



Ministerstvo práce a sociálních věcí
odbor sociálních služeb

Doporučený postup č. 2 /2014

**Problematika neregistrovaných sociálních služeb a stíhání
správního deliktu poskytování sociálních služeb bez
oprávnění k jejich poskytování (§ 107 odst. 1 zákona
č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších
předpisů) – zaměřeno na pobytové služby sociální péče**

pro potřebu krajských úřadů a dalších spolupracujících subjektů

Obsah

0. Úvod	4
I. Relevantní právní úprava:	6
Hmotněprávní úprava:	6
Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“):	6
Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“):	6
Procesní úprava:	6
Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů:	6
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“):	7
II. Znaky „neregistrované sociální služby“ (naplnění skutkové podstaty § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách):	8
A) služba je poskytována zcela bez registrace.....	8
B) pobytová služba je poskytována na základě registrace terénní služby (typicky osobní asistence, pečovatelské služby).....	10
III. Vedení správního řízení o uložení pokuty za spáchání správního deliktu poskytování sociálních služeb bez registrace	14
Příslušnost správního orgánu:	14
Důvody pro zahájení řízení:	14
Postup před zahájením řízení:	14
Zahájení správního řízení (postup podle § 46 správního řádu):	15
Účastníci řízení:	16
Základní práva účastníků:	16
Podklady rozhodnutí:	16
Podklady od dalších subjektů:	17
Lhůty pro vydání rozhodnutí (§ 71 správního řádu):	18
Náležitosti rozhodnutí (§ 68 správního řádu):	18
Stanovení výše pokuty:	19

Kroky správního orgánu po nabytí právní moci rozhodnutí:.....	19
IV. Preventivní a represivní opatření dalších subjektů zapojených do řešení problematiky neregistrovaných sociálních služeb	21

0. Úvod

Ministerstvo práce a sociálních věcí, odbor sociálních služeb zpracovalo doporučený postup k problematice poskytování sociálních služeb bez registrace (dále jen „neregistrované sociální služby“) a otázce stíhání souvisejícího správního deliktu poskytování sociálních služeb bez oprávnění k jejich poskytování podle § 107 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zejména s cílem sjednotit postup krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „krajský úřad“) při stíhání tohoto správního deliktu a vést je k důslednému stíhání tohoto závažného správního deliktu. Dalším neméně důležitým cílem tohoto materiálu je koordinovat další subjekty, které mohou přispět k řešení této problematiky, a to jak v oblasti prevence tak při uplatnění represivních opatření. Ministerstvo práce a sociálních věcí vydává tento doporučený postup v rámci výkonu své pravomoci stanovené v § 96 písm. a) zákona o sociálních službách, dle kterého řídí výkon státní správy v oblasti sociálních služeb. Tento materiál se vztahuje výhradně na poskytování služeb sociální péče v pobytové formě bez oprávnění k jejich poskytování.

Neregistrované sociální služby často nedostatečně chrání práva uživatelů či je přímo porušují. Péče včetně ošetrovatelských úkonů je zpravidla v těchto zařízeních poskytována personálem bez potřebné odborné kvalifikace. Neregistrované sociální služby se často vyznačují i nedostatečným materiálním a technickým vybavením. Úhrady požadované za poskytnutou péči zpravidla nerespektují limity stanovené vyhláškou č. 505/2006 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“), včetně povinného zůstatku ve výši 15 % příjmu. Velmi často je uživatelům nedostatečně zajišťována strava a pitný režim a jsou ohroženi podvýživou či dehydratací. Další ohrožení představuje neodborné nakládání s léky. Uživatelé do těchto zařízení přicházejí obvykle ze zdravotnických zařízení (léčebny dlouhodobě nemocných či psychiatrické léčebny). Často nemají žádné osoby blízké, které by projevovaly zájem o ochranu jejich práv, případně jejich rodiny nenacházejí jiné řešení v síti registrovaných sociálních služeb. Neregistrované sociální služby nepodléhají jak kontrole registračních podmínek ze strany registrujících orgánů, tak ani inspekci poskytování sociálních služeb. Není tak vykonáván potřebný dohled nad kvalitou poskytované péče. Z těchto důvodů je nezbytné realizovat účinná opatření,

kteřá přispějí k řešení této problematiky. Přehled nejčastějších nedostatků zjištěných při systematických návštěvách provedených kanceláři Veřejné ochránkyně práv je zveřejněn na www.ochrance.cz, kde je možné čerpat další podrobné informace o tématu neregistrovaných sociálních služeb.

Doporučený postup obsahuje přehled relevantní právní úpravy, vymezení jednotlivých forem neregistrovaných sociálních služeb, doporučení určená krajským úřadům pro vedení správního řízení o uložení pokuty za spáchání správního deliktu poskytování sociálních služeb bez oprávnění. V závěru jsou uvedeny další subjekty, které mohou přispět k řešení této problematiky včetně vymezení jejich kompetencí, a to v oblasti realizace preventivních a represivních opatření. Provozovatelem neregistrované sociální služby je pro účely tohoto materiálu fyzická či právnická osoba poskytující sociální služby bez zákonného oprávnění.

I. Relevantní právní úprava:

Hmotněprávní úprava:

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“):

§ 107 odst. 1 zákona o sociálních službách: Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že poskytuje sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování podle § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách (dále jen „správní delikt poskytování sociálních služeb bez registrace“)

§ 107 odst. 5 písm. f) zákona o sociálních službách: Za správní delikt podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách se uloží pokuta do 1.000.000,- Kč.

§ 33 odst. 1, 2, 3 zákona o sociálních službách: Sociální služby se poskytují jako služby pobytové, ambulantní nebo terénní. Pobytovými službami se rozumí služby spojené s ubytováním v zařízeních sociálních služeb. Ambulantními službami se rozumí služby, za kterými osoba dochází nebo je doprovázena nebo dopravována do zařízení sociálních služeb a součástí služby není ubytování. Terénními službami se rozumí služby, které jsou osobě poskytovány v jejím přirozeném sociálním prostředí.

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“):

§ 3 odst. 3 písm. af): živností není poskytování sociálních služeb dle zvláštního předpisu.

Příloha č. 4 nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností:

55. Ubytovací služby; 78. Poskytování služeb osobního charakteru a pro osobní hygienu; 79. Poskytování služeb pro rodinu a domácnost

Procesní úprava:

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů:

§ 108 odst. 4 písm. c) bod 2 zákona o sociálních službách: Správní delikt podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách projednává krajský úřad.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“):

§ 11 odst. 1 písm. a) správního řádu: místní příslušnost je určena v řízeních týkajících se činnosti účastníka řízení místem činnosti.

II. Znaky „neregistrované sociální služby“ (naplnění skutkové podstaty § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách):

V praxi se nejčastěji objevují tři základní způsoby poskytování sociálních služeb bez registrace, a to poskytování sociální služby zcela bez jakéhokoli oprávnění či na základě kumulace živnostenských oprávnění, poskytování pobytové sociální služby na základě registrace služby terénní a poskytování sociální služby prostřednictvím asistentů sociální péče. Níže jsou definovány znaky, které se často u jednotlivých způsobů objevují. Jde vždy o demonstrativní výčet znaků, který se u konkrétního poskytování může či nemusí vyskytovat. Vzhledem k tomu, že se konkrétní způsoby poskytování sociálních služeb bez oprávnění od sebe často odlišují, nelze uvést úplný výčet všech znaků těchto služeb. Pro posouzení je vždy třeba vycházet z konkrétní situace. Znaky, které je nezbytné vždy v rámci správního řízení o správním deliktu poskytování sociálních služeb bez registrace prokázat, a které jsou charakteristické pro sociální služby, je skutečnost, že některá z činností odpovídá základní činnosti pomoc při zvládnání běžných úkonů péče o vlastní osobu nebo pomoc při osobní hygieně nebo poskytnutí podmínek pro osobní hygienu vymezené pro pobytové sociální služby v zákoně o sociálních službách a rovněž, že některé z osob, kterým jsou tyto služby poskytovány, jsou osoby fakticky závislé na péči jiné fyzické osoby. V praxi se objevují různé kombinace těchto způsobů porušování zákona o sociálních službách.

A) služba je poskytována zcela bez registrace

Správního deliktu podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách se dopouští právnická či fyzická osoba podnikající na základě živnostenského oprávnění, pokud poskytuje na základě živnostenského oprávnění služby odpovídající základním činnostem registrované služby osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby. Sociální služby nelze poskytovat na základě živnostenského oprávnění. Správního deliktu podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách se dopouští rovněž právnická či fyzická osoba, která poskytuje služby bez jakéhokoli oprávnění (i živnostenského). Znaky neregistrované služby poskytované na základě živnostenského oprávnění či zcela bez oprávnění (demonstrativní výčet):

- Služby jsou poskytovány na základě kumulace několika živnostenských oprávnění k předmětu podnikání výroba, obchod a služby neuvedené

v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona (nejčastěji s oborem činnosti: ubytovací služby, služby pro rodinu a domácnost, služby osobního charakteru a pro osobní hygienu), případně zcela bez oprávnění.

- Provozovatel zařízení se na veřejnosti (například na webových stránkách, letácích, inzercí v tisku) prezentuje nepravdivě jako poskytovatel sociálních služeb (například domov pro seniory), případně tak jako by byl poskytovatelem sociálních služeb. Způsobem prezentace vyvolává zejména u zájemců o službu dojem, že se jedná o pobytovou sociální službu.
- Služby jsou poskytovány osobám závislým na péči jiné osoby (osoby pobírající příspěvek na péči, či splňující podmínky pro přiznání příspěvku na péči); resp. alespoň některé z osob, kterým jsou poskytovány služby, jsou závislé na péči jiné osoby.
- Péče o uživatele odpovídající některým ze základních činností podle zákona o sociálních službách (nejčastěji sociální služby: domov pro seniory, domov se zvláštním režimem, domov pro osoby se zdravotním postižením) je zajišťována zaměstnanci provozovatele (zejména pomoc při zvládnání běžných úkonů péče o vlastní osobu, nebo pomoc při osobní hygieně nebo poskytnutí podmínek pro osobní hygienu).
- V zařízení je vykonáván dohled nad uživateli (dohled nad hygienou klientů, pohyb mimo zařízení, přijímání návštěv, stravovací režim, nevydávání klíče od pokoje, kontrola pokojů, nenaplnění běžných předpokladů pro soukromí bydlení, provádění ošetřovatelských úkonů).
- K hrazení péče je využíván příspěvek na péči (uživatel považuje provozovatele za subjekt zajišťující péči, proto využívá příspěvek na úhradu těchto služeb; rovněž skutečnost, že uživatel pobírá příspěvek na péči, prokazuje jeho závislost na péči jiné osoby).
- Provozovatel má v zařízení k dispozici speciální rehabilitační aj. pomůcky, jejichž vlastníkem není konkrétní uživatel.
- Ubytování a péče jsou zajišťovány obvykle jedním subjektem, resp. fyzická osoba má více živnostenských oprávnění či vystupuje ve více právnických osobách, které pak poskytují ubytování.

B) pobytová služba je poskytována na základě registrace terénní služby (typicky osobní asistence, pečovatelské služby)

Správního deliktu podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách se dopouští ten poskytovatel, který poskytuje na základě registrace terénní služby sociální službu, která má znaky služby pobytové. Pro naplnění skutkové podstaty není nutné naplnění všech znaků. Jedná se o výčet demonstrativní. Krajský úřad musí vždy prokázat, že způsob poskytování neodpovídá terénní formě. Pro posouzení je rozhodující, zda je registrovaná služba skutečně poskytována v přirozeném prostředí uživatele či, zda má služba znaky pobytové, kdy je poskytována v zařízení sociálních služeb. Pro názornost jsou uvedeny znaky tzv. domu s pečovatelskou službou a pobytové služby poskytované protiprávně na základě registrace služby terénní. Účelem této tabulky je upozornění na rozdíly mezi zákonným provozováním domů s pečovatelskou službou a protiprávním poskytováním pobytové služby na základě registrace terénní služby.

Znaky	Dům s pečovatelskou službou	Pobytová služba poskytovaná na základě registrace terénní služby
Poskytování péče	Ubytování není podmíněno odebíráním péče od konkrétního poskytovatele. Uživatel se svobodně rozhoduje, jaký rozsah péče potřebuje a u koho si tuto péči objedná. Uživateli není poskytována ošetřovatelská péče.	Ubytování je podmíněno odebíráním péče od konkrétního poskytovatele. Často není služba poskytována jinde než v ubytovacím zařízení. Personál v některých případech poskytuje i ošetřovatelskou péči.
Ubytování	Uživatel využívá bytovou jednotku na základě smluvního ujednání (nájemní smlouvy) v užívání, včetně základního vybavení (prostoru) pro přípravu stravy. Zpravidla se jedná o byt zvláštního určení. Vybavení jednotky je zpravidla ve vlastnictví uživatele. Uživateli je zajištěna ochrana soukromí (např. uzamykatelnost bytové	Uživatel využívá zpravidla pouze pokoj na základě smlouvy o ubytování. Vybavení pokoje je ve vlastnictví poskytovatele. Pokoj je využíván současně s dalšími osobami, které jsou si zcela cizí, resp. nejsou v příbuzenském či obdobném poměru. Uživateli není zajištěna ochrana soukromí (do pokojů má personál volný přístup, nedisponuje klíčem

	jednotky).	od pokojů, bytů či vstupních dveří domu, schránky ani zvonky nejsou označeny jmény uživatelů). Toalety a koupelna jsou zpravidla využívány společně několika uživateli.
Stravování	Uživatel má možnost si připravovat stravu sám, případně si jí objedná u poskytovatele pečovatelské služby či jiného dodavatele.	Uživatel nemá možnost si sám připravit stravu. Strava je zajištěna všem klientům přímo poskytovatelem či jeho prostřednictvím. Uživatel nemá možnost volby jídelničky. Jsou určeny časy podávání jednotlivých jídel. Zpravidla zde funguje společný stravovací prostor – jídelna.
Úklid	Úklid bytové jednotky si obstarává uživatel sám, případně si jej objedná u poskytovatele pečovatelské služby či jiného dodavatele.	Úklid je všem uživatelům zajištěn přímo poskytovatelem či jeho prostřednictvím.
Dohled nad uživateli	Uživatel se svobodně pohybuje v rámci i mimo budovu. Sám si stanovuje denní režim včetně aktivit, přijímání návštěv, apod.	Pohyb uživatelů mimo budovu podléhá dohledu. Poskytovatel stanovuje denní režim (podávání stravy, osobní hygieny, vycházky,...). V zařízení je stanoven denní režim. Je porušováno základní lidské právo svobodného pohybu (uživatelé nemají volný pohyb, nemohou sami odejít mimo objekt – budovu, vyhrazený pozemek, areál zařízení). Uživatelé nemají u sebe občanské průkazy popř. jiné doklady (smlouvy).
Platby	Uživatel hradí konkrétní úkony odebrané služby se zohledněním času nezbytného pro jejich vykonání (při platbě se zohledňuje skutečná časová dotace potřebná pro provedení daného úkonu).	Uživatel hradí podle výše příspěvku na péči. Případně je příspěvek a ostatní příjmy (např. důchod) posílán přímo na účet provozovatele. Nejsou sledovány ani zaznamenávány jednotlivé provedené úkony a skutečný

		čas potřebný k jejich provedení. Není tak respektován způsob stanovení úhrad v prováděcí vyhlášce.
Prezentace služby		Služba se prezentuje tak, že u veřejnosti vyvolává dojem, že se jedná o pobytovou sociální službu.

Poskytování pobytové služby na základě oprávnění (registrace) k poskytování služby terénní je v rozporu se zákonem o sociálních službách, a poskytovatel se tím dopouští správního deliktu poskytování sociálních služeb bez registrace. Výkon kontroly nad poskytováním služby a ochranou práv uživatelů vychází ze skutečnosti, že je registrována služba terénní. Z tohoto důvodu má tato ochrana (např. ve formě inspekce poskytování sociálních služeb) omezenější možnosti než u služeb pobytových. Žadatel o registraci terénní služby není povinen splňovat stejné podmínky jako žadatel o registraci služby pobytové. Není proto povinen dokládat zajištění hygienických podmínek (schválený provozní řád), vlastnické nebo jiné právo k objektu nebo prostorám, v nichž budou poskytovány sociální služby (s výjimkou zázemí pro personál služby), způsob zajištění zdravotní péče. Rovněž posuzování materiálních a technických podmínek v rámci řízení o registraci vychází z terénního charakteru poskytované služby, tj. posuzuje se pouze zázemí pro pracovníky a rámcově podmínky pro zajištění zákonem stanovených základních činností a povinností, nikoli podmínky, ve kterých jsou uživatelé ubytováni. Subjekt se tím, že žádá o registraci terénní služby, vyhýbá výše uvedeným povinnostem, přestože ve skutečnosti jím poskytovaná služba má pobytový charakter.

U pobytových sociálních služeb je poskytovatel rovněž omezen při stanovení výše úhrad za ubytování či stravování. Poskytovatel terénních služeb poskytující de facto služby pobytové v rozporu se zákonem o sociálních službách obchází tato omezení, jelikož neposkytuje tyto služby v rámci registrace, ale v rámci živnostenského oprávnění, případně prostřednictvím subdodavatele. V registrovaných pobytových službách jako je domov pro seniory, domov se zvláštním režimem, domov pro osoby se zdravotním postižením je uživateli garantován minimální zůstatek příjmu, který mu musí zůstat po úhradě za ubytování a stravu. Poskytovatel terénních služeb poskytující de facto služby pobytové v rozporu se zákonem o sociálních službách

tuto ochranu uživatele obchází a nárok na povinný zůstatek jeho příjmu nerespektuje.

Výše uvedenou situaci, tj. poskytování pobytové služby na základě registrace služby terénní nelze posoudit jako spáchání správního deliktu podle § 107 odst. 2 písm. a) zákona o sociálních službách (neposkytování sociálních služeb v rozsahu stanoveném v rozhodnutí o registraci), neboť ve své podstatě poskytuje sociální službu, k jejímuž poskytování nemá oprávnění. Pod tuto skutkovou podstatu lze podřadit situace, kdy je oprávnění překročeno (např. překročení povolené kapacity). Nelze v rámci tohoto správního deliktu však stíhat situace, kdy je poskytován jiný druh či forma služby než, který je poskytovatel na základě registrace oprávněn poskytovat.

III. Vedení správního řízení o uložení pokuty za spáchání správního deliktu poskytování sociálních služeb bez registrace

Příslušnost správního orgánu:

- správní delikt poskytování sociálních služeb bez registrace projednávají v prvním stupni krajské úřady podle místa činnosti, tj. kde se právnická či fyzická osoba měla dopustit správního deliktu (§ 11 odst. 1 písm. a) správního řádu).

Důvody pro zahájení řízení:

- na základě podnětu (zpráva Veřejné ochránkyně práv o provedené systematické návštěvě, podnět fyzické či právnické osoby, anonymní podnět)
- na základě skutečnosti známé krajskému úřadu z vlastní činnosti (kontrola registračních podmínek v případě, že jde o poskytování pobytové služby na základě registrace služby terénní, informace z médií)
- na základě podnětu jiného správního orgánu (např. správní orgán příslušný k výkonu agendy příspěvku na péči – v rámci kontroly využití příspěvku na péči, sociální šetření, inspekce poskytování sociálních služeb)

Postup před zahájením řízení:

Krajský úřad je povinen se podnětem zabývat. V případě, že je podnět dostatečně určitý a obsahuje takové informace, ze kterých krajský úřad dojde k závěru, že jsou zde důvodné obavy, že dochází ke spáchání správního deliktu, zahájí správní řízení, v rámci kterého bude shromažďovat další důkazy. Takovým podnětem budou nejčastěji zprávy jiných správních úřadů (např. zpráva krajské pobočky úřadu práce o provedené kontrole využívání příspěvku na péči, případně zpráva o provedené systematické návštěvě Veřejné ochránkyně práv). Pokud z tohoto podnětu lze označit účastníka řízení a rámcově skutek, kterého se tento účastník měl dopustit, krajský úřad vydá usnesení o zahájení správního řízení.

V případě, že podnět neobsahuje dostatečné informace pro zahájení správního řízení, krajský úřad je povinen se tímto podnětem zabývat a dále jej prověřit. Za tímto účelem lze využít tyto instituty správního řádu:

- vysvětlení (úprava § 137 správního řádu, za účelem prověření podnětu či vlastních zjištění, záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek)
- zajištění důkazu (úprava § 138 správního řádu, hrozí-li obava, že později by nebylo možno provést důkaz, pokud provedení důkazu může podstatně ovlivnit řešení otázky; např. realizace místního šetření již před zahájením řízení; povinnost sepsat protokol o zajištění důkazu)

Na základě podaného vysvětlení či provedení důkazu se správní orgán rozhodne, zda jsou důvody pro zahájení řízení či nikoli (zda pravděpodobně dochází ke spáchání správního deliktu či nikoli) a podle toho koná.

Zahájení správního řízení (postup podle § 46 správního řádu):

- v případě, že má správní orgán takové informace, ze kterých vyplývají důvodné obavy, že ke spáchání správního deliktu došlo, je povinen bezodkladně správní řízení zahájit deliktu (pro zahájení není nutné mít shromážděny již všechny důkazy)
- zákon o sociálních službách neumožňuje krajskému úřadu v těchto případech nezahajovat správní řízení (např. s odůvodněním, že klienti jsou s péčí spokojeni, případně není v regionu registrovaný poskytovatel sociálních služeb, který by poskytl službu klientům, kteří jsou nyní v neregistrované sociální službě)
- otázka zajištění péče klientů s otázkou „neregistrovaných sociálních služeb“ souvisí, nicméně nesmí ovlivňovat rozhodnutí o zahájení či nezahájení správního řízení
- náležitosti oznámení o zahájení správního řízení: označení správního orgánu, předmět řízení (popis skutku a právní kvalifikace), označení osoby, která se správního deliktu měla dopustit, označení oprávněné úřední osoby včetně podpisu, poučení o právech a povinnostech účastníků
- lhůta pro zahájení řízení (§ 108 odst. 3 zákona o sociálních službách): Odpovědnost za správní delikt zaniká, jestliže příslušný orgán o něm

nezahájil řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o něm dověděl, nejpozději však do tří let ode dne, kdy byl spáchán

Účastníci řízení:

- osoby, kterým má rozhodnutí uložit povinnost uhradit pokutu za spáchání správního deliktu (proti komu je vedeno správní řízení provozovatel zařízení tj. nikoli zaměstnanci provozovatele)

Základní práva účastníků:

- právo navrhopvat důkazy
- právo vyjadřovat své stanovisko
- právo vyjadřovat se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí
- právo namítat podjatost úřední osoby
- právo nahlížet do spisu, pořizovat si výpisy a opisy
- právo podávat opravné prostředky

Podklady rozhodnutí:

- k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy (§ 51 správního řádu)
- správní orgán je povinen zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch účastníka řízení (§ 50 správního řádu)
- správní orgán nemá povinnost vyrozumět účastníky o provedení určitého důkazu včas, hrozí-li nebezpečí prodlení (§ 51 odst. 2 správního řádu); tento institut je vhodné využít při místním šetření (důkazem ohledání), kdy je třeba zjistit skutečný stav v zařízení bez předchozích příprav účastníka, které by tento skutečný stav mohly zkreslit (např. přemístění uživatelů, ovlivnění výpovědí zaměstnanců,)
- místní šetření (§ 54 správního řádu upravuje tzv. důkaz ohledáním – místní šetření):
 - o v rámci místního řízení je vhodné pořídít i fotodokumentaci zařízení – nefotografovat uživatele, ale zařízení (případně pouze se zajištěním souhlasu uživatelů);
 - o doporučené složení týmu realizujícího místní šetření: zaměstnanec registrujícího orgánu, právník krajského úřadu, metodik sociálních

služeb či jiná osoba, která je schopná posoudit kvalitu poskytované péče a zároveň být oprávněnou úřední osobou;

- doporučené zaměření místního šetření: vykonávané činnosti (zda vykonávané činnosti odpovídají základním činnostem dle zákona o sociálních službách, lze zjistit pozorováním personálu při práci, rehabilitační pomůcky v objektu, denní záznamy o provedených úkonech, náplň práce jednotlivých zaměstnanců zjištěná jak od zaměstnanců tak od klientů, obsah uzavřených smluv), ochrana práv klientů, způsob platby za služby, výše plateb za služby, odborná způsobilost personálu, míra závislosti klientů na cizí pomoci, zajištění hygienických, materiálních a technických podmínek, způsob zajištění zdravotní péče)
- důkaz listinou (§ 53 správního řádu, dokumenty o prezentaci služby na veřejnosti, fotodokumentace z internetových stránek, smlouvy uzavírané s uživateli, domovní řády, vnitřní předpisy zařízení, protokol z kontroly registračních podmínek v případě, že se jedná o poskytování pobytové služby na základě registrace služby terénní, zprávy a protokoly o kontrolách provedených jinými správními orgány)
- důkaz svědeckou výpovědí (§ 55 správního řádu, právo odepřít výpověď, pokud by tím svědek porušil povinnost mlčenlivosti, či způsobil sobě nebo osobě blízké stíhání pro trestný čin či správní delikt, možní svědci: uživatelé, zaměstnanci zařízení, opatrovníci, rodinní příslušníci a další osoby blízké uživatelů, lékaři a další spolupracovníci působící v zařízení, zaměstnanci léčeben dlouhodobě nemocných, psychiatrických léčeben a dalších zařízení, ze kterých jsou uživatelé do těchto zařízení „převáženi“)
- důkaz výpovědí účastníka

Podklady od dalších subjektů:

- Úřad práce ČR: v rámci správního řízení možnost zjistit přehled osob s příspěvkem na péči, které označily určitou adresu jako svoje faktické místo pobytu; možnost použít souhrnnou zprávu o provedené kontrole využití příspěvku na péči jako podklad; inspekční zpráva (v případě, že se jedná o poskytování pobytové služby na základě registrace služby terénní); možnost zjistit číslo účtu, na který jsou zasílány příspěvky na péči;

- Krajská hygienická stanice: v případě, že provedla kontrolu, která vypovídá o zajištění hygienických podmínek, lze tento protokol využít jako podklad rozhodnutí;
- Krajský úřad – odbor zdravotnictví: v případě, že provedl kontrolu, lze tento protokol využít jako podklad rozhodnutí;
- Hasičský záchranný sbor: v případě, že provedl kontrolu, lze tento protokol využít jako podklad rozhodnutí;
- Živnostenský úřad: v případě, že provedl kontrolu, lze tento protokol využít jako podklad rozhodnutí;
- Stavební úřad: informace o tom, k jakému účelu má provozovatel vydáno povolení k provozování objektu;
- podnět, na základě kterého bylo zahájeno správní řízení (např. zpráva o provedení systematické návštěvě Veřejné ochránkyně práv)

Lhůty pro vydání rozhodnutí (§ 71 správního řádu):

- do 30 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení
- do 60 dnů (v případě nařízení ústního jednání, místního šetření, zvláště složitý případ)
- naplnění účelu sankce (rychlost řízení přispívá ke splnění účelu sankce)
- prekluzivní lhůty (po jejichž uplynutí již nelze zahájit řízení o spáchání správního deliktu z důvodu zániku odpovědnosti právnické osoby) § 108 odst. 3 zákona o sociálních službách: subjektivní lhůta – 1 rok od dne, kdy se o správním deliktu příslušný orgán dověděl; objektivní lhůty – 3 roky ode dne, kdy byl správní delikt spáchán. V případě správního deliktu trvajících (kdy nedošlo k ukončení poskytování sociálních služeb bez registrace), začne běžet prekluzivní lhůta až po ukončení tohoto protiprávního jednání.

Náležitosti rozhodnutí (§ 68 správního řádu):

- výrok (označení účastníka, skutkové vymezení – přesná specifikace, jakým jednáním se účastník dopustil správního deliktu, např. vykonával činnosti odpovídající sociální službě domov pro seniory bez oprávnění k jejímu

poskytování na adrese Jablonec na Nisou, Bílá ul. 2, v době od září 2012 do října 2013; právní kvalifikace, stanovení výše pokuty, uložení povinnosti náhrady nákladů řízení, lhůta pro splnění povinnosti)

- odůvodnění (konkrétní důvody výroku včetně výše pokuty, uvedení přitěžujících i polehčujících okolností, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil, způsob vypořádání se s návrhy a vyjádřeními účastníků, odůvodnění i odmítnutých návrhů důkazů, tj. zdůvodnění, proč nebyly určité důkazy navržené účastníkem provedeny)
- poučení o opravných prostředcích (lhůta a příslušnost orgánu)

Stanovení výše pokuty:

- pokutu lze uložit do výše 1.000.000,- Kč (§ 107 odst. 5 písm. f) zákona o sociálních službách
- naplnění účelu sankce: represivní a preventivní, nikoli likvidační
- § 108 odst. 2 zákona o sociálních službách: přihlídnutí k závažnosti správního deliktu, způsobu jeho spáchání a následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán
- přihlídnutí k majetkovým poměrům účastníka (viz. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 9/2008-133): informace z veřejných zdrojů: obchodní a insolvenční rejstřík, katastr nemovitostí
- příklady okolností odůvodňujících uložení pokuty v horní zákonné hranici: časový rozsah protiprávního poskytování, počet uživatelů, míra porušování povinností poskytovatele, předchozí protiprávní jednání účastníka, míra porušování práv uživatelů

Kroky správního orgánu po nabytí právní moci rozhodnutí:

- v případě, že není ve stanovené lhůtě pravomocně uložená pokuta uhrazena, je nutné důsledné vymáhání, aby byla splněna represivní funkce uložené pokuty (k vymáhání je příslušný správní orgán 1. stupně)
- v případě pokračování v poskytování služby bez registrace, povinnost příslušného správního orgánu opakovaně zahájit správní řízení pro další skutek (nutné protiprávní jednání ve výroku rozhodnutí časově vymezit); při

uložení výše pokuty se zohlední skutečnost, že již byla pravomocně uložena pokuta a účastník přesto v protiprávním jednání pokračuje; důvod pro uložení pokuty při horní hranici

- spolupráce s obecními úřady s rozšířenou působností na zajištění služby pro uživatele v registrované sociální službě nebo jiným způsobem

IV. Preventivní a represivní opatření dalších subjektů zapojených do řešení problematiky neregistrovaných sociálních služeb

Problematika neregistrovaných sociálních služeb se dotýká širokého okruhu oblastí, a proto je nezbytná úzká spolupráce mnoha subjektů. Pro efektivní spolupráci je nezbytné sdílení informací v takovém rozsahu, který umožňují právní předpisy. V případě, že je krajskému úřadu doručen podnět k provedení šetření, je nezbytné tento podnět prošetřit a podatele tohoto podnětu následně informovat o způsobu vyřízení. Vzájemné informování o postupu mezi správními orgány přispívá rovněž k dobré praxi v oblasti postihování neregistrovaných sociálních služeb.

- **Krajský úřad** – registrující orgán: povinnost poskytnout základní poradenství o tom, jakým způsobem je možné získat registraci a povinnostech vyplývajících ze zákona o sociálních službách;
- **Krajský úřad** - odbor zdravotnictví: v případě podezření z porušení zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů, například poskytování zdravotních služeb bez oprávnění, nedostatky v poskytování zdravotní péče učiní krajský úřad – odbor sociálních služeb podnět k prošetření, porušení povinnosti mlčenlivosti (informování o zdravotním stavu, porušení povinnosti při propuštění ze zdravotnických zařízení);
- **Krajský úřad** – odbor životního prostředí a zemědělství: v případě podezření porušování podmínek povinností původce odpadů, stanovených zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, učiní krajský úřad – odbor sociálních služeb podnět k prošetření. Jedná se o odpad použitých injekčních stříkaček a inkontinenčních pomůcek, ze kterých se ve větším množství stává nebezpečný odpad.
- **Úřad práce ČR**: Krajský úřad učiní podnět pro stíhání asistentů sociální péče v případě podezření ze spáchání přestupku podle § 106 odst. 4 zákona o sociálních službách pro neuzavření písemné smlouvy o poskytnutí pomoci;
- **Obecní úřad obce s rozšířenou působností**: Provedení sociální práce (př. jen depistáže) - § 92 písm. d) zákona o sociálních službách na území svého

správního obvodu koordinuje poskytování sociálních služeb a realizuje činnosti sociální práce vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování osob; místní příslušnost se řídí místem, kde se klient právě nachází (za spolupráce s obecním úřadem obce s rozšířenou působností, kde má klient místo trvalého nebo hlášeného pobytu); zajištění adekvátní registrované služby pro klienty (povinnost upravená v § 92 zákona o sociálních službách – zajišťovat osobě, které není poskytována sociální služba, a je v takové situaci, kdy neposkytnutí okamžité pomoci by ohrozilo její život nebo zdraví, poskytnutí sociální služby nebo jiné formy pomoci, a to v nezbytném rozsahu; místní příslušnost se řídí místem trvalého nebo hlášeného pobytu osoby); v této souvislosti jsou sociální pracovníci oprávněni vstupovat do obydlí, v němž osoba nacházející se v nepříznivé sociální situaci žije, a to s cílem vykonávat činnosti sociální práce, avšak na základě souhlasu této osoby (§ 93a zákona o sociálních službách)

- **Uživatelé a jim osoby blízké:** informovat o skutečnosti, že se jedná o neregistrovanou sociální službu, poskytnout informace o možnostech zajištění péče registrovanými poskytovateli sociálních služeb;
- **Opatrovník:** Opatrovník je povinen sledovat ochranu zájmů zastoupeného a naplňování jeho práv (§ 457 zákona č. 89/2014 Sb., občanský zákoník). Z tohoto důvodu je povinnost opatrovníka uzavřít smlouvu o poskytování sociální služby výhradně v registrované sociální službě. Jinak se považuje jeho postup za odporující zájmům opatrovaného. V případě, že se v zařízení nacházejí osoby s ustanoveným opatrovníkem, informovat opatrovníka o skutečnosti, že se jedná o neregistrovanou službu, zprostředkovat spolupráci s obecním úřadem obce s rozšířenou působností za účelem zajištění sociální služby ve smyslu § 92 písm. a) zákona o sociálních službách;
- **Opatrovnícký soud:** v případě, že se v zařízení nacházejí osoby, které pro duševní poruchu nejsou schopny se postarat o vlastní záležitosti, kontaktovat rodinu, zda by bylo možné použít jiné instituty jako nápomoc při rozhodování, či zastoupení členem domácnosti, případně v rámci ochrany práv těchto osob podat podnět na soud za účelem ustanovení opatrovníka;
- **Léčebny dlouhodobě nemocných, psychiatrické léčebny/nemocnice a další zařízení, ze kterých nejčastěji přicházejí uživatelé do neregistrovaných sociálních služeb:** informovat o skutečnosti, že se jedná

o neregistrovanou službu a poskytnout informaci o možnostech zajištění péče registrovanými poskytovateli sociálních služeb;

- **Krajská hygienická stanice:** v případě podezření z nedodržování hygienických podmínek stanovených v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví podat podnět k provedení kontroly;
- **Hasičský záchranný sbor:** v případě podezření z porušení podmínek stanovených vyhláškou č. 23/2008 Sb. o technických podmínkách požární ochrany staveb podat podnět k prošetření;
- **Státní úřad inspekce práce:** v případě podezření z porušování či obcházení zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, podat podnět k prošetření; k tomuto porušení může dojít zejména, pokud asistenti sociální péče vykonávají závislou práci na základě jiného než pracovněprávního vztahu; podle § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, může být závislá práce vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu;
- **Živnostenský úřad:** v případě podezření, že subjekt poskytuje sociální službu, a překračuje tím živnostenské oprávnění, možnost dát podnět živnostenskému úřadu s podezřením z porušení živnostenského zákona, k provedení kontroly; zástupce krajského úřadu – sociálního odboru se této kontroly může zúčastnit jako tzv. přizvaná osoba dle zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád;
- **Stavební úřad:** v případě využívání budovy v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, dát podnět s podezřením z porušování zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (stavební zákon);
- **Policie České republiky:** v případě zjištění skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin podle zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“), má krajský úřad povinnost podat oznámení o tomto podezření státnímu zástupci či policii ČR (oznamovací povinnost uložená § 8 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád) – demonstrativní výčet trestných činů, k jejichž spáchání může v neregistrovaných službách docházet: § 198 trestního zákoníku týrání svěřené osoby (úmyslné hrubé nakládání s osobou, která je v péči jiné osoby), § 251 trestního zákoníku neoprávněné podnikání (soustavná činnost úmyslně

vykonávaná bez oprávnění k jejímu provozování); § 171 omezování osobní svobody (úmyslné neoprávněné bránění užívat osobní svobody), § 181 poškození cizích práv (úmyslné způsobení vážné nemajetkové újmy uvedením někoho v omyl, nebo využití něčího omylu, § 150 neposkytnutí pomoci (úmyslné neposkytnutí potřebné pomoci osobě, která je v nebezpečí smrti nebo jeví známky vážné poruchy zdraví nebo jiného vážného onemocnění, ač tak může učinit bez nebezpečí pro sebe nebo jiného), § 209 podvod (úmyslné uvedení v omyl nebo využití něčího omylu nebo zamlčení podstatných skutečností, které způsobí na majetku škodu nikoli nepatrnou – nejméně 5.000,- Kč)

- **Finanční úřad:** v případě podezření z porušování daňových předpisů (překročení výše příjmu asistentů sociální péče osvobozeného od daně z příjmu) učinit podnět směrem k finančnímu úřadu

V Praze dne 15. prosince 2014

Odbor sociálních služeb