

Připomínky veřejného ochránce práv

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY:

Novela je předkládána v době, kdy Česká republika čelí žalobě před Evropským soudem pro lidská práva (stížnost č. 62507/12 – Červenka proti České republice), jejímž předmětem je omezení svobody člověka, který byl bez svého souhlasu, na základě rozhodnutí opatrovníka, umístěn a držen v pobytovém zařízení sociálních služeb. Respektive poté, co na podzim 2012 proběhlo za účasti zástupců Ministerstva práce a sociálních věcí (a mj. též Kanceláře veřejného ochránce práv) jednání svolané vládním zmocněncem pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva, jehož předmětem byla právě chybějící hmotněprávní úprava pro omezení osobní svobody (ve smyslu čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) v oblasti sociálních služeb. Toto téma je aktuálně legislativně živé minimálně od přijetí zákona č. 404/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Ministerstvo přislíbilo přípravu legislativního návrhu, který by současný neuspokojivý stav napravil. Považuji za zmařenou příležitost, že v rámci této novely zákona o sociálních službách nebyla nová právní úprava připravena.

Tato připomínka je zásadní.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY:

ČÁST PRVNÍ

K čl. I, bodu 3. – okruh oprávněných osob

V § 4 odst. 1 navrhuji za písm. h) vložit nové písm. i), které zní: „*i) rodinný příslušník občana ČR uvedeného v písm. a) s povoleným přechodným pobytem na území ČR,*“

Odůvodnění:

V situaci, kdy má být příspěvek na péči poskytován rodinným příslušníkům cizinců s trvalým pobytem na území ČR, kteří zde mají povolen dlouhodobý pobyt (jedná se o cizince z třetích zemí), domnívám se, že by tento příspěvek měl být poskytnut rovněž rodinným příslušníkům občanů ČR. Pokud by tak zákonodárce neučinil, byli by rodinní příslušníci občanů třetích států (!) a rodinní příslušníci občanů členských států EU, EHP a Švýcarska zvyhodněni oproti rodinným příslušníkům občanů ČR.

Tato připomínka je zásadní.

K čl. I, bodu 6.

I. Navrhuji tento bod vypustit.

Odůvodnění:

Zánik nároku na zvýšení příspěvku na péči je zánikem subjektivního veřejného práva, o němž musí být vydáno rozhodnutí v materiálním slova smyslu, aby dotčená osoba mohla využít opravné prostředky včetně soudního přezkumu. Transparentní ukončení řízení je jedním ze základních principů správního řízení. Byť chápu snahu o snížení administrativní zátěže Úřadu práce ČR, ukončení řízení pouhým záznamem do spisu by mělo využívat jen minimálně. Navrhovaná úprava by mohla být vnímána jako omezení práva na spravedlivý proces.

II. Současně navrhuji text nového bodu na konci § 12 odstavce 6 nahradit následujícím textem:

„To neplatí, pokud probíhá řízení o přiznání příspěvku na péči“

V návaznosti na doplnění § 12 odst. 6 navrhuji za tento bod doplnit **nový bod**, který zní:

„V ustanovení § 12 se za odst. 6 vkládá nový odstavec, který zní: (7) Ustanovení odstavce 6 se nepoužije, pokud oprávněná osoba prokázala rozhodný příjem pro účely rozhodování o dávkách státní sociální podpory. V tomto případě bude Úřad práce vycházet z údajů zjištěných při poskytování dávek státní sociální podpory.“

Odůvodnění:

Zvýšení příspěvku na péči (tak jak je vymezeno v ustanovení § 11 odst. 3 zákona o sociálních službách) není samostatnou sociální dávkou, ale toliko součástí příspěvku na péči. Je-li součástí příspěvku na péči, není na místě, aby o něj oprávněná osoba samostatně žádala (MPSV by mělo spíše než zavést samostatnou žádost o zvýšení příspěvku, zakotvit do současné žádosti příslušné kolonky pro posouzení, zda oprávněné osobě poskytnout zvýšení či nikoliv). Předloženým návrhem se MPSV snaží zlegalizovat již nyní realizovaný postup, který je však v rozporu s platnou právní úpravou a i do budoucna bude problematický (pokud by zároveň nedošlo k vymezení zvýšení příspěvku na péči jako samostatné dávky v ustanovení § 11 odst. 3 zákona o sociálních službách; změna tohoto ustanovení se však nenavrhuje).

Účelem zvýšení příspěvku na péči je zamezit sociálnímu propadu rodin s nezaopatřenými dětmi, v nichž je buď dítě nebo rodič závislé/ý na péči jiné osoby. Cílem je částečná kompenzace zvýšených nákladů spojených s péčí o zdravotně postižené dítě či nákladů na pomoc jiné osoby v situaci, kdy je zdravotně postižený rodič, tak aby dopad zdravotního postižení člena rodiny neměl negativní důsledek na zdárný tělesný, duševní a morální vývoj nezaopatřených dětí v rodině a aby se mohly dle možností vzdělávat a zapojit se do sociálních aktivit přiměřených jejich věku. Zvýšení příspěvku na péči má rovněž bránit tomu, aby se rodina ocitla v hmotné nouzi, příp. aby došlo k jejímu sociálnímu vyloučení.

Zavedení samostatného řízení o zvýšení příspěvku na péči může vést k tomu, že potřebné rodiny tuto dávku neobdrží v důsledku nedostatku informací či dokonce nesprávného úředního postupu Úřadu práce (nesplnění poučovací povinnosti ze

strany Úřadu práce). Z toho důvodu navrhuji zachovat jednu dávku pro osoby závislé na péči jiné osoby a jedno řízení o ní, v němž prokázání výše rozhodného příjmu v rodině bude pouze jednou z rozhodných skutečností, přičemž neprokázání příjmu včas může vést k zániku nároku na výplatu dávky, ovšem s výjimkou případů, kdy probíhá řízení o přiznání příspěvku na péči, které aktuálně trvá i více kalendářních čtvrtletí. Vycházím z předpokladu, že v situaci, kdy oprávněná osoba žádá o příspěvek na péči, nemusí být podrobněji seznámena s podmínkami poskytování této dávky a jejího zvýšení, mohla by tudíž v průběhu řízení v důsledku své neinformovanosti o zvýšení příspěvku přijít (tak se již i stalo v jednom případě, jímž se v rámci své působnosti zabývám, kdy v důsledku nesplnění poučovací povinnosti ze strany úřadu práce rodina přišla o zvýšení příspěvku za jedno kalendářní čtvrtletí). Naopak v případě řízení o změnu příspěvku na péči, příp. při rozhodování o jeho odnětí, již oprávněná osoba je s problematikou poskytování příspěvku a jeho zvýšení podrobněji seznámena, není tudíž třeba prekluzi nároku na výplatu dávky v případě nedoložení rozhodného příjmu vyloučit.

Pro minimalizaci administrativní zátěže oprávněných osob pak navrhuji výslovně zakotvit, že rozhodný příjem se neproказuje v případech, kdy tak již oprávněná osoba vůči Úřadu práce učinila pro dávky státní sociální podpory (příjem za předchozí kalendářní čtvrtletí se proказuje u příspěvku na bydlení). V těchto případech je na místě, aby Úřad práce vycházel z údajů sdělených pro účely poskytování příspěvku na bydlení.

Povinnost dokládat jednomu úřadu tutéž skutečnost, která je mu známa z úřední činnosti na jiném úseku veřejné správy, je v přímém rozporu s principem přiměřenosti (proporcionality) správní činnosti, která je součástí práva na spravedlivý proces. K tomu, aby dotčeným osobám byla opakovaně uložena stejná povinnost, musí být dán veřejný zájem na takovém postupu. Z důvodové zprávy k návrhu však žádný veřejný zájem, vyjma snahy o hospodárnost řízení, není patrný.

Tato připomínka je zásadní.

K čl. I, bodu 14.

V textu § 25 odst. 2 navrhuji část věty první za slovy „s výjimkou případů“ změnit takto:

„kdy žadatel uplatňuje nové skutečnosti, které nastaly až po skončení řízení, ve kterém byl posudek o stupni závislosti naposledy vydán, a mohou mít podstatný vliv na posouzení stupně závislosti.“

Navrhovaný text ustanovení § 25 odst. 2 věty druhé pak navrhuji zcela vypustit.

Odůvodnění:

Navrhovanou změnu považuji za nevhodně restriktivní. Nové skutečnosti pro posouzení stupně závislosti žadatele nemusejí spočívat pouze ve změně zdravotního stavu. Podstatnou skutečností může být obecně i změna přirozeného sociálního prostředí (např. přestěhování do bariérového bytu, z města na vesnici, apod.). Nové skutečnosti, které mají vliv na stupeň závislosti, pak nelze kasuisticky definovat taxativním výčtem. Novou skutečností může být např. i zpráva ze školského

poradenského zařízení, které do režimu zákona o zdravotních službách nespadá. (Obdobnou připomínku uplatňuji i v části druhé čl. III, bodu 3 a bodu 9).

Tato připomínka je zásadní.

K čl. I, bodu 16.

Ustanovení § 26 navrhuji změnit takto:

V ustanovení § 26 se odst. 2 mění takto: „*Proti usnesení podle odstavce 1 se nelze odvolat.*“

Odůvodnění:

Ačkoliv je nové ustanovení o zastavení řízení z důvodu úmrtí žadatele v účinnosti teprve 5 měsíců, na základě podnětů, které mi docházejí, mohu konstatovat, že jde o institut zcela nevhodný, neboť bez ospravedlnitelného důvodu odnímá osobě, která žadateli poskytovala péči, právo vstoupit do řízení a nabýt nárok na částky splatné do dne smrti. Domnívám se, že v takových případech by bylo možné provést posouzení zdravotního stavu pouze na základě zdravotnické dokumentace (při současném nahrazení sociálního šetření pohovorem s pečující osobou) obdobně, jak tomu bylo i v minulosti u zvýšení důchodu pro bezmocnost a příspěvku při péči. V opačném případě mohou pečující osoby oprávněně namítat rozpor nové právní úpravy s ústavním pořádkem, zejména se zákazem odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae).

Ke zrušení problematického ustanovení mě rovněž vede i současná tristní situace na mnohých kontaktních pracovištích Úřadu práce ČR, kdy sociální šetření již nejsou prováděna ve lhůtě do 1 měsíce od obdržení žádosti, jak tomu bývalo před rokem 2012. Realita je taková, že mnohdy od podání žádosti do provedení sociálního šetření uplyne i několik měsíců, což mnohonásobně navýšilo počty dotčených osob. Případů, kdy Úřad práce nestihl vykonat sociální šetření dříve, než žadatel zemřel, tudíž rapidně přibývá a zřejmě ještě přibývat bude. Průtahy v postupu Úřadu práce tak jdou k tíži pečujících osob, které stav, kdy jim ani dodatečně není uhrazena péče zemřelé osobě poskytovaná, považují za značně nespravedlivý. Tyto osoby ani nemohou žádat o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem Úřadu práce, protože u zemřelé osoby není najisto postaveno, zda byla či nebyla závislá na péči jiné osoby a zda jí měl či neměl být příspěvek na péči poskytnut.

Tato připomínka je zásadní.

K čl. I bodu 18.

V ustanovení § 27 navrhuji text odst. 1 vypustit a text odst. 2 ponechat bez číslování.

Odůvodnění:

Odkazuji na připomínku k bodu 7., v níž nesouhlasím s tím, aby o zvýšení příspěvku rozhodoval Úřad práce ČR v samostatném řízení.

Tato připomínka je zásadní.

K čl. I bodu 31.

Navrhuji ponechat ust. § 82 odst. 3 písm. c) ve stávající podobě.

Odůvodnění:

Předkládaná novela zákona mění stávající důvod pro zrušení registrace [„poskytovatel sociálních služeb nespĺňuje standardy kvality (§ 99) a k nápravě nedošlo ani na základě uložených opatření při inspekci sociálních služeb“] tak, že má znít: *„Poskytovatel sociálních služeb opakovaně nespĺnil opatření uložená při inspekci poskytování sociálních služeb.“*

Důvodová zpráva označuje navrhovanou změnu ust. § 82 odst. 3 písm. c) jako „díĺčí změnu v registracích“. Navrhovaná změna však založí stav, kdy registrujícímu orgánu bude znemožněno rozhodnout o zrušení registrace poskytovatele sociálních služeb, který nespĺňuje standardy kvality a který nerealizoval již uložená opatření inspekcí sociálních služeb. Předpokládá se *opakované* nespĺnění, tedy uskutečnění minimálně tří inspekcí. Nejedná se tedy v žádném případě o díĺčí změnu, ale fakticky o blíže neurčitelné oddálení možnosti rozhodnout o zrušení registrace. Při kritice navrhované úpravy reflektuji také faktické možnosti krajských poboček Úřadu práce, jejichž kapacita provádění inspekce je již nyní nedostatečná vzhledem k počtu registrovaných sociálních služeb. Četnost prováděných inspekcí je v krajích v řádech jednotek během půl roku. Z toho vyplývá, že opakovat inspekci je prakticky těžko proveditelné.

Navrhované ustanovení znehodnocuje význam inspekce a relativizuje požadavek na naplňování požadavků na kvalitu sociálních služeb. Fakticky umožňuje poskytovateli sociální služby, aby nadále poskytoval nekvalitní službu. V konečném důsledku předpokládá, že poskytovatel nespĺní uložená opatření ve lhůtě stanovené krajskou pobočkou Úřadu práce a bude nadále poskytovat nekvalitní službu.

Tato připomínka je zásadní.

K čl. I bodu 58.

I. Navrhuji zpřesnit ustanovení § 100a odst. 3 v níže uvedeném smyslu.

Odůvodnění:

S ohledem na právní úpravu uvedenou v zákoně o sociálně právní ochraně dětí, navrhuji navázat znění písm. a), b) i c) na stávající podmínky uvedené v ustanovení § 10 a § 53 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Mlčenlivost pověřených osob a pracovníků zařízení určených pro děti navrhuji prolomit výhradně v případech, kdy se jedná o děti uvedené v ustanovení § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí¹. Na ostatní případy pracovníků v sociálních službách navrhuji i nadále aplikovat

¹ Stávající text § 10 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí: *„Státní orgány, pověřené osoby, školy, školská zařízení a poskytovatelé zdravotních služeb, popřípadě další zařízení určená pro děti jsou povinny oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností skutečnosti, které nasvědčují tomu, že jde o děti uvedené v § 6 odst. 1, a to bez zbytečného odkladu po tom, kdy se o takové skutečnosti dozví. Zřizovatel zařízení uvedeného v § 39 písm. c) má při přijetí dítěte do zařízení povinnost tuto skutečnost ohlásit bez zbytečného odkladu obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má dítě trvalý pobyt, a není-li tento pobyt znám, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu se nachází zařízení,*

striktně ustanovení § 53 odst. 1 zákona o sociálně právní ochraně dětí a sdělovat tedy výhradně údaje o podezření z týrání, zneužívání dítěte nebo ze zanedbávání péče o něj. Z povahy důvěrného vztahu mezi klientem a pracovníkem v sociálních službách, považuji za nezbytné ponechat tento zásadní aspekt sociálních služeb nezměněn. Navíc je třeba mít na paměti, že se jedná o zásah do soukromého a rodinného života, jakožto základního práva garantovaného Listinou základních práv a svobod, proto musí každá norma omezující dané právo šetřit jeho smysl a podstatu. Navrhované řešení považuji proto za vhodný způsob, jak garantovat přiměřenost zásahu do práva na rodinný život.

Tato připomínka je zásadní.

II. Navrhuji změnit ustanovení § 100a odst. 4 následovně: *„Účastní-li se zaměstnanec poskytovatele sociálních služeb jako přizvaná osoba případové konference pořádané podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí nebo je-li přizván k jednání komise pro sociálně-právní ochranu dětí zřizované podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí, je oprávněn sdělit údaje, o nichž je jinak povinen zachovávat mlčenlivost, jen se souhlasem klienta.“*

Odůvodnění:

Navrhované znění ustanovení § 100a odst. 4 považuji za nekoncepční. Na rozdíl od předchozích odstavců nerespektuje stejné dělení situací. Jsem přesvědčen, že pouhá změna nástroje sociálně-právní ochrany dětí nemůže bez dalšího prolomit mlčenlivost stanovenou zákonem o sociálních službách. Navíc je nepochybné, že ve většině případů bude i mlčenlivost na případové konferenci nebo komisi pro sociálně právní ochranu dětí prolomena již dle některého z pravidel uvedených výše. Pokud ovšem obsahově nepůjde ani o dítě dle ustanovení § 6 ani o podezření z týrání, zneužívání dítěte nebo ze zanedbávání péče o něj či případy dle odstavce 1, je prolomení mlčenlivosti nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života. Je nepřijatelné, aby pouhá skutečnost, že orgán sociálně právní ochrany dětí uspořádá případovou konferenci, znamenala prolomení mlčenlivosti. V praxi proto považuji za důležité ošetřit předmětnou situaci dohodou s klientem či dokonce trojstrannou dohodou mezi orgánem sociálně právní ochrany dětí, sociální službou a klientem, jak se ostatně v praxi již děje. Předmětná dohoda navíc může vhodně vymezit např. frekvenci poskytovaných informací, jejich formu či jiné podmínky.

Tato připomínka je zásadní.

ČÁST DRUHÁ

K čl. III, bodu 3.

V ustanovení § 8 věty třetí navrhuji text za slovy „nové skutečnosti“ změnit takto: *„, které nastaly až po skončení řízení, ve kterém byl posudek o stupni závislosti naposledy vydán, a mohou mít podstatný vliv na posouzení stupně závislosti, požádá krajská pobočka Úřadu práce okresní správu sociálního zabezpečení o posouzení stupně závislosti žadatele o příspěvek na mobilitu.“*

do kterého bylo dítě přijato. Při plnění povinností podle věty první a druhé se nelze dovolávat povinností zachovat mlčenlivost podle zvláštního právního předpisu9a).“

V ustanovení § 8 navrhuji věty čtvrtou a pátou vypustit.

Odůvodnění

Viz připomínky k čl. I, bodu 14.

Tato připomínka je zásadní.

K čl. III, bodu 9.

Navrhuji text upravit obdobným způsobem jako v čl. III bodu 3. Odůvodnění je uvedeno výše.

Tato připomínka je zásadní.

V Brně dne 16. dubna 2013

JUDr. Pavel Varvařovský v. r.
veřejný ochránce práv