



Příloha k Informaci o činnosti veřejného ochránce práv za první čtvrtletí roku 2012

Sociální reforma - poznatky z praxe veřejného ochránce práv

I. Praxe poskytování sociální pomoci

V roce 2011 jsem se zapojil do projednávání tzv. Sociální reformy I (zákona č. 329/2011 Sb., zákona č. 366/2011 Sb. a zákona č. 375/2011 Sb.), formuloval legislativní náměty a osobně se opakovaně zúčastnil jejího projednávání.¹

Vzhledem k tomu, že jsem na sklonku roku 2011 obdržel řadu podání, vyjadřujících obavy občanů z dopadů nových právních předpisů, tvořících tuto reformu, sledoval jsem od 1. 1. 2012 uplatňování změn právních předpisů, setkával se s nevládními organizacemi, a jednal s Ministerstvem práce a sociálních věcí a Úřadem práce ČR na odstranění zjištěných nedostatků. Na hodnocení situace jsem vyčkal po dobu tří měsíců, aby má zjištění byla objektivní.

Konstatuji, že v prvním čtvrtletí 2012 jsem obdržel zvýšený počet podání týkajících se nepojistných sociálních dávek. Meziročně se jedná o nárůst o cca 38 %. Nejčastěji si žadatelé o dávku stěžovali na nedostatek informací o změnách v právní úpravě. To se týká zejména rodičů dětí do 7 let, kteří byli příjemci rodičovského příspěvku, případně i příspěvku na péči. Obraceli se na mě zejména s dotazy, jaké dávky jim od ledna 2012 dle zákona náleží, popřípadě jaké kroky mohou učinit, aby jim byly přiznány vyšší dávky. Další početnou skupinu podnětů představovaly stížnosti na opožděnou výplatu dávek pomoci v hmotné nouzi v lednu a v únoru. Ne vždy šlo o nečinnost ve smyslu překročení lhůty pro vydání správního rozhodnutí². Nicméně i v případech, kdy byla tato lhůta Úřadem práce ČR dodržena, ale dávky byly vyplaceny později oproti obvyklým výplatním termínům, si příjemci dávek (zejména rodiny s dětmi) stěžovali na to, že nemají prostředky na zaplacení běžných výdajů. Obdržel jsem také stížnosti na nepřijímání žádostí o mimořádnou okamžitou

¹ Viz. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011, str. 18, bod 1/3

² Viz. prodloužení lhůty stanovené v čl. VIII bodě 13 zákona 366/2011 Sb.

pomoc, taktéž na zavedení stropů pro výplatu doplatku na bydlení (a s tím spojenou ztrátu bydlení).

Na základě uvedených informací jsem zahájil šetření z vlastní iniciativy. V rámci šetření navštívili v průběhu února 2012 pověřeni zaměstnanci mé kanceláře osm namátkou vybraných krajských poboček Úřadu práce ČR. Na všech místech hovořili s vedením pobočky a zaměstnanci, kteří se zabývají výplatou nepojistných sociálních dávek. S těmito osobami vedli zaměstnanci mé kanceláře strukturované rozhovory směřující ke zjištění, jak se změna právní úpravy a organizace vyplácení nepojistných sociálních dávek odráží v kvalitě a komfortu služeb poskytovaných klientům Úřadem práce ČR, a to ve srovnání se stavem před 1. 1. 2012, kdy tyto agendy zajišťovaly pověřené obecní úřady a úřady obcí s rozšířenou působností.

Po vyhodnocení zjištění z místních šetření považuji za největší potenciální riziko nového systému skutečnost, že agendu v rámci Úřadu práce ČR zajišťuje podstatně menší množství zaměstnanců, než v době, kdy ji zajišťovaly obce a města v rámci výkonu přenesené působnosti. Na krajských pobočkách, které zaměstnanci mé kanceláře navštívili, zpracovávalo agendu nepojistných sociálních dávek cca 30-40% zaměstnanců ve srovnání se stavem před 1. 1. 2012. Ačkoliv v mezidobí došlo ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí k dílčímu posílení krajských poboček (cca o 100 zaměstnanců), je skutečností, že Úřad práce ČR má v současné době mnohem méně personálních kapacit na provádění sociálního šetření, zejména v systému dávek pomoci v hmotné nouzi, jakož i u příspěvku na péči. Ověření skutečností rozhodných pro nárok na dávku a její výši na místě samém je přitom klíčovým předpokladem fungování sociálního systému. V tomto úkolu nemůže sociálního pracovníka Úřadu práce ČR zastoupit nikdo jiný (např. sociální pracovník obecního úřadu, který vykonává komunitní sociální práci). Na rizika spojená s definováním a rozlišením sociální práce u pracovníka obecního úřadu obce s rozšířenou působností a pracovníka Úřadu práce upozorňovali přitom v průběhu projednávání sněmovnou také poslanci a poslankyně Výboru pro sociální politiku.

Důsledky podstatného snížení personálního stavu na Úřadu práce ČR hodlám i v následujícím období sledovat. Pokud by personální situace vedla k nedodržování zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí (zejm. u hmotné nouze a příspěvku na péči), hodlám stěžovatele důsledně poučovat o možnostech obrany proti nečinnosti, jakož i možnosti žádat odškodnění za nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb. V obecné rovině jsem pak připraven i nadále jednat s Ministerstvem práce a sociálních věcí a Úřadem práce ČR o možných opatřeních ke zlepšení situace a jejich realizaci napomáhat. Přitom klíčové pro mě, jako veřejného ochránce práv, je nejen to, aby byly vypláceny dávky v zákonem stanovené lhůtě, ale aby se dostávalo občanům, kteří se nezaviněně ocitnou v nouzi, účinné sociální pomoci podle práva i podle principů dobré správy a naopak, aby reálná sociální práce v terénu odhalovala ty, kteří sociální pomoci zneužívají.

II. Legislativní doporučení

1. Zrušení rodičovského příspěvku do 7 let věku

S účinností od 1. 1. 2012 došlo ke zrušení rodičovského příspěvku ve výši 7.600,- Kč na dítě do 7 let věku, které bylo uznáno dlouhodobě zdravotně postiženým nebo dlouhodobě těžce zdravotně postiženým. Současně byl zrušen sociální příplatek pro rodiny s těmito dětmi. Cílem tohoto kroku mělo být sloučení dávek na zdravotně postižené děti pouze do jedné dávky – příspěvku na péči. Částky příspěvku na péči u dětí do 7 let věku však nebyly navýšeny tak, aby sloučení dávek na zdravotně postižené děti nebylo provázeno negativními sociálními dopady na rodiny se zdravotně postiženými dětmi.

Oproti původnímu návrhu Ministerstva práce a sociálních věcí byl návrh sociální reformy v průběhu legislativního procesu upraven tak, že částky příspěvku na péči zůstaly prakticky ve stávající výši. Pouze rodiny s dětmi, které byly do 31. 12. 2011 příjemci sociálního příplatku (tj. rodiny s příjmem do dvojnásobku životního minima rodiny), mají možnost podle nové právní úpravy žádat o zvýšení příspěvku na péči o 2.000,- Kč. Toto opatření reaguje na zrušení sociálního příplatku. Přes možnost zvýšení však došlo ke snížení dávek pro rodiny se zdravotně postiženými dětmi cca o 2.000-6.000,-Kč (v závislosti na stupni zdravotního postižení dítěte).

Již v průběhu připomínkového řízení jsem upozorňoval na skutečnost, že spolu se zrušením sociálního příplatku se jedná o další krok, který prohlubuje trend směřující k odebrání výhod rodinám se zdravotně postiženými dětmi. Desítky podnětů, jakož i petice rodičů za obnovení rodičovského příspěvku, které jsem v průběhu prvního čtvrtletí roku 2012 obdržel, mé obavy bohužel potvrdily. Zhoršení sociální situace rodin v prvních měsících roku 2012 bylo ještě prohloubeno tím, že rodiče nebyli o nastalých změnách detailně informováni tak, aby na ně stačili včas zareagovat (např. podáním žádosti o zvýšení příspěvku na péči). Často se jim dokonce dostávalo od pracovníků Úřadu práce ČR i neúplných či protichůdných informací.

Navrhuji proto Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby v rámci poslanecké iniciativy reagovala na nepříznivé dopady Sociální reformy I na rodiny se zdravotně postiženými dětmi. Řešením by mohlo být:

- a) Navýšení částek příspěvku na péči pro děti do 7 let, jež bylo předpokládáno v původním návrhu Ministerstva práce a sociálních věcí, nebo**
- b) Navýšení částky rodičovského příspěvku, při současném zavedení možnosti souběžného pobírání rodičovského příspěvku a příspěvku na péči a možnosti rozložit čerpání rodičovského příspěvku do 7 let věku dítěte.**

2. Vyloučení osob se zdravotním postižením, kterým jsou poskytovány vybrané pobytové sociální služby podle zákona o sociálních službách, z nároku na příspěvek na mobilitu.

Ke dni 1. 1. 2012 nabyl účinnosti nový zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, jenž zavádí dvě zcela nové dávky pro osoby se zdravotním postižením, a sice *příspěvek na mobilitu* a *příspěvek na zvláštní pomůcku*.

Z nároku na příspěvek na mobilitu jsou ze zákona vyloučeny osoby, kterým jsou poskytovány pobytové sociální služby podle zákona o sociálních službách³ v domově pro osoby se zdravotním postižením, v domově pro seniory, v domově se zvláštním režimem nebo ve zdravotnickém zařízení ústavní péče.⁴ Od začátku roku se na mne obrátilo několik stěžovatelů, kteří se novou právní úpravou cítí být na svých právech poškozeni. V důsledku těchto podnětů jsem se rozhodl se danou problematikou podrobněji zabývat.

Původní návrh zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením (k němuž jsem se vyjadřoval v rámci připomínkového řízení) umožňoval přiznání této dávky rovněž osobám, kterým by nebyly poskytovány pobytové sociální služby po celý kalendářní měsíc. Nově přijaté ustanovení § 6 odst. 1 citovaného zákona však přiznání této dávky osobám ve vybraných typech zařízení (bez ohledu na dobu pobytu) explicitně vylučuje.

S podněty se na mě obrátili zdravotně postižení senioři, kteří jsou v průběhu kalendářního měsíce opakovaně nuceni využívat dopravu (například k lékaři), nicméně dávka jim nenáleží. Některá zařízení sice mohou fakultativně dopravu zajistit, výše úhrady této služby však není regulována a služba není kryta (na rozdíl od služeb základních) příspěvkem na péči⁵. Minimální nutný zůstatek příjmu ve výši 15% pak tuto dopravu a další náklady nepokryje.

Řada podnětů vzešla i od rodičů, jejichž dětem jsou přes týden poskytovány pobytové služby v domovech pro osoby se zdravotním postižením, přičemž současně je jim zajištěno vzdělávání. O víkendech však tráví čas s rodinou. Znemožnění přiznání příspěvku na mobilitu těmto osobám tak fakticky znamená jejich izolaci od rodiny a od společnosti.⁶

Pokud stát garantuje zdravotně postiženým příspěvek na jejich dopravu, neměl by bez racionálního důvodu rozlišovat mezi zdravotně postiženými „v domácím prostředí“ a zdravotně postiženými, kterým jsou poskytovány zmíněné pobytové sociální služby. Apriorní odepření dávky osobám využívajícím těchto služeb

³ Ustanovení § 48 až 50 a § 52 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění zákona č. 206/2009 Sb.

⁴ Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Ustanovení § 77 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Dle právní úpravy účinné do 31. 12. 2011 bylo možné za splnění dalších podmínek poskytnout těmto osobám se zdravotním postižením příspěvek na provoz motorového vozidla, případně příspěvek na individuální dopravu, řada osob těchto příspěvků využívala.

představuje zásah do jejich práv zaručených Listinou základních práv a svobod a konflikt s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením, kterou Česká republika ratifikovala v roce 2009. V neposlední řadě je vyloučení těchto osob z nároku na příspěvek v přímém protikladu s Národním plánem vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením, schváleným usnesením vlády na období 2010 – 2014.⁷

Navrhuji proto Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby v rámci poslanecké iniciativy reagovala na nepříznivé dopady Sociální reformy I na osoby žijící v pobytových zařízeních sociálních služeb, které se opakovaně dopravují, avšak nenáleží jim příspěvek na mobilitu.

3. Změna místní příslušnosti k projednání žaloby vůči rozhodnutím o nepojistných sociálních dávkách

Dne 1. ledna 2012 nabyl účinnosti zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále také jen „novela s. ř. s.“). Jedním z hlavních cílů novely s. ř. s. bylo rovnoměrnější rozložení agendy správních žalob mezi krajské soudy tak, aby nebyl přetížen Městský soud v Praze. Přetížení tohoto soudu v minulosti bylo způsobeno tím, že místní příslušnost soudů ve správním soudnictví byla obecně stanovena podle sídla správního orgánu, který ve věci rozhodoval v poslední instanci. Za účelem většího rozložení agendy mezi ostatní krajské soudy byla proto nově stanovena místní příslušnost soudu podle sídla správního orgánu, který o věci rozhodoval v první instanci.

Proti sledovanému cíli ovšem působí nová organizační struktura Úřadu práce České Republiky (zavedená zákonem č. 73/2011 Sb.) a následné změny v organizaci výplaty nepojistných sociálních dávek zavedené zákonem č. 366/2011 Sb.. S účinností od 1. 1. 2012 o nepojistných sociálních dávkách rozhodují v první instanci krajské pobočky Úřadu práce ČR. Organizační složkou státu a správním úřadem, od které se odvozuje místní příslušnost soudu k projednání žalob proti rozhodnutím o nepojistných sociálních dávkách, je tedy Úřad práce ČR, se sídlem v Praze, nikoliv jeho krajská pobočka, která samostatným správním úřadem není. Z toho vyplývá, že projednání veškerých žalob vůči rozhodnutím o nepojistných sociálních dávkách je s účinností od 1. ledna 2012 příslušný opět Městský soud v Praze. Rozhodně tedy nelze očekávat jeho „odběremenění“ (jak předpokládala novela s. ř. s.), ale naopak lze počítat s razantním zvýšením nápadu o věci, které dosud projednávaly ostatní krajské soudy. Záležitosti, které vzhledem k sociální situaci žalobce vyžadují včasné rozhodnutí, bude navíc ve většině případů projednávat soud, jež je bydliště žalobce značně vzdálen. Tím budou citelně omezena procesní práva žalobce (nikoli de iure, ale de facto).

⁷ Národní plán vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2010 – 2014 schválený usnesením vlády České republiky ze dne 29. 3. 2010, č. 253, aktualizovaný na základě usnesení vlády České republiky ze dne 20. 7. 2011, č. 568.

Doporučuji proto Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby formou poslanecké iniciativy navrhla změnu zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V citovaném zákoně by měla být stanovena zvláštní úprava místní příslušnosti (výjimka z obecné úpravy místní příslušnosti zakotvené v ustanovení § 7 odst. 3 soudního řádu správního), a to tak, aby ve věcech působnosti Úřadu práce ČR byl k řízení místně příslušný soud, v jehož územním obvodu má sídlo krajská pobočka (pobočka pro hl. m. Prahu), jejímž prostřednictvím Úřad práce ČR vydal rozhodnutí nebo jinak zasáhl do práv osoby, která se u soudu domáhá ochrany.

V Brně dne 3. dubna 2012

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv