnění standardů kvality sociálně-právní ochrany se hodnotí systémem bodů“*.

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí se o standardech kvality zmiňuje pouze obecně a ve svém zmocňovacím ustanovení § 58bodst. 3 stanoví, že Ministerstvo práce a sociálních věcí stanoví obsah standardů kvality a jejich bodové ohodnocení prováděcí vyhláškou, kterou je vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Uvedená vyhláška pak pouze stroze v ustanovení § 6 rozčlení, kterými standardy se bude zabývat jaká z povinných institucí, a že za každé naplněné kritérium standardů se udělí jeden bod. Jednotlivé standardy jsou pak obsahem příloh prováděcí vyhlášky. Příloha č. 1 prováděcí vyhlášky, kterou příkládám jako přílohu, se týká stanovení kritérií závazných pro orgány sociálně-právní ochrany dětí. Mezitím co standardy uvedené v přílohách č. 2 (ZDVOP) a 3 (pověřené osoby) kontroluje dle ustanovení § 50a zákona o sociálně-právní ochraně dětí příslušná krajská pobočka Úřadu práce formou inspekce kvality sociálně-právní ochrany odpovídající nastavení inspekce kvality sociálních služeb, tak standardy kvality sociálně-právní ochrany u orgánů sociálně-právní ochrany dětí kontroluje nadřízený správní orgán. V Praze tak kontrolu standardů zajišťuje dle ustanovení § 81 odst. 3 písm. b) zákona o hlavním městě Praze Magistrát hlavního města Prahy, který je v postavení krajského úřadu. Standardy kvality Magistrátu hl. m. Prahy pak kontroluje Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Novotná, Burdová, Riedlová Jurková (2014) spatřují cíl a smysl standardizace ve stanovení závazných procesních postupů, které se týkají nejen přímé práce s klienty nebo uživateli služeb, ale celkového zajištění výkonu sociálně-právní ochrany dětí. Tím je zdůvodněno vytvoření kritérií standardů i pro oblast personálního, organizačního a provozně-materiálního zajištění činnosti OSPOD.

Novotná (2016) popsala také dřívější snahy o stanovení kritérií kvality sociálně-právní ochrany dětí před zavedením standardů kvality. Pohříchu se tyto pokusy omezily na vytvoření pracovních profilů jednotlivých specializací v rámci výkonu sociálně-právní ochrany a stanovení limitů řešených případů na jednotlivého pracovníka. Tehdejší metodiky tak zohledňují jen zlomek dnes ve standardech stanovených kritérií kvality. Tyto metodiky pocházejí z roku 1983 a 1986. Stanovují pro agendu sociálně-právní ochrany dětí, tehdy začleněnou do výkonu bezplatné sociální péče, celkově pět specializací – sociální pracovník rajonní, pro náhradní rodinnou péči, sociální pracovník péče o rodinu, dávková agenda a kurátor pro mladistvé. Stanovené limity pro jednotlivé specializace byly 5.000 dětí na jednoho rajónního pracovníka, 70 dětí v pěstounské péči nebo 50 dětí v pěstounské péči a jedno zařízení pro výkon pěstounské péče u sociálního pracovníka pro zajišťování náhradní rodinné péče, 100

těžko vychovatelných dětí a mládeže na kurátora pro mladistvé a pro dávkové agendy a sociální pracovníky péče o rodinu pak bez stanovení limitu.

Standardizace kvality, jako model řízení kvality v oblasti sociálně-právní ochrany dětí, opět zcela vychází ze standardizace v oblasti sociálních služeb, jako tomu bylo již u individuálního plánování. Právě pro oblast sociálních služeb byl autory (kol., 2011) definován standard jako norma (ve formě psané normy nebo místní zvyklosti) vymezující žádoucí konečné stavy, které se zavazuje plnit poskytovatel služby. Kvalitou je pak označována hodnota stanovená právě standardem. Jedná se tak o částečně rozdílný pohled na význam pojmu kvalita, než zastává výše citovaná Malík Holasová.

Právě v oblasti sociálních služeb na základě zkušeností se standardizací vzniklo doporučení tvořit standardy za účasti všech pracovníků organizace. Toto doporučení má za cíl přiblížit všem pracovníkům to, že v případě standardizace se jedná o dlouhý, prakticky nekončící, proces nastavování, za který je potřeba přijmout dostatečnou míru odpovědnosti (kol., 2011).

Standardy kvality jsou pak také svázány vůdčími zásadami, kterými jsou (volně uvedeno dle kol., 2011:56):

- Zachování nezávislosti a autonomie klienta (uživatele služeb).
- Respektování potřeb klienta.
- Partnerství.
- Komunikace.
- Dodržování práv klientů.
- Individualizace podpory.
- Zaměření na celek.

## 5.2 Postoj vedoucích ke standardizaci

Postoj vedoucích ke standardizaci by se dal zpočátku zasadit na škálu od výhradně negativního, až po neutrální, či lehce pozitivně očekávající. Standardizace byla některými vnímána jako nepotřebná a zatěžující. Borovicová dala svůj úvodní postoj ke standardizaci na vědomí pousmáním a dodala, že „*standardy nepřinášejí vůbec nic. Standardy jsou jenom*



*papíry, který musej bejt, se kterýma musí být všichni seznámený, který se napsalo to, co funguje, nebo by mělo fungovat na všech úřadech“.*

Obdobně vyhraněný postoj již nevyjadřuje žádná z vedoucích. Poměrně neutrální úvodní postoj zaujala Cedrová, která pouze uvádí, že o standardech hodně s kolegy diskutovali.

### 5.3 Přístupy k tvorbě standardů kvality

Z těchto postojů se zrodily různé přístupy, jak se s povinností tvorby a průběžné revize standardů vyrovnat. Vedoucí, které byly zpočátku v odporu, musely zvolit nějakou strategii, která jim umožní povinnost tvorby standardů splnit. Dělo se tak zejména formou přerámcování povinnosti na utilitární prostředek pro jejich pracoviště, když vedoucí zkusila pracovníkům vysvětlit, že *„za prvé je to něco, co musí být, ale když už to musí být, tak je dobrý, abychom si to udělali tak, aby nám to vyhovovalo“* (Akátová). Obdobně se k problému staví i Dubová, která sice zdůrazní, že *„to samozřejmě byla práce navíc“*, ale celkově standardy hodnotí tak, že *„jsou jenom výsledkem toho, co se na tom oddělení děje a dává tomu opět nějaký rámeček“*.

Již vstupní pozice Akátové, která byla do funkce jmenována v průběhu implementace změn jako jedna ze změnám nakloněných řadových pracovníků, ulehčila přijetí standardizace výše uvedeným způsobem, když Akátová shrnuje, že *„oni to pochopili a všichni jsme na tom pracovali“*. To však neznamená, že se do tvorby standardů zapojili všichni pracovníci. Orgán sociálně-právní ochrany dětí byl v té době členěn na dvě oddělení, kdy byli zvlášť kurátoři pro mládež. Jejich tehdejší vedoucí *„odmítal standardy, byl přesvědčen, že kurátorů se netýkají, tudíž oni je nepotřebují“* (Akátová). Tento rozpor nebylo možno vyřešit jinak, než silově. Jako spojenec se nakonec ukázal být bývalý pracovník MPSV Mgr. Martin Doležal, který měl v Macelově transformačním týmu na starosti právě standardy kvality. Poté, co z MPSV odešel, věnoval se standardům na dalším působišti a zároveň přednášel. Takto se také seznámil s vedoucí Akátovou, když o standardizaci přednášel na výjezdni poradě Magistrátu hlavního města Prahy, kde ho právě vedoucí Akátová slyšela. Stal se *„jazýčkem na vahách, kdy jsme seděli u vedoucí odboru a oba jsme jí něco říkali a ona nevěděla, komu má věřit, až přišel ten arbitr, ani ho tak nechci nazvat, a řekl 'ale opravdu se ty standardy týkají, taky vykonávají kurátoři SPOD'“* (Akátová). To se ukázalo být zásadním zlomem, nejen pro tvorbu standardů, ale pro příští uspořádání OSPOD jako celek.

Poté se totiž již vytvořil tým, který se scházel „*po práci a každý ráno máme opravdu intervizi, je to že si sedneme a řekneme si, co bylo ten den před tím, takže jsme si říkali, co na standardech*“ (Akátová). Tvorba standardů probíhala na tomto pracovišti týmově, pracovníci si rozdělili vytvoření návrhů jednotlivých kritérií, která pak týmově dotvářeli. Nakonec si „*tovšichni vzali na Vánoce domů a studovali jsme a korigovali*“ (Akátová).

Týmová spolupráce se týkala také pracoviště vedoucí Cedrové, kde se jednotlivým standardům postupně věnovali každý týden na poradě. I zde se rozdělila mezi jednotlivé pracovníky povinnost připravit první nástřel kritéria, když „*vždycky měl někdo přinést nějaký body a na toto téma jsme měli hovořit*“ (Cedrová). To přineslo i některé sporné body při nastavení kritérií. Jako příklad je uváděn „*ale opravdu velkej zádrhel třeba mezi kurátorama a sociálními pracovníci, kde je ta hranice, kde je to kurátorský a kde je ta hranice, kde to je ještě terénu*“ (Cedrová). Tento způsob tvorby standardů umožňuje vedoucí s odstupem v obdobných konfliktních situacích využívat standardy jako prostředek pro disciplinaci podřízených, jako například „*když je nějaký problém, tady je standard číslo x prosím, dali jste ho dohromady všichni, takže se podle něj budeme držet, jo*“ (Cedrová).

## 5.4 Současný pohled na standardizaci

Standardy se na pracovištích zažily a jsou brány v současné době jako běžná součást nastavení pracoviště a jejich aktualizace dle změn stanovených postupů jako běžná činnost. Je to však vždy v nějaké míře, která se liší pracoviště od pracoviště. Většinou se však jedná o živoucí dokument, o kterém vedoucí tvrdí, že ho s pracovníky stále „*revidujeme, revidujeme, revidujeme, protože pořád na něco přicházíme*“ (Dubová). Navíc většina úřadů již byla před standardizací alespoň okrajově zapojena do některého z úřadových systémů řízení kvality, nebo si tvořila nějaká svá vlastní pravidla, nebo jak vedoucí s oblibou říkají „*kuchařky*“ (Ebenová). Díky tomu se zjednodušila tvorba, ale i revize standardů, jelikož „*ty standardy už se pak vlastně stavěly na to*“ (Dubová)

Jedním z pólů je existence a revize standardů jako nutného zla. Standardy tak jsou „*samozřejmě zavedený, jak je zavedený mít musíme a aktualizujeme je, tak jak je aktualizovat musíme, ale žádnéj přínos v nich nevidím*“ (Borovicová). To se odráží i ve vnímání toho, zda mohou být standardy přínosem pro nově nastupující pracovníky. Dle Borovicové snad pouze

v případě, že se jedná o nové pracovníky „úplně netknuté“, tedy absolventy s minimem praxe nebo pracovníky, kteří vykonávali sociální práci s jinými cílovými skupinami a pracovníky OSPOD jsou poprvé ve své kariéře. I tady však vedoucí osobní proškolení a „osobní uvedení do děje tady a do fungování úřadu a vůbec do práce a do vedení SPO, takže já radši osobní přístup, než aby si to pročítali ve standardech“ (Borovicová).

Mají-li pak vedoucí popsat třeba i postoj podřízených ke standardizaci, většinou odkazují na vnímání ostatních změn, zejména vyhodnocování a individuálního plánování. Existují v podstatě dvě skupiny pracovníků. Řada z nich „do toho šla s tím, že fajn, prostě budou daná pravidla, nebudeme se dohadovat, bude to průhledný pro lidi, bude to prostě takový jakoby jasný“ (Cedrová). Druhá skupina se bude vymezovat proti. Cedrová rozdíl vnímá v osobním nastavení pracovníků k výkonu úřední činnosti a loajalitě k zaměstnavateli. Takový pracovník, který má problém přijmout standard jako určité pravidlo, má stejně tak „problém přijít brzy na půl osmou do práce“ (Cedrová). Věří, že „je to i o našem vnitřním nastavení, jak jsme schopný přimat nějaký já nevím nařízení, že jo, nový věci, i si myslím v soukromém životě, hrozně se to prolíná“.

## 5.5 Hodnocení přínosů standardizace

Vedoucí ale vnímají také přínosy standardů. Zejména si pochvalují to, že nahrazují do jisté míry přenos formálních i neformálních pravidel jak činnosti SPOD obecně, tak zvyklostí konkrétního pracoviště při nástupu nových pracovníků. Umožňují zaučujícím pracovníkům systematickou činnost, když „by se díky tomu nemělo na nic zapomenout“ (Cedrová), nebo celkově přesahují až do oblasti etické, když díky nim „existují určitý hranice, v kterých se ten sociální pracovník pohybuje“ (Dubová).

Zajímavý je ještě pohled na úvodní očekávání od standardizace tak, jak je uvádí vedoucí Cedrová, která si myslela, že „bude existovat třeba kostra a na tu kostru, že si to pak budeme každé trochu doplňovat, jo“. Kostrou se pak rozumí stanovení minimálního základu, protože „ty základní věci by měly být úplně všude stejné. To by nemělo být jiné“ (Cedrová). Až určitou nadstavbu by pak do standardů přidával každý OSPOD samostatně dle svých specifik. Vytvořilo by se tak rozlišení minimálního standardu a svého druhu nadstandardu, který by vymezoval činnosti nad zákonnou povinnost, které by daný OSPOD vykonával. V případě

pracoviště vedoucí Cedrové by to mohl být například „*nějakej doprovod toho člověka někam, když by si nevěděl rady, nebo třeba mu někam zavolat, ...takže takovej ten přístup vstřícnej*“.

## 5.6 Pohled Magistrátu hl. m. Prahy na plnění standardů kvality

Podobně jako ve čtvrté části, tak i zde ještě porovnáme výsledky kontrol provedených Magistrátem hlavního města Prahy s obsahem expertních rozhovorů popsanych v předchozích kapitolách této části. Nutno podotknout, že jeden ze sledovaných orgánů sociálně-právní ochrany dětí byl kontrolován v roce 2014, kdy nebyly standardy kvality ještě účinné. Jejich vytvoření a dodržování je tak kontrolováno až od počátku roku 2015, kdy tato povinnost nabyla účinnosti.

Standardy kvality jsou kontrolovány dle Manuálu provádění kontrol plnění standardů sociálně-právní ochrany pro krajské úřady včetně Magistrátu hlavního města Prahy (MPSV, 2014). V případě, že je zjištěn nesoulad faktického stavu s textem standardu, je odebrán bod. Celkově lze získat při kontrole standardů 38 bodů za splnění všech kritérií standardů.

Ze sledovaných orgánů sociálně-právní ochrany dětí jeden nebyl hodnocen, jeden získal 21 bodů, ostatní skórovaly v rozmezí 32 – 38 bodů. Nejčastěji odebranými body jsou hodnocení kritérií 6c, 9c, 9d, 12a a 12b, tedy zajištění průběžného vzdělávání pracovníků v akreditovaných kurzech, vyhodnocování a individuální plánování a vedení spisové dokumentace.

## 6 DISKUZE

V této části již na základě výše uvedeného shrnu, jaké přinesla práce odpovědi na položené tazatelské otázky. Odpovědi budu nabízet chronologicky tak, jak jsem v metodologické části výzkumné otázky přeložil do scénáře a položil respondentkám. Zdůrazňuji, že po provedení pilotního interview došlo k zúžení sledovaných změn na vyhodnocování a individuální plánování a na standardizaci. Některé otázky se tak zcela nezabývají vlastním předmětem práce, ale pouze jej doplňují o širší kontext. Tyto otázky byly položeny dalším zkoumaným vedoucím, avšak nebyl na ně již kladen takový důraz, jako na otázky přímo zkoumající předmět výzkumu.

### **(TO1) Co se změnilo ve velké novele zákona o SPOD?**

Zkoumané vedoucí dokázaly ve všech případech prakticky postihnout všechny podstatné změny dané velkou novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Zmiňovaly zejména změny ve vyhodnocování a individuálním plánování, náhradní rodinné péči a standardizaci. Povětšinou již nezmiňovaly drobné parametrické změny, například změnu názvu agendy „péče o děti vyžadující zvýšenou pozornost“ na „kuratelu pro děti a mládež“.

### **(TO2) Jak se tyto změny odrazily ve Vaší praxi?**

Dopad změn na praxi zkoumaných orgánů sociálně-právní ochrany dětí se dá popsat v různých ohledech. Jeden z pocítovaných dopadů změn je vliv na personální politiku daného orgánu. Vedoucími byly popsány zejména situace, kdy se změnovým procesem byl spojen odpor stávajících pracovníků orgánu sociálně-právní ochrany dětí proti zaváděným změnám. Tomu vedoucí čelily na základě různých strategií. Někteří pracovníci v odporu orgány opustili samotní ještě před implementací změny, někteří v průběhu změnového procesu na základě toho, že se nedokázali se změnou ztotožnit. Existuje kategorie pracovníků, kteří měli o pochopení a zavádění změn zájem. Tato skupina již do určité míry nově zaváděné metody aplikovala ve své praxi i bez jejich uzákonění a bez zastřešení formálními prostředky. Poslední skupinou pracovníků jsou pak pracovníci noví, kteří nastoupili až po zavedení změn. Tito pracovníci,

obzvláště mladšího věku, jsou často s novými metodami seznamováni již v rámci vysokého nebo vyššího odborného školství.

### **(TO3) Ve kterých případech je podle Vás na místě odebrání dítěte z rodiny?**

Současná legislativa neobsahuje přímé stanovení situací, ve kterých je na místě odebrání dítěte z rodiny, pokud se jedná o jejich věcné vymezení. Kritéria jsou tak stanovena pouze obecně výčtem situací ohrožení dítěte dle ustanovení § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Vyhodnocení situace dítěte dle § 10 odst. 3 písm. c) shodného zákona pak vede k tomu, aby orgán sociálně-právní ochrany dětí zhodnotil, zda jsou v konkrétním případě naplněny podmínky pro podání návrhu soudu dle ustanovení § 14 odst. 1 nebo § 16, potažmo § 37 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Ke konkrétnímu způsobu takového postupu se vedoucí vyjadřovaly v tom smyslu, že tento postup veskrze dodržují.

### **(TO4) Jak v takových případech postupujete?**

V této otázce navazují přímo na předchozí bod. V rámci vyhodnocovacího procesu se prosazují na sledovaných orgánech sociálně-právní ochrany dětí dva odlišné přístupy. Tím prvním je určitá šablonovitost přístupu k řešení situace při vyhodnocení akutního ohrožení dítěte. V takovém případě se nabízí volba jednotlivých variant péče podle kritérií věku, apod., v podstatě způsobem, který zamezuje kritice za nezvolení obecně preferovaného způsobu řešení krizové situace. Druhý opačný přístup naopak zdůrazňuje využití intuice pracovníka při vyhodnocení situace a volbě řešení, které naopak přináší zcela neotřelá řešení. Četnost volby jiných řešení však ukazuje i na možnost, že je v některých případech postupováno záměrně odchylně od současného trendu. Na pracovišti Dubové je také pro obdobné situace zdůrazněn význam multidisciplinární spolupráce s dalšími subjekty.

### **(TO5) Jak vypadal Váš běžný postup před novelou?**

Běžný postup před novelou nebyl popsán vyčerpávajícím způsobem, ale z dostupných dat lze vyvodit, že byl zcela závislý na tom, jaká ze skupin pracovníků popsaných v odpovědi na (TO2) na konkrétním orgánu sociálně-právní ochrany dětí převládala. Obecně lze říct, že

k výrazné změně postupu nedošlo, avšak zavedení legislativních pravidel vyhodnocování a nastavení pomocných nástrojů zkvalitnilo proces vyhodnocování co do jeho systematickosti a vykazatelnosti.

### **(TO6) Jak vnímáte jednotlivé varianty umístění dítěte mimo rodinu?**

V této otázce se z výpovědí zkoumaných vedoucích podařilo získat poměrně obsáhlou představu o postojích k jednotlivým variantám péče o děti mimo jejich původní rodinu.

Začnu od hodnocení ústavní výchovy. Zde jsou přijaty poznatky z dlouhodobých výzkumných studií hovořících o deprivaci dětí v ústavním prostředí, poruchách attachmentu. V tomto ohledu je vedoucími vnímána potřeba rané péče v rodině (byť náhradní) s možností tvorby vazby dítěte s pečující osobou. Přesto však převládá skepse k přijetí plošných zákazů umístování dětí do ústavních zařízení nebo k možnosti významného skokového snížení lůžkových kapacit ústavních zařízení. Je připomínáno, že v průběhu předchozích let docházelo ve značné míře k transformaci pobytových zařízení, zejména dětských domovů, na zařízení rodinného typu. Taková zařízení jsou pak přirovnávána k některým zařízením pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Celkový postoj k deinstitucionalizaci je pak u zkoumaných vedoucích takový, že je u některých skupin dětí (novorozenci, apod.) tendence využívat jiné formy náhradní péče, avšak rušení kapacit ústavních zařízení je považováno za ne zcela vhodné. Vedoucí se shodnou většinou na možnosti omezení kapacit ústavních zařízení.

Obdobné je to pak i u zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Jedná se o zařízení zažitá, která jsou orgány sociálně-právní ochrany dětí využívána a respektována. V rámci novely však nedošlo krom upřesnění časových limitů k výrazné změně nastavení a téma zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc tak není zásadněji reflektováno.

Poměrně nejasně přijímaným institutem všeobecně je pěstounská péče na přechodnou dobu. Není tomu však v segmentu zkoumaných vedoucích. Tam je podpora této variantě péče prakticky bezvýhradná, liší se pouze míra tohoto přijímání. Sdělení některých vedoucích se dá interpretovat jako neutrální, až lehce pozitivní postoj, kdy jsou pěstouni přijati jako součást systému, ale zároveň jsou pojímáni jako jedna z mnoha variant řešení. Pak jsou zaznamenány také výpovědi, které na základě osobní známosti nebo emotivních příběhů za účasti přechodného pěstouna vedou vedoucí k velmi pozitivnímu přijetí této formy péče. Je na místě opět připomenout určitou automatickost, se kterou je na některých orgánech sociálně-právní

ochrany dětí volba pěstounské péče na přechodnou dobu spjata s některými skupinami ohrožených dětí, jako například novorozenci.

Horší je již situace u pěstounské péče. Obzvláště v případě, že je pěstoun v příbuzenském vztahu k dítěti. Tito pěstouni neprocházejí procesem zprostředkování pěstounské péče, neprocházejí tak přípravou a odborným posouzením žadatelů o náhradní rodinnou péči. Z toho důvodu mívají vlažnější vztah ke stanoveným právům a povinnostem pěstounů. Na druhé straně pak vedoucí reflektují také určité procento neúspěchů v náhradní péči na základě generačního přenosu nevhodných výchovných vzorců. Poslední poznámkou některých vedoucích je pak poukaz na možné přemrštěné finanční zajištění doprovodného subjektu pěstouna (kterým je buď orgán sociálně-právní ochrany dětí, se kterým pěstoun uzavřel dohodu, nebo pověřená organizace).

Další formy péče, jako poručenství, opatrovnictví a péče jiné fyzické osoby nejsou v podstatě referovány jako problematické oblasti náhradní rodinné péče.

#### **(TO7) Jaké jsou podle Vás limity a dilemata, která řešíte v souvislosti s rozhodováním o odebrání dítěte a volbě varianty zajištění péče o něj?**

V této otázce se opět projevuje již reflektovaný formalismus, který má za cíl ochránit pracovníky před kritikou a odpovědností za případné chyby a omyly. V důsledku toho pak nemusí vyhodnocené akutní ohrožení dítěte pro orgán sociálně-právní ochrany dětí znamenat řešení dilemat s volbou varianty zajištění péče. Dilematické situace se tak posouvají spíše do předcházejícího procesu vyhodnocování, jak ukazují i výsledky kontrolní činnosti Magistrátu hlavního města Prahy. V této fázi bývá někdy obtížné dostatečně vyhodnotit na základě dostupných informací, zda dítě ohrožené je či není a jaká je případná aktuální míra ohrožení. Rezervy jsou shledány také v procesu průběžného vyhodnocování situace dítěte.

#### **(TO8) Jaký by měl být v této oblasti vývoj v budoucnu?**

Vedoucí se obecně v celkovém pohledu na další vývoj systému sociálně-právní ochrany dětí přiklánějí k tomu, aby byl dán prostor pro dostatečné zažití změn. To platí i pro oblast vyhodnocování a individuálního plánování, která ještě není zcela zažita pro všechny pracovníky orgánů sociálně-právní ochrany dětí.



**(TO9) Jaké změny vnímáte v oblasti náhradní rodinné péče po novele?**

Oblast náhradní rodinné péče byla často reflektována vedoucími již v (TO1). Podstatné je pro vedoucí širší ukotvení pěstounské péče na přechodnou dobu, povinné doprovázení pěstounů a z toho vyplývající práva, povinnosti a finanční zabezpečení.

**(TO10) Jaké jsou výhody a limity jednotlivých forem náhradní rodinné péče?**

Odpověď již byla reflektována v rámci (TO6) týkající se jednotlivých forem zajištění náhradní péče.

**(TO11) Jak hodnotíte stanovené povinnosti pro náhradní rodiče a nastavenou podporu těmto ze strany státu?**

Ze strany vedoucích je reflektováno zejména to, že s povinností doprovázení se hůře zžívají pěstouni z řad příbuzných, pro které se jedná o novinku. Proti jednotlivým právům a povinnostem se vedoucí nijak nevymezují. Objevují se pouze poukazy na zatížení soudů agendou náhradní rodinné péče, kterou v některých typech řízení dříve nevykonávaly. Nastavení finanční podpory pěstounů není nijak problematizováno, nadsazené však přijdou vedoucím stanovené prostředky doprovodným organizacím za podepsané dohody o výkonu pěstounské péče.

**(TO12) Jak se rozhodujete o volbě nejvhodnější varianty náhradní rodinné péče?**

Rozhodování bylo již reflektováno v (TO6) pro postoj k jednotlivým formám péče a v (TO7) pro řešení rozhodovacích dilemat.

**(TO13) Jaké nové metody a postupy přinesla novela?**

Nejvýrazněji je ze strany vedoucích reflektováno vyhodnocování s individuálním plánováním a pořádání případových konferencí.

**(TO14) Jak jste postupovali před jejich ukotvením v novele?**

Reflexe vyhodnocování situace dítěte a plánování péče před velkou novelou a vytvořením formálních nástrojů je obsažena v (TO5). Případové konference byly před velkou novelou ověřovány pilotně na základě vydané metodiky Ministerstva práce a sociálních věcí.

**(TO15) Jak se ve vaší běžné praxi etablovaly nové metody a postupy, které používáte a jak?**

Vzhledem k tomu, že v (TO14) reflektované nové metody práce byly přijaty na základě legislativní změny, je jejich využívání prakticky ze zákona povinné. Platí to, že případové konference se staly velmi vítanou a užívanou metodou, jejíž přínos uvádějí vedoucí v multidisciplinární spolupráci, zvýšení zapojení klienta do řešení situace, a ve ztížení manipulativního chování ze strany klienta, pokud jsou na jednání případové konference přítomny všechny relevantní subjekty. Problematika vyhodnocování situace dítěte a individuálního plánování je popsána v (TO3) a (TO4).

**(TO16) Co Vám tyto metody přinášejí?**

Odpověď je zpracována v rámci bodů (TO3), (TO4) a (TO15).

**(TO17) Kam by se mělo postupovat dále, znáte další metody a postupy, které by se měly využívat v oblasti sociálně-právní ochrany dětí?**

Ze strany zkoumaných vedoucích nebyly sděleny nové metody pro oblast sociálně-právní ochrany dětí. Pouze Dubová uvedla jako námět vytvoření programů pro rodiny v rozvodu, které jsou již uzákoněny a částečně realizovány ve Slovenské republice. Jinak se vedoucí přiklánějí spíše k zažití a stabilizaci současné podoby nastavení systému sociálně-právní ochrany dětí.

**(TO18) Jak se díváte na standardy kvality, povinnost je vytvořit, aktualizovat a používat v běžné praxi?**

Standardy kvality se ukazují být kontroverzní částí změnového procesu uskutečněného velkou novelou. Jsou jedinou součástí novelizace, proti které byl patrný odpor i mezi jinak ke změnám pozitivně laděnými vedoucími. Odpor se prakticky do současné doby nepodařilo překonat vedoucí Borovicové, která standardy bere pouze jako nutné zlo zpracované na jejím pracovišti z pouhé zákonné povinnosti. U ostatních vedoucích jsou již přijímány některé klady standardů. Jedná se zejména o to, že standardy mohou posloužit k řešení některých vnitřních sporů, pomáhají při zaučení nového pracovníka, jsou souborem pravidel, díky kterým je činnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí navenek čitelnější a transparentní.

**(TO19) Co Vám tato povinnost přinesla?**

Povinnost dle sdělení přinesla jak výhody uvedené v (TO18), tak administrativní zátěž, která je i nyní vnímána jako nadbytečná.

**(TO20) Jaké další okruhy Vaší činnosti by se měly více ošetřit v rámci standardizace a u kterých to naopak podle Vašeho názoru není třeba?**

Vedoucí prozatím nevnímají další okruhy, které by vyžadovaly ošetření standardy kvality.

**(TO21) Jak hodnotíte trendy novely jako celek a jejich dopad na vaši praxi?**

Dopady novely jsou jako celek hodnoceny ze strany zpovídaných vedoucích spíše pozitivně. Liší se postoje vedoucích k jednotlivým sledovaným procesům, metodám a nástrojům. Velmi dobře byly přijaty zejména případové konference a pěstounská péče na přechodnou dobu. Rezervovanější je naopak postoj ke standardizaci. Se zavedením změnových procesů došlo povětšinou k celkové personální obměně orgánů sociálně-právní ochrany dětí, alespoň částečné změně pohledu na výkon sociálně-právní ochrany jako celku.

**(TO22) Jaký je další správný směr vývoje sociálně-právní ochrany dle Vašeho názoru?**

Vedoucí se shodují, že v současné době je na místě systém spíše ustálit než dále reformovat. Akátová se vyjadřovala směrem ke zvýšení prestiže povolání sociálního pracovníka sociálně-právní ochrany.

**(TO23) S jakými největšími výzvami jste se setkali v rámci implementace trendů daných novelou do vaší běžné praxe?**

Odpovědi v této otázce byly rozdílné, jelikož každý z vedoucích volil spíše pojetí sdělit své osobní vize směrem k dalšímu řízení orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Vize spočívají většinou v ambici dále zkvalitnit výkon sociálně-právní ochrany na daném pracovišti, posílit sebevědomí kolektivu a hrdosti na jeho odváděnou práci, apod.

## ZÁVĚR

Poté, co jsem zodpověděl jednotlivé položené výzkumné otázky, nastal čas pokusit se v této části odpovědět na položenou základní výzkumnou otázku, která zněla: Jaké jsou postoje vedoucích orgánů sociálně-právní ochrany dětí k trendům daným novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí a způsob implementace novelizovaných postupů do běžné praxe jimi řízených orgánů sociálně-právní ochrany dětí?

Bez ohledu na to, zda zkoumané vedoucí byly vedoucími na startu změnového procesu, nebo se jimi staly až v průběhu změny, byly zjištěny jejich postoje ke zkoumaným změnám. Vedoucí se tak vyjadřovaly k postoji k vyhodnocování situace dítěte, individuálnímu plánování a standardizaci. V dalším kontextu, zejména s ohledem na vyhodnocování a tvorbu plánů pak ještě k základním postojovým otázkám k oblasti náhradní rodinné péče, deinstitutionalizace, využívání nových metod sociální práce, jako je například pořádání případových konferencí.

Na počátku změnového procesu se vedoucí daly rozdělit v zásadě do dvou skupin. První skupina vnímala potřebnost zaváděných změn, do procesu jejich implementace se chtěly aktivně zapojit. Druhá skupina vedoucích byla alespoň k některým změnám skeptická a jejich významu nedůvěřovala, případně byla v podstatě v odporu (k dílčím záměrům novelizace).

V závislosti na těchto postojích vybíraly vedoucí různé strategie, jak dosáhnout úspěšné implementace změn do běžné praxe orgánů sociálně-právní ochrany dětí.

Na systémové úrovni byly ze strany vedoucích shledávány velké nedostatky v komunikaci změny ze strany ústředního orgánu. Tyto vedly až k výraznému vzbuzení dojmu ponechání orgánu sociálně-právní ochrany dětí ve změnovém procesu. To, že tím došlo v podstatě k uvolnění prostoru pro vlastní činnost a emancipaci orgánů sociálně-právní ochrany nebyla bohužel ze strany vedoucích sdělována a takové pojetí se u vedoucích orgánů sociálně-právní ochrany dětí prakticky nezformovalo.

Počáteční stav, kdy nebyly dostupné metodické materiály, a vážla komunikace orgánů sociálně-právní ochrany s ústředním orgánem, znamenal to, že samotné vedoucí se mohly do určité míry ocitnout v pozici legendárních angličtinářů přeucených po revoluci z ruštinářů. Tedy být o jednu lekci napřed než ostatní pracovníci.

Změny v systému sociálně-právní ochrany dětí přitom vycházejí ze změn provedených v oblasti sociálních služeb, se kterými v době novelizace byla pětiletá zkušenost. Roztříštěnost systémů a komunikační bloky však zapříčinily to, že zkušenosti z oblasti sociálních služeb (např. se standardy kvality) byly čerpány zcela nedostatečně.

I tak se ale v práci dle mého názoru podařilo prokázat, že zkoumané vedoucí, které měly povětšinou kladný postoj k prováděným změnám, napomohly k určité úrovni implementaci změn. Dále však zůstávají otevřena témata, která nebyla vedoucími dostatečně nebo vůbec reflektována.

Ukázalo se, že k obdobnému výsledku mohou vést rozličné strategie a pohledy na řízení kolektivu pracovníků. Postoje vedoucích pracovníků z hlediska použitého osmibodového modelu změnu ovlivnily jejich vlastní přístup k prvním krokům, kterými jsou povědomí o potřebnosti změny a vytvoření a komunikace strategie zavedení změn na jejich úřadech. Rezervy se pak našly v bodu delegování v širokém měřítku, a to v práci s odporem podřízených pracovníků.

Pokud se zaměříme na postoje k vyhodnocování situace dětí, jedná se o změnu, která je pro činnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí v podstatě revoluční. Je to i přes to, že existovala skupina pracovníků, která již v době před velkou novelou zcela záměrně, i když bez využití formálních prostředků, vyhodnocovala situaci dětí a jejich rodin. Metoda samotná byla již od počátku zavádění přijata poměrně pozitivně, s výjimkou „žehráni“ na administrativní náročnost (celkově vyjadřovanou u všech administrativních úkonů).

Vzhledem k časové mezeře mezi účinností velké novely a vydáním nové směrnice o vedení spisové dokumentace pro orgány sociálně-právní ochrany dětí nebyly nejprve dostupné připravené centrální formální nástroje typu vyhodnocovacích formulářů. Některé orgány sociálně-právní ochrany dětí si tak nejprve začaly vypracovávat své vlastní formuláře, které pak ale v některých případech nesplňovaly prováděcí vyhláškou předepsané náležitosti. Pozdější vydání vzoru formuláře ve směrnici o vedení spisové dokumentace bylo pak hodnoceno vedoucími jako nedostatečná podpora ze strany metodických orgánů.

Rezervou provedené změny jsou zde ještě ne zcela ideální „proškolenost“ pracovníků a to, že se jedná o dilematickou metodu, kde hrozí riziko chybného vyhodnocení situace i přes dostupnost relevantních informací.

To se odráží i v návazném individuálním plánování. To je zcela závislé na kvalitě provedeného vyhodnocení situace. V ideálním případě by cíle individuálního plánu měly z vyhodnocení v podstatě samotné vyplynout.

V praxi se jde setkat s tím, že díky strategiím, které vedoucí využily k úspěšné implementaci změny, se na sledovaných orgánech sociálně-právní ochrany dětí zvýšilo procento kvalitních plánů, zvýšila se participace klientů, tím pádem i jejich motivovanost ke spolupráci a plnění sjednaných cílů individuálního plánu.

Největší rezervy jsou prozatím ve standardizaci. Tato není vnímána jako spojená nádoba se sledovanými metodami vyhodnocování a individuálního plánování. Spíše je vnímána jako samostatná a spíše zatěžující činnost. To se také odrazilo do počátečních (a v případě Borovicové i současných) postojích ke standardizaci.

Jakkoliv se vedoucím a jejich pracovníkům podařilo formálně vytvořit a plnit standardy tak, že například v rámci kontrol Magistrátu hlavního města Prahy orgány sociálně-právní ochrany dětí skórují velmi dobrým počtem bodů, je otázkou, zda se díky postoji ke standardům a stále patrnému pasivnímu odporu k této formě řízení kvality nejedná o spíše mimoděčný výsledek, který vyplývá z přijetí ostatních změn a jejich úspěšné implementace a formalistického přístupu.

Na závěr považuji za podstatné uvést, že hodnotím možnost výzkumně ověřit postoj vedoucích ke změnám daným velkou novelou a způsob jejich implementace za velmi prospěšný a věřím, že v budoucnu na něj bude navázáno dalšími obdobnými výzkumnými studiemi.

## LITERATURA

Bělohoubková, Beáta. 2014. *Názory a zkušenosti pracovníků zabývajících se péčí o ohrožené děti na novelizaci zákona o sociálně-právní ochraně dětí na Tachovsku*. Nepublikovaná diplomová práce. Plzeň: Pedagogická fakulta ZČU.

Brabenec, František. *Historický vývoj sociálně-právní ochrany dětí. Ohlédnutí do minulosti*. In: Novotná, Věra, Eva Burdová. 2007. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde nakladatelství, s.r.o.

Gabriel, Zbyněk, Tomáš Novák. 2008. *Psychologické poradenství v náhradní rodinné péči*. Praha: Grada.

Gerloch, Aleš. 2004. *Teorie práva*. 3. Rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.

Gilligan, Robert H. 2011. *De-institutionalisation of services for children in state care in Ireland – A case study of international relevance*. In: Ročenka textů zahraničních profesorů. Praha: Filosofická fakulta Univerzity Karlovy.

Halířová, Martina. 2012. *Sociální patologie a ochrana dětství od dob osvícenství do roku 1914. Disciplinace jako součást ochrany dětství*. Pardubice: Univerzita Pardubice, fakulta filozofická.

Havlová, Stanislava. 2015. *Implementace standardů kvality do činnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí*. Nepublikovaná diplomová práce. Olomouc: Cyrilometodějská teologická fakulta UP.

Havrdová, Zuzana, Olga Šmídová, Jiří Šafr, Ingrid Štegmannová a kol. 2011. *Organizační kultura v sociálních službách jako předmět výzkumu*. Praha: Katedra řízení a supervize FHS UK.

Heger, Vladimír. 2012. *Komunikace ve veřejné správě*. Praha: Grada Publishing.

Hendl, Jan. 2005. *Kvalitativní výzkum. Základní metody a aplikace*. Praha: Portál.

Hrušáková, Milana, Zdeňka Králíčková. 2006. *České rodinné právo*. 3. přepracované a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk.



- Jaruňková, Jana. 2014. *Restrukturalizace systému sociálně právní ochrany dětí v České republice*. Nepublikovaná diplomová práce. Praha: FSS Univerzity Karlovy v Praze.
- Joklová, Klára. 2015. *Rodinné konference – nový přístup pro práci s rodinou*. Brno: AVVSP, Sociální práce / Sociálna práca, ročník 16, číslo 2, Příloha, strany 30 – 31.
- Kolektiv autorů. 2011. *Individuální plánování a role klíčového pracovníka v sociálních službách*. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb České republiky.
- Kotter, John P. 2015. *Vedení procesu změny. Osm kroků úspěšné transformace podniku v turbulentní ekonomice*. 2. aktualizované vydání. Praha: Management press.
- Knettig, Vladislava. 2015. *Percepce pozitiv a negativ institutu pěstounské péče na přechodnou dobu z pohledu sociálních pracovníků*. Nepublikovaná diplomová práce. Hradec Králové: Ústav sociální práce UHK.
- Křístek, Adam. 2014. *Půlkulaté jubileum. K patnácti letům zákona o sociálně právní ochraně dětí*. Brno: AVVSP, Sociální práce / Sociálna práca, ročník 14, číslo 4, strany 23 – 31.
- Macela, Miloslav. 2013a. *Podrobný výklad některých ustanovení novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí od 1. 1. 2013. 1. část: Činnost orgánů sociálně-právní ochrany*. Praha: Linde, Právo a rodina, ročník 15, číslo 1/2013, strany 1 – 4.
- Macela, Miloslav. 2013b. *Podrobný výklad některých ustanovení novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí od 1. 1. 2013. 2. Část: Další změny v činnosti orgánů sociálně-právní ochrany*. Praha: Linde, Právo a rodina, ročník 15, číslo 2/2013, strany 3 – 6.
- Macela, Miloslav. 2013c. *Podrobný výklad některých ustanovení novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí od 1. 1. 2013. 4. Část: Přehled změn v oblasti náhradní rodinné péče*. Praha: Linde, Právo a rodina, ročník 15, číslo 4/2013, strany 8 – 12.
- Macela, Miloslav. 2013d. *Standardy kvality v oblasti ochrany práv dětí nově i pro orgány veřejné správy*. Praha: Linde, Právo a rodina, ročník 15, číslo 10/2013, strany 20 – 23.
- Macela, Miloslav. 2015. *Reforma péče o ohrožené děti v České republice. Závěry nejnovějších výzkumů a jejich dopad do praxe*. Brno: AVVSP, Sociální práce / Sociálna práca, ročník 15, číslo 2, Příloha, strany 7 – 11.

Macela, Miloslav, Daniel Hovorka, Adam Křístek, Klára Trubačová, Zuzana Zárasová. 2015. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s.

Malík Holasová, Věra. 2014. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha: Grada.

Matoušek, Oldřich, Hana Pazlarová. 2010. *Hodnocení ohroženého dítěte a rodiny v kontextu plánování péče*. Praha: Portál.

Matoušek, Oldřich, Hana Pazlarová. 2016. *Státní orgány sociálněprávní ochrany dětí. Dobrá praxe z pohledu rodin a pracovníků*. Praha: Nakladatelství Karolinum.

Moldrzyková, Dana, Věra Majerová, Anna Lazecká, Romana Bělová. 2015. *Možnosti a limity minitendrů při zajištění potřebných nedostupných služeb pro ohrožené děti a rodiny*. Brno: AVVSP, Sociální práce / Sociálna práca, ročník 16, číslo 2, Příloha, strany 36 –42.

MPSV. 2011. *Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a některé další související zákony*. Nepublikováno. Praha: MPSV ČR.

MPSV. 2014. *Manuál provádění kontrol plnění standardů kvality sociálně-právní ochrany pro krajské úřady včetně Magistrátu hlavního města Prahy*. Praha: MPSV ČR.

Novák, Ondřej, Jan Paleček, Olga Šmídová-Matoušová, Filip Vyskočil, Jakub Zuman, Věduna Bubleová. 2013. *Náhradní péče o děti v Dánsku, v Anglii a Walesu, na Slovensku a v Polsku*. Praha: Středisko náhradní rodinné péče.

Nováková, Šárka. 2014. *Kultura profese sociálních pracovníků sociálně-právní ochrany dětí se zaměřením na odebrání dětí z péče rodičů*. Nepublikovaná diplomová práce. Praha: FHS UK.

Novotná, Věra. 2011. *Jak dál v pěstounské péči?* Praha: Linde, Právo a rodina, ročník 13, číslo 10/2011, strany 7 – 11.

Novotná, Věra. 2014. *Změny v sociálně-právní ochraně dětí, přijaté v souvislosti s novým občanským zákoníkem*. Praha: Linde, Právo a rodina, ročník 16, číslo 6/2014, strany 1 – 5.

Novotná, Věra. 2016. *Co předcházelo standardům kvality sociálně-právní ochrany?* Praha: Wolters Kluwer, a.s., Právo a rodina, ročník 18, číslo 10/2016, strany X – X.

- Novotná, Věra, Eva Burdová, Jana Riedlová Jurková. 2014. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí s komentářem*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Anag.
- Pavlica, Karel a kol. 2000. *Sociální výzkum, podnik a management*. Praha: Ekopress, s.r.o.
- Pemová, Terezie, Radek Ptáček. 2012. *Sociálně-právní ochrana dětí pro praxi*. Praha: Grada.
- Pemová, Terezie, Radek Ptáček. 2013. *Standardy v oblasti sociálně-právní ochrany dětí a hodnocení ohroženého dítěte*. Praha: Linde, Právo a rodina, ročník 15, číslo 9/2013, strany 1 – 7.
- Pilařová, Irena. 2016. *Leadership & management development. Role, úlohy a kompetence managerů a lídrů*. Praha: Grada Publishing, a.s.
- Pomahač, Richard a kol. 2013. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck.
- Punch, Keith F. 2015. *Úspěšný návrh výzkumu*. 2. vydání. Praha: Portál.
- Rákosník, Jakub, Igor Tomeš a kol. 2012. *Sociální stát v Československu. Právně-institucionální vývoj v letech 1918 – 1992*. Praha: Auditorium.
- Rudolfová, Aneta. 2013. *Systém péče o ohrožené děti a novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí v reflexi klíčových aktérů*. Nepublikovaná diplomová práce. Praha: FSS Univerzity Karlovy v Praze.
- Salačová, Lucie. 2015. *Přípravy náhradních rodičů*. Brno: AVVSP, Sociální práce / Sociální práce, ročník 16, číslo 2, Příloha, strany 32 – 35.
- Sychrová, Adriana. 2015. *Pedagogické aspekty náhradní rodinné péče*. Pardubice: Univerzita Pardubice, fakulta filozofická.
- Štěch, Ondřej, Peter Patyi, Zuzana Truhlářová (eds.). 2016. *Sociální práce v nejisté době. Sborník vědeckých textů z konference XII. Hradecké dny sociální práce*. Hradec Králové: Gaudeamus, s. 138 – 147.
- Švaříček, Roman, Klára Šedřová a kol. 2007. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál.
- Tomeš, Igor. 2011. *Obory sociální politiky*. Praha: Portál.

Trhlíková, Ludmila. 2015. *Postoj veřejnosti k orgánu sociálně-právní ochrany dětí*. Nepublikovaná bakalářská práce. Zlín: FHS Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně.

Vávrová, Soňa, Karla Hrbáčková, Jakub Hladík. 2015. *Porozumění procesu autoregulace u dětí a mladistvých v institucionální péči*. 2. nezměněné vydání. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně.

Veber, Jaromír a kol. 2016. *Management inovací*. Praha: Management Press.

Vodáček, Leo, Oľga Vodáčková. 2013. *Moderní management v teorii a praxi*. 3. rozšířené vydání. Praha: Management press.

Výrost, Jozef, Ivan Slaměník (eds.). 2008. *Sociální psychologie*. 2. rozšířené a přepracované vydání. Praha: Grada Publishing.

## ZÁKONY A ZÁKONNÉ NORMY

Obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, Status hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 312/2000 Sb., o úřednicích územně-samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).