

Předmětem inspekce poskytování sociálních služeb je kontrola dodržování povinnosti poskytovatele a následně kritérií standardů kvality sociálních služeb. Zákonné pojetí kvality sociálních služeb je podle samotného MPSV opakovaně kritizováno za možnost subjektivního výkladu, a to především ze strany inspekce poskytování sociálních služeb. Současně je rovněž opakovaně a dlouhodobě konstatováno, že inspekce poskytování sociálních služeb musí disponovat takovými zjištěními, která by následně byla využitelná ve fázi vyřizování námitek, ale i v navazujících správních řízeních.

■ **Text: JUDr. Vladimír Hort,**
právník, lektor Institutu
vzdělávání APSS ČR

Činěny jsou závěry, že cílem je nastavení takového systému, který by eliminoval subjektivní výklady a postupy hodnotitelů, stanovil transparentní a srozumitelná pravidla pro poskytovatele, která by korespondovala s praxí. Tolik z Individuálního projektu MPSV „Inovace systému kvality sociálních služeb“, který byl ukončen k 31. 12. 2015 a mj. zahrnoval jistý návrh změny „obsahu a kritérií standardů kvality sociálních služeb“.

Domnívám se, že by nebylo od věci si alespoň v počátku objasnit obsah pojmů standard a kritérium.

➤ Standard

Slovo standard označuje obvyklou, běžnou úroveň něčeho, ustálenou míru či podobu něčeho. Například spojení životní standard označuje určitou životní úroveň, na kterou je člověk zvyklý. Standardizovat znamená uvést na běžný stav, uvádět na běžný standard, normalizovat. Standardizací se nazývá proces uvádění na běžný stav (standard).

Např. účetní standardy jsou pravidla, jimiž se společnosti řídí při vedení účetnictví společnosti a sestavování účetní závěrky. Účetní standardy umožňují porovnávat finanční výkazy sestavené podle stejného účetního standardu za různá období nebo různých společností.

➤ Kritérium

Slovo kritérium mívá vícero významů, obvykle ve dvou typech použití:

Inspekce?

- hledisko, podle něž lze něco hodnotit či rozhodovat, často subjektivně, dle názoru jedince či skupiny (jiné kritérium pro hodnocení určitého fenoménu mají lidé mladí oproti starším, lidé s vyšší životní úrovní oproti těm s nižší životní úrovní, zdraví oproti nemocným, svobodní bezdětní oproti ženatým s dětmi atd.)
- objektivní měřítko, hodnota, podle níž pak posuzujeme nějaký objekt. Jeho kategorizace se pak dosáhne autoritativním rozhodnutím, posouzením či porovnáním, zda aktuální hodnota sledované veličiny u daného objektu dosáhla, či nedosáhla nastavenou posuzovací (kritériální) hodnotu. Jde pak o prosté a tedy jednoznačné porovnání dvou hodnot.

Kritérium pro vynášení obecně uznávaných, autoritativních soudů či závěrů musí být objektivní, postaveno nad měřitelnou veličinou, aby bylo rozhodnutelné: Bez měřitelnosti zůstává kritérium jen subjektivní, podléhá dojmům. Konečný závěr z vyhodnocení kritéria musí být binární logická hodnota: ano, či ne.

➤ Objektivita závěrů inspekčních týmů

Na první pohled je zřejmé, že shora uvedené závěry MPSV směřující k budoucímu žádoucímu stavu zcela odpovídají obecnému pojetí výrazů standard a kritérium tak, jak to uvádí Wikipedie, kterou jsem v obou případech z větší části citoval. Současně však z různých materiálů pořízených převážně z iniciativy MPSV jako výstup z činnosti odborných ad hoc komisí, ze závěrů konferencí, z odborných článků na téma kvality poskytování sociálních služeb apod. vždy vyplývá jednotný, dlouhodobě konstatovaný závěr: chybí objektivita závěrů inspekčních týmů.

Přes řadu pokusů o dílčí úpravu v podobě novelizace zákona o sociálních službách je zřejmé, že směrem k cíli, který je ze strany MPSV deklarován v úvodu tohoto článku, nebylo pokročeno nijak významně a již vůbec ne „měřitelně“, což vyplývá především z mnohokrát deklarované nespokojenosti aktérů v oblasti sociálních služeb. Přitom MPSV vyvíjí nezanedbatelnou aktivitu k nápravě tohoto stavu, což vyplývá mj. z pořádání expertních kulatých stolů,

seminářů, konferencí, konzultací, sestavování expertních pracovních skupin, pilotáže u poskytovatelů jednotlivých druhů sociálních služeb, pilotáže inspektorů aj. Přes všechnu tuto snahu však k očekávané změně nedochází.

Inspektované subjekty se často v důsledku subjektivity inspekčního orgánu cítí nespravedlivě „obviňovány“ z porušování „čehosi“ a dokonce jim dle § 107 odst. 2 písm. m) zákona o sociálních službách hrozí stíhání za správní delikt za to, že nesplní ve stanovené lhůtě opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekcí nebo nepodá písemnou zprávu o jejich plnění, tedy nedostatků, o jejichž existenci nejsou přesvědčeny.

Smyslem kontroly obecně je zkoumání, zda stav kontrolním orgánem objektivně zjištěný je v souladu se stavem právním. V § 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, je stanoveno: „Kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.“ Stručně řečeno – kontrolovanému subjektu tedy nemůže být vytýkáno nedodržení něčeho, co právo neukládá.

V § 9 téhož zákona je dále zakotveno: „Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady.“ Stručně řečeno – bez důkazů nutno mlčet! Kontrolní orgán není nadán oprávněním extenzivně (ovšem ani restriktivně) vykládat právní normu!

Podle mého názoru mohlo být dosavadní rozsáhlé expertní činnosti mnohem efektivněji využito k tomu, aby bylo zcela jasně formou obecně závazné normy konkrétně definováno, co je vlastně považováno za kvalitní. Tzn., aby byl konečně definován srovnatelný vzor, který představuje ono požadované kritérium, aby mohl být naplněn pojem kontrolního orgánu jako subjektu, jehož předmětem činnosti je ověřování správnosti administrativních a právních postupů stanovených právními normami. Jsem přesvědčen, že toto je v zájmu nejen poskytovatelů sociálních služeb, ale také touhou samotných inspektorů, kteří by takto mnohem přesvědčivěji mohli vyslovovat své závěry směrem k porušování toho či onoho standardu. Pokusím se vyjádřit srozumitelněji:

Inspekce!

Je-li jako kritérium stanoveno např.:

„Poskytovatel má písemně definováno a zveřejněno poslání, cíle a zásady poskytované sociální služby a okruh osob, kterým je určena, a to v souladu se zákonem stanovenými základními zásadami poskytování sociálních služeb, druhem sociální služby a individuálně určenými potřebami osob, kterým je sociální služba poskytována; podle tohoto poslání, cílů a zásad poskytovatel postupuje“, pak inspekce kontroluje:

1. má, či nemá poskytovatel v písemné podobě zpracován takový dokument;
2. zveřejnil, či nezveřejnil poskytovatel tento dokument;
3. definoval, či nedefinoval poskytovatel okruh osob, kterým je sociální služba určena;
4. je definice okruhu osob v souladu se zákonem stanovenými základními zásadami poskytování sociálních služeb, druhem sociální služby a individuálně určenými potřebami osob, kterým je sociální služba poskytována, či není;
5. postupuje, či nepostupuje poskytovatel podle tohoto dokumentu?

Ve zcela konkrétním případě (kopii inspekčního protokolu a kopii námitek poskytovatele má redakce k dispozici) však inspekční tým v protokolu hodnotí plnění tohoto kritéria jako nedostatečné a argumentuje nepředložením písemně definovaných cílů služby, nesouladem mezi definicemi zásad služby a způsobu jejich zveřejnění, a dále takto: „Poskytovatel ve „Směrnici 1/3 Veřejný závazek, poslání, cíle služby, cílové skupiny, negativní vymezení cílové skupiny, principy, náplň služby“ **nedefinuje** v okruhu osob **ohrožení sociálním vyloučením**, pro které je možno zájemci začít poskytovat sociální službu...“

Je patrné, že poskytovatel požadovaný dokument nejen že má, ale že jej inspekci předložil, a ta jej ve zprávě citovala. Podstatné však je, že žádný právní předpis neukládá, aby v definici okruhu osob bylo definováno i „ohrožení sociálním vyloučením“.

Další příklad hodnocení plnění kritéria: „Poskytovatel má písemně zpracována vnitřní pravidla, podle kterých informuje zájemce o sociální službu srozumitelným způsobem o možnostech a podmínkách poskytování so-

ciální služby; podle těchto pravidel poskytovatel postupuje.“

Inspekční tým v protokolu hodnotí plnění tohoto kritéria takto: „Poskytovatel má vnitřní pravidla, podle kterých informuje zájemce o sociální službu o možnostech a podmínkách poskytování sociální služby, nejsou v nich ale uvedena pravidla pro informování zájemců o službu, kteří mají omezenou svéprávnost, přestože ... takového klienta má.“

Poskytovatel k výše citovanému hodnocení mj. namítá:

Citované tvrzení inspekčního týmu je značně nepřesné. Vnitřní pravidla – resp. „Směrnice: jednání se zájemcem o službu, odmítnutí zájemce o službu, uzavírání smlouvy, vyjednávání obsahu smlouvy, základní sociální poradenství, ukončení využívání služby“ obsahuje obecné pravidlo, které se týká všech zájemců o službu, tedy i lidí s omezenou svéprávností: „V průběhu schůzky koordinátorka odpovídá i na dotazy zájemce a vybízí ho k tomu, aby se zeptal na to, co ho zajímá. Rovněž se ujistí, zda zájemce informacím rozumí a v případě potřeby informace zopakuje.“ Táž směrnice obsahuje i specifické pravidlo: „V případě, že je zájemce omezen či zbaven způsobilosti k právním úkonům, jednání se účastní i jeho zástupce – opatrovník. Primárně jedná koordinátorka se zájemcem, chrání především jeho práva.“ Existenci tohoto pravidla pro jednání s osobami s omezenou svéprávností ostatně potvrzuje v protokolu i inspekční tým.

Inspekční tým se paradoxně v popisu zjištěného stavu věci k požadavku tohoto kritéria nezabýval praxí poskytovatele, ačkoli kritérium požaduje, aby poskytovatel postupoval podle svých pravidel. Nejistil tedy komplexně úroveň plnění povinnosti uložené v kritériu 3a) ani skutečný stav kontrolované věci.

Opět je zřejmé, že inspekční tým subjektivně provedl extenzivní výklad právní normy.

➤ Další konkrétní příklad hodnocení kritéria

„Poskytovatel vytváří a uplatňuje vnitřní pravidla pro ochranu osob před předsudky a negativním hodnocením, ke kterému by mohlo dojít v důsledku poskytování sociální služby.“

Inspekční tým v protokolu hodnotí plnění kritéria takto: „Poskytovatel vytváří pod-

mínky pro ochranu osob před předsudky a negativním hodnocením. Tyto podmínky však nejsou definovány tak, aby je bylo možno považovat za vnitřní pravidla služby a zaměstnanci na nich mohli jednotně pracovat.“

Poskytovatel k výše citovanému hodnocení mj. namítá: Z textu hodnocení ani z popisu zjištěného stavu věci není zřejmé, za co inspekční tým snižuje hodnocení kritéria o 1 bod. V popisu zjištěného stavu věci inspekční tým popisuje ve všech kontrolovaných aspektech (při rozhovorech se zaměstnanci č. 1, 5 až 8 i vlastním pozorováním) dobrou praxi poskytovatele při naplňování požadavku kritéria 1 d). Závěrem popisu dokonce uvádí: „Z výše popsáného stavu věci je patrné, že poskytovatel vytváří, byť nepsanou formou, pravidla pro ochranu osob před předsudky a negativním hodnocením, které v praxi uplatňuje.“ Na základě kontrolních zjištění se jeví následné hodnocení inspekčního týmu zcela absurdní. Kontrolované kritérium nepožaduje předložení pravidel, ale jejich vytváření a uplatňování v praxi.

Požadavek inspekčního týmu na předložení takovýchto pravidel je požadavkem nad rámec právního předpisu.

Bylo by možné uvádět řadu dalších příkladů, kdy je inspekci negativně hodnoceno nedostatečné, neúplné, nekvalitní písemné zpracování určitých pravidel, aniž by byl k dispozici vzor dostatečného, úplného a kvalitního vzoru. Pokud by takový vzor v právně závazné formě existoval, pak by:

1. poskytovatel věděl, co a jak má dělat, a v případě, že tak nečiní, byl si vědom možného následku v podobě zásahu inspekce;
2. inspekční tým měl k dispozici jasné kritérium, k němuž by vztahoval svá zjištění a dokládal je zjištěným fakty, tj. důkazy tak, jak to požaduje již citovaný kontrolní řád;
3. nemohlo by dojít k situaci, že tentýž kontrolovaný subjekt je rozdílnými inspekčními týmy v relativně krátkém období hodnocen jednou jako dobrý a podruhé jako špatný, ačkoliv k žádné významné změně v poskytování sociální služby nedošlo.

➤ Závěr

Kosmetické úpravy v zákoně či v prováděcím předpisu ve smyslu více či méně standardů, více či méně kritérií, úprava metodik postupu inspekci neřeší podstatu setrvávacího subjektivismu a nemohou současný stav nijak významně ovlivnit. V tomto směru ani stále dokonalejší metodiky postupu inspekci nepřinášejí potřebnou změnu, jsou totiž pozhánáním pro inspektory, ale nejsou zhola ničím pro poskytovatele! ■