

Povinnost kraje poskytovat sociální služby dle ust. § 93 písm. a) zákona o sociálních službách

MARTIN ŠTEFKO¹

V aplikační praxi se vyskytly závažné výkladové problémy v souvislosti s ust. § 93 písm. a) zákona č. 108/2006 Sb. o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZSS“). Ust. § 93 písm. a) ZSS ukládá krajskému úřadu povinnost zajistit ve spolupráci poskytnutí sociálních služeb. ZSS nestanoví jakým konkrétním způsobem má kraj jednat při zajišťování poskytování sociálních služeb. Kraje se proto oprávněně ptají, jakou působnost zakládá ust. § 93 písm. a) ZSS krajským úřadům, resp. krajům a jakým způsobem má být tato působnost ex lege naplněna? Má se jednat pouze o spolupráci s poskytovateli sociálních služeb, nebo je možné použít prostředky vrchnostenského donucení?

Ve hře přitom není nic menšího, než lidská důstojnost a zdraví. Povinnost zajistit poskytnutí sociálních služeb je ZSS předvídána mimo jiné v situacích, kdy poskytovatel sociálních služeb ukončil poskytování sociálních služeb a osoby, kterým tento poskytovatel dosud poskytoval sociální služby, se nacházejí v bezprostředním ohrožení svých práv a zájmů a nejsou schopny samy si zajistit pokračující poskytování sociálních služeb. Konkrétně se může jednat např. o domovy pro seniory, kteří již nemají kam jít, provozovatel však nemůže či nechce poskytovat těmto klientům dál sociální služby.

K povaze působnosti kraje dle § 93 písm. a) ZSS

Ust. § 93 písm. a) ZSS je obsaženo v části III. (Sociální služby) hlavě II. (Podmínky poskytování sociálních služeb) oddílu 4. nazvaném Působnost při zajišťování sociálních služeb. Ust. § 93 písm. b) a c) ZSS ukládají krajskému úřadu koordinovat poskytování sociálních služeb jednak obecně (písm. c) cit. ustanovení), jednak vůči osobám, jejichž práva a zájmy jsou ohroženy trestnou činností jiné osoby (písm. b) cit. ustanovení).² Předmětné písm. a) cit. ustanovení, na rozdíl od ostatních písmen, ukládá krajskému úřadu nikoliv koordinovat, ale zajistit ve spolupráci poskytnutí sociálních služeb. Povinnost zajistit poskytnutí sociálních služeb je vázána

na skutečnost, že poskytovatel sociálních služeb ukončil poskytování sociálních služeb z důvodu zrušení registrace, pozbytí platnosti jeho registrace, nebo z jiného důvodu. Další podmínkou je, že osoby, kterým tento poskytovatel dosud poskytoval sociální služby, se nacházejí v bezprostředním ohrožení svých práv a zájmů a nejsou schopny samy si zajistit pokračující poskytování sociálních služeb. Ust. § 93 písm. a) ZSS je stále v původní redakci, nebylo dotčeno žádnou z následných novel ZSS.

Jedním z klíčových problémů pro zodpovězení položené otázky je určení o jakou působnost se v řešeném případě jedná. Některé z krajů oprávněně nárokují aplikaci ust. § 5 odst. 1 písm. b) ZSS, které skutečně dle ust. § 5 odst. 2 ZSS je výkonem přenesené působnosti.

Na druhou stranu je nutno doplnit, že platné právo řadí právě do samostatné působnosti takové záležitosti, jejichž plnění je bezprostředním zájmem existence a rozvoje územního společenství. Péče o sociálně slabé či vyloučené tradičně mezi takové záležitosti řazena byla. Zmínit lze patent o tulácích a žebrácích, josefínské reformy,³ zákon ze 3. prosince 1968 č. 59 ř. z. 4 či ust. § 3 zákona č. 114/1988 Sb. o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, ve znění do 31. 12. 2006. Právě tyto záležitosti jsou totiž územnímu samosprávnému celku jakožto subjektu veřejné správy i právnické osobě „vlastní“; jsou v bezprostředním zájmu existence a rozvoje územního společenství.⁵ Proto též dle ust. § 3 odst. 2 zákona č. 114/1988 Sb., v redakci do 31. 12. 2006

¹ Tento příspěvek vznikl díky finanční podpoře poskytované Grantovou agenturou České republiky v rámci standardního grantového projektu „Občané třetích států a jejich problémy v systémech českého sociálního pojištění a pobytového práva“, reg. č. P408/10/1938.

² Ust. § 93 písm. c) ZSS bylo do ZSS vloženo čl. III bodem 57 zákona č. 366/2011 Sb. kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 1. 1. 2012.

³ Petr Tröster a kolektiv: *Právo sociálního zabezpečení*, 5. vydání, C. H. Beck, 2010, s. 26–28.

⁴ V souladu s touto úpravou tak měly podpory chudým se brátí především z fondů chudých, tzv. ústavů chudých, které měly být zřízeny v každé obci. Pokud tyto příjmy nepostačovaly, měla doplácet obec. Více Hruška, Z. *Hospodářská zákonověda pro Čechy a Moravu*, učebnice pro učiliště zemědělská a kniha pro rolníka, 2. vyd., v Chrudimi 1901, str. 53.

(tj. do nabytí účinnosti ZSS), kraj v samostatné působnosti zřizoval a spravoval zařízení sociální péče a ústavy sociální péče, které vykonávaly diagnostickou službu, rozhodoval o přijetí do ústavů sociální péče, které spravoval, o ukončení pobytu v nich, o přemístění do jiných ústavů, které spravoval, o úhradě za služby v ústavech poskytované a o případné úhradě za služby poskytované v ostatních zařízeních sociální péče, pokud je spravoval, jakož i rozhodoval o poskytování pečovatelské služby, kterou zabezpečoval a o úhradě za ni. Dle ust. § 14 odst. 2 krajského zřízení v redakci do 31. 12. 2002 kraj pečoval v rámci samostatné působnosti zejména o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče.

Z těchto důvodů a v souladu s tradičním členěním úkolů územní samosprávy zmiňuje důvodová zpráva k ZSS (tisk PS PČR č. 1102, 2005, zvláštní část), že ust. § 93 upravuje okruh působností krajů v samostatné působnosti. ZSS zde sice výslovně nezmiňuje, že se jedná o samostatnou působnost kraje, to však nevadí. Dle ust. § 4 krajského zřízení platí, že pokud nevyplývá ze zákona, který upravuje působnost samosprávných celků, že jde o přenesenou působnost, jde o samostatnou působnost. Ust. § 5 ZSS řeší působnost v oblasti sociálních služeb. Jedná-li se v těchto případech o nepřímý výkon státní správy, pak se jedná o výkon přenesené působnosti. Tím je např. povinnost kraje přeposlat účelově určené finanční prostředky jednotlivým registrovaným poskytovatelům sociálních služeb v souladu se zpracovanými střednědobými plány rozvoje sociálních služeb.⁶ Ust. § 93 písm. a) ZSS však upravuje, jak to zmiňuje důvodová zpráva: „Působnosti směřují zejména k aktivnímu zjišťování potřeb osob v oblasti sociálních služeb jak na území obce, tak území kraje, které vede ke zpracování plánů rozvoje sociálních služeb.“⁷ Tento výklad je dále podepřen právě ust. § 102 ZSS. Zatímco záležitosti samostatné působnosti vykonávají samosprávné jednotky zásadně vlastními prostředky (s možnými dotacemi ze státního rozpočtu), na zajišťování agend státní správy je povinen územním samosprávným celkům přispívat stát. Dle ust. § 29 odst. 2 krajského zřízení se jedná o příspěvek na výkon přenesené působnosti. Pokud by se v případech dle § 93 písm. a) ZSS mělo jednat o nepřímý výkon státní správy, pak by výkon státní správy nemohl být financován formou dotací, byť by na poskytnutí dotace měl kraj právní nárok. Z uvedeného vyplývá, že kraj vykonává působnost dle ust. § 93 písm. a) ZSS v samostatné působnosti. Jedná se o tzv. samostatnou působnost obligatorní, tedy případ, kdy kraj je povinen tyto úkoly splnit. S ohledem na obligatornost zadaných

úkolů je v ust. § 102 ZSS zmíněno: „se krajům poskytne dotace.“ Na rozdíl od ustanovení § 104, 105 ZSS je tak vyjádřen nárok na její poskytnutí.⁸

Prevence, registrace a správní trestání

Ač ZSS nestanoví přímo v ust. § 93 písm. a) ZSS způsob, jakým by měl kraj zajistit plnění povinnosti, vyplývá tento způsob ze související úpravy. Tak především kraj by měl před zpracováním plánů rozvoje sociálních služeb a povolením registrace konkrétním poskytovatelům sociálních služeb provést analýzu stávajících zdrojů a potřeb a připravit strategii zajišťování a rozvoje sociálních služeb (tzv. programovací úkon). Tato strategie by měla počítat nejenom s (prostým) pokrytím poptávky po sociálních službách v kraji, ale měla by též preventivně reagovat na výpadek některých poskytovatelů sociálních služeb. Může se jednat o dočasné přerušování v poskytování sociálních služeb i přerušování dlouhodobé. ZSS ukládá kraji jednat v případech dle ust. § 93 písm. a) ZSS. Pro tento mandatorní případ by měl kraj rozpracovat plány náhradního řešení. Kraj by však měl být připraven na pomoc v poskytování sociálních služeb občanům kraje též v dalších méně naléhavých případech. Kraj by měl jako řádný hospodář též vytvářet finanční rezervy pro tyto případy.

Dvě výslovně zmíněné skutkové situace dle § 93 písm. a) ZSS (ukončení poskytování sociálních služeb z důvodu zrušení registrace a pozbytí platnosti jeho registrace) dále úzce souvisí s tím, že kraj je nejenom hlavním plánovacím místem pro oblast poskytování sociálních služeb, ale působí též jako obecný registrační orgán. Kraj je tak vybaven nástrojem pro naplnění připravených a řádně schválených plánů rozvoje sociálních služeb.

Kraj je oprávněn rozhodovat o oprávnění k poskytování sociálních služeb formou registrace.⁹ Kraj je takto jako registrující orgán oprávněn přezkoumat splnění podmínek registrace, kterými mimo jiné je dostatečné materiální, technické a personální zázemí pro poskytování sociálních služeb. Žadatelé tak musí svědčit vlastnické nebo jiné právo k objektu nebo prostorám, v nichž budou poskytovány sociální

⁵ Správní právo, 7. vydání, 2009, s. 161–164.

⁶ Srov. Ust. § 101 odst. 3 ZSS a dále tisk PS PČR č. 1102, 2005, obecná část, bod 2.6 písm. b).

⁷ Tisk PS PČR č. 1102, 2005, zvláštní část, komentář k § 93 a 94.

⁸ K tomu především K. Koldinská in Petr Tröster a kolektiv: Právo sociálního zabezpečení, 5. vydání, C. H. Beck, 2010, s. 310.

⁹ Výjimku tvoří pouze poskytovatelé sociálních služeb, u nichž je zřizovatelem Ministerstvo práce a sociálních věcí.

služby, žadatel je povinen mít zajištěny materiální a technické podmínky odpovídající druhu poskytovaných sociálních služeb a v neposlední řadě nesmí být na majetek fyzické nebo právnické osoby, která je žadatelem o registraci, prohlášen konkurs nebo proti ní nesmí být zahájeno konkursní nebo vyrovnací řízení anebo návrh na prohlášení konkursu zamítnut pro nedostatek majetku. Žádost o registraci musí dále obsahovat např. popis personálního zajištění poskytovaných sociálních služeb a plán finančního zajištění sociálních služeb.

Na kraji je dále, aby průběžně prováděl kontrolu a vyhodnocování plnění plánů s cílem optimalizovat síť sociálních služeb na území obce a kraje a jejich dostupnosti pro klienty. Za tím účelem je kraj nadán též sankční pravomocí. Právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že poskytuje sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování podle § 78 odst. 1 ZSS, neposkytuje sociální služby v rozsahu stanoveném v rozhodnutí o registraci podle § 81 odst. 2 ZSS či nesplní ve lhůtě stanovené registrujícím orgánem opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole registračních podmínek podle § 82a odst. 2 ZSS. Kraj je konečně jako registrující orgán oprávněn ve zvlášť závažných případech zakročit a rozhodnout o zrušení registrace. Kraj je tak konkrétně povinen rozhodnout o zrušení registrace, jestliže poskytovatel sociálních služeb přestane splňovat podmínky uvedené v ust. § 79 a 80 ZSS (podmínky registrace a sjednání pojištění), poskytovateli sociálních služeb byla uložena sankce za správní delikt v případě zvlášť závažného porušení povinnosti stanovené poskytovatelům sociálních služeb, poskytovatel sociálních služeb nesplňuje standardy kvality (ust. § 99 ZSS) a k nápravě nedošlo ani na základě uložených opatření při inspekci sociálních služeb, nebo poskytovatel sociálních služeb požádá o zrušení registrace; tato žádost musí být podána nejméně 3 měsíce přede dnem ukončení činnosti.

Závěr

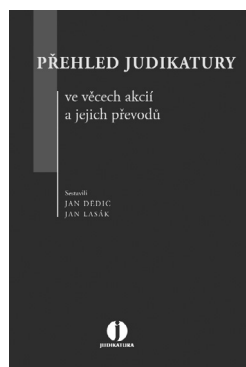
Kraj vykonává působnost dle ust. § 93 písm. a) ZSS v samostatné působnosti. Jedná se o tzv. samostatnou působnost kraje obligatorní, tedy případ, kdy kraj je povinen tyto úkoly splnit. Náklady vzniklé při zajišťování povinnosti pokračovat v poskytování sociálních služeb dle ust. § 93 písm. a) se krajům hradí formou dotace. Na poskytnutí dotace dle ust. § 102 ZSS má kraj právní nárok.

Na povinnost založenou ust. § 93 písm. a) ZSS je možno reagovat jednak preventivně, jednak v rámci registračního řízení a správního trestání. Strategie zajišťování a rozvoje sociálních služeb zpracovaná předem krajem by měla počítat nejenom s (prostým) pokrytím poptávky po sociálních službách v kraji, ale měla by též preventivně reagovat na výpadek některých poskytovatelů sociálních služeb dle ust. § 93 písm. a) ZSS v poskytování sociálních služeb a obsahovat plány náhradního řešení pro tyto případy. Kraj by měl jako řádný hospodář též vytvářet finanční rezervy pro tyto případy. V rámci registračního řízení by mělo být vyloučeno, že bude povoleno poskytování sociálních služeb takovému provozovateli, který již od počátku porušuje podmínky registrace či který není na provozování sociálních služeb připraven materiálně nebo personálně.

Koncepčně pak lze doporučit, aby ZSS explicitně upravil pravomoc kraje jednat vrchnostenskými prostředky během zajišťování pokračování v poskytování sociálních služeb dle ust. § 93 písm. a) ZSS. V praxi se totiž ukázala být naivní představa, že kraje budou schopny samy, případně ve spolupráci s ostatními poskytovateli sociálních služeb pokračovat v poskytování sociálních služeb těm, kteří se nacházejí v bezprostředním ohrožení svých práv a zájmů a přitom nejsou schopni si sami zajistit pokračující poskytování sociálních služeb.

Publikace nakladatelství Wolters Kluwer ČR, a. s.

www.wkcr.cz



Přehled judikatury ve věcech akcií a jejich převodů

Jan Dědič, Jan Lasák

Přehled judikatury nabízí téměř 100 rozhodnutí vztahujících se k problematice akcií jako zaknihovaných cenných papírů, jakož i uplatňování práv z těchto účastnických cenných papírů. Přehled je rozdělen do tří částí, z nichž první charakterizuje akcii jako cenný papír, druhá část se zabývá smlouvami o převodu akcií, třetí pak představuje jiné způsoby nabytí akcií. Jednotlivé části jsou dále členěny a zabývají se podobou, vydáváním a uplatněním práv z akcií. Problematika smlouvy o převodu akcií zahrnuje rovněž rubopisy, odstoupení od smlouvy, omezení převodů (včetně korporátních omezení) a další, tak aby byly zahrnuty všechny podstatné oblasti. Každé rozhodnutí je zpracováno do podoby standardního judikátu, případně je doplněno poznámkou komentující závěry příslušného rozhodnutí. Publikace obsahuje věcný rejstřík a rejstřík ustanovení.

Cena 285 Kč včetně DPH 14 %, stran 192, vazba brožovaná