

Zpráva o průběhu šetření

ve věci sociální péče o obyvatele ubytovny X č. p. x ve městě Y

A

Důvody pro zahájení šetření

Dne 11. června 2003 zahájila zástupkyně veřejného ochránce práv ve smyslu § 9 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „zákon o veřejném ochránci práv“), z vlastní iniciativy šetření, jež směřuje proti Městskému úřadu ve Slaném.

Příčinou, pro kterou se začala věcí zabývat, byly okolnosti vystěhování některých osob z ubytovny ve Slaném, X č. p. x (dále jen „ubytovna“). Prováděné šetření má vést ke zjištění, zda k nastalému stavu nutně muselo dojít, pokud by město Slaný při výkonu státní správy jednalo v souladu s právem, principy demokratického právního státu a dobré správy (§ 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv).

Z tohoto pohledu tedy bylo nutné zabývat se tím, zda byla ve vztahu k uvedenému problému vykonávána řádně správa na úseku sociální péče, sociálně-právní ochrany dětí a stavebního řádu. Tento dokument se pokouší o obecné zhodnocení problému, proto se nevěnuje rozboru skutkového stavu případů fakticky postižených osob.

Ostatní okolnosti, které se problému týkají, pak mají především povahu soukromoprávní, nebo povahu výkonu samostatné působnosti města; jsou tudíž z působnosti veřejného ochránce práv (srov. § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv) vyloučeny, neoddělitelně však se shora uvedenými otázkami souvisejí. Po mém soudu je tedy nutno se i k nim alespoň zevrubně vyjádřit s cílem vidět problém komplexně a zejména reagovat na některé reakce v médiích, jež se v souvislosti s tímto případem vyskytly.

Jsem si vědom faktu, že problém se dotýká především občanů romské národnosti. Sociální skupina, která je jednáním úřadů v tomto případě dotčena, jsou neplatiči úhrad za ubytování, byť z hlediska čistě statistického je tato skupina v ubytovně tvořena převážně Romy.

B

Průběh místního šetření

Dne 11. června 2003 provedla zástupkyně veřejného ochránce práv za spoluúčasti dvou pracovnic Kanceláře veřejného ochránce práv místní šetření ve Slaném. K tomu, aby bylo možno konkrétně specifikovat předmět šetření, navštívily ubytovnu a osoby z ní vystěhované. Na místě zjistily, že předcházejícího dne došlo k vystěhování tří rodin před ubytovnu z důvodu neplacení ceny za ubytování. Stav ubytovny hodnotili její obyvatelé jako katastrofický. Jsou zde instalovány „turecké“ záchody (jejichž současný stav je technicky a hygienicky naprosto nepřijatelný), stěny v ubytovně jsou vlhké, vyskytuje se zde dokonce i plíseň, na některých místech je poškozen strop (vyčnívající rákos).

Ubytovaní přiznávají, že příčinou zhoršující se situace by mohlo být neplacení „nájemného“, namítají však současně, že důvodem neplacení je mimo jiné dlouhotrvající havarijní stav nemovitosti a nelidské podmínky ubytování.

Následovalo jednání s RNDr. I. R., starostou města, jemuž bylo sděleno, že proti Městskému úřadu ve Slaném bylo zahájeno šetření veřejného ochránce práv a současně byl požádán, aby úředníci městského úřadu byli pro účely místního šetření k dispozici (tak, aby mohly být podle § 15 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv uskutečněny bez průtahů všechny úkony šetření, jejichž potřeba vyjde najevo).

Výsledky jednání s RNDr. R. lze shrnout následovně. Na dotaz, jak hodlá nastalý stav řešit, uvedl, že ubytované osoby věděly, co je čeká, neuhradí-li dlužné částky. Proto postup města považuje za správný. Starosta dále odůvodnil své jednání tím, že „měří všem stejně“.

Na dotaz, proč město nezaměstnává terénní pracovníky k zajištění lepší komunikace s neplátcí, především Romy, odpověděl, že „na základě reformy veřejných financí nemá město peníze na to, aby zaměstnávalo tyto osoby“. Na sdělení o možnosti získat finanční prostředky z grantu prostřednictvím Úřadu vlády ČR reagoval: „...tak udělejte správný krok, zajistěte nám peníze a my takového pracovníka zaměstnáme.“

Na otázku, jak velký objem prostředků představuje správa a údržba ubytovny, bylo uvedeno, že se jedná o částku minimálně jeden milion korun ročně s tím, že investice do předmětného domu je zbytečná, protože jeho nájemníci vše hned zdevastují.

Odpověď na dotaz, proč město nevyužívá institutu zvláštního příjemce (v případě osob neplaticích nájem, které současně pobírají dávky sociální péče případně dávky státní sociální podpory), neposkytl.

Následovalo jednání s A. H., vedoucí stavebního úřadu. Podle jejího sdělení nebyly na ubytovně v posledních letech prováděny rozsáhlejší úpravy. Naposledy v roce 1997 došlo k plynofikaci jedenácti bytových jednotek III. sekce ubytovny. Správcem ubytovny je dle sdělení vedoucí R. s., s. r. o.

Cílem jednání s J. S., vedoucím odboru správy majetku, bylo zjistit, jakou povahu má ubytovna (zda jde o ubytovnu, dům pro poskytnutí přístřeší či soubor hobytů) a jak jsou zakládány právní vztahy ubytování v těchto zařízeních. Bylo zjištěno, že to je ubytovna města, s jejímiž obyvateli je uzavírána smlouva o ubytování na dobu určitou (zpravidla jeden měsíc). Podle názoru vedoucího odboru má ubytovna sloužit jako krátkodobé ubytování pro případ krajní nouze; zařízení rozhodně nelze charakterizovat jako ubytovnu pro neplatiče.

Na dotaz, zda existují pravidla přidělování bytů ve městě, odpověděl, že tato pravidla sice v minulosti byla přijata, ale že jsou už zrušena a nyní ve městě neexistují žádná pravidla a ani vyhláška pro přidělování bytů. Koncepce přidělování bytů ve Slaném funguje tak, že žádosti projednává nejprve bytová komise, nezávislá na vedoucím odboru správy majetku, která žádosti doporučuje. Následně rozhoduje rada města. Vedoucí majetkového odboru působí pouze jako prostředník mezi komisí a radou. Žádosti je nutno obnovovat podle sdělení J. S. každý rok. Na tuto skutečnost jsou podle jeho slov žadatelé o byt upozorňováni; toto tvrzení bylo však možno v dokumentaci prokázat jen u dvou žadatelů. Pořadník čekatelů na byt podle sdělení vedoucího veden není.

Na základě žádosti sjednal J. S. schůzku s jedním z jednatelů R. s., s. r. o., Tiborem Klingou. Cílem rozhovoru se správcem objektu bylo zjistit, jakým způsobem je vykonávána správa ubytovny, jakým způsobem v jejím případě město naplňuje principy bytové politiky a jaké možnosti tak má při realizaci sociální péče.

Na základě rozhovoru s T. K. bylo zjištěno, že R. s., s. r. o., vykonává správu ubytovny na základě mandátní smlouvy. Objekt původně sloužil jako ubytovna ČKD, která byla v roce 1992 z důvodu havarijního stavu rekonstruována. Pokud jde o údržbu, sdělil, že přímo v ubytovně bydlí správkyňe, která dohlíží na stav nemovitosti a v případě poruchy kontaktuje R. s., s. r. o. K odstranění vad dochází podle povahy buď okamžitě, případně se zváží jiný postup. Správkyňe vykonává svou činnost podle „smlouvy o provedení prací a poskytnutí služeb“, uzavřené s městem (v zastoupení firmou R. s., s. r. o). Činnost správkyňe je vykonávána na základě živnostenského oprávnění, které se týká správy a údržby nemovitostí. Za tuto správu je odměňována částkou 5.500,- Kč měsíčně.

Na otázku, kdo provádí úklid kolem prostor (zejména svah pod ubytovnou) řekl, že jej zajišťuje město (přibližně jednou měsíčně), a že úklid společných prostor by měla na základě podmínek sjednaných ve smlouvě provádět správkyňe ubytovny. Ta také vybírá nájemné a ostatní poplatky spojené s užíváním nemovitosti, tyto peníze předává městu na jeho účet.

K dotazu na postup při financování oprav pan K. řekl: „Od města dostáváme peníze na základě dokladů, které jsou následně vyúčtovány, veškeré faktury proplácí město“. Na žádost byl rovněž předložen také přehled výdajů na ubytovnu. Obdržený počítačový výstup za období „1/1998 až 12/2003“ zachycuje stav ke dni 11. 6. 2003.

Na odboru sociální péče a zdravotnictví se uskutečnilo jednání s jeho vedoucí, Ing. A. Z.. Místní šetření na tomto úseku lze považovat za vůbec nejdůležitější.

Na otázku, proč městský úřad nevyužil v případě neplatičů institut zvláštního příjemce, Ing. Z. sdělila, že v návaznosti na vydání metodického pokynu Ministerstva práce a sociálních věcí řešila otázku s tehdejšími vedoucími bytového odboru (pan Š.), který tuto cestu odmítl, protože proučtovávání by bylo komplikované vzhledem k tomu, že se částky mohou měsíc od měsíce lišit. K dotazu, zda žadatelé o dávku sociální péče dokládali skutečné náklady na bydlení, odpověděla, že nikoliv, složka odůvodněných nákladů na domácnost byla stanovována paušálně.

Ing. Z. dále uvedla, že odbor je pracovním přetížen, má málo pracovníků a dodala, že by každý z příjemců dávek „měl mít v sobě alespoň trochu zodpovědnosti, ne aby ho úřad tahal za ručičku a se vším mu pomáhal“.

V rámci diskuse stran prevence při výkonu správy na úseku sociální práce a součinnosti s jinými odbory městského úřadu bylo zjištěno, že neexistoval žádný tok informací mezi „bytovým“ a „sociálním“ odborem; odbor správy majetku neinformoval o skutečnosti, že někteří lidé dluží nájemné. Odbor sociální péče zjistil nedoplatky na nájemném teprve až „začaly nějaké problémy s těmito lidmi“. V lednu roku 2002 si vyžádala Ing. Z. od R. s., s. r. o. seznam dlužníků; ten zahrnoval i některé osoby z ubytovny.

Na dotaz, proč město nevyužívá služeb terénního pracovníka, vedoucí uvedla, že „by město mělo mít jednoho terénního pracovníka asi od září 2003, mělo by jít o osobu se středním vzděláním (ekonomickým), vše je ale záležitostí města“.

C

Další průběh šetření

Po předběžném zhodnocení věci jsem se rozhodl vyzvat ve smyslu § 15 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv Městský úřad ve Slaném k vyjádření k některým okolnostem případu. V rámci této výzvy bylo ve vztahu k vymezenému okruhu osob požadováno následující:

1. Informace o časových podrobnostech vzniku dluhů, včetně údaje o jejich aktuální výši a sdělení, co je jejich předmětem (dluh na platbách za ubytování, na službách s ubytováním souvisejících, či jiné).
2. Doložení přehledu výše cen za ubytování a plateb za služby za období od vzniku dluhů.
3. Poskytnutí kopií smluv o ubytování (případně jiných dokumentů zakládajících právní vztah bydlení uvedených osob) a sdělení, co bylo důvodem ubytování těchto osob v ubytovně (poskytnutí bytové náhrady či jiné situace včetně jejího popisu).
4. Předložení přehledů výše vyplacených dávek sociální péče (případně státní sociální podpory – příspěvku na bydlení) včetně uvedení společně posuzovaných členů rodiny/domácnosti za období, ve kterém tyto osoby nehradily platby za ubytování (služby), včetně výpočtu částek k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Dále vysvětlení, zda a jakým způsobem bylo úřadu dokladováno vynaložení nákladů na bydlení.

5. Sdělení, kdy bylo město informováno o vzniku a nárůstu dluhů, a objasnění, proč městský úřad nepřistoupil k ustanovení zvláštního příjemce dávek.
6. Informace o případných jednáních (korespondenci) o úhradě dlužných částek ve splátkách, o takto uzavřených dohodách a jejich plnění.
7. Ve vztahu ke zvlášť uvedené matce s dětmi informace o kontaktu odboru sociální péče a zdravotnictví s ní (její rodinou), včetně údaje o rozsahu, v jakém jí byla poskytnuta pomoc a porada.

Poznámka: Vzhledem k tomu – jak již bylo řečeno v části A této zprávy – že šetření v této věci bylo zahájeno z vlastní iniciativy, nepracuje ani tato část zprávy se jmény konkrétních osob. Předmětem činnosti veřejného ochránce práv v daném případě není ochrana konkrétních osob, nýbrž především zájmu obecnějšího charakteru. Uvedená výzva byla koncipována ve vztahu k určitým osobám z toho důvodu, aby bylo možno z konkrétních skutkových zjištění vyvodit seriózní závěr, a přitom aby nebyly po městském úřadu požadovány údaje o všech dotčených osobách (obyvatelích ubytovny); zpracování takového objemu informací by neadekvátně činnost úřadu zatížilo.

Na uvedenou výzvu Městský úřad reagoval včas zaslanou písemností. V průběhu lhůty došlo rovněž ke kontaktu mezi Ing. P. K., tajemníkem Městského úřadu, a právníčkou Kanceláře veřejného ochránce práv. Pan tajemník uvedl, že pokud má být na výzvu reagováno včas, nelze všechny údaje dodat (s ohledem na fakt, že mnoho zaměstnanců úřadu čerpá řádnou dovolenou), a že další údaje mohou být poskytnuty dodatečně. Jistě lze pozitivně hodnotit snahu o vstřícnost, nicméně desetidenní lhůtu ke zpracování vyjádření považuji s ohledem na okolnosti případu za dostatečnou. Lze tolerovat, pokud reakce neobsahuje úplné údaje tam, kde je nutno je získat za období několika let a vyhodnocovat je z obsahu spisů. Bez výhrad však postrádám ve vyjádření reakce na ty body výzvy, k nimž lze sdělit stanovisko obecnější povahy, jež nevyžaduje složitější rešeršní práci. Reakce na jednotlivé body výzvy lze sumarizovat následovně.

Informace podle prvního bodu je v zásadě úplná. Z příložených tabulek si lze vytvořit obraz o době a celkové výši dluhů. V zaslaných materiálech jsou dluhy pojmenovány jako „dluhy na bydlení“ bez jejich bližšího rozdužení. Podstatnou informací je to, že dluhy na nákladech spojených s bydlením vznikaly opakovaně již od roku 2001 v řádech tisíců korun.

Ve vztahu k bodu druhému byla doložena výše cen za ubytování pouze podle současného stavu (dle stávajícího ubytovacího řádu ubytovny).

Pokud jde o bod třetí, nebyly předloženy požadované kopie smluv o ubytování. Město tak neosvědčilo, zda vede (řádnou) evidenci uzavíraných smluv. Existence jejich písemných vyhotovení (byť zákon pro smlouvu o ubytování písemnou formu nepředepisuje) je podle mého důležité zejména z hlediska psychologického proto, že ubytovaný má i při nižším právním vědomí k dispozici listinu, z jejíhož obsahu je na první pohled patrný obsah jím uzavřeného závazku a rozsah práv a povinností.

K bodu čtvrtému jsou předloženy především přehledy vyplacených dávek (sociální péče) od roku 2001, dále je uvedeno v některých případech rozlišení jednotlivých složek dávek. Není však ani příkladmo demonstrován výpočet dávky k úhradě nezbytných nákladů na domácnost. V zaslaném materiálu je rovněž zdokumentováno, že nárok na vznik dávky je prokazován pouze několika málo doklady (přiloženo několik kopií stvrzenek o zaplacení poplatku za ubytování), nikoliv soustavně. Z toho plyne, že úřad se při rozhodování o výši dávky pro delší časové období opírá o jediný doklad.

Pokud jde o bod pátý, nevyjadřuje se zaslaný materiál k tomu, proč městský úřad nepřistoupil k ustanovení zvláštního příjemce dávek, neuvádí ani obecnější soud o tom, jak funguje tok informací o neplacení poplatků za ubytování mezi jednotlivými složkami úřadu.

Informace k bodu šestému obsahuje vcelku reprezentativní údaj o opakovaných výzvách k zaplacení, o uzavírání dohod o splátkách mezi městem a dlužníky a o tom, že tyto dohody nejsou plněny. To je doloženo kopiemi řady dokumentů.

Nad rozsah hodnocení zaslaného dokumentu v této části lze k bodu pátému a šestému uvést, že celkový obsah nashromážděné spisové dokumentace veřejného ochránce práv svědčí o tom, že město si bylo vědomo výše existujících dluhů. V reakci na výzvu je v některých případech uvedeno, že dlužníci byli k placení dluhů vyzýváni opakovaně a že s nimi několikrát bez valného výsledku byla uzavírána dohoda o splácení dluhů. Jestliže město opakovaně marně učinilo pokus uspokojit své pohledávky, je jistě na místě po něm jako po řádném hospodáři požadovat, aby hledalo jiný zákonný způsob, jak tak učinit.

Reakce na bod sedmý popisuje úkony, které ve vztahu k matce s dětmi odbor sociální péče a zdravotnictví zejména v posledních týdnech provedl. Jejich přínos lze hodnotit pozitivně.

D

Program nulové tolerance

Represivní postup proti neplátcím obyvatelům ubytovny je jednou z forem realizace iniciativy podepsané starostou města, oběma místostarosty a tajemníkem, nazvané program nulové tolerance, který byl vyhlášen v čísle 6 periodika Slánská radnice. Považuji za vhodné se v širších souvislostech případu k tomuto programu vyjádřit.

Proti důslednému výkonu veřejné správy jistě nelze nic namítat. Program nulové tolerance však nenabádá k důslednosti, která je slučitelná s principy fungování právního státu. Jestliže z mnohých pasáží programu je zřejmá pobídka úředníků k realizaci sankcí v maximální možné míře, vyplývá z něj otevřená výzva k porušování principů zákonnosti výkonu veřejné správy. Kupříkladu správní trestání může naprosto postrádat princip přiměřenosti tím, že za typově shodné deliktní jednání, jež bude uskutečněno za subjektivně naprosto nesrovnatelných podmínek, bu-

de uložen stejný trest bez jakékoliv jeho individualizace. Nejenže v takové situaci pozbude trestání svůj preventivní charakter, bude navíc protiprávní, poněvadž nebude naplňovat premisy stanovení trestu (srov. například § 12 odst. 1 zákona č. 200/1900 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů).

Rovněž jakási „revolta“ proti požadavkům nadřízených orgánů prezentovaná jako boj proti byrokracii je spíše populistickou proklamací, jež může mít závažné sociální následky. Jestliže jsou představitelé města nespokojeni s přístupem nadřízených orgánů, měli by využít jiných prostředků kritiky a komunikace (například oslovení ministerstev prostřednictvím krajských úřadů, společné jednání více obcí ve vztahu k ministerstvům či vládě, podnět poslancům či senátorům k interpelaci ministrů apod.). Je třeba si uvědomit, že zejména při výkonu přenesené působnosti nejsou vztahy nadřízenosti a podřízenosti mezi obcemi, kraji a ústředními orgány státní správy volné a činnost samosprávných celků na tomto úseku není jejich dobrodíním, nýbrž povinností, jež vyplývá z ustanovení článku 105 Ústavy ČR ve spojení s celou řadou zákonů, zejména pak se zákonem o obcích.

Obecně lze hodnotit program nulové tolerance jako projev, který nabádá (ať už úředníky či občany) ke konfliktnímu postoji. Obec, která by měla přispívat k utužování sociálního smíru, jej spíše narušuje a popírá.

Rovnost v přístupu prezentovaná starostou R. při mnoha příležitostech a na mnoha místech sice zůstává rovností, ale rovností za okolností, o jejichž přijatelnosti lze pochybovat, neboť se prosazuje v podmínkách ve svém důsledku sociálně vylučujících a diskriminujících.

E

Samostatná působnost a soukromoprávní nároky

Je zřejmé, že vztah ze smluv o ubytování byl ukončen z hlediska formálně právního právem, neboť neplacení ceny za ubytování lze bez pochyb považovat za hrubé porušování smlouvy o ubytování, jež zakládá důvod pro odstoupení od smlouvy podle § 759 odst. 2 občanského zákoníku.

Stav, který nastal, však považuji za důležité hodnotit z hlediska přiměřenosti zásahu, k němuž město přistoupilo. A za vůbec nejdůležitější považuji odpověď na otázku, zda muselo nutně dojít ke všem negativním vlivům, k nimž v současné době došlo, kdyby město vykonávalo svou působnost tak, jak odpovídá principům fungování demokratické správy.

Cílem prováděného šetření nemá být protěžování dlužníků z řad Romů, či neplatičů nájemného obecně. Rozhodně nezpochybňuji existenci vzniklých dluhů a nehodlám intervenovat za jejich promíjení.

Nepochybný je také závěr, že ubytovna je ve velmi špatném technickém stavu. Ponecháme-li stranou okolnosti kultury bydlení, zůstává otázkou, jak je vykonáván státní stavební dohled, existují-li takové nedostatky v hygienických poměrech

ubytovny, k jejichž zjištění místním šetřením došlo. Povinnosti vlastníka stavby při její údržbě (§ 86 odst. 1 stavebního zákona) jsou stanoveny objektivně, v tomto případě bez ohledu na to, jaký vztah má město ke svým dlužníkům a zda oni plní své povinnosti, či nikoliv. Pokud jde o pohled soukromoprávní, lze se domnívat, že město jako vlastník tohoto objektu (jako ubytovatel) neplní své povinnosti související zejména s udržováním nemovitosti ve stavu způsobitelném ke sjednanému účelu používání (§ 756 občanského zákoníku).

Bez ohledu na subjektivní motivy města se lze oprávněně ptát, zda jedná jako řádný hospodář při správě svého majetku, pokud připustí nastalou situaci. Námitku, že jakákoliv oprava je zbytečná, neboť ubytování zařízení stejně znovu zničí, je jen chabým argumentem. Podle údajů, jež byly získány v rámci místního šetření, vynaložilo město na ubytovnu například v roce 2001 celkem 429.737,70 Kč (z toho na úhrady, které lze charakterizovat jako náklady na údržbu 238.712,40 Kč), v roce 2002 celkem 562.233,60 Kč (z toho na úhrady, které lze charakterizovat jako náklady na údržbu 443.240,20 Kč); tento údaj, jakkoliv vyplývá pouze ze sjetiny výdajů poskytnuté společností R. s., s. r. o., je v rozporu s objemem výdajů, s nímž operoval starosta města (viz část B této zprávy).

O přiměřené kvalitě ubytovacího zařízení lze také pochybovat, je-li například dle ubytovacího řádu otevřena umývárna pouze tři dny v týdnu vždy na dobu dvou hodin (pondělí a středa od 17:00 do 19:00 hod. a v sobotu od 15:00 do 17:00 hod.).

Mezi obyvateli ubytovny se objevilo tvrzení, že od roku 2002 je neplacení poplatků za ubytování projevem vzdoru a vyjádřením nespokojenosti s havarijním stavem nemovitosti. Jakkoliv je z pohledu vyšetřovacích oprávnění veřejného ochránce práv tento postoj nepřezkoumatelný (také proto, že naprostá většina ubytovaných dluží za ubytování i za období předcházející roku 2002), není nelogický. Obyvatelé uvádějí, že vznášeli stížnosti ke správci objektu, k nápravě však nikdy nedošlo. Neoddiskutovatelným faktem zůstává, že ubytovna není ve stavu odpovídajícím požadavkům, kladeným na tento typ zařízení. Město na jedné straně zasahuje proti neplátcům nájemníkům z důvodu neplnění jejich základní povinnosti, samo však neplní své povinnosti vyplývající ze smlouvy. Mají-li si ze smlouvy účastníci plnit své závazky navzájem, může se domáhat jeho splnění jen ten, kdo sám řádně a včas splnil svůj závazek dříve anebo je připraven jej splnit (k tomu srov. § 559 odst. 2 a první větu § 560 občanského zákoníku). Protiprávnost jednání jedné strany (neplacení) není za daných okolností kvalifikovaným důvodem pro zúžení rozsahu či pozastavení plnění povinností strany druhé (neudržování ubytovny ve stavu způsobitelném k řádnému užívání). Na okraj lze poznamenat, že špatný stav nemovitosti postihuje také osoby, jež řádně a včas plní své povinnosti ubytovaných;

ve vztahu k nim tedy nelze k obhajobě dezolátního stavu ubytovny použít argument žádný. Nepopírám, že se jedná o začarovaný kruh vyvolaný celou řadou tvrzení proti tvrzení. Nastalou situaci však je (a bylo) nutno řešit. Tím, od koho lze legitimně očekávat první krok a aktivnější přístup, je – na což se pokouší tato zpráva poukázat – město.

I zákonná úprava reaguje na odlišné sociální předpoklady různých skupin osob, když stanoví, že „obec v samostatné působnosti působí k překonávání nepříznivé životní situace občanů, kteří potřebují zvláštní pomoc“ [§ 40 písm. a) zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů], nebo že „poskytuje podle svých možností občanům společensky nepřizpůsobeným, kteří mají v obci trvalý pobyt, pomoc při překonávání jejich obtížných životních poměrů, ubytování, popřípadě další péči v zařízeních sociální péče, která spravuje, a sociální poradenskou péči“ (§ 42 téhož zákona). Jestliže právní úprava sama počítá se sociálně nepřizpůsobenými osobami, není dost dobře možné, aby město k některým z nich přistupovalo příkře s odůvodněním, že si měly být vědomy své situace a měly se podle ní zařídit.

Především by město mělo samo sobě odpovědět na otázku, zda úroveň bytové politiky, kterou zajišťuje, odpovídá premisám právem stanoveným. Například § 35 odst. 2 zákona o obcích stanoví, že „obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeb bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, vzdělávání a výchovy, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“

Zákonné meze působnosti veřejného ochránce práv nepřipouštějí přezkoumávat, zda město skutečně uskutečňuje sociální péči v zákonném rozsahu, zda tak činí soustavně a přiměřeně od doby, kdy zjistilo závažnost problému neplatičů. V souvislostech realizace bytové politiky lze jen podotknout, že je s podivem, že vedoucí odboru městského úřadu, do jehož kompetence tato problematika spadá, uvádí, že otázka přidělování bytů není upravena obecně závazným právním předpisem města. Přitom je na webových stránkách města každému přístupná vyhláška městského zastupitelstva č. 32/99 o hospodaření s byty v majetku města Slaného.

I když nejde o problematiku výkonu sociální péče, považuji za důležité poukázat i na souvisící problém. Ten spočívá v zajištění správy objektu ubytovny. V současné době je tato činnost zajišťována na základě smlouvy o provedení prací a poskytnutí služeb. Funkci správce vykonává osoba se živnostenským oprávněním. Podle obsahu smlouvy o provedení prací, jejíž kopie je součástí spisového materiálu veřejného ochránce práv, vykonává správce ubytovny činnosti, které lze obecně charakterizovat jako úklid, zajištění pořádku a bezpečnosti objektu, ohlašování závad a vybírání poplatků za ubytování. Povaha těchto činností po mém soudu odpovídá výkonu závislé činnosti a vzbuzuje pochybnosti, proč je zajišťována v rámci „nezávislého“ obchodněprávního závazkového vztahu s městem. Za tohoto předpokladu lze odůvodněně namítat, že jde o porušení povinnosti realizovat právo na práci v pracovním poměru v souladu s § 1 odst. 4 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (praxe i nauka označuje obcházení této povinnosti obecně jako „švarcsystém“). Skutečnost dokresluje i fakt, že z uvedené smlouvy vyplývají povinnosti správce specifikované v devatenácti položkách (cca jedna strana tištěného textu) a za výkon těchto činností je sjednána měsíční odměna ve výši 5.500,- Kč.

F

Výkon přenesené působnosti

Státní správa je právem povolána k tomu, aby realizovala státem poskytované sociální záruky a činnosti. Vhodná sociální práce se sociálními skupinami ohroženými sociálním vyloučením (v tomto případě obecně neplatiči) vede, jak ostatně potvrzuje i činnost Rady vlády ČR pro lidská práva, k odstranění celé řady negativ a především je schopna plnit nezastupitelnou roli při prevenci těchto negativních jevů.

Obdobné závěry, jež byly učiněny ve vztahu k povaze sociální práce při výkonu samostatné působnosti v části D této zprávy, platí i pro výkon působnosti přenesené.

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (publikován v č. 120/1976 Sb.) ve svém čl. 11 stanoví, že „Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva ...“. Pokud jde o dětské obyvatele ubytovny, stanoví obdobně Úmluva o právech dítěte (publikována v č. 104/1991 Sb.) ve svém čl. 27 odst. 3 smluvním státním povinnost v souladu s vnitrostátními podmínkami v rámci možností činit potřebná opatření pro poskytování pomoci rodičům a jiným osobám, které se starají o dítě, ... a v případě potřeby poskytovat materiální pomoc a podpůrné programy, zejména v oblasti zabezpečení potravin, šatstva a bydlení. V první řadě je nutno podotknout, že v souladu s článkem 10 Ústavy České republiky mají uvedené mezinárodní smlouvy přednost před zákonem. Jejich zmíněná ustanovení sice nezakládají subjektivní právo jednotlivců na byt (či jeho přidělení), nicméně ukládají povinnost státu vykonávat aktivní sociální (zejména bytovou) politiku, jež má vést k naplnění mezinárodním právem zakotvených cílů. Správní úřady zde vystupují v roli státu, neboť za dané situace vykonávají za právem stanovených podmínek státní moc.

Celá řada vnitrostátních právních předpisů pak stanoví podrobněji některé okolnosti realizace sociální péče. Podle § 14 zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, „obec organizuje a poskytuje sociální péči občanům v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Za tímto účelem ve spolupráci se státními organizacemi, občanskými sdruženími, církvemi, charitativními a jinými organizacemi a jednotlivci vyhledává občany, kteří potřebují sociální péči“.

Vyhláška č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, ve svém § 12 stanoví, že obce v součinnosti se státními organizacemi a institucemi, školami, školskými a zdravotnickými zařízeními, občanskými sdruženími, charitativními a jinými organizacemi vyhledávají rodiny s nezaopatřenými dětmi a těhotné ženy žijící v nepříznivých životních poměrech, které nemohou překonat bez pomoci společnosti.

Ne nepodstatným je za daných okolností ustanovení § 4a zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozděj-

ších předpisů: „Obec při poskytování dávek sociální péče poskytuje občanům odbornou pomoc“. Nelze tedy ponechat pouze na samotných žadatelích o dávky, aby se bez odborné pomoci vypořádali se všemi požadavky, které právo pro vznik nároku předepisuje. Právní úprava předpokládá součinnost mezi úřadem a žadatelem dávky (viz k tomu také § 3 odst. 2 správního řádu).

Zákon ukládá správním úřadům povinnost vyhledávat ty, kteří potřebují sociální péči. Tato povinnost je stanovena bez ohledu na to, zda jsou vytvořeny materiální podmínky pro tuto činnost, či nikoliv. Jednotlivec má legitimní právo očekávat od státu (jeho orgánů) právními předpisy předpokládaný přístup k sociální péči.

Domnívám se, že pokud by působil ve Slaném terénní sociální pracovník, nemuselo dojít k vyhocení situace do současné podoby. Tato osoba mohla plnit jak úlohu mediátora, tak autority s tím, že mohla vést ubytované (ve prospěch zájmů města) k řádnému plnění jejich povinností (ať už jde o placení poplatků za ubytování, či o zacházení se zařízením ubytovny) a současně jim mohla být nápomocna při řešení jejich sociálních problémů odbornou radou, vhodným zpřístupněním informací například o fungování systému dávek sociální péče, ucházení se o práci atd.

Starosta RNDr. I. R. uvedl, že na zřízení místa terénního pracovníka nemá město dostatek finančních prostředků. Ve zpravodajství ČTK se posléze (16. června 2003) objevil jeho postoj, jenž nebyl při místním šetření prezentován, podle něž ve městě terénní pracovník (romský) působil, ale neosvědčil se. Starosta však blíže nerozvedl, v čem uvedené „neosvědčení se“ spočívalo. Šetřením bylo zjištěno, že terénním pracovníkem Okresního úřadu v Kladně pro oblast Slaného a okolí se stal v roce 2000 na základě výběrového řízení jako jeden z pěti uchazečů M. K.r. Jeho působení ve Slaném však nebylo dlouhé, neboť velmi záhy, jak tvrdí, Městský úřad ve Slaném zaujal postoj, podle něž M. K. „působil příliš aktivně pro Romy“. Posléze působil několik měsíců jako řadový sociální pracovník Okresního úřadu v Kladně, následně (až do zrušení okresních úřadů) působil v roli terénního pracovníka pro Zlonice a okolí; spolupráci se zdejším obecním úřadem hodnotí jako velmi dobrou a vstřícnou. O kvalitě práce M. K. vypovídá pozitivně rovněž dopis Mgr. R. G., vedoucího odboru sociálních věcí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 6. února 2003, který je k dispozici ve spisové dokumentaci veřejného ochránce práv v jiné věci. Beze snahy posuzovat osobní vztahy mezi M. K. a městem Slaný je možno učinit závěr, že starostou v tisku prezentovaný výrok o neosvědčení se terénního pracovníka ve Slaném nevypovídá objektivně nic o potřebě města zaměstnat jej a o potenciální nutnosti tohoto druhu sociální práce.

Za vůbec nejzávažnější pochybení městského úřadu lze považovat nevyužití institutu zvláštního příjemce dávek sociální péče. Podmínky pro jeho stanovení upravuje § 102 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 102 odst. 3 citovaného zákona zní: „Příslušný státní orgán ustanoví zvláštního příjemce s jeho souhlasem v případech, kdy by se výplatou dávky dosavadnímu příjemci zřejmě nedosáhlo účelu, kterému má dávka sloužit, nebo kdyby tím byly poškozovány zájmy osob, které je oprávněný povinen vyživovat, anebo nemůže-li oprávněný, popřípadě jeho zákonný zástupce, výplatu přijímat. Souhlas oprávněného, popřípadě jeho zákonného zástupce, s ustanovením zvláštního pří-

jemce se vyžaduje jen v případě, že oprávněný, popřípadě jeho zákonný zástupce, nemůže výplatu přijímat“.

Jestliže je tedy naplněn předpoklad, že by se výplatou dávky oprávněnému příjemci nedosáhlo účelu poskytované dávky, má správní úřad povinnost (nikoliv možnost, jež závisí na volné úvaze) zvláštního příjemce ustanovit. Za okolností, které nastaly v případě neplaticích osob ve Slaném, je zřejmé (zejména s ohledem na dobu, po kterou nejsou poplatky za ubytování hrazeny), že dávky poskytované městem nebyly využity v souladu s účelem, na který byly poskytnuty. V dotčených případech je tento postup vázán toliko na souhlas zvláštního příjemce (města), nikoliv na souhlas příjemce dávky, neboť se v daném případě nejedná o osoby, jež nemohou dávky přijímat.

Pro úplnost lze dodat (s ohledem na případnou možnost přiznání příspěvku na bydlení), že zvláště pro oblast dávek státní sociální podpory stanoví shodný mechanismus také § 59 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

Naprosto nedostačující argument pro neustanovení zvláštního příjemce spočívá v tvrzení, že by se jednalo o administrativně komplikovanou záležitost. Tuto komplikovanost snižuje sám o sobě fakt, že i za její cenu by se město alespoň částečně uspokojilo. Nadto mu nic nebrání, aby cenu za ubytování konstruovalo jiným způsobem, který by nebyl závislý na počtu dnů v měsíci, ale byl by stanoven paušálně a jeho výše by byla stejná po delší časové období.

Provedené šetření navíc vede k závěru, že k přiznání dávky není přistupováno způsobem, který předpokládá zákon. Jak v rámci místního šetření, tak na základě shora uvedené výzvy byl městský úřad dotázán na způsob výpočtu výše dávek a na prokazování jejich oprávněnosti. Městský úřad spolehlivě nevyvrátil fakt, že dávky sociální péče jsou přiznávány po delší časové období paušálně (to plyne i ze srovnání úřadem předložených přehledů, kde figurují na straně jedné měnící se částky dluhů na nákladech za bydlení a na straně druhé neměnící se výše poskytnutých dávek). Zákon přitom výslovně vyžaduje, aby při rozhodování o výši

dávek byly zohledňovány skutečné odůvodněné náklady (srov. § 4 odst. 3 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů). Relativní volnost uvážení spočívá pro správní úřad v tom, jaký náklad uzná za odůvodněný, nemůže však přiznat dávku ke krytí nákladů, které nejsou prokazatelné (skutečné). Za tohoto předpokladu poskytnutá dávka „přeplácí“ (v některých případech nedoplácí) náklady na bydlení; to samo o sobě vede k závěru, že s finančními prostředky určenými na výplatu dávek nezachází hospodárně. Pokud by úřad postupoval v souladu s právem a přiznával dávku za (zpětně prokázané) skutečně vynaložené náklady na bydlení, měl by okamžitou představu o tom, jaká poměrná část dávky má být poskytnuta zvláštnímu příjemci. Za této situace tedy tvrzení o složitosti a administrativní náročnosti realizace plateb zvláštnímu příjemci nemá opodstatnění.

Obecný poznatek z oblasti sociální politiky a práce hovoří o tom, že při extrémním nárůstu dluhu je již dlužníkovi lhostejná jeho výše, neboť si je vědom své subjektivní neschopnosti jej splatit. Tak mu začíná být lhostejné, zda činí dluh dvacet nebo sto dvacet tisíc.

Pokud by městský úřad využil institutu zvláštního příjemce včas, nemuselo ke vzniku části dluhů vůbec dojít. Město tak mohlo uspokojovat průběžně své pohledávky. Svá práva, nerealizovatelná ustanovením zvláštního příjemce dávek (tj. dříve splatné pohledávky), mohlo město již dříve uplatnit v soudním řízení tak, aby se mohlo uspokojit exekucí dlužníků. Namísto toho ale dluh neplatičů roste, město o své peníze přichází a řeší nastalý stav zkratkovitě vystěhováním neplatičů. Ve svém důsledku se majetkově ani neuspokojí a zbytečně přispívá k dalšímu sociálnímu vyloučení neplatičů.

Městu lze doporučit, aby se seznámilo s cíli a možnostmi, jež vyplývají například z usnesení vlády ČR č. 243 ze dne 12. března 2003, a vyvodilo z toho závěry přinejmenším ve vztahu k výkonu přenesené působnosti na úseku sociálního zabezpečení.

To, že zvláštní přístup ke komunitnímu bydlení přináší své pozitivní výsledky, není jen obecnou proklamací, ale že má své konkrétní výsledky, dosvědčují například zkušenosti měst Ostravy či Brna.

G **Závěrečné hodnocení**

Město zvolilo ve vztahu k dlužníkům represivní postup, který je vydáván za snahu chránit slušné a poctivé občany prostřednictvím programu nulové tolerance, namísto citlivého sociálního přístupu. Situaci lze hodnotit tak, že město má dostatek zákonných prostředků k tomu, aby průběžně uspokojovalo své zájmy, a přitom nepřiměřeně nepostihovalo osoby nacházející se v tíživé sociální situaci.

Stávající postup navodil situaci, která vede k sociálnímu vyloučení obyvatel ubytovny, aniž prokazatelně došlo k pokusu účinně preventivně působit k tomu, aby negativní stav, spojený s neplacením poplatků za ubytování, nevyústil v dramatickou situaci, která zdánlivě nemá řešení.

Z pohledu vymezení věcné působnosti veřejného ochránce práv lze shledat pochybení Městského úřadu ve Slaném v těchto otázkách:

1. Městský úřad neustanovil zvláštního příjemce sociálních dávek, ačkoliv bylo zřejmé, že dávky nejsou využívány v souladu s účelem, pro který byly přiznány. V důsledku tohoto postupu město Slaný v řadě případů přichází o nezanedbatelný objem finančních prostředků.

2. Městský úřad nezajistil sociální péči obyvatelům města způsobem, který předpokládá právní úprava, a nepředěšel tak vzniku alespoň části negativ, jež jsou spojena s neplacením poplatků za ubytování v ubytovně X č. p. x ve městě Y.
3. Systém sociální péče, realizovaný městským úřadem, nepůsobí sociálně preventivně a přispívá ke společenskému vyloučení dlužníků poplatků za ubytování. K tomuto stavu nemuselo dojít při zajištění vyšší úrovně sociální práce (individuálním a méně konfliktním zacházením s dlužníky, případně zabezpečením terénního pracovníka).

Stav ubytovny rovněž napovídá tomu, že Město Slaný neplní povinnost udržovat nemovitost způsobem, který předepisuje veřejné stavební právo. Stavební úřad by v tomto ohledu měl zvážit kroky, jež pro něj vyplývají z povinností na úseku stavebního řádu.

JUDr. Otakar M o t e j l
veřejný ochránce práv