



Zpráva o šetření z vlastní iniciativy (výzkumné šetření) ve věci kontroly a inspekce osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany dětí

A. Předmět a důvod šetření

Opakovaně se na mě obracejí stěžovatelé žádající o prošetření postupu osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „pověřené osoby“). Namítají například způsob regulace styku dětí s rodiči a prarodiči v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (dále jen „ZDVOP“), nevhodné poměry ve ZDVOP nebo nespokojenost s poskytovanými službami (asistované styky) či nerozlišování mezi právními tituly, na jejichž základě dítě ve ZDVOP pobývá.

Kontrolu těchto subjektů provádí primárně¹:

- **krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy** (dále pouze jako „krajské úřady“), které vykonávají u pověřených osob **kontrolní činnost**²,
- **Úřad práce České republiky** (dále jen „ÚP“), respektive čtyři pověřené krajské pobočky (dále jen „krajské pobočky ÚP“), které jsou oprávněny **provádět inspekci**³ poskytování sociálně-právní ochrany (dále jen „SPOD“) u pověřených osob, jejímž předmětem jsou standardy kvality SPOD,
- **ředitelé pověřených osob** (ředitel ZDVOP či organizace pověřené k uzavírání dohod o výkonu pěstounské péče), kteří jsou oprávněni vyřizovat **stížnosti**⁴ klientů v případě, že se týkají výkonu státní správy, případně **krajské úřady**, které mohou **přešetřit způsob vyřízení dané stížnosti**.

S ohledem na nepřehlednost právní úpravy a možný překryv kontrolní činnosti, inspekce poskytování SPOD a stížnostního mechanismu jsem se rozhodla danou oblast prozkoumat v rámci výzkumného šetření.

Cílem šetření bylo **zjistit**, jak je v praxi vykonávána inspekční a kontrolní činnost, zejména na co se zaměřuje, kdo ji vykonává, jaké jsou její výstupy, zda jsou uplatňována sankční opatření a jak jsou vynucována, a **posoudit** efektivitu činnosti vedle sebe stojících kontrolních mechanismů.

B. Související právní úprava

SPOD vykonávají na základě pověření různé právnické i fyzické osoby. Rozsah jejich služeb je široký (poradenská činnost, činnost zaměřená na ochranu dětí před škodlivými vlivy a předcházení jejich vzniku, činnost ZDVOP, uzavírání dohod o výkonu pěstounské péče,

1 Mimo ponechávám instituce oprávněné k finanční kontrole.

2 V souladu s § 49 odst. 12 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

3 V souladu s § 50a zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

4 V souladu s § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.



příprava žadatelů o zprostředkování osvojení a pěstounské péče, doprovázení pěstounů, vyhledávání osob vhodných stát se pěstouny či osvojiteli, vyhledávání dětí, kterým je třeba zajistit náhradní rodinnou péči formou pěstounské péče či osvojení⁵.

Důvodová zpráva k příslušné novele⁶ zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, která zavedla inspekci poskytování SPOD, se nevyjadřuje ke vztahu inspekce a kontroly ani k důvodu, proč jednotlivé činnosti vykonávají různé subjekty.

B.1 Kontrolní činnost

Kontrolní činnost zakotvuje § 49 odst. 12 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, jenž určuje, že kontrolu může provádět:

- orgán, který pověřené osobě vydal pověření, tzn. krajský úřad⁷,
- krajský úřad, v jehož obvodu je místo sídla zařízení SPOD nebo v jehož obvodu vykonává pověřená osoba činnost související se SPOD⁸.

B.1.1 Předmět kontroly a postup kontrolního orgánu

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí⁹ neobsahuje žádné další podrobnosti o předmětu či průběhu kontroly výkonu SPOD pověřenými osobami. Vymezuje pouze podmínky pro samotný proces vydání pověření či jeho změnu¹⁰.

Na postup kontrolního orgánu se uplatní obecná právní úprava zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů. Z ní vyplývají základní pravidla, zejména:

- musí existovat plán kontrol,
- obecné informace o výsledcích kontrol musí kontrolní orgán alespoň jedenkrát ročně zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup,
- kontrolní orgán vypracovává protokol o každé kontrole, ke kterému může kontrolovaná osoba podávat námitky, jež vyřizuje buď vedoucí kontrolní skupiny, nebo „nadhřízená osoba“,

5 viz § 48 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí

6 zákon č. 401/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

7 viz § 49 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí

8 viz § 49 odst. 12 zákona o sociálně-právní ochraně dětí

9 viz § 59 – § 59k zákona o sociálně-právní ochraně dětí

10 V souladu s § 49 odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí se jedná o: podání písemné žádosti, prokázání odborné způsobilosti, bezúhonnosti, zajištění odpovídajících hygienických podmínek, vlastnictví či užívacího práva k objektu nebo prostorám, potřebných materiálních a technických podmínek a předložení výroční zprávy o činnosti a hospodaření.



- kontrolní orgán si může v zájmu dosažení účelu kontroly přizvat tzv. přizvanou osobu¹¹.

Kontroly jsou dle kontrolního řádu **vykonávány pouze ex offo**. Je tedy na rozhodnutí kontrolního orgánu, zda určitou kontrolu zahájí, či nikoli. Osoba nespokojená s postupem pověřené osoby může podat pouze **podnět ke kontrole**¹².

B.1.2 Opatření

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí¹³ kontrolujícímu krajskému úřadu umožňuje **uložit pokutu za přestupek/správní delikt**, kterého se pověřená osoba dopustí. Přestupky/správní delikty pověřených osob jsou poměrně široce a obecně formulované. Jedná se zejména o přestupky a správní delikty spočívající ve výkonu SPOD bez pověření, překročení rozsahu SPOD stanoveného v pověření, porušení práva dětí žijících v zařízeních SPOD nebo neplnění povinností nutných pro jejich ochranu, závažné porušení hygienických a protiepidemiologických předpisů, neplnění povinností vyplývajících z konkrétních ustanovení zákona¹⁴ a nesplnění informační povinnosti.

Krajský úřad, který vydal pověření, taktéž může pověřené osobě **odejmout pověření**, a to za předpokladu, že pověřené osobě byla pravomocně uložena sankce za některý ze správních deliktů uvedených výše a jde o zvláště závažné porušení povinností¹⁵.

B.2 Inspekční činnost

Inspekční činnost zakotvuje § 50a zákona o sociálně-právní ochraně dětí, jenž stanovuje, že ji vykonává „*krajská pobočka ÚP*“. Organizačním rozhodnutím ÚP byly k výkonu této činnosti pověřeny konkrétně čtyři krajské pobočky, a to v Praze, v Brně, v Plzni a v Hradci Králové. Dva inspektoři-metodici jsou pracovněprávně zařazeni mezi zaměstnance Generálního ředitelství ÚP. Inspekce vykonává činnost až od 1. ledna 2015.

B.2.1 Předmět inspekce a průběh inspekční činnosti

Předmětem inspekční činnosti je dodržování standardů kvality SPOD, jež jsou stanoveny vyhláškou¹⁶. Standardy se zaměřují na následující oblasti činnosti pověřených osob: cíle

11 viz § 27, 26, 6, 12, 13, 19 a 14 kontrolního řádu

12 Otázce, zda má kontrolní orgán informovat podatele o tom, jak s jeho podnětem bylo naloženo, a dalším souvisejícím problémům se věnuje samostatný sborník stanovisek ochránce (viz Kancelář veřejného ochránce práv. Kontrolní orgány: Sborník stanovisek [on-line]. Brno: 2016 [cit. 6. 2. 2017]. s. 90 a násl. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf).

13 viz § 59 – 59k zákona o sociálně-právní ochraně dětí

14 jedná se o § 10 odst. 4 a 29 odst. 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí

15 Důvodová zpráva (Důvodová zpráva k zákonu č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí [Systém ASPI] PSP - Poslanecká sněmovna Parlamentu [cit. 8. 1. 2017]. Dostupné v Systému ASPI.) zdůrazňuje: „*S výjimkou zvlášť závažného porušení povinností se vylučuje odnětí oprávnění v případě, že za totéž porušení povinností již byla uložena pokuta, a tím se zamezuje dvojí sankci za stejný nedostatek či porušení povinností vyplývajících z pověření pro výkon sociálně-právní ochrany.*“

16 vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochrany dětí, ve znění pozdějších předpisů



a způsob činnosti, ochrana práv a chráněných zájmů, prostředí a podmínky, informovanost o výkonu SPOD a činnosti pověřené osoby, podpora přirozeného sociálního prostředí, personální zabezpečení, přijímání a zaškolování zaměstnanců, profesní rozvoj zaměstnanců, pracovní postup pověřené osoby, dohody o výkonu pěstounské péče, předávání informací, změna situace, dokumentace výkonu SPOD, vyřizování a podávání stížností, rizikové, havarijní a nouzové situace, zvyšování kvality SPOD, přijímání dětí do ZDVOP, plán SPOD dítěte umístěného ve ZDVOP a ukončení péče ve ZDVOP.

Pro postup při inspekci se má obdobně použít zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, v ostatním obecná pravidla obsažená v kontrolním řádu (shodně s postupem krajských úřadů při kontrolní činnosti).

B.2.2 Opatření

Zákon o sociálních službách inspekci poskytování sociálních služeb umožňuje, aby inspekční orgán, v tomto případě Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“), uložil kontrolované osobě sankci. Přestože se pro postup inspekce SPOD má obdobně¹⁷ použít postup uvedený v zákoně o sociálních službách, nelze krajským pobočkám ÚP dané sankční oprávnění připisovat, neboť je nelze bez přímého zákonného zmocnění převést na jiný orgán (z ministerstva na ÚP). Takový postup by byl v rozporu se základními zásadami právního státu.

B.3 Vyřizování stížností

V případě, že pověřená osoba vykonává státní správu¹⁸, mohou si klienti na její postup stěžovat za využití mechanismu upraveného v § 175 správního řádu. Stížnost může směřovat proti „*nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního úřadu*“. Vyřízením stížnosti se v prvním stupni zabývá sama pověřená osoba, tedy ředitel ZDVOP či organizace pověřené k uzavírání dohod o výkonu pěstounské péče. Pokud není stěžovatel s vyřízením stížnosti spokojen, může způsob vyřízení stížnosti prošetřit krajský úřad, v jehož obvodu má pověřená osoba adresu sídla¹⁹.

17 viz Legislativní pravidla vlády ČR, čl. 41: Použití slov „obdobně“ a „přiměřeně“.

(1) Slovo „obdobně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu. Používá se například obratu „Pro ... platí obdobně § ... odst. ...“

18 To jest při uzavírání dohody o výkonu pěstounské péče či rozhoduje-li ředitel ZDVOP o pobytu dítěte mimo zařízení, zakazuje nebo přerušuje návštěvu, je přítomen otevírání listovní zásilky, povoluje dítěti cestovat bez dozoru, nařizuje vyšetření dítěte na návykové látky, rozhoduje o příspěvku na úhradu pobytu a péče – Viz MACELA, Miloslav a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 663.

19 v souladu s § 175 odst. 7 správního řádu



B.3.1 Předmět prošetřování stížnosti a opatření

Při vyřizování stížnosti jsou podstatné v ní uvedené námitky. Shledá-li je odpovědná osoba za důvodné či částečně důvodné, je povinna bezodkladně učinit nezbytná opatření k nápravě a stěžovatele o nich informovat, požádal-li o to ve stížnosti²⁰.

C. Výzkumná část

C.1 Metoda výzkumu

Metodou výzkumu bylo dotazníkové šetření (survey) mezi dvěma skupinami respondentů:

- (A) krajské úřady (celkem 14),
- (B) krajské pobočky ÚP a Generální ředitelství ÚP (celkem 5).

Dotazník vyplnili všichni oslovení respondenti, návratnost tedy dosahuje 100 %. Sběr dat probíhal v termínu od 9. května do 21. července 2016.

C.2 Výsledky empirického výzkumu

Dotazník se zaměřil na sedm hlavních okruhů: plán kontrol/inspekcí (kapitola 2.1), jejich průběh (2.2), výstupy (2.3) a důsledky (2.4), složení kontrolních/inspekčních týmů (2.5), spolupráci krajských úřadů a krajských poboček ÚP při kontrolách/inspekcích (2.6) a další zjištění (2.7). Aby bylo možné odpovědi respondentů srovnat, obě skupiny zpravidla odpovídaly na analogicky formulované otázky. Pokud není uvedeno jinak, odpovědi Generálního ředitelství ÚP jsou přičítány k odpovědím krajských poboček ÚP a v zájmu stručnosti je tato skupina respondentů označována dále jen jako „krajské pobočky ÚP“.

C.2.1 Plán kontrol/inspekcí

Základním kvantitativním ukazatelem činnosti krajských úřadů a krajských poboček ÚP v oblasti prošetřování činnosti pověřených osob je samotný počet provedených kontrol a inspekcí. Z Tabulky 1 je patrné, že jeden krajský úřad vykoná v **průměru pět kontrol ročně** (jejich počet ale variuje od 1 až do 10), v případě krajských poboček ÚP jde o **devět inspekci ročně** (jde o údaj za čtyři krajské pobočky ÚP bez započítání odpovědí Generálního ředitelství ÚP, jelikož jeho zaměstnanci se účastní většiny inspekci konaných krajskými pobočkami). Je ještě nutno dodat, že údaje za rok 2014 nejsou u krajských poboček ÚP uvedeny kvůli tomu, že inspekce SPOD probíhají až od roku 2015²¹.

20 v souladu s § 175 odst. 6 správního řádu

21 Pověřené osoby a ZDVOP byly povinny se závazně řídit standardy kvality nejpozději k 31. prosince 2014 (v souladu s čl. II, odst. 12 zákona č. 401/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony).

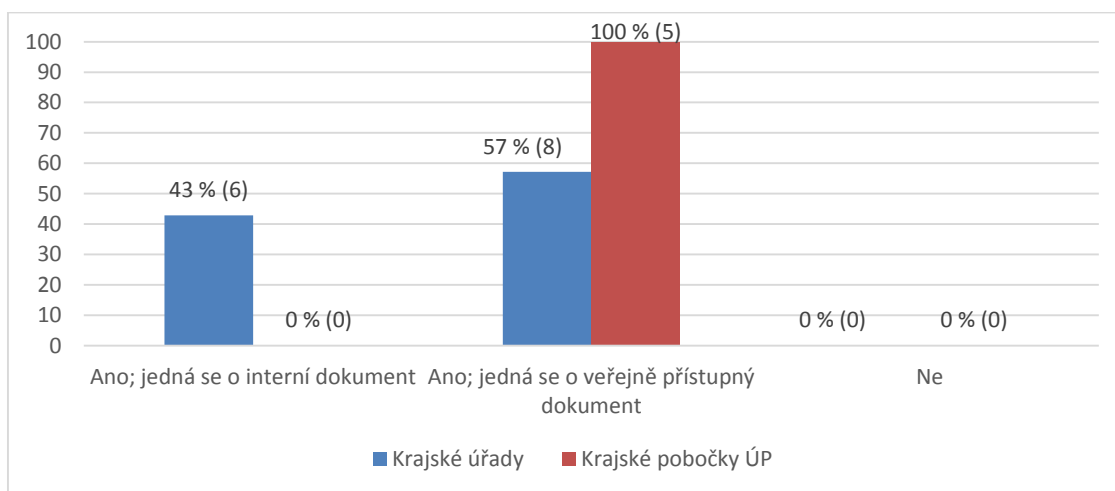


Tabulka 1: Počet kontrol/inspekcí pověřených osob provedených v uplynulých dvou letech (2014 a 2015)

| | 2014 | | | 2015 | | | Celkem | | |
|---------------------------|------|-----|---|------|-----|---|--------|-----|---|
| | Min | Max | Ø | Min | Max | Ø | Min | Max | Ø |
| Krajské úřady | 2 | 7 | 5 | 1 | 10 | 5 | 1 | 10 | 5 |
| Krajské pobočky ÚP | - | - | - | 8 | 10 | 9 | 8 | 10 | 9 |

Jak ukazuje Graf 1, všechny krajské úřady i krajské pobočky ÚP postupují při kontrolách/inspekcích pověřených osob dle dopředu připraveného plánu kontrol. Ve většině případů je tento plán veřejně přístupným dokumentem, zveřejňují ho všechny pobočky ÚP (prostřednictvím společného dokumentu na integrovaném portálu ministerstva) a zhruba polovina (8 ze 14) krajů (na webových stránkách kraje).

Graf 1: Postup dle plánu kontrol/inspekcí a jeho zveřejňování

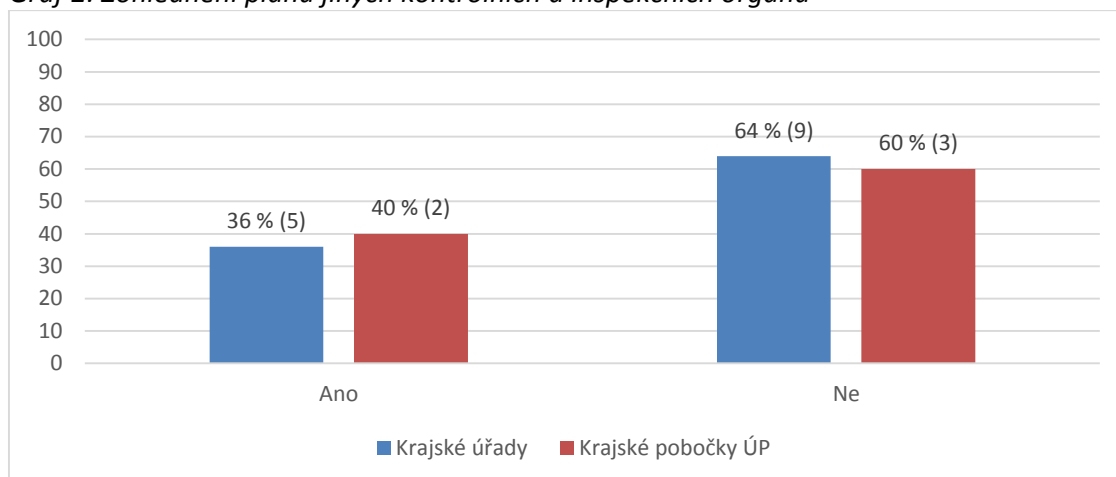


Jelikož se inspekce a kontroly činnosti pověřených osob mohou v praxi částečně dublovat, další otázka se zaměřila na to, zda krajské úřady a krajské pobočky ÚP při tvorbě plánu zohledňují plány jiných orgánů. Z Grafu 2 je patrné, že tak většina – téměř dvě třetiny z nich – nečiní. Co se výjimek týče, čtyři krajské úřady zohledňují plány inspekcí krajských poboček ÚP, jeden krajský úřad zohledňuje, zda kontrolovanou organizaci čeká v daném půlroku vícero kontrol²² a tři krajské pobočky ÚP zohledňují plány kontrol krajských úřadů a kontrol státního příspěvku na výkon pěstounské péče.

²² Krajský úřad uvedl, že „[k]ontroly se plánují s půlročním předstihem, pokud by nás organizace vyrozuměla, že má více kontrol, zohledníme to.“



Graf 2: Zohlednění plánů jiných kontrolních a inspekčních orgánů



Krajské úřady a krajské pobočky ÚP mohou kontroly/inspekce provádět sice pouze ex offio, nicméně podkladem k tomu jim může být individuální podnět, který kontrolní/inspekční orgán vyhodnotí jako důvodný. Z Tabulky 2 je však zřejmé, že většina krajských úřadů i krajských poboček ÚP nemá za uplynulé dva roky s kontrolami/inspekce pověřených osob provedenými v návaznosti na individuální podnět zkušenosti. Podobnou kontrolu/inspekci realizovalo pouze pět krajských úřadů a dále Generální ředitelství ÚP. V průměru tak nejde ani o jednu kontrolu/inspekci na jeden úřad ročně. Zatímco Generální ředitelství ÚP realizovalo tuto inspekci vedle dopředu plánovaných inspekcí, krajské úřady postupovaly tak, že v návaznosti na individuální podnět doplnily svůj plán kontrol.

Tabulka 2: Počet kontrol/inspekci pověřených osob provedených v návaznosti na individuální podnět v uplynulých dvou letech (2014 a 2015)

| | 2014 | | | 2015 | | | Celkem | | |
|---------------------------|------|-----|---|------|-----------------|---|--------|-----------------|---|
| | Min | Max | Ø | Min | Max | Ø | Min | Max | Ø |
| Krajské úřady | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Krajské pobočky ÚP | - | - | - | 0 | 1 ²³ | 0 | 0 | 1 ²⁴ | 0 |

Většina respondentů z obou skupin dále uvedla, že individuální podněty ve věcech údajného porušování zákonných povinností osobami pověřenými k poskytování SPOD vyhodnocuje a mohou vést k mimořádné kontrole/inspekci, nebo k zařazení dané organizace nebo osoby do plánu kontrol/inspekci na nadcházející období (Tabulka 3).

23 Jde o Generální ředitelství ÚP.

24 Jde o Generální ředitelství ÚP.



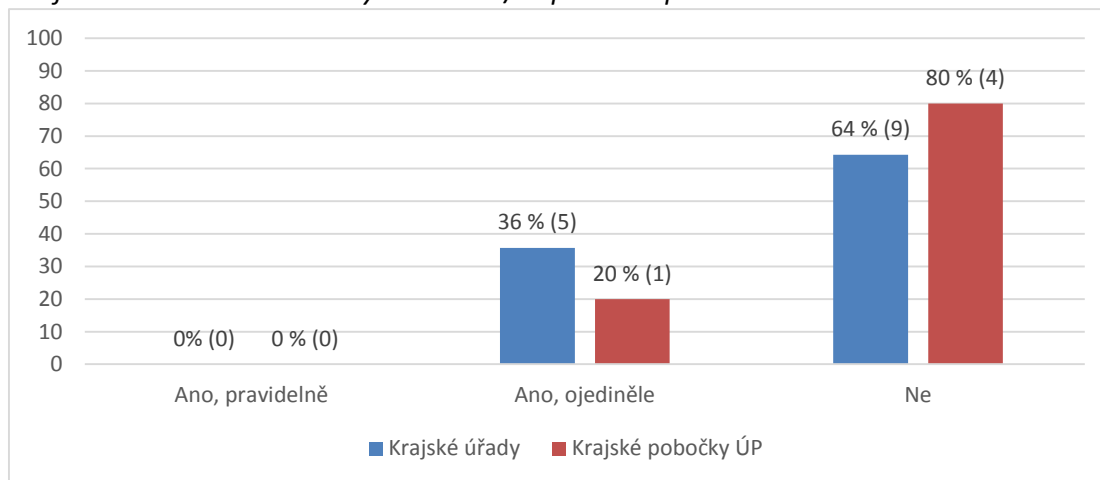
Tabulka 3: Nakládání s podněty osob ve věcech údajného porušování zákonných povinností pověřenými osobami

| Krajské úřady | Počet |
|--|--------------|
| Každý podnět pečlivě prověřujeme a může vést k mimořádné kontrole nebo zařadíme pověřenou osobu do plánu kontrol na další pololetí. | 9 |
| Doposud jsme žádné podněty neřešili. | 4 |
| Po podnětu vyžádáme vyjádření dotčené pověřené osoby k uvedeným skutečnostem, vyvodíme závěry a v příslušném rozsahu s nimi seznámíme pisatele. | 1 |
| Krajské pobočky ÚP | Počet |
| Po obdržení podnětu dojde ze strany inspektorů k posouzení, zda se podnět vztahuje k plnění standardů kvality. Pokud ano, je zahájena inspekce poskytování SPOD buď v zúženém, nebo plném rozsahu předmětu inspekce. V případě, kdy je vyhodnoceno, že se podnět nevztahuje k oblasti plnění standardů kvality, je podnět předán (postoupen) orgánu, v jehož kompetenci je řešit daná porušení. Je rovněž reálná situace, že by podnětem bylo doporučení jiného orgánu k provedení inspekce v dané organizaci (zejména na návrh ministerstva), bez uvedení podezření na možná konkrétní pochybení, tj. taková organizace by mohla být zařazena také do plánu inspekcí na další pololetí. Při přijetí podnětu dochází k založení spisové dokumentace. V případě zjištění pochybení, která spadají do kompetence orgánů, v jejichž působnosti je činit opatření k nápravě zjištěného stavu, jsou jim zjištění předávána. | 3 |
| Doposud jsme žádné podněty neřešili. | 2 |

Správní orgány mohou u pověřených osob vykonávat také neohlášené kontroly nebo inspekce. Jak ale ukazuje Graf 3, většina z nich tak od roku 2014 do data sběru dat **neučinila ani jednou**. Neohlášenou kontrolu/inspekci realizovalo alespoň ojediněle pouze pět krajských úřadů a jedna krajská pobočka ÚP.



Graf 3: Realizace neohlášených kontrol/inspekcí od počátku roku 2014 do data sběru dat

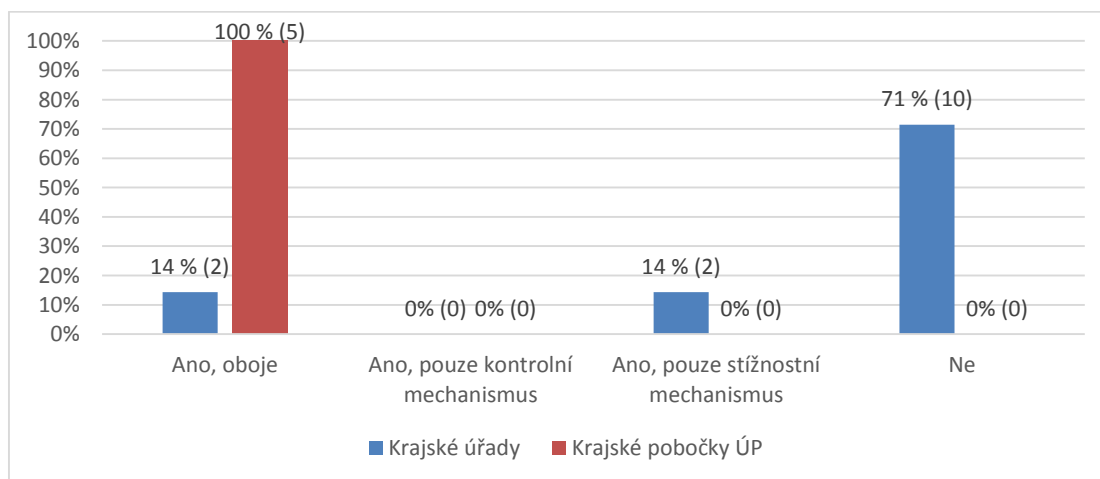


C.2.2 Průběh kontrol/inspekcí

Co se týče samotného průběhu kontrol/inspekcí, jeví se, že krajské úřady ho pojmají různorodě, zatímco krajské pobočky ÚP se drží stanovených standardů kvality. Krajské úřady na otázku týkající se **konkrétních oblastí**, které jsou předmětem kontrolní činnosti pověřených osob, odpověděly poměrně vágně. Velice obecně uváděly, že kontrolují oblast registračních podmínek a výkon SPOD dle rozsahu vydaného a platného pověření. Krajské pobočky ÚP se zaměřují na kvalitu poskytování SPOD a postupují dle oblastí vymezených jednotlivými standardy kvality SPOD stanovených vyhláškou.

Odlišnosti mezi krajskými úřady a krajskými pobočkami ÚP jsou zjevné v ověřování toho, zda má osoba pověřená k poskytování SPOD nastaven **interní kontrolní a stížnostní mechanismus** (Graf 4). Tuto oblast při svých inspekcích kontrolují všechny krajské pobočky ÚP (jedná se o hodnocení jednoho ze standardů kvality), ale pouze minimum krajských úřadů. Dva z nich kontrolují nastavení obou typů mechanismů, dva další se zaměřují pouze na stížnostní mechanismus a většina (10) tuto oblast při kontrolách vynechává.

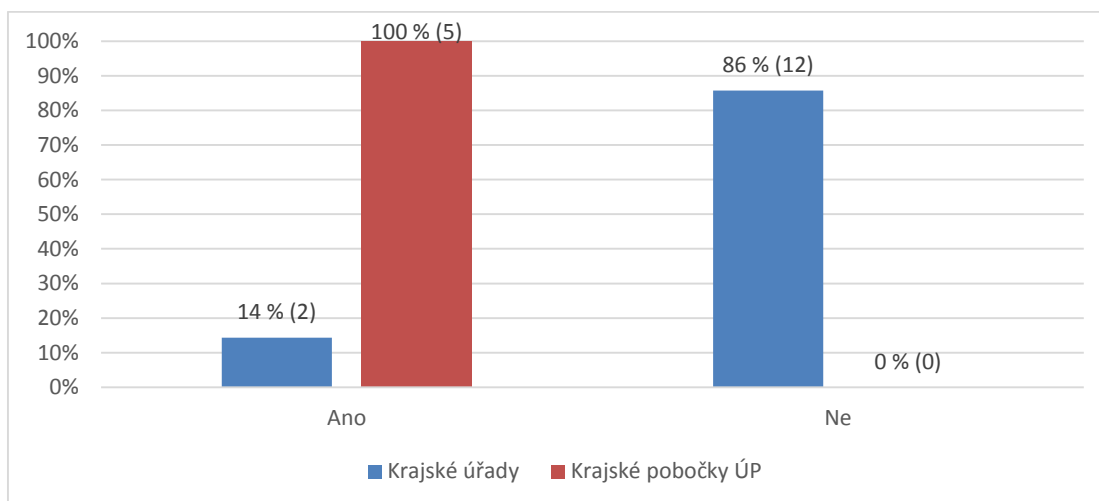
Graf 4: Kontrola/inspekce toho, zda má pověřená osoba nastaven interní kontrolní a stížnostní mechanismus





Rozdíly panují i v tom, zda se kontroloři a inspektoři zaměřují na to, **jak kvalitně se pověřené osoby vypořádávají se stížnostmi**²⁵ na poskytování jejich služeb či chování jejich zaměstnanců (Graf 5). Tuto oblast podrobují inspekci všechny krajské pobočky ÚP, ale pouze malá část krajských úřadů (2 ze 14).

Graf 5: Kontrola/inspekce toho, jak kvalitně se pověřené osoby vypořádávají se stížnostmi na poskytování jejich služeb či chování jejich zaměstnanců



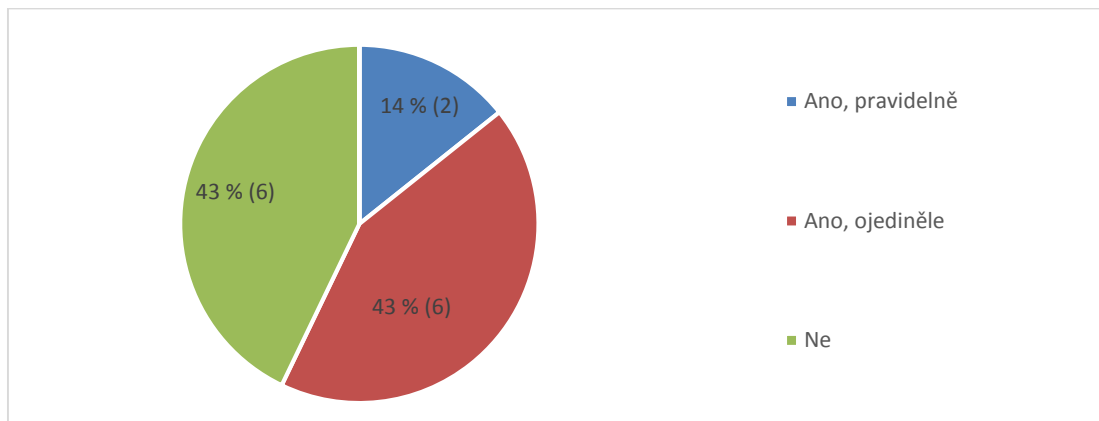
V případě krajských úřadů může nastat specifická situace, kdy se v **jejich kraji nachází sídlo pověřené osoby, které pověření vydal jiný krajský úřad**²⁶. V takovém případě mohou kontrolu jedné pověřené osoby provádět dva krajské úřady. Jak ilustruje Graf 6, postup krajských úřadů v tomto směru není jednotný. Zhruba polovina z nich (8 ze 14) od roku 2014 do data sběru dat tyto pověřené osoby podrobila kontrole, druhá část (6 ze 14) takovou kontrolu neuskutečnila. Jako důvod krajské úřady uváděly, že považují za dostačující, že kontrolu provádí někdo jiný (krajský úřad, v jehož obvodu má pověřená osoba sídlo), neobdržení podnětu k takové kontrole, neexistenci místní příslušnosti k provedení kontroly nebo to, že kontrolu takového zařízení sice dosud neprovedly, ale mají ji zařazenou v plánu činnosti v blízké budoucnosti.

²⁵ ve smyslu § 175 správního řádu

²⁶ dle § 49 odst. 1 a odst. 12 věta druhá zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (kontroly), a dle § 50a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (inspekce)



Graf 6: Vykonávání kontrol u pověřených osob, kterým krajský úřad nevydal pověření, ale místo jejich sídla se nachází v obvodu krajského úřadu od začátku roku 2014 do data sběru dat



V této části výzkumného šetření jsem se také dotazovala, koho kontrolní a inspekční osoby považují za **nadřízenou osobu ve smyslu § 14 kontrolního řádu**, jež může vyřizovat námítky k protokolu o kontrole. Krajské úřady se shodují, že pro tyto účely je oprávněnou osobou nadřízený pracovník kontrolního týmu v rámci krajského úřadu, v případě krajských poboček ÚP je jí vedoucí krajské pobočky ÚP.

C.2.3 Výstupy kontrol/inspekcí

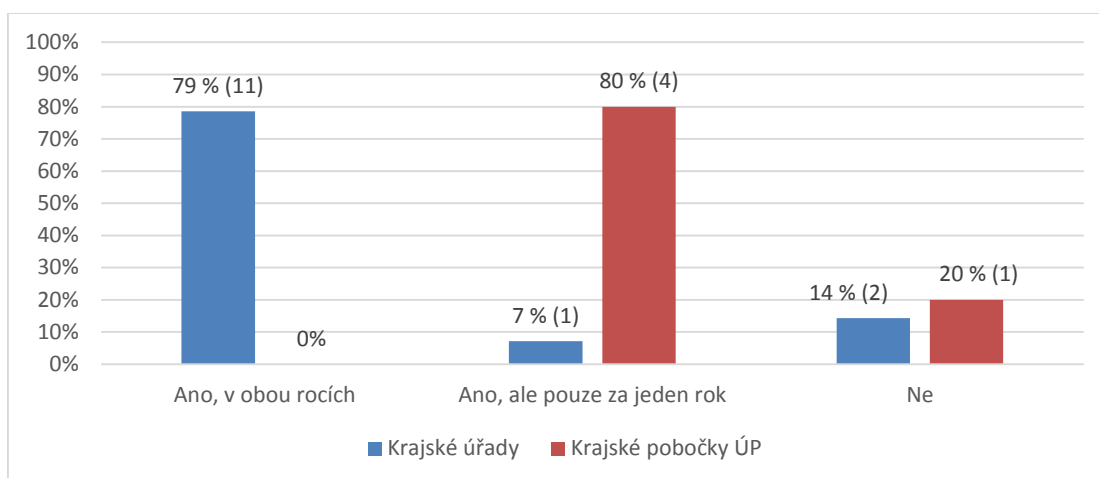
Třetí část dotazníku se zaměřila na výstupy kontrol a inspekcí pověřených osob. Všechny krajské úřady i krajské pobočky ÚP uvedly, že tímto **výstupem je protokol (o kontrole/inspekci)**.

Mírné odlišnosti však panují v otázce **zveřejňování informací o výsledcích** těchto kontrol/inspekcí (Graf 7), přičemž za zveřejnění jsem pro účely dotazníkového šetření považovala i poskytnutí informací na vyžádání dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Informace o výsledcích kontrol za oba sledované roky zveřejnila většina krajských úřadů (11 ze 14). Jeden krajský úřad je zveřejnil pouze za jeden rok a dva další krajské úřady je nezveřejnily vůbec. Informace o výsledcích inspekcí zveřejňuje i většina krajských poboček ÚP (4 z 5).²⁷ Jedná se ale pouze o údaj za rok 2015, jelikož v roce 2014 krajské pobočky inspekce ještě neprováděly.

²⁷ Jedna krajská pobočka ÚP v dotazníku sdělila, že informace nesděljuje. Z odkazů poskytnutých Generálním ředitelstvím ÚP však vyplývá, že ten zveřejňuje informace souhrnně ve Zprávě o kontrolní činnosti ÚP v roce 2015 a ve Zprávě o činnosti ÚP za rok 2015: „V roce 2015 ÚP ČR provedl 34 inspekci, při kterých bylo zjištěno 497 porušení (porušení je definováno jako počet kritérií standardů kvality, u nichž nebyl při inspekci započten jeden bod, tj. kritérium nebylo splněno). V prvním roce výkonu inspekci poskytování sociálně-právní ochrany byly nejčastěji zjištěny nedostatky spočívající v nevytvoření písemných pravidel a postupů podle standardů kvality, nebo v těchto pravidlech chyběly podstatné náležitosti či podle nich kontrolované osoby ve své praxi nepostupovaly, a dále nedostatky spočívající v nedostatečném personálním zajištění provozovaných činností. Při některých inspekciích byly zjištěny též nedostatky v nesplnění stanovené odborné způsobilosti některých zaměstnanců. Ve dvou případech byla zjištěna z inspekci předána jiným orgánům (krajský úřad, Státní úřad inspekce práce).“



Graf 7: Zveřejnění informací o výsledcích kontrol/inspekcí provedených od roku 2014 do data sběru dat ²⁸



Co se týče **formy poskytování těchto informací**, převládá zveřejnění v souhrnné zprávě (tuto cestu volí 8 z 12 krajských úřadů a všechny krajské pobočky ÚP²⁹). V menší míře jsou informace zveřejňovány na webových stránkách úřadu (5 z 12 krajských úřadů a všechny krajské pobočky ÚP³⁰), na vyžádání podle zákona o svobodném přístupu k informacím (3 z 12 krajských úřadů) a prostřednictvím tematické zprávy (1 z 12 krajských úřadů a všechny krajské pobočky ÚP³¹).

I když většina krajských úřadů i krajských poboček ÚP zveřejňuje informace o výsledcích kontrol/inspekcí, Graf 8 ukazuje, že pouze malá část z nich (třetina krajských úřadů a žádná z krajských poboček ÚP) zveřejňuje nebo poskytuje také **informace o konkrétních závěrech jednotlivých kontrol/inspekci včetně případných navržených opatření k nápravě**. Jedna z krajských poboček ÚP toto počínání odůvodnila tím, že „nelze zveřejňovat závěry z jednotlivých inspekci s ohledem na povinnou mlčenlivost inspektorů, možnost zveřejnění není stejně jako v sociálních službách dána zákonem (viz § 85 odst. 4 zákona o sociálních službách)“.

28 dle § 26 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů

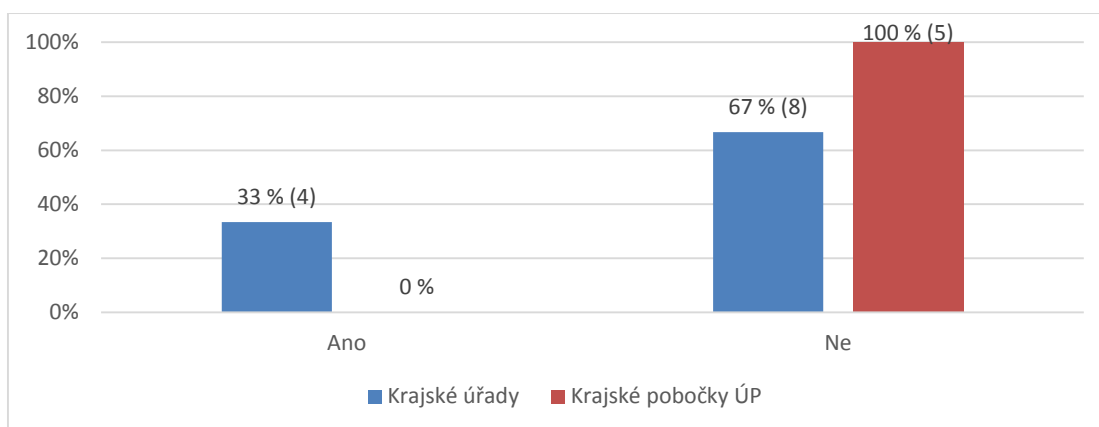
29 S vědomím, že tak činní souhrnně Generální ředitelství ÚP ve Zprávě o činnosti ÚP za rok 2015. Viz poznámka pod čarou číslo 27.

30 S vědomím, že tak činní souhrnně Generální ředitelství ÚP. Viz poznámka pod čarou číslo 27.

31 S vědomím, že tak činní souhrnně Generální ředitelství ÚP ve Zprávě o kontrolní činnosti ÚP v roce 2015. Viz poznámka pod čarou číslo 27.



Graf 8: Zveřejnění/poskytnutí informací o konkrétních závěrech jednotlivých kontrol/inspekci konaných od roku 2014 do data sběru dat



C.2.4 Důsledky kontrol/inspekci

Čtvrtá sekce dotazníku se zaměřila na důsledky kontrol/inspekci. Předmětem zájmu byl v první řadě **postup úřadů v případě zjištění nedostatků** u pověřených osob. Krajské úřady zpravidla sdělily, že zjištěné nedostatky a nápravná opatření uvádějí do protokolu o kontrole. Pokud není možné nedostatky odstranit v průběhu kontroly, požadují pověřenou osobu o zpracování zprávy o přijetí nápravných opatření (případně i naplánují následnou kontrolu se zaměřením na předchozí nedostatky). V případě porušení zákonné povinnosti stanovené v pověření by zahájily správní řízení o přestupku nebo správním deliktu, respektive až o odejmutí pověření k výkonu SPOD, nebo by podaly podnět Policii České republiky na podezření ze spáchání trestného činu. Výjimku v tomto směru představuje Magistrát hlavního města Prahy, který uvedl, že „[n]ápravná opatření nelze ukládat, a to v souladu s dokumentem ‚Vyhodnocení kontrol provedených krajskými úřady a Magistrátem hl. m. Prahy v roce 2014 na obcích vykonávajících přenesenou působnost v oblasti sociální práce, sociálně-právní ochrany dětí a u pověřených osob a v oblasti plnění podmínek stanovených pro registraci u poskytovatelů sociálních služeb‘, které sumarizoval odbor interního auditu a kontroly ministerstva.“ Krajské pobočky ÚP sdělily, že v případě zjištění nedostatků přistupují ke snížení bodového hodnocení, jež udělují³², případně nedostatky rovněž oznamují dalším příslušným orgánům veřejné správy.

Další otázka směřovala na **sankční mechanismy**, které úřady využívají v případě zjištění nedostatků u pověřených osob (Tabulka 4). Téměř všechny krajské úřady přistupují k uložení pokuty za spáchání správního deliktu nebo přestupku, nebo k odejmutí pověření k výkonu SPOD. Několik z nich také jako možnost uvedlo uložení opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků, případně doporučení. Co se týče krajských poboček ÚP, ty upozorňovaly, že žádných přímých sankčních mechanismů nemohou využít. Dvě z krajských poboček ÚP uvedly, že mohou využít uložení pokuty za nesoučinnost kontrolované osoby³³. Generální

32 Krajské pobočky hodnotí splnění každého standardu kvality buď jedním či žádným bodem (v souladu s § 6 odst. 2 vyhlášky č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Výstupem inspekce je tak zároveň bodové hodnocení pověřené osoby.

33 V souladu s § 10 odst. 2 a § 15 odst. 1 písm. b) a § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.



ředitelství ÚP k tomu doplnilo, že „[a]ktuálně je skrze Ministerstvo vnitra řešeno, zda je možné vůbec využívat nepřímý sankční mechanismus, tj. uložení pokuty za nesoučinnost při nepodání zprávy s popisem odstranění zjištěných nedostatků podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu s ohledem na to, že nelze využít postup podle § 98 odst. 5 zákona o sociálních službách, tj. ukládat nápravná opatření.“

Tabulka 4: Sankční mechanismy využívané v případě zjištění nedostatků u pověřené osoby

| Krajské úřady | Počet |
|--|--------------|
| Uložení pokuty za spáchání správního deliktu nebo přestupku. | 13 |
| Odejmutí pověření k výkonu SPOD. | 11 |
| Uložení opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků. | 3 |
| Doporučení krajského úřadu | 1 |
| Krajské pobočky ÚP | Počet |
| Žádných přímých sankčních mechanismů nelze využít. | 3 |
| Pokuta za nesoučinnost | 2 |

V souladu s § 19 zákona kontrolního řádu může být při kontrole výkonu státní správy uloženo **opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou**. Krajské úřady uvedly, že v případě zjištěných nedostatků ukládají tato opatření prostřednictvím protokolu a stanovují také lhůtu k odstranění nedostatků. Z vyjádření respondentů z řad krajských poboček ÚP naopak vyplynulo, že dané opatření v praxi vůbec neaplikují. Uvedly, že inspekce SPOD nekontroluje orgány státní správy a výkon státní správy ve smyslu citovaného ustanovení.

Jak ukazuje Tabulka 5, mezi krajskými úřady nepanuje úplná shoda v tom, které činnosti pověřené osoby považují za **výkon státní správy**. Nejvíce (celkem 5) krajských úřadů uvedlo, že za výkon státní správy považují činnosti, na které je organizaci vydáno pověření. Tři další sdělily, že jej spatřují pouze v činnostech uvedených v § 48 odst. 2 písm. a) a b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí³⁴. Vždy jeden respondent z kategorie krajské úřady dále uvedl, že za výkon státní správy považuje u ZDVOP rozhodování dle § 42a odst. 4³⁵ a § 42b³⁶ zákona o sociálně-právní ochraně dětí, činnosti uvedené v § 39 a následujících zákona o sociálně-právní ochraně dětí nebo činnost pověřené osoby při uzavírání dohody o výkonu pěstounské péče. Dle jednoho krajského úřadu nelze činnosti pověřených osob vůbec považovat za výkon státní správy. Naopak, krajské pobočky ÚP jsou v této otázce jednotné.

34 Ustanovení § 48 odst. 2 písm. a) a b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí: „Pověřené osoby mohou v sociálně-právní ochraně vykonávat činnost podle § 10 odst. 1 písm. a) a § 11 odst. 1 písm. a) až c), vykonávat činnost zaměřenou na ochranu dětí před škodlivými vlivy a předcházení jejich vzniku podle § 31 a 32.“ Jedná se tedy o vyhledávání dětí, na něž se SPOD zaměřuje, a poradenskou činnost.

35 Jedná se o rozhodování ředitele ZDVOP o zamítnutí žádosti o povolení pobytu dítěte mimo zařízení.

36 Jedná se o rozhodování ředitele ZDVOP o příspěvku na úhradu pobytu a péče.



Všechny, které tento dotaz zodpověděly, uvedly, že za výkon státní správy považují zamítnutí žádosti o povolení pobytu mimo ZDVOP, rozhodnutí o výši příspěvku za úhradu pobytu a péče poskytované ve ZDVOP, uzavírání dohody o výkonu pěstounské péče a sledování jejího naplňování.

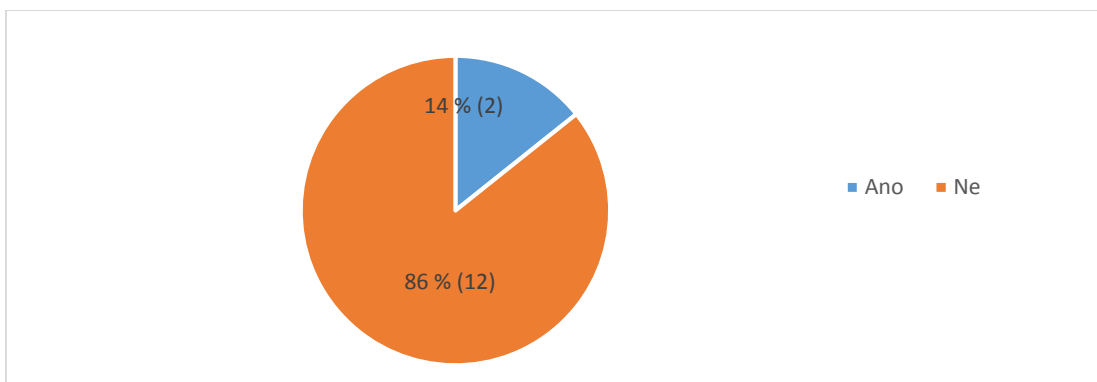
Tabulka 5: Činnosti pověřených osob považované za výkon státní správy

| Krajské úřady | Počet |
|---|--------------|
| Činnosti, na které je organizaci vydáno pověření. | 5 |
| Pouze činnosti uvedené § 48 odst. 2 písm. a) a b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. | 3 |
| Rozhodování ředitele ZDVOP o zamítnutí žádosti o povolení pobytu dítěte mimo ZDVOP a o příspěvku na úhradu pobytu a péče. | 1 |
| Činnosti uvedené v § 39 a následující zákona o sociálně-právní ochraně dětí. | 1 |
| Některá rozhodování ředitele ZDVOP a činnost pověřené osoby při uzavírání dohody o výkonu pěstounské péče. | 1 |
| Domníváme se, že činnosti pověřených osob nelze považovat za výkon státní správy. | 1 |
| Krajské pobočky ÚP | Počet |
| Rozhodování ředitele ZDVOP o zamítnutí žádosti o povolení pobytu dítěte mimo zařízení, rozhodování ředitele ZDVOP o příspěvku na úhradu pobytu a péče, uzavírání dohody o výkonu pěstounské péče a sledování jejího naplňování. | 4 |

- (1) Zbylé otázky v této sekci dotazníku jsem směřovala pouze na krajské úřady. Jak ilustruje Graf 9, i když krajské úřady uvádějí, že odebrání pověření je jedním ze sankčních mechanismů, které mohou využít v případě zjištění zvláště závažných porušení povinností u pověřených osob, za uplynulé dva roky k tomuto kroku přikročily jen výjimečně. Odebrání pověření využily od roku 2014 do data sběru dat alespoň v jednom případě pouze dva ze čtrnácti krajských úřadů (14 %). Co se týče konkrétního postupu, tyto krajské úřady popsaly, že postupovaly v souladu s ustanovením § 50 zákona o sociálně-právní ochraně dětí a zákonem o kontrole. Informaci sdělily ústně při kontrole a písemně do protokolu, zahájily správní řízení z moci úřední a následovalo rozhodnutí o odnětí pověření.



Graf 9: Odebrání pověření pověřené osobě v návaznosti na provedenou kontrolu od počátku roku 2014 do data sběru dat



Krajské úřady využívají poměrně zřídka i **další sankční mechanismus – řízení o přestupku či správním deliktu** (Tabulka 6). Všech čtrnáct krajských úřadů vedlo za roky 2014 a 2015 celkově pouze pět řízení o sankci v návaznosti na poznatky zjištěné během kontrol a pouze dvě řízení o sankci zahájená na základě vyhodnocení individuálního podnětu. Ze šesti krajských úřadů, jež tento mechanismus ve sledovaném období využily alespoň jednou, polovina upřesnila, že pověřeným osobám uložila sankci vedoucí kontrolního týmu, v případě druhé poloviny ji ukládal ředitel nebo vedoucí odboru.

Tabulka 6: Počet případů, kdy krajský úřad zahájil řízení o sankci v návaznosti na poznatky zjištěné během kontrol

| | 2014 | | 2015 | | Celkem | |
|--|------|--------|------|--------|--------|--------|
| | Ø | Celkem | Ø | Celkem | Ø | Celkem |
| Řízení o sankci na základě poznatků zjištěných během kontrol | 0 | 2 | 0 | 3 | 0 | 5 |
| Řízení o sankci na základě vyhodnocení individuálního podnětu | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 |

C.2.5 Kontrolní/inspekční tým

Pátá sekce dotazníku se zaměřila na personální stránku kontrol a inspekcí pověřených osob. Co se týče samotného **počtu pracovníků** vykonávajících tuto agendu, lze konstatovat, že situace na krajských úřadech je ve srovnání s krajskými pobočkami ÚP variabilnější (Tabulka 7). Inspekci na krajských pobočkách ÚP vykonávají zpravidla dva až tři interní pracovníci, přičemž přepočteno na úvazky jde o stejný počet. Na krajských úřadech jde ale o jednoho až šest interních pracovníků, kteří navíc v některých případech vykonávají kromě kontrol i jinou činnost, takže po přepočtu na plné úvazky jejich počet klesá v průměru na méně než dva pracovníky na jeden krajský úřad.



Tabulka 7: Počet pracovníků vykonávajících kontrolu/inspekci pověřených osob

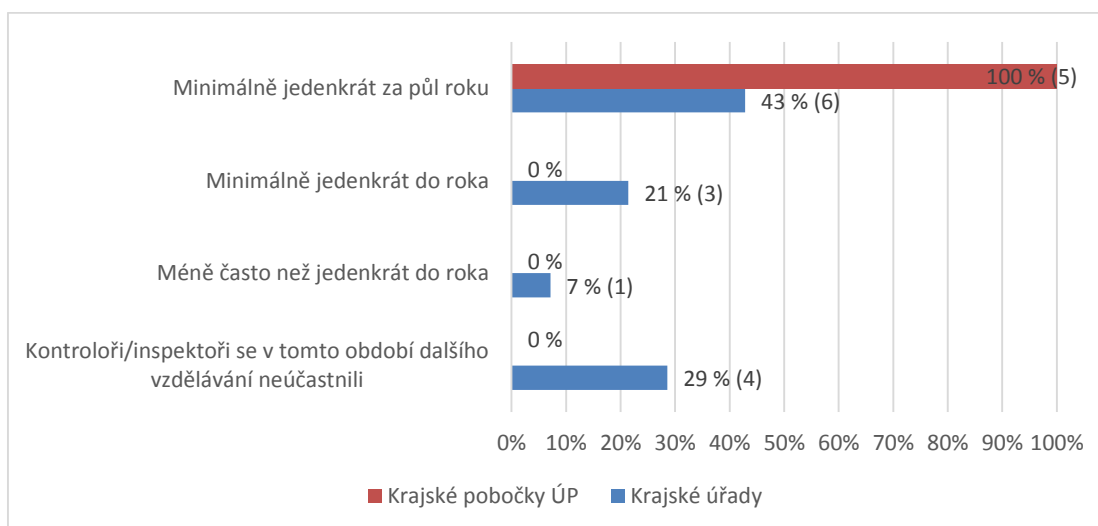
| | Celkový počet interních pracovníků | | | Celkový počet úvazků (přepočteno na plné úvazky) | | |
|---------------------------|------------------------------------|-----|-----|--|-----|-----|
| | Min | Max | Ø | Min | Max | Ø |
| Krajské úřady | 1 | 6 | 2,9 | 0,1 | 6 | 1,8 |
| Krajské pobočky ÚP | 2 | 3 | 2,5 | 2 | 3 | 2,5 |

Inspekční tým obvykle tvoří tři pracovníci krajské pobočky ÚP, v případě **kontrolního týmu** jde obvykle o dva pracovníky krajského úřadu.

V oblasti **kvalifikace pracovníků** platí, že téměř všechny krajské úřady i krajské pobočky ÚP vyžadují, aby všichni kontroloři/inspektoři měli zkušenost či vzdělání z oborů souvisejících se SPOD (např. psychologie, sociální práce, sociální pedagogika, vychovatelství, pedagogika). Pouze jeden krajský úřad a jedna krajská pobočka ÚP sdělily, že nejde o podmínku, ale pouze o výhodu.

Co se týče **dalšího vzdělávání**, zatímco všechny krajské pobočky ÚP vzdělávají své inspektory minimálně jedenkrát za půl roku, u krajských úřadů jsou poměry opět různorodější, přičemž kontroloři zhruba na třetinu z nich (4 ze 14) se od roku 2014 do data sběru dat dalšího vzdělávání vůbec neúčastnili (Graf 10).

Graf 10: Četnost dalšího vzdělávání kontrolorů/inspektorů v oblasti SPOD od počátku roku 2014 do data sběru dat



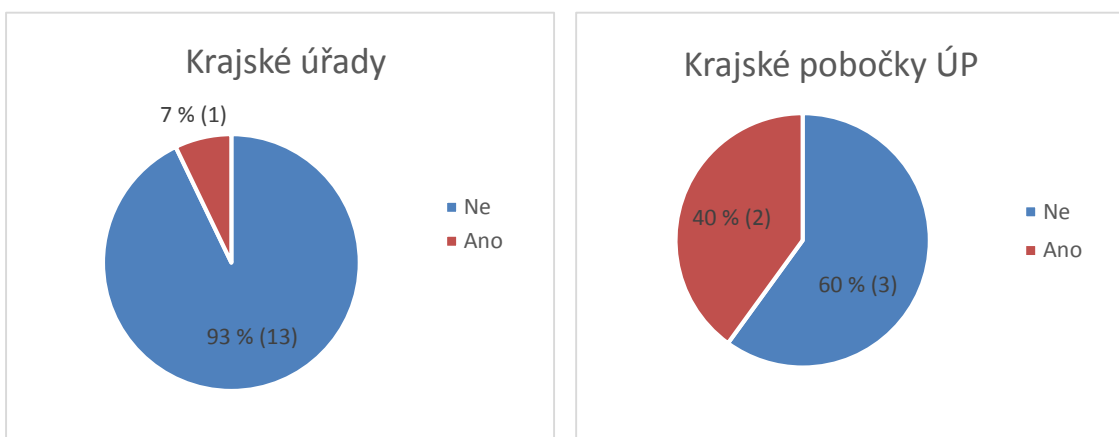
Kromě interních pracovníků mohou krajské úřady a krajské pobočky ÚP ke kontrolám a inspekcím přizvat další osoby, tzv. **přizvané osoby**³⁷. Jak je ale zřejmé z Grafu 11, většina z nich tuto možnost nevyužívá. Institutu přizvaných osob využil alespoň jedenkrát od roku 2014 do data sběru dat pouze jeden krajský úřad (přizvanou osobou byl sociální pracovník) a dvě krajské pobočky ÚP, respektive jedna krajská pobočka a Generální ředitelství ÚP. Ten upřesnil, že „[o]bvykle se každé inspekce účastní tzv. specializovaní odborníci podle § 98

37 Ve smyslu § 6 kontrolního řádu.



odst. 3 zákona o sociálních službách, kteří jsou v pozici kontrolujících, nikoliv přizvaných osob. Přizvané osoby ve smyslu kontrolního řádu nejsou obvykle využívány.“ Co se týče **profesní specializace těchto odborníků**, jde například o sociální pracovníky, referenty oddělení nepojistných sociálních dávek, metodiky Generálního ředitelství ÚP, inspektory sociálních služeb a vedoucí či zaměstnance orgánů SPOD, pověřených osob, školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy, zařízení sociálních služeb či organizace zabývající se právy dětí.

Graf 11: Využití institutu přizvaných osob při kontrole/inspekcích pověřených osob od počátku roku 2014 do data sběru dat



C.2.6 Spolupráce krajských úřadů a krajských poboček ÚP při kontrolách/inspekcích

Předposlední část dotazníku se zaměřila na **spolupráci** krajských úřadů a krajských poboček ÚP při provádění kontrol a inspekcí u pověřených osob.

Rozdíl mezi výše uvedenými skupinami respondentů se ukázal již v pozici, kterou v rámci hierarchie systému kontrol/inspekcí z jejich pohledu zastává **ministerstvo**. Všichni respondenti se shodli na tom, že jim ministerstvo poskytuje metodické vedení. Dle většiny krajských poboček ÚP funguje i jako odvolací orgán (dle poznámky Generálního ředitelství ÚP jím je pro případ odvolání proti rozhodnutí o pokutě za nesoučinnost³⁸) a také jako nadřízený správní úřad³⁹ (např. pro účely převzetí kontroly⁴⁰). Naopak, pouze pětina krajských úřadů považuje ministerstvo za odvolací orgán. Jeden krajský úřad dále v rámci odpovědi na dotaz uvedl, že „*ministerstvo realizuje kontroly agendy pověřených osob na krajských úřadech v pravidelných časových intervalech*“.

Co se týče **postavení Generálního ředitelství ÚP**, všechny čtyři krajské pobočky uvedly, že zastává úkol jejich metodického vedení.

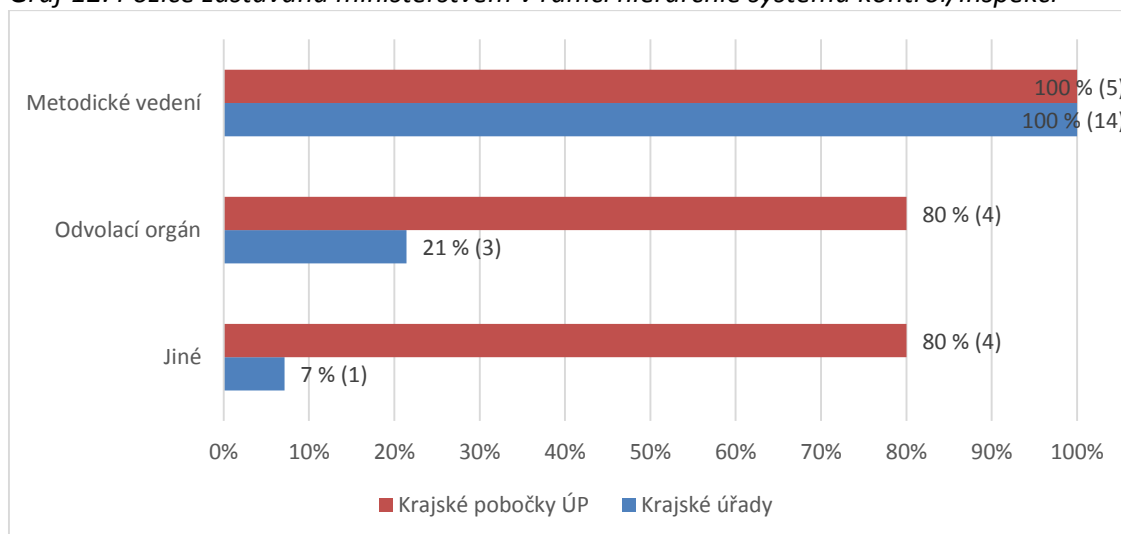
38 podle § 15 a § 16 kontrolního řádu

39 dle zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

40 v souladu s § 24 kontrolního řádu



Graf 12: Pozice zastávána ministerstvem v rámci hierarchie systému kontrol/inspekcí



Tabulka 8 ilustruje **výměnu informací získaných v rámci kontrolní/inspekční činnosti**. Jeví se, že krajské pobočky ÚP jsou v předávání těchto informací aktivnější než krajské úřady. Všechny uvedly, že krajským úřadům předávají informace často nebo alespoň zřídka (Generální ředitelství ÚP podotklo, že tak činí skrze ministerstvo). Navzdory tomu ale téměř třetina krajských úřadů tvrdí, že tyto informace od krajských poboček vůbec nedostává. U krajských úřadů platí, že informace krajským pobočkám ÚP alespoň někdy předává zhruba 60 % z nich. Téměř dvě třetiny krajských poboček ÚP však uvedly, že je krajské úřady vůbec neinformují.

Zatímco výměna informací funguje alespoň mezi částí krajských úřadů a krajských poboček ÚP, další možný aktér, **komise pro SPOD⁴¹**, stojí v tomto ohledu bokem. Krajské pobočky ÚP s nimi nespolupracují ani si s nimi nepředávají informace (Generální ředitelství ÚP uvedlo, že „komise pro SPOD nepovažujeme z hlediska výkonu inspekce za relevantní orgán – viz § 38 zákona o sociálně-právní ochraně dětí“). Ze skupiny krajských úřadů tak činí pouze jeden (kromě výměny informací poskytuje v rámci kontroly a metodické činnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností zpětnou vazbu k činnosti komisí).

Většina krajských úřadů (12 ze 14) má informace o tom, které obce s rozšířenou působností v jejich kraji mají v současnosti **zřízenou komisi pro SPOD**. Zpravidla jde o všechny obecní úřady obcí s rozšířenou působností v kraji, pouze Magistrát hlavního města Prahy jmenoval jen městské části Praha 6 a Praha 15. Krajské pobočky ÚP s jedinou výjimkou uvedly, že tyto informace nemají, opět s odkazem na to, že komise pro SPOD nepovažují z hlediska výkonu inspekce za relevantní orgán.

⁴¹ viz § 38 zákona o sociálně-právní ochraně dětí



Tabulka 8: Výměna informací získaných v rámci kontrolní/inspekční činnosti k případným dalším krokům

| | Krajské úřady | | | Krajské pobočky ÚP | | |
|--|---------------|-------------|--------------|--------------------|-------------|-------------|
| | Často | Zřídka | Vůbec | Často | Zřídka | Vůbec |
| Náš úřad předal informace krajským pobočkám/krajským úřadům | 4 (29 %) | 4 (29 %) | 6 (42 %) | 2 (40 %) | 3 (60 %) | 0 (0%) |
| Náš úřad dostal informace od krajských poboček/krajských úřadů | 2 (14 %) | 8 (57 %) | 4 (29 %) | 0 (0%) | 2 (40 %) | 3 (60 %) |
| Náš úřad předal informace komisím pro sociálně-právní ochranu dětí | 0 (0%) | 1 (7 %) | 13 (93 %) | 0 (0%) | 0 (0%) | 5 (100%) |
| Náš úřad dostal informace od komisí pro sociálně-právní ochranu dětí | 0 (0%) | 1 (7 %) | 13 (93 %) | 0 (0%) | 0 (0%) | 5 (100%) |

Všechny krajské pobočky ÚP a polovina krajských úřadů sdělily, že **vzájemně spolupracují i jinak než v podobě předávání informací o výsledcích kontrol**. Nejčastěji uváděnými příklady spolupráce byla společná pracovní schůzka k tématu inspekcí pověřených osob a předávání aktuálních pravomocných rozhodnutí o pověření. Jak popsalo Generální ředitelství ÚP, „[p]ři zahájení agendy inspekcí se všichni inspektoři krajských poboček ÚP byli představit místně příslušnému krajskému úřadu, přičemž krajské úřady byly požádány o spolupráci – žádost o doporučení výběru kontrolovaných osob, žádosti o předání kopií rozhodnutí o pověření k výkonu SPOD do plánu inspekcí vybraných pověřených osob (trvá dodnes).“ Dva krajské úřady uvedly, že s krajskými pobočkami ÚP konzultují plány kontrol, a dvě krajské pobočky ÚP sdělily, že s krajskými úřady spolupracují formou předávání podnětů. Jedna krajská pobočka ÚP doplnila, že „obecně závěry z kontrol/inspekcí se navzájem nepředávají. Zjištění, která se týkají předmětu jejich kontroly, ÚP krajským úřadům po skončení inspekce předává.“ Jeden krajský úřad a krajská pobočka ÚP sdělily, že uskutečnily společnou kontrolu.

Krajské úřady mohou dle § 38a zákona o sociálně-právní ochraně dětí zřídit **poradní sbor**. Činí tak téměř všechny (13 ze 14), i když většina (celkem 10) uvedla, že se poradní sbor nijak nepodílí na kontrolní činnosti a nemá v ní žádnou roli. Na třech krajských úřadech však vystupuje poradní sbor ve vztahu k pověřeným osobám jako iniciační a poradní orgán, který, jak uvedli respondenti, „v souladu s § 38a zákona o sociálně-právní ochraně dětí na žádost krajského úřadu posuzuje žádosti o změnu pověření nebo vydání nového pověření k výkonu SPOD v případě, že pověřená osoba chce na území kraje zřídit nové zařízení SPOD nebo jiné pracoviště téhož zařízení SPOD“.

Jak ilustruje Tabulka 9, krajské úřady i krajské pobočky ÚP mají zjevný **zájem o větší vzájemnou spolupráci**. Krajské úřady by uvítaly zejména předávání alespoň souhrnných informací z kontrolní činnosti, jednotné metodické vedení, společné plánování kontrolní



a inspekční činnosti, vyjasnění kompetencí (jelikož se v některých aspektech překrývají) či účast zástupce krajského úřadu při realizovaných inspekcích. Jeden z respondentů sumarizoval různé návrhy následovně: „Kontrolní činnost je prováděna více orgány, bylo by namíste sjednotit postupy a plány kontrolní činnosti těchto orgánů, aby to bylo pro kontrolované osoby co nejméně zatěžující, současně by to zlepšilo koordinaci a zvýšilo účinnost prováděných kontrol, včetně urychlení žádoucího procesu nápravy zjištěných nedostatků. [Náš krajský úřad] na tomto intenzivně pracuje, když začal provádět kontrolní činnost společně s [jednou z krajských poboček ÚP], dále pak navazuje spolupráci s inspektory z [další krajské pobočky ÚP], kdy ještě v prvním pololetí 2016 dojde ke společnému setkání pracovníků ÚP, krajského úřadu a pověřených osob. Také vnímáme rozpolcenost v oblasti metodiky, což souvisí také s tím, že kontrolní činnost vykonává více orgánů. Současně v oblasti výkonu SPOD pověřenými osobami je kontrolním orgánem krajský úřad, nemá však postavení metodického orgánu k pověřeným osobám k oblasti, ke které má působnost ke kontrole ÚP. Z tohoto pohledu by přispělo, aby minimálně povinným členem inspekčního týmu byl pracovník krajského úřadu, pokud by se nepřistoupilo k převedení působnosti k výkonu inspekcí na krajský úřad. Současně se jeví potřeba, jak již bylo řečeno, sjednocení metodiky krajských úřadů, ministerstva a ÚP.“

Návrhy na prohloubení spolupráce ze strany krajských poboček ÚP jsou velmi podobné. Zlepšit propojenost a vzájemnou informovanost, možnost účastnit se konzultačních dnů krajských úřadů a ministerstva, zavést společné porady pracovníků krajských úřadů a krajských poboček ÚP (případně komisí SPOD), společně plánovat a koordinovat kontrolní a inspekční činnosti, vzájemně se informovat o výsledcích kontrol/inspekcí, sdělovat si kontrolní zjištění, předávat si informace související s vydanými pověřeními k výkonu SPOD a předávat si vzájemně důležité podklady a dokumenty.

Tabulka 9: Prostor pro spolupráci krajských úřadů a krajských poboček ÚP (příp. komisemi pro SPOD)

| Krajské úřady | Počet |
|--|--------------|
| Předávání alespoň souhrnných informací z kontrolní činnosti. | 6 |
| Společné metodické setkání kontrolních pracovníků ÚP, krajských úřadů a ministerstva, případně Generálního ředitelství ÚP, a jednotné metodické vedení. Např. krajské úřady metodicky vedou pověřené osoby, ale naplnění standardů kvality SPOD kontroluje ÚP, který má jiné metodické vedení. | 4 |
| Společné plánování kontrolní činnosti, sladění plánu inspekcí ÚP s plánem kontrolní činnosti krajských úřadů. | 4 |
| Při realizované inspekci by měl být rovněž zastoupen krajský úřad, který vydal pověření k výkonu SPOD (ÚP nemá oprávnění kontrolovat všechny organizace pověřené k výkonu SPOD, krajský úřad by uvítal možnost účastnit se inspekcí, které realizuje ÚP). | 3 |
| Prostor pro specifikaci kontrolních kompetencí, s přihlédnutím k tomu, že kompetence kontrolujících se vzájemně v některých aspektech překrývají. | 2 |
| Vytvoření pracovní skupiny pro kvalitu v SPOD. | 1 |
| Předávání podnětů. | 1 |
| Vzájemná informovanost a větší provázanost v případě kontroly stejné pověřené osoby. | 1 |



| Krajské pobočky ÚP | Počet |
|--|-------|
| Zlepšit propojenost a vzájemnou informovanost, např. možnost účastnit se konzultačních dnů krajských úřadů a ministerstva, společné porady pro pracovníky krajských úřadů, ÚP (případně komisi pro SPOD), společné plánování a koordinace kontrolní a inspekční činnosti, vzájemné informování o výsledcích kontrol/inspekci, sdělování kontrolních zjištění a předávání informací souvisejících s vydanými pověřeními k výkonu SPOD, předávání důležitých podkladů a dokumentů mezi kontrolními orgány. | 3 |
| Vyjasnění působnosti krajského úřadu k pověřené osobě v souvislosti s vydaným pověřením. | 1 |
| Vyjasňování postupů kontrolovaných osob za cílem jednotných výkladů ÚP s krajskými úřady vůči pověřeným osobám a ZDVOP. | 1 |

C.2.7 Další zjištění

V závěru dotazníku mohly krajské úřady a krajské pobočky ÚP předložit své **návrhy pro případné rozšíření svých oprávnění** a také **volně komentovat** téma kontrol a inspekci pověřených osob.

Co se týče **oprávnění**, zhruba polovina krajských úřadů i krajských poboček ÚP jej vnímá jako dostatečné a nepovažuje za nutné ho rozšiřovat (Tabulka 10). Návrhy zbylých krajských úřadů se týkaly zejména vymezení jednotné metodiky (rozsah a obsah kontrol, nastavení jednotných opatření vyplývajících z kontrolní činnosti a hranice ukládání sankcí), odstranění dvoukolejnosti kontrolního systému (existence kontrolního a inspekčního orgánu) či zavedení zákonné povinnosti spolupráce mezi kontrolními a inspekčními orgány. V případě krajských poboček ÚP zase šlo o možnost ukládat opatření a možnost rozšíření sankčních možností vůči kontrolovaným osobám.

Tabulka 10: Návrhy na rozšíření oprávnění

| Krajské úřady | Počet |
|---|-------|
| Považujeme naše oprávnění za dostatečné. | 8 |
| Vymezení jednotné metodiky, rozsahu a obsahu kontrol, nastavení jednotných opatření vyplývajících z kontrolní činnosti a hranice ukládání sankcí, sjednocení míst výkonu činností u pověřených osob. | 2 |
| Při zachování dvoukolejnosti kontrolního systému zavedení alespoň povinnosti spolupráce mezi ÚP a krajskými úřady. | 2 |
| Větší možnost správního uvážení při řízení o žádosti o vydání pověření k výkonu SPOD – z hlediska odbornosti osob, které budou SPOD vykonávat, z hlediska podmínek, které mají k dispozici. Považujeme za účelné vytvoření sítě těchto subjektů analogicky, jak je tomu v oblasti sociálních služeb, vydání pověření vázat na plnění podmínek pro vstup do sítě. Součástí žádosti o pověření by měl být popis výkonu činnosti ve vazbě ke standardům kvality – obdobně jako v žádosti o registraci sociální služby. Kvalita SPOD, která je neodmyslitelně spjata s pověřením, je tak odtržena od řízení o žádosti o vydání pověření, kdy není možno dostatečně posoudit záměr žadatele. | 1 |



| | |
|--|--------------|
| Možnost aplikace správního uvážení při řízení o udělení pověření, pokud jsou sice splněny formální podmínky § 49 odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, ale pověřená osoba nenaplní potřebnou kvalitu služby, nebo je již daná služba v místě saturována, a tudíž nová služba je nadbytečná. Ke zvážení je také vydávání pověření dle místa výkonu, nikoliv pouze podle sídla. | 1 |
| Prolínání poskytování služeb v režimu pověření k výkonu SPOD a poskytování sociálních služeb je velké. Bylo by vhodné sjednocení a pověřeným osobám ponechat pouze ty činnosti, které oblast sociálních služeb neposkytuje (služby v náhradní rodinné péči). | 1 |
| Domníváme se, že by zákonnými předpisy měla být jednoznačně upravena a odlišena činnost nestátních neziskových organizací, pokud jde o poskytování výkonu SPOD a poskytování sociálních služeb (např. využití institutu osoby pověřené výkonem SPOD pouze pro činnosti v oblasti náhradní rodinné péče). | 1 |
| Krajské pobočky ÚP | Počet |
| V současné době se nedomníváme, že rozšíření našich kompetencí je nutné. | 2 |
| Možnost ukládat opatření, možnost rozšíření sankčních možností vůči kontrolovaným osobám. | 2 |
| Stejný rozsah oprávnění při inspekci v místě poskytování SPOD jako má veřejný ochránce práv. | 1 |

Krajské úřady a krajské pobočky ÚP měly také možnost volně **vyjádřit své komentáře a poznámky k tématu**; využilo ji pouze několik z nich (sumarizuje je Tabulka 11). Kromě opakovaných volání po sjednocení metodiky a jednotných pravidlech respondenti z řad krajských úřadů také upozorňovali na nedostatečné personální zajištění pro agendu pověřených osob a chybějící finanční prostředky pro vytvoření či posílení kontrolních týmů.

Tabulka 11: Poznámky, komentáře nebo návrhy k tématu

| | |
|--|--------------|
| Krajské úřady | Počet |
| Oprávnění pracovníků krajského úřadu v oblasti kontrol je dostačující, větším problémem vidíme personální zajištění pro agendu pověřených osob jako takovou. Chybí finanční prostředky pro posílení kontrolních týmů či jejich vytvoření, krajské úřady nemají k dispozici dotaci na výkon SPOD. | 2 |
| Aktuálně se připravuje novela zákona o sociálních službách, jejíž součástí je částečná změna v rámci pověření. Je nutné nastavit jednotná pravidla. | 1 |
| Činnosti vykonávané na základě pověření k výkonu SPOD se velmi často kryjí s obsahem registrovaných služeb; vedeme pověřené osoby „rozklíčování“ činností a odnímání pověření tak, aby se činnosti nepřekrývaly. | 1 |
| Krajské pobočky ÚP | Počet |
| Obsáhlý rozsah inspekce – určení zásadních kritérií. Změna některých definovaných kritérií a kontrola těch, které nejsou duplicitně kontrolovány, např. krajskými úřady – odborná způsobilost zaměstnanců, orgány veřejného zdraví – hygienické podmínky atd. | 1 |
| Jednotnost metodiky ministerstva vůči krajským úřadům. | 1 |



| | |
|---|---|
| Úprava znění některých kritérií standardů kvality poskytování SPOD tak, aby byly jednoznačné a více srozumitelné. | 1 |
| Sjednocení agendy inspekcí poskytování SPOD a inspekcí poskytování sociálních služeb pod jeden orgán. | 1 |

C.3 Shrnutí výzkumných zjištění

- Krajské pobočky ÚP jsou v kontrolní, respektive inspekční, činnosti pověřených osob aktivnější než krajské úřady. Jedna pobočka realizuje v průměru devět inspekcí ročně, zatímco jeden krajský úřad vykoná v průměru pouze pět kontrol ročně. V intenzitě kontrolní činnosti navíc panují mezi krajskými úřady značné rozdíly: počet provedených kontrol variuje od jednoho do deseti ročně. Pouze zhruba třetina respondentů od počátku roku 2014 do data sběru dat realizovala alespoň jednu neohlášenou kontrolu/inspekci, zhruba stejný podíl provedl alespoň jednu kontrolu/inspekci v návaznosti na individuální podnět.
- Všechny krajské úřady i krajské pobočky ÚP postupují při kontrolách/inspekcích dle dopředu připraveného plánu. Zveřejňují ho všechny krajské pobočky ÚP, ale pouze zhruba polovina (8 ze 14) krajských úřadů. Jen zhruba třetina krajských úřadů a krajských poboček ÚP zohledňuje při tvorbě plánu kontrol/inspekcí i plány jiných úřadů.
- Co se týče tematického zaměření kontrol/inspekcí, krajské úřady velice obecně uváděly, že kontrolují oblast podmínek pro vydání pověření a výkon SPOD dle rozsahu vydaného a platného pověření. Krajské pobočky ÚP se zaměřují na kvalitu poskytování SPOD stanovenou vyhláškou upravující standardy kvality SPOD.
- Všechny krajské pobočky ÚP kontrolují, zda má pověřená osoba nastaven interní kontrolní a stížnostní mechanismus a jak kvalitně se se stížnostmi vypořádává. Tuto oblast však podrobuje kontrole pouze malá část krajských úřadů (2 ze 14).
- Mezi krajskými úřady nepanuje shoda v tom, zda kontrolovat pověřené osoby, jejichž sídlo se sice nachází v obvodu krajského úřadu, ale daný krajský úřad jim nevydal pověření. Zhruba polovina (8 ze 14) je podrobuje kontrole, druhá část (6 ze 14) takovou kontrolu za sledované období neuskutečnila.
- Informace o výsledcích kontrol zveřejňuje většina krajských úřadů (11 ze 14) i krajských poboček ÚP (4 z 5)⁴². Formou zveřejnění je nejčastěji souhrnná zpráva nebo zveřejnění informací jinde na webových stránkách úřadu, v menší míře pak tematická zpráva. Pouze malá část respondentů (třetina krajských úřadů a žádná z krajských poboček ÚP) zveřejňuje nebo poskytuje informace také o konkrétních závěrech jednotlivých kontrol/inspekcí včetně případných doporučení.
- Krajské úřady uvedly, že když při kontrole zjistí nedostatky, uvedou je spolu s nápravnými opatřeními do protokolu o kontrole. Pokud není možné nedostatky odstranit v průběhu kontroly, požadují kontrolovanou osobu o zpracování zprávy o přijetí nápravných opatření (případně i naplánují následnou kontrolu se zaměřením na předchozí nedostatky). V případě porušení některé ze zákonných povinností by

⁴² Jedna krajská pobočka uvedla, že tak nečiní, nicméně souhrnné informace poskytuje Generální ředitelství ÚP.



zahájily správní řízení o přestupku nebo deliktu, případně až o odejmutí pověření k výkonu SPOD, nebo by podaly podnět Policii ČR na podezření ze spáchání trestného činu. Výjimku v tomto směru představuje Magistrát hlavního města Prahy, který uvedl, že nápravná opatření nelze ukládat. Krajské pobočky ÚP sdělily, že v případě zjištění nedostatků přistupují ke snížení bodového hodnocení, případně nedostatky oznámení dalším příslušným orgánům veřejné správy.

- Co se týče sankčních mechanismů, krajské úřady zejména uváděly, že by v případě zjištění nedostatků ukládaly pokuty za spáchání správního deliktu nebo přestupku, anebo by přistoupily k odnětí pověření k výkonu SPOD. Za uplynulé dva roky však mají zkušenosti s odebráním povolení pouze dva krajské úřady a s řízením o sankci pouze šest krajských úřadů. Na druhé straně, většina krajských poboček ÚP uvedla, že nemůže využít žádných přímých sankčních mechanismů. V případě zjištění nedostatků nevyužívají oprávnění ukládat opatření k jejich odstranění.
- Mezi krajskými úřady nepanuje shoda v tom, které činnosti pověřené osoby považují za výkon státní správy. Respondenti uváděli různě široké okruhy, jeden dokonce sdělil, že za výkon státní správy nelze považovat žádnou činnost pověřených osob. Naopak krajské pobočky ÚP jsou v této otázce jednotné. Za výkon státní správy považují zamítnutí žádosti o povolení pobytu dítěte mimo ZDVOP, rozhodnutí o výši příspěvku za úhradu pobytu a péče poskytované ve ZDVOP, uzavírání dohody o výkonu pěstounské péče a sledování jejího naplňování.
- Personální pokrytí je na krajských úřadech ve srovnání s krajskými pobočkami ÚP variabilnější. Inspekci na krajských pobočkách ÚP vykonávají zpravidla dva až tři interní pracovníci, na krajských úřadech jde ale o jednoho až šest interních pracovníků, kteří na rozdíl od inspektorů v některých případech vykonávají i jinou činnost. Inspekční tým obvykle tvoří tři pracovníci krajské pobočky ÚP, v případě kontrolního týmu jde obvykle o dva pracovníky krajského úřadu. Pouze jeden krajský úřad uvedl, že v sledovaném období využil institutu přizvaných osob. V případě inspekcí je přizvání odborníků obvyklejší. Ti nejsou v pozici přizvaných osob dle kontrolního řádu, ale v pozici kontrolujících jako specializovaní odborníci dle zákona o sociálních službách.
- V oblasti kvalifikace pracovníků platí, že téměř všechny krajské úřady i krajské pobočky ÚP vyžadují, aby měli všichni kontroloři/inspektoři zkušenost či vzdělání z oborů souvisejících se SPOD. Zatímco inspektoři se pravidelně vzdělávají, téměř třetina krajských úřadů uvedla, že se kontroloři od roku 2014 do data sběru dat dalšího vzdělávání vůbec neúčastnili.
- Z hlediska výměny informací získaných v rámci kontrolní/inspekční činnosti mezi krajskými úřady a krajskými pobočkami ÚP se jeví, že krajské pobočky ÚP jsou v předávání těchto informací aktivnější než krajské úřady. Všechny uvedly, že krajským úřadům předávají informace často nebo alespoň zřídka (téměř třetina krajských úřadů však tvrdí, že tyto informace od krajských poboček vůbec nedostává). U krajských úřadů platí, že informace krajským pobočkám ÚP alespoň někdy předává zhruba 60 % z nich (téměř dvě třetiny krajských poboček ÚP však uvedly, že je krajské úřady vůbec neinformují). S komisemi pro sociálně-právní ochranu dětí si ze všech respondentů informace vyměňují pouze jeden krajský úřad.



- Všechny krajské pobočky ÚP a polovina krajských úřadů sdělily, že vzájemně spolupracují i jinak než v podobě předávání informací o výsledcích kontrol (uváděným příkladem byla nejčastěji společná pracovní schůzka k tématu inspekcí pověřených osob a předávání aktuálních pravomocných rozhodnutí o pověření k výkonu SPOD).
- Krajské úřady i krajské pobočky ÚP mají zjevný zájem o větší vzájemnou spolupráci. Krajské úřady by uvítaly zejména předávání alespoň souhrnných informací z kontrolní činnosti, jednotné metodické vedení, společné plánování kontrolní a inspekční činnosti, vyjasnění kompetencí (jelikož se v některých aspektech překrývají) či účast zástupce krajského úřadu při realizovaných inspekcích. Návrhy na prohloubení spolupráce ze strany krajských poboček ÚP jsou velmi podobné.
- Zhruba polovina krajských úřadů i krajských poboček ÚP vnímá své oprávnění jako dostatečné a nepovažuje za nutné ho rozšiřovat. Návrhy zbylých krajských úřadů se týkaly zejména vymezení jednotné metodiky, odstranění rozkolu mezi kontrolami a inspekcemi bez zákonné povinnosti o spolupráci a předávání informací. V případech krajských poboček ÚP zase šlo o možnost ukládat opatření k odstranění zjištěných pochybení a možnost rozšíření sankčních možností vůči kontrolovaným osobám.

D. Doporučení

D.1 Ministerstvo

Jsem si vědoma, že ministerstvo připravilo novelu zákona o sociálních službách, v jejímž důsledku by většina činností realizovaných na základě pověření k výkonu SPOD (vyjma činností souvisejících se zprostředkováním péstounské péče a osvojení) měla přejít do režimu sociálních služeb. S tímto by také souvisela změna osoby oprávněné k inspekci kvality poskytovaných služeb. Pro mezidobí, stejně jako pro následnou činnost inspekčních a kontrolních orgánů v oblastech, jež zůstanou v režimu výkonu SPOD na základě pověření, bych uvítala ze strany ministerstva metodické vedení.

Jsem seznámena také s manuálem k provádění inspekcí poskytování SPOD u pověřených osob, který ministerstvo vydalo na počátku roku 2015. V návaznosti na níže uvedené body bych však přivítala jeho doplnění.

V rámci šetření jsem narazila na několik oblastí, které považuji za problematické, a domnívám se, že by se jim ministerstvo mělo dále věnovat a přispět ke sjednocení aktuálně roztržštěné praxe:

- (1) **Předmět a rozsah kontrolní činnosti krajských úřadů:** Zjistila jsem, že předmět kontrolní činnosti pověřených osob realizované krajskými úřady není jednotný a téměř každý ze čtrnácti krajských úřadů se tak zaměřuje na jiné proměnné. Mám za to, že různorodost předmětu kontrolní činnosti je důsledkem nejasné právní úpravy. Ta sice jednoznačně vymezuje podmínky pro vydání pověření k výkonu SPOD, avšak ohledně kontroly pověřených osob nestanovuje, zda jejím prováděním má krajský úřad ověřovat platnost podmínek či se věcně zabývat činnostmi pověřené osoby, hodnotit její zákonnost, legitimnost či kvalitu.



- (2) **Kontrola pověřených osob krajským úřadem, který jí nevydal pověření:** Ze šetření vyplynulo, že zhruba polovina krajských úřadů neprovádí kontroly u pověřených osob, jež sídlí v jejich kraji, avšak daný krajský úřad jim nevydal pověření k činnosti. Některé z těchto krajských úřadů se dokonce domnívají, že k tomu nemají oprávnění, přestože jim ho zákon připisuje.
- (3) **Zveřejňování informací o výsledcích kontrol:** Šetřením jsem zjistila, že tři krajské úřady nezveřejňují ani obecné informace o výsledcích realizovaných kontrol (ve smyslu § 26 kontrolního řádu), ani informace nezpřístupňují v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Zbytek respondentů mého výzkumného šetření sice informace zveřejňuje, avšak pouze rámcově, bez kontrolních zjištění či uložených opatření. Žádám proto ministerstvo, aby podrobně popsalo, jaké informace mohou a mají kontrolní a inspekční orgány poskytovat co do způsobu, rozsahu i obsahu a zohlednilo přitom související právní úpravu práva veřejnosti na informace, povinnosti mlčenlivosti kontrolorů/inspektorů i obecné informační povinnosti vyplývající z kontrolního řádu. Mám za to, že poskytování podrobnějších informací o činnosti kontrolních i inspekčních orgánů by výrazně přispělo k její transparentnosti i předcházení obdobných pochybení u jiných kontrolovaných subjektů.⁴³
- (4) **Pokuta za nesoučinnost:** Zjistila jsem, že ÚP nemá jednoznačný názor na to, zda může uplatnit při inspekci kvality SPOD u pověřených osob uložit kontrolované osobě pokutu za nesoučinnost ve smyslu § 10 odst. 2 a § 15 odst. 1 písm. b) a § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.
- (5) **Opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou:** Z mého šetření je patrné, že mezi krajskými úřady nepanuje shoda na tom, které činnosti pověřených osob lze považovat za výkon státní správy, potažmo zda je na ně možné uplatnit postup podle § 19 kontrolního řádu (tedy žádat o přijetí opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou). Ze strany krajských poboček ÚP sice shoda panuje, nicméně jako problematické spatřuji určení, zda tyto orgány mohou využít postupu podle citovaného ustanovení.
- (6) **Řízení o sankci:** Obecně mohou shrnout, že krajské úřady přistupují pouze zřídka k zahájení řízení o sankci s pověřenými osobami. Nemohu však dovodit, zda se tak děje v důsledku malého množství zjištěných závažných pochybení, nebo z obav souvisejících s procesní náročností vedení těchto řízení. Zároveň je zarážející, že tři krajské úřady neuvádějí možnost odebrat pověřené osobě pověření jako své sankční opatření. Uvítala bych, kdyby ministerstvo poskytlo krajským úřadům metodickou podporu co do jejich oprávnění i vedení řízení v případech, kdy kontrolní činnost krajských úřadů odhalí

43 Odkazuji na nedávno publikovaný sborník stanovisek ochránce zabývající se problematikou kontrolních orgánů (viz Kancelář veřejného ochránce práv. Kontrolní orgány: Sborník stanovisek [on-line]. Brno: 2016 [cit. 6. 2. 2017] s. 87 – 110).

Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf



zásadní porušení povinností pověřených osob, případně se o nich krajský úřad dozví jinak.⁴⁴

Dále považuji za podstatné, aby se ministerstvo ve své další činnosti zaměřilo na následující oblasti.

- (1) **Dvoukolejnost systému:** S ohledem na nejasné definování kontrolní činnosti pověřených osob ze strany krajských úřadů považuji za nešťastné, že kontrolu a inspekci provádí různé orgány. Některé kontrolované oblasti (např. personální zajištění, hygienické podmínky) se překrývají. Dle mých zjištění aktivnější orgány (krajské pobočky ÚP) nemají téměř žádná účinná oprávnění, kterými by mohly vynutit dodržování právních předpisů a standardů práce či pověřenou osobu sankcionovat.
- (2) **Personální zajištění kontrol/inspekcí:** Personální zajištění kontrol a inspekcí jde ruku v ruce s kvalitou a četností kontrolní/inspekční činnosti. Vliv na kvalitu má také další vzdělávání kontrolorů a inspektorů. Proto nepovažuji za vhodné, že pracovníci minimálně čtyř krajských úřadů se v dané oblasti ve sledovaném období dále nevzdělávali. Dva krajské úřady v rámci mého šetření také upozornily na chybějící finanční prostředky pro posílení kontrolních týmů či jejich vytvoření.
- (3) **Spolupráce krajských úřadů a krajských poboček ÚP:** Nesoulad dat získaných o spolupráci mezi krajskými úřady a krajskými pobočkami ÚP je významný. Vyvozují z něj, že spolupráce nefunguje, případně se jedná pouze o ojedinělé případy. Vzhledem k tomu, že rozsah inspekční činnosti se mi jeví jako rozsáhlejší a podrobnější, přičemž inspekční orgány nemají téměř žádná sankční opatření, považuji spolupráci obou orgánů za zásadní. V opačném případě totiž spatřuji riziko, že stát sice bude schopný velmi detailně popsat pochybení či nevhodné postupy pověřených osob (je mi známo, že protokoly o inspekci jsou v rozsahu desítek stran), ale nebude je schopný účinně vymáhat a efektivně hájit práva dětí umístěných ve ZDVOP a klientů dalších pověřených osob. To může vést ke snížení standardu kvality služeb, jež pověřené osoby poskytují. Do budoucna bych považovala za vhodné připsat inspekčním orgánům další sankční oprávnění, případně kontrolní a inspekční činnost sjednotit.
- (4) **Další navrhovaná opatření:** V rámci dotazníkového šetření jsem respondentům ponechala prostor k vyjádření týkající se vítaných úprav systému inspekční a kontrolní činnosti pověřených osob. Mám za to, že navrhovaná opatření mohou být významná pro další kroky ministerstva.

D.2 Krajské úřady a krajské pobočky ÚP

V návaznosti na provedené výzkumné šetření a shromážděná data si dovoluji k inspekční a kontrolní činnosti dále formulovat několik doporučení. Uvítám, pokud je krajské úřady i krajské pobočky ÚP budou reflektovat ve své další činnosti.

⁴⁴ Odkazuji na nedávno publikovaný sborník stanovisek ochránce zabývající se problematikou kontrolních orgánů (viz Kancelář veřejného ochránce práv. Kontrolní orgány: Sborník stanovisek [on-line]. Brno: 2016 [cit. 6. 2. 2017] s. 58 – 73).

Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf



- (1) **Zaměřit se na individuální podněty:** Považuji za správné, že obě skupiny respondentů vyhodnocují individuální podněty, které mohou být také podkladem pro zahájení kontroly či inspekce. S ohledem na počet provedených kontrol/inspekcí však vyplývá, že k tomu dochází minimálně. Doporučuji, aby se kontrolní i inspekční orgány na obdržené podněty více zaměřovaly, prošetřovaly je, případně je posuzovaly ve smyslu § 3 kontrolního řádu⁴⁵. V případě, že vyhodnotí, že jim posouzení daného podání nepřísluší, apelují na jejich aktivitu co do postoupení podnětu příslušnému orgánu a vyzkoušení odesílatele o tomto postupu.
- (2) **Neopomíjet možnost provádět neohlášené kontroly/inspekce:** Jsem si vědoma, že předem neohlášená kontrolní či inspekční činnost může pro kontrolory i kontrolované představovat vyšší jednorázovou zátěž. Z vlastní zkušenosti (realizace systematických návštěv) však mohu sdělit, že poznatky nabyté během neohlášené kontroly mohou být často mnohem přesvědčivější a cennější. Nejedná se o to „nachytat“ kontrolovanou osobu na formálních nesrovnalostech, ale zejména zachytit bezprostřední atmosféru zařízení či organizace a případně odhalit nevhodnou praxi. Doporučuji proto všem kontrolním/inspekčním institucím, aby možnost provádění neohlášených kontrol/inspekcí bez dalšího nezavrhovaly a v odůvodněných případech k nim přistupovaly.
- (3) **Zveřejňovat obecné informace o výsledcích kontrol:** Šetřením jsem zjistila, že tři krajské úřady nezveřejňují informace o výsledcích realizovaných kontrol. V této souvislosti připomínám kontrolním orgánům povinnost vyplývající z § 26 kontrolního řádu, tedy povinnost zveřejňovat tyto informace pravidelně, alespoň jednou ročně, způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zároveň zdůrazňuji, že výsledky kontrol je možné veřejnosti zpřístupnit v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Ke zveřejňování konkrétních výstupů kontrolní a inspekční činnosti a navržených opatření k nápravě žádám ministerstvo o podrobné vyjádření a metodické vedení.
- (4) **Přizvané osoby/spolupracující odborníci:** Krajské pobočky ÚP sice většinou nevyužívají institutu přizvaných osob, avšak postupují v souladu se zákonem o sociálních službách a inspekce provádí za účasti „specializovaných odborníků“. Z pohledu zajištění kvality inspekce pro mě není podstatné, v jakém postavení externí pracovníci vystupují, doporučuji však přítomnost externích pracovníků v inspekčních týmech zachovat⁴⁶. S ohledem na vymezení předmětu kontrolní činnosti krajských úřadů (které žádám od ministerstva) ponechávám využívání odborníků v pozici přizvaných osob krajskými úřady ke zvážení.
- (5) **Spolupráce krajských úřadů a krajských poboček ÚP:** Nesoulad dat získaných o spolupráci mezi krajskými úřady a krajskými pobočkami ÚP je významný. Vyvozují z něj, že spolupráce nefunguje, případně se jedná pouze o ojedinělé případy. Jelikož spolupráci jmenovaných orgánů považuji za zásadní a vnímám jejich přání se na ni více

⁴⁵ Ustanovení § 3 kontrolního řádu: (1) Kontrolní orgán může provádět před zahájením kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. (2) O úkonech podle odstavce 1 se pořídí záznam. Navazuje-li na tyto úkony kontrola, mohou sloužit skutečnosti takto získané jako podklad pro kontrolní zjištění.

⁴⁶ Rozlišení specializovaných odborníků (ve smyslu § 98 odst. 3 zákona o sociálních službách) a pověřených osob (ve smyslu § 6 kontrolního řádu) má však vliv na rozlišení práv a povinností těchto osob.



zaměřit, rozhodla jsem se iniciovat první společné jednání. Ministerstvo tímto žádám o účast.

- (6) **Společná kontrola/inspekce:** Přestože jsem si vědoma možných souvisejících komplikací, musím jako dobrou praxi označit situaci, kdy se krajský úřad domluví s místně příslušnou krajskou pobočkou ÚP a realizují kontrolu/inspekci ve stejném termínu. Pro kontrolovanou osobu tento postup může být mnohem méně zatěžující než aktuální stav.

E. Závěry

Zprávu zasílám ministerstvu a žádám, aby:

- se vyjádřilo k doporučením obsaženým v části D.1
- vypracovalo metodický materiál týkající se kontrolní činnosti pověřených osob stran krajských úřadů a v něm zohlednilo výše uvedená zjištění,
- doplnilo manuál k provádění inspekci poskytování SPOD u pověřených osob o problematiku uvedené výše.

Vyjádření ministerstva ke zprávě o šetření si dovoluji očekávat ve lhůtě 90 dnů od jejího doručení.

Zprávu zasílám také ředitelům všech krajských úřadů a žádám je o její postoupení vedoucím odborů sociálních věcí (v případě Magistrátu hlavního města Prahy odboru správních činností ve zdravotnictví a sociální péči). Těm zároveň tímto děkuji za spolupráci poskytnutou v rámci šetření. Krajské úřady žádám, aby ve své další praxi zohlednily doporučení prezentovaná v části D.2 této zprávy.

V neposlední řadě zprávu zasílám Generálnímu ředitelství ÚP, krajským pobočkám ÚP v Praze, Brně, Plzni a Hradci Králové. Jim rovněž děkuji za součinnost poskytnutou v rámci šetření a žádám je, aby mé závěry zohlednily v další praxi.

Všechny dotčené úřady žádám, aby se jejich zástupci zúčastnili společného setkání, které plánuji uspořádat v návaznosti na vyjádření ministerstva, pravděpodobně v květnu letošního roku⁴⁷.

Brno 15. února 2016

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

⁴⁷ O konkrétním termínu budu včas informovat.