

Připomínky veřejné ochránkyně práv

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a další souvisejících zákonů

PŘIPOMÍNKY K DŮVODOVÉ ZPRÁVĚ, Obecná část

1) K části A. Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (RIA), bod I. K převodu kompetence k výkonu inspekce poskytování sociálních služeb

Důvodová zpráva i samotný návrh zákona navrhuje převod kompetencí k výkonu inspekce poskytování sociálních služeb zpět na krajské úřady a Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“). Zároveň v návrzích uvádí také variantu 2, podle které by měla být kompetence k výkonu inspekce poskytování sociálních služeb převedena výhradně na MPSV.

Podporuji druhou variantu – tzn. převod kompetencí k výkonu inspekce výhradně na MPSV. V případě rozdělení poskytování inspekce hrozí znovu dvojkolejnost ve výkonu inspekce. Pro systém provádění inspekce, jednotnost výstupů a koordinaci je vhodnější pověřit jejich prováděním pouze jeden orgán. Dalšími výhodami by byla možnost rozvinout specializaci inspektorů a minimalizace problému střetu zájmu, který je u varianty 1 stále přítomen (krajský úřad jako rozhodující o dotacích a jako inspekce). Jedním z úkolů inspekce je i odhalovat možné zásahy do základních lidských práv a svobod. Je třeba, aby tato kontrola byla prováděna nezávisle i s ohledem na mezinárodně právní závazky ČR.

Upozorňuji na základě konkrétních zkušeností získávaných ochráncem systematicky po dobu účinnosti zákona č. 108/2006 Sb., že sociální služby jsou jako společenské téma dlouhodobě marginalizovány a zajištění provádění inspekce je toho jasným projevem. Inspekce je dlouhodobě personálně poddimenzovaná (co do počtů a odbornosti pracovníků) a kompetentní orgány jsou střídány tak, že agenda inspekce poskytování sociálních služeb je vždy pouze svěřena některému existujícímu orgánu jakoby „nad rámec“. Inspekce poskytování sociálních služeb je minimálně co do objemu výkonu stále nedostačující. Rozptýlení inspekce mezi patnáct odpovědných orgánů opět hrozí tím, že bude pokračovat trend inspekce jako podružné agendy, bez zajištění kontinuity, což rovněž ovlivní efektivitu.

Je zde přitom řeč o státní kontrole činnosti, která se hluboce dotýká života desetitisíců lidí a kde s kvalitou často přímo souvisí bytí či nebytí člověka. Oblast provádění inspekce je záležitost mimořádného celospolečenského zájmu. Uživatelé sociálních služeb jsou osoby závislé na poskytované péči, tedy jsou ve znevýhodněné pozici a potřebují zvýšenou ochranu.

Inspekce si zaslouží systémové řešení. Navrhuji pojetí inspekce jako samostatné agendy nově vytvořeného, samostatného orgánu podřízeného autoritě MPSV, s možnou organizační strukturou známou z jiných inspekčních orgánů státu. Tím bude zajištěn postup podle jednotné metodiky, možnost specializace, snadná kontrola

efektivity fungování inspekce a naprostá (i personální) nezávislost na některém z významných poskytovatelů sociálních služeb. Zároveň takový orgán zaštití i novou inspekční agendu v resortu, totiž inspekce poskytování sociálně-právní ochrany u pověřených osob.¹

Tato připomínka je zásadní.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

2) K části první, čl. I, bod 5 [§ 82 odst. 3 písm. c)]

Navrhovaná věta je velmi složitá a výkladově nejasná. Není jasné, jestli předkladatel počítá s na jiném místě navrhovaným zrušením stávajícího § 107 odst. 2 písm. p). Se změnou by se správní delikt aktuálně uvedený v písmenu q) označoval jako písmeno p). V tom případě by se písm. p) vztahovalo na nesdělení údaje podle § 85 odst. 7 ve lhůtě stanovené registrujícím orgánem. Nejednalo by se tudíž o nedostatek zjištěný při inspekci a ustanovení by bylo z toho důvodu zmatečné.

Moje připomínka je rázu technického, nicméně se týká velmi citlivého správního postupu, totiž zrušení registrace, kde lze v řízení očekávat velký tlak na správnost a legalitu postupu správního orgánu.

Tato připomínka je doporučující.

PŘIPOMÍNKY NAD RÁMEC NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

3) Návrh novelizace § 93 písm. a) zákona o sociálních službách

Ustanovení § 93 není navrženo k novelizaci. Upravuje úkoly a povinnosti krajského úřadu. V písmenu a) pak konkrétně úkol zajišťovat „ve spolupráci s ostatními poskytovateli sociálních služeb a obecním úřadem obce s rozšířenou působností (...) poskytnutí sociálních služeb v případě, kdy poskytovatel sociálních služeb ukončil poskytování sociálních služeb z důvodu zrušení jeho registrace, pozbytí její platnosti, popřípadě z jiného důvodu, a osoby, kterým tento poskytovatel dosud poskytoval sociální služby, se nacházejí v bezprostředním ohrožení jejich práv a zájmů a nejsou schopny samy si zajistit pokračující poskytování sociálních služeb“. Na zajištění této povinnosti se krajům poskytuje dotace (dle § 102); předkládaná novela počítá se zachováním dotačního titulu.

Krajský úřad má tedy relativně široce stanovenou povinnost kompenzovat sociální služby, jejichž poskytování z určitého důvodu skončilo. Ukončená sociální služba není jakkoli specifikována, určující je situace uživatele služby (bezprostřední ohrožení jejich práv a zájmů).

V nepoměru k tomuto standardu ochrany práv uživatele stojí současné postavení uživatele služby, která svým obsahem připomíná službu sociální, ale je poskytována subjektem bez oprávnění k poskytování sociálních služeb (tzv. neregistrovaná zařízení). Fenoménu nelegálního poskytování pobytových služeb se aktuálně do hloubky věnuji a považuji jej za velkou hrozbu současnosti. Jedním z jeho projevů je,

¹ Podle § 50a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. Aktuálně se počítá s výkonem inspekce krajskými pobočkami Úřadu práce, a to od 1. 1. 2015.

že uživatelé jsou de facto rukojmími poskytovatelů neregistrovaných zařízení; ukončení činnosti například nelegálního domova pro seniory by ubytované vystavilo ohrožení života a zdraví.

Jsem toho názoru, že i v takových případech nastupuje povinnost krajského úřadu na základě analogie. Nicméně navrhuji zareagovat na aktuální společenský problém a upravit situaci lidí z nelegálních pobytových zařízení výslovně, když lidé v podobném postavení užívající služby registrovaného zařízení již mají pomoc garantovanou. Situace klientů služby, která ukončí činnost, je stejně tíživá bez ohledu na právní povahu poskytovatele, a pomoc od státu by měla být zajištěna stejným způsobem.

Navrhuji tedy § 93 změnit.

Varianta A:

Vložit za stávající text § 93 písm. a): „; *stejně postupuje ve vztahu k osobám, které v pobytovém zařízení přijímaly služby, které svou povahou představovaly služby sociální a jejichž poskytovatel neměl k jejich poskytování oprávnění,*“.

Varianta B:

Nové znění § 93 písm. a):

„*Krajský úřad*

zajišťuje ve spolupráci s ostatními poskytovateli sociálních služeb a obecním úřadem obce s rozšířenou působností, příslušným podle místa hlášeného pobytu osob, poskytnutí sociálních služeb v případě, kdy:

poskytovatel sociálních služeb ukončil poskytování sociálních služeb z důvodu zrušení jeho registrace, pozbyl její platnosti, popřípadě z jiného důvodu,

osoba poskytující služby svou povahou sociální v pobytovém zařízení bez oprávnění k poskytování sociálních služeb ukončila činnost nebo bylo pravomocně rozhodnuto o spáchání správního deliktu podle § 107 odst. 1,

a osoby, kterým tento poskytovatel nebo osoba dle bodu 2 dosud poskytovala služby, se nacházejí v bezprostředním ohrožení jejich práv a zájmů a nejsou schopny samy si zajistit pokračující poskytování sociálních služeb,“

Tato připomínka je zásadní.

4) Návrh novelizace § 107 odst. 2 zákona o sociálních službách

Návrh zákona navrhuje v bodech 28 až 30 změny v § 107 odst. 2, tedy ve výčtu správních deliktů, kterých se může dopustit poskytovatel sociálních služeb. Cílem je zpřesnit jednu stávající skutkovou podstatu a jednu racionálně podřadit pod obecnější ustanovení písm. m).

Návrh tedy nepřináší reflexi stávajícího výčtu správních deliktů z hlediska toho, jak přiléhají na možná pochybení poskytovatelů sociálních služeb, respektive jak reagují na – z hlediska ochrany práv uživatelů – nejzávažnější pochybení. Nadále bude chybět efektivní nástroj pro stíhání velmi závažných pochybení spočívajících v zásazích do základních lidských práv a svobod uživatelů. [Na zákonné úrovni představují porušení povinnosti dle § 88 písm. c)²].

² „Poskytovatelé sociálních služeb jsou povinni vytvářet při poskytování sociálních služeb takové podmínky, které umožní osobám, kterým poskytují sociální služby, naplňovat jejich lidská i občanská práva, a které zamezí střetům zájmů těchto osob se zájmy poskytovatele sociální služby.“

Stávající způsob, jak je možné tyto excesy stíhat, je (i) provedení inspekce, (ii) uložení opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekci a až (iii) následně rozhodnutí o spáchání „sběrného“ správního deliktu dle § 107 odst. 2 písm. m). Rozhodnutí o správním deliktu v praxi často předchází ještě (iv) následná inspekce. Tato cesta rozhodně nepředstavuje rychlou a efektivní reakci na zjištění zásahu do základních lidských práv a svobod uživatele sociální služby (nebo podezření).

De lege lata je tak důvodem pro postih nikoli samo porušení důležité povinnosti poskytovatele, ale nesplnění opatření uloženého inspekci. Stát má v oblasti základních lidských práv a svobod nejen negativní povinnost nezasahovat do nich, ale i pozitivní závazky efektivně je chránit. Inspekce a správní orgán oprávněný ke správnímu trestání, které zde reprezentují veřejnou moc, proto musí disponovat nástroji, jak zásahy do základních práv uživatelů efektivně řešit.

Dále upozorňuji, že i v případě závažného zásahu do práv uživatelů je de lege lata problematická sankce v podobě zrušení registrace, byť by jinak byla v daném případě namístě, neboť § 82 odst. 3 písm. b) hovoří o *sankci za správní delikt v případě zvláště závažného porušení povinnosti stanovené poskytovatelům sociálních služeb*. Pokud v případě povinnosti dle § 88 písm. c) postih správním deliktem zákon neumožňuje, není porušení důvodem pro zrušení registrace.

V případě porušení závažných povinností poskytovatelů sociálních služeb (závažných pochybení) by měla existovat cesta postihu správním deliktem bez provedení inspekce.³ Tedy v deliktním řízení zahájeném z moci úřední (vč. využití informací z podnětu), v zájmu včasného a efektivního postihu jednání, které může mít neopakovatelnou povahu nebo jeho postih nesnese odkladu.

Na základě výše uvedeného navrhuji doplnit § 107 odst. 2 o nový správní delikt.

Varianta A:

„poruší povinnost stanovenou § 88 písm. c)“

Varianta B:

„při poskytování sociálních služeb dojde k porušení základních lidských práv a svobod osoby, které je sociální služba poskytována, z důvodu, jehož původ spočívá v podmínkách poskytování sociální služby“

Dále navrhuji učinit související úpravy v § 107 odst. 5 a § 108 odst. 4. Není třeba se obávat možnosti zneužití nově stanoveného správního deliktu, neboť řízení o deliktu provedené v souladu se zásadami správního trestání povede ke stíhání pouze prokázaných a skutečně závažných povinností.

Tato připomínka je zásadní.

V Brně dne 16. června 2014

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv

³ Jako je tomu nyní u obdobných povinností poskytovatele dle § 88 písm. f), g), i), k) a § 89 odst. 1, 2, 3, 5 a 6.