

WP1_Legislativní analýza

Projekt: TB05MPSV006 – Výzkum spolupůsobení přenesené a samostatné působnosti subjektů veřejné správy při zajišťování dostupnosti sociálních služeb a sociální práce

Popis této aktivity:

Předmětem analýzy budou ustanovení §92 - §96 zákona 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů a §64 a §65 zákona 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a souvisejících relevantních předpisů vztahujících se k výkonu činností sociální práce v přenesené působnosti se zřetelem na potenciál této právní úpravy dosahovat jejího účelu v praxi.

Dílčí výstup projektu TB05MPSV006, neprošlo jazykovou úpravou.

Tento výstup byl vytvořen s finanční podporou TA ČR.

Obsah

Seznam zkratk.....	3
Právo na „sociální práci“ a sociální služby jako veřejné subjektivní právo jednotlivce	4
Samostatná a přenesená působnost v oblasti sociální práce a sociálních služeb	5
Samostatná působnost obcí a krajů.....	6
OBCE.....	7
KRAJE.....	9
Přenesená působnost obcí a krajů - rozdíly v samostatné a přenesené působnosti	11
Přenesená působnost obcí	13
Přenesená působnost obcí I. typu	13
Přenesená působnost obcí II. typu – pověřené obecní úřady a újezdní úřady.....	14
Přenesená působnost obcí III. typu – obce s úřadem s rozšířenou působností	15
Přenesená působnost kraje	18
Agenda registrací poskytovatelů sociálních služeb	18
Agenda správních deliktů	18
Agenda dle §93 ZSS	18
Agenda koordinace poskytování sociálních služeb a realizace a koordinace činnosti sociální práce	19
Povinnost zaměstnávat sociální pracovníky na obcích a krajích	21
Závěr.....	23
Použitá literatura	24

Seznam zkratek

Kontrolní řád - zákon č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů

KZř nebo taky **krajské zřízení** – zákon č. 129/2000 Sb. zákon o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

OZř nebo taky **zákon o obcích**- zákon č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

SŘ nebo taky **správní řád** – zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů

ZSS nebo taky **zákon o sociálních službách** – zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

Listina základních práv a svobod – Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústava - Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

ZoPHN nebo **zákon o pomoci v hmotné nouzi** - zákon č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

ZOdpšk – zákon č 82/1998 Sb. **o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem** a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí

Právo na „sociální práci“ a sociální služby jako veřejné subjektivní právo jednotlivce

Sociální práce a speciálně sociální služby spadají pod tzv. **veřejné služby**, případně v současnosti v návaznosti na právo EU je důležité podřazení sociálních služeb pod pojem **služby obecného zájmu**, což má své důsledky pro oblast financování¹.

Velmi zjednodušeně lze říci, že se jedná o služby pro blaho všech, tj. jsou zřizovány ve veřejném či obecném zájmu k zabezpečení potřeb veřejnosti. Oproti ostatním veřejným službám, jako je školství, zdravotnictví, veřejná doprava a další, spadají do systému sociálního zabezpečení.

S rozvojem sociálních práv ve společnosti se vyvinulo právo jednotlivce na sociální zabezpečení, které je upraveno již ve *Všeobecné deklaraci lidských práv* a dále v *Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech*, *Evropské sociální chartě* (zejména v člancích 13 a 14²) a zčásti i v *Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením*.

Ve vnitrostátním právu jsou sociální práva – právo na sociální zabezpečení primárně zakotvena v *Listině základních práv a svobod* a to ve IV. hlavě, která kromě jiných práv vymezuje v článku 30 i právo každého, kdo je v hmotné nouzi, na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se lze tohoto práva domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Uplatnitelnost sociálních práv jednotlivce, a tedy i „práva na sociální práci“ a sociální služby, a tomu odpovídající povinnosti státu a jejich vymahatelnost je proto komplikovaná a bývá předmětem právních diskusí.

Průlomové rozhodnutí v této oblasti učinil Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku č. j. 4 Ads 134/2014-29 ze dne 30. října 2014 konstatoval, že právo zdravotně postižených osob (analogicky pak i jinak potřebných osob) na pomoc veřejné moci v situacích, kdy si nejsou schopni zajistit základní životní podmínky, je zahrnuto v právu na pomoc v hmotné nouzi ve smyslu čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jedná se o závazek veřejné moci k určitému plnění. Obsah tohoto sociálního práva je stanoven v zákonech, které jej upravují a rovněž v rámci přijatých mezinárodních smluv, které mají na základě čl. 10 Ústavy přednost před zákonem.

Ohledně způsobu, kterým se toto plnění má zajišťovat, mají orgány veřejné moci širokou míru uvážení a jejich volba je determinována disponibilními prostředky, vědeckým poznáním a technickým pokrokem i politickým rozhodnutím. Volnost úvahy orgánů veřejné moci při realizaci sociálního práva je limitována nutností respektování esenciální podstaty tohoto práva a požadavkem na rovnost lidí v jejich důstojnosti, a dále požadavky nediskriminace a racionality (tj. zákaz svévole). V tomto smyslu a rozsahu se jedná o veřejné subjektivní právo, které představuje i soudně vymahatelný nárok vůči veřejné moci.

Právo občanů na poskytování sociální práce a sociálních služeb tedy vychází z Ústavou zaručeného práva na sociální zabezpečení. Zákoně je toto právo upraveno zejména zákonem č. 108/2006 Sb. o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů a v dalších zákonech, které budou následně předmětem analýzy.

¹ Více k zařazení sociálních služeb mezi služby obecného zájmu a další důsledky pro oblast financování sociálních služeb v právní analýze Holec, Zuska & Partneři (2011).

²čl. 13 Evropské sociální charty zakládá právo na sociální pomoc a čl. 14 upravuje poskytování sociálních služeb.

Samostatná a přenesená působnost v oblasti sociální práce a sociálních služeb

Sociálním právům jako veřejnému subjektivnímu právu osob na druhé straně zodpovídá aktivní povinnost státu – veřejné moci je naplňovat. Stát může tuto svojí povinnost vykonávat různými způsoby.

Od zavedení jednotného systému sociálního zabezpečení zákonem č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, to byl pouze stát, který poskytoval sociální práci i sociální služby jako součást veřejné správy (více viz Matoušek, 2007). Se změnou režimu nastalo otevření i v této oblasti. Situace, kdy byl stát majoritním poskytovatelem těchto služeb, následně skončila se zrušením okresních úřadů. V souvislosti s jejich zánikem se část kompetencí decentralizovala a stát je svěřil do rukou územní samosprávy – obcím a krajům.

V oblasti sociálních služeb zůstala tzv. státní správa zachována správním orgánům – Ministerstvu práce a sociálních věcí, Úřadu práce ČR a krajským a obecním úřadům v tzv. přenesené působnosti.

Byla vytvořena koncepce, na základě které stát i nadále určuje podmínky pro poskytování sociálních služeb, není však již (až na výjimky) poskytovatelem sociálních služeb. Úlohou státu je podporovat regionální a místní samosprávy v tom, aby byly schopny hodnotit souhrn potřeb jejich obyvatel a na tomto základě vytvářet typově a územně dostupné sítě služeb. Stát vytváří střednědobé strategie, ve kterých stanovuje své priority v oblasti dostupnosti a kvality sociálních služeb (důvodová zpráva k ZSS).

Při obnovení samosprávy se uplatnil model tzv. smíšené územní správy, v rámci kterého obce a kraje nespravují pouze své vlastní záležitosti (což je jich tzv. samostatná působnost), ale zároveň se vedle samosprávy přenesl na obce a kraje také výkon státní správy (dříve příslušející tehdejšími okresními úřadům) do tzv. přenesené působnosti obcí a krajů³.

Obecně byl ze zrušených okresních úřadů přenesen výraznější rozsah působnosti na obce a ty se podle rozsahu přenesené působnosti začaly kategorizovat do třech typů:

1. „pověřenostní kategorie“ – obce s „běžnými“ obecními úřady – obce I. stupně (6300 obcí),
2. obce s „pověřenými úřady“ - obce II. stupně (383 obcí), upravené v § 64 OZř,
3. obce s ještě vyšším pověřením – obce s rozšířenou působností - obce III. stupně (205 obcí), upravené v §66 OZř.

Vždy je nutné diferencovat nejen mezi jednotlivými kategoriemi obcí, ale zohledňovat i rozdílně disponované správní obvody pro jednotlivé úrovně přenesené působnosti. Správní obvod obce s rozšířenou působností totiž zahrnuje území všech obcí I. a II. stupně ve věcech, které jsou stanoveny jako působnost obce s rozšířenou působností. Zároveň obec III. stupně vykonává i agendu jako obec II. správního stupně, ale již na menším správním obvodě a taky působnost obce I. stupně na ještě menším – vlastním správním obvodě. Proto je nutné pečlivě zkoumat o jaký typ působnosti (resp. pro úřad jaké pověřenostní kategorie) se jedná a podle toho určit i správní obvod pro výkon dané působnosti.

³Ústavním základem tohoto tzv. smíšeného modelu územní veřejné správy uplatňovaného nejen na úrovni obcí, ale i krajů, je čl. 105 Ústavy, který stanoví, že orgánům (územní) samosprávy lze svěřit výkon státní správy, stanoví-li tak zákon.

V rámci vztahů mezi obcemi se nejedná o „stupňovité“ uspořádání – v zákoně nejsou konstruovány vztahy nadřízenosti a podřízenosti mezi jednotlivými kategoriemi obcí. Obce jsou základní územní samosprávný celek, který tvoří pouze jeden instanční prvek bez ohledu na jejich „pověřenostní úroveň“ – ta se týká pouze diferenciaci působnostně rozdílného svěřeného výkonu státní správy. Obec III. typu proto nemá žádné metodické ani kontrolní pravomoci vůči obcím I. typu – vyšší instance u všech typů obcí je kraj.

Obecně měla decentralizace moci na územní samosprávu za cíl přiblížit veřejnou správu občanům. V oblasti sociální práce bylo hlavním cílem vytvořit optimální podmínky pro uspokojování oprávněných potřeb osob (prostřednictvím sociální práce a také přes dostupné a kvalitní sociální služby). Přenesení pravomocí na územní samosprávu má za cíl přiblížit rozhodování co nejbližší k potřebným osobám. Při přenesení pravomocí bylo zohledňováno rovněž právo na samosprávu obcí a krajů, kdy má samospráva právo rozhodovat o vlastních záležitostech, mezi ně patří i naplňování sociálních potřeb osob žijících v daném samosprávném celku.

Na druhé straně je však povinností státu obstarat některé záležitosti a garantovat některá práva a nést za jejich naplňování odpovědnost (např. prevence vzniku a šíření sociálně patologických jevů, řešení situace obzvláště ohrožených cílových skupin – jako jsou např. oběti trestné činnosti). Proto byly některé záležitosti ponechány státní moci a byly samosprávním orgánům svěřeny v tzv. přenesené působnosti, kde může stát ve vyšší míře intervenovat.

Obcím a krajům byla přesunuta působnost v sociální oblasti jak do samostatné, tak i do přenesené působnosti, což přináší vyšší nároky na citlivé rozlišování těchto působností, a to i s ohledem na to, že činnosti v rámci obou působností vykonávají často stejní pracovníci.

Při rozlišování samostatné a přenesené působnosti platí základní pravidla dané jak v § 8 zákona o obcích, tak obdobně i v § 4 krajského zřízení. Ty stanoví, že:

Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí (krajů) a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce (kraje), platí, že jde vždy o samostatnou působnost⁴.

V rámci přenesené působnosti je nutné dále rozlišovat i jednotlivé typy pověřenostní úrovně, které budeme dále v analýze zohledňovat.

Samostatná působnost obcí a krajů

Obecně je samostatná působnost obce charakterizována v § 7 odst. 1 zákona o obcích, a to jako samostatná správa vlastních záležitostí obce (obdobně v § 2 KZř u krajů), kdy „samostatnost“ znamená větší míru volnosti při rozhodování ve srovnání s přenesenou působností.

Obce i kraje mají formu veřejnoprávních korporací, disponují vlastním majetkem, sestavují si samostatně rozpočet, podle kterého hospodaří. V právních vztazích vystupují vlastním jménem a nesou právní odpovědnost, která z těchto vztahů vyplývá.

⁴ Toto zákonné pravidlo rozdělování působnosti bylo prolomeno Usnesením Ústavního soudu ze dne 10. července 2007 sp. zn. II. ÚS 995/07, kdy ústavní soud judikoval, že navzdory tomu, že veřejné opatrovnictví bylo v občanském zákoníku svěřeno obci a bylo považováno za výkon samostatné působnosti obce, podle ústavně konformního výkladu se musí jednat o výkon přenesené působnosti. Primárně je to totiž stát, který je vůči osobě zbavené způsobilosti k právním úkonům (podle současné právní úpravy omezené ve svéprávnosti) povinován ochranou jejích základních práv, tj. konkrétně zajistit jí kvalifikované zastupování v právních vztazích. Stát omezuje osoby ve svéprávnosti a je to následně stát, který je povinen vykonávat funkci opatrovníka. Naplňování obdobného principu je proto nutné zvažovat i v jiných záležitostech.

„Samostatnost“ při výkonu záležitostí samosprávného celku ale není úplně absolutní. Obce a kraje se podle § 35 odst. 3 OZř (resp. § 8 odst. 1 KZř) při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem a v návaznosti na čl. 10 Ústavy i mezinárodními smlouvami a Evropským právem, které mají přednost před zákonem. V ostatních záležitostech se řídí též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona (typicky nařízeními vlády).

Výkon samostatné působnosti je *subjektivním právem* územních samosprávných celků, stát (jeho orgány) může do rámce samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy)⁵.

OBCE

V oblasti samostatné působnosti platí, že všechny obce jsou si „rovny“. *De iure* mají rozsah samostatné působnosti stejný, bez ohledu na jejich velikost, počet obyvatel, případně pověřenostní úroveň v přenesené působnosti. Fakticky se však „rozsah samosprávy“ výrazně liší především v závislosti na množství finančních prostředků, se kterými daná obec disponuje, a v návaznosti na odlišnost potřeb – problémů, které obce řeší.

Rozsah samostatné působnosti je v zákoně o obcích poměrně široce vymezen. Ustanovení § 35, odst. 1 OZř stanoví, že:

Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

V § 35, odst. 2 OZř je specifikováno, že do samostatné působnosti patří zejména *péče v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů.*

V rámci takto široce nastavené působnosti v oblasti sociální péče jsou v zákoně o sociálních službách – v § 94 stanoveny povinnosti obce v samostatné působnosti:

- a) *zjišťuje potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území,*
- b) *zajišťuje dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území,*
- c) *spolupracuje s dalšími obcemi, kraji a s poskytovateli sociálních služeb při zprostředkování pomoci osobám, popřípadě zprostředkování kontaktu mezi poskytovatelem a osobou⁶,*
- d) *může zpracovat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s krajem, poskytovateli sociálních služeb na území obce a za účasti osob, kterým jsou poskytovány sociální služby,*
- e) *spolupracuje s krajem při přípravě a realizaci střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje; za tím účelem sděluje kraji informace o potřebách poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na území obce, o možnostech uspokojování těchto potřeb prostřednictvím sociálních služeb a o jejich dostupných zdrojích,*
- f) *spolupracuje s krajem při určování sítě sociálních služeb na území kraje; za tím účelem sděluje kraji*

⁵Více o možnostech zásahů státu formou kontroly a dozoru v části analýzy o základních rozdílech mezi samostatnou a přenesenou působností.

⁶ Tomu odpovídá právo osoby podle § 90 ZSS, který stanoví, že osoba může požádat obec, ve které má trvalý nebo hlášený pobyt, o zprostředkování možnosti poskytnutí sociální služby anebo o zprostředkování kontaktu s poskytovatelem sociálních služeb.

informace o kapacitě sociálních služeb, které jsou potřebné pro zajištění potřeb osob na území obce a spoluvytváří podmínky pro zajištění potřeb těchto osob.

Zákon o sociálních službách pro obce v samostatné působnosti vyčleňuje zejména sociální práci na makro úrovni – obce mají monitorovat potřeby, zabezpečovat dostupnost informací a spoluvytvářet koncepce – plány rozvoje sociálních služeb. Kromě zprostředkování pomoci osobám podle písmena c) se nejedná o přímou sociální práci s jednotlivcem.

V oblasti plánování rozvoje sociálních služeb je pro obce stanovena pouze povinnost spolupracovat s krajem na tvorbě krajského plánu - zejména mu sdělovat potřebné informace. Ustanovení písm. d) stanovuje pro obce pouze fakultativní možnost zpracování střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb obce (tzv. komunitního plánu obce). Obce si mohou pro potřeby efektivního plánování ustanovovat výbory zastupitelstva (např. Výbor pro komunitní plánování v oblasti sociálních služeb).

Kromě těchto vyjmenovaných obligatorních úkolů v oblasti sociálních služeb, mají obce další tzv. fakultativní možnosti v oblasti vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče. Pro zajištění výkonu samostatné působnosti může obec sama poskytovat sociální služby, nebo může zakládat a zřizovat právnické osoby (podle § 35a OZř), které sociální služby poskytují. Nejčastěji bývají obce zřizovateli pobytových služeb pro cílovou skupinu seniorů (domovů pro seniory, domovů se zvláštním režimem) a terénních služeb (zejména pečovatelské služby). Agenda řešená obcemi a týkající se sociální oblasti může zasahovat i do dalších oblastí (například v oblasti sociálního bydlení, pomoci při zprostředkování péče ve zdravotnických zařízeních, sociálně-zdravotní lůžka, hospicová péče apod.).

I s ohledem na různorodost obcí a jejich podmínek (zejm. velikost obce, množství disponibilních finančních prostředků, politické zaměření volených zástupců a důležitosti, jakou přikládají sociální oblasti), se různí i jejich zaangažovanost v této oblasti.

V menších obcích jsou obvykle zajišťovány činnosti obecního úřadu s pomocí relativně nízkého počtu pracovníků, přičemž sociálního pracovníka nebývá často součástí tohoto týmu zaměstnanců⁷. Někdy je obecní úřad reprezentován pouze volenými zástupci a nezaměstnává žádné administrativní pracovníky. Poměrně složitá sociální práce na makro rovině bude v těchto podmínkách pravděpodobně vykonávána na nižší, spíše administrativní úrovni a oblast rozvoje sociální péče bude celkově více na okraji zájmu. U větších obcí, s kvalifikovaným personálním obsazením je v tomto ohledu situace příznivější, a to i z hlediska možnosti využití informací získaných na základě výkonu přenesené působnosti v oblasti sociální práce.

Zákon o sociálních službách, i s ohledem na rozdílnou situaci obcí, proto klade na obce v samostatné působnosti menší obligatorní požadavky a samostatná působnost se uskutečňuje zejména na bázi fakultativních možností.

⁷ K povinnosti zaměstnávat sociální pracovníky na obecním a krajském úřadě viz kapitola *Povinnost zaměstnávat sociální pracovníky na obcích a krajích*.

KRAJE

Rozsah samostatné působnosti kraje je stanoven v § 14 KZř, který do samostatné působnosti kraje řadí záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Jedná se o poměrně širokou oblast působení, kterou si mohou kraje fakultativně ošetřit.

Zákon o sociálních službách ve svém § 95 svěřuje krajům zásadní působnost v oblasti sociálních služeb. Podle něj kraj:

- a) *zjišťuje potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území,*
- b) *zajišťuje dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území,*
- c) *spolupracuje s obcemi, s dalšími kraji a s poskytovateli sociálních služeb při zprostředkování pomoci osobám, popřípadě zprostředkování kontaktu mezi poskytovatelem a osobou,*
- d) *zpracovává střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s obcemi na území kraje, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci osob, kterým jsou poskytovány sociální služby, a informuje obce na území kraje o výsledcích zjištěných v procesu plánování; při zpracování plánu kraj přihlíží k informacím obce sděleným podle § 94 písm. e) a k údajům uvedeným v registru podle § 85 odst. 5,*
- e) *sleduje a vyhodnocuje plnění plánů rozvoje sociálních služeb za účasti zástupců obcí, zástupců poskytovatelů sociálních služeb a zástupců osob, kterým jsou sociální služby poskytovány,*
- f) *informuje ministerstvo o plnění plánů rozvoje sociálních služeb,*
- g) *zajišťuje dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb,*
- h) *určuje síť sociálních služeb na území kraje; přitom přihlíží k informacím obcí sděleným podle § 94 písm. f).*

Dále podle ustanovení § 101a odst. 2 ZSS kraj rozhoduje o poskytnutí finančních prostředků z dotace poskytovatelům sociálních služeb. O poskytnutí finančních prostředků na jednotlivé sociální služby a jejich výši rozhoduje zastupitelstvo kraje v souladu s podmínkami stanovenými zastupitelstvem kraje.

Kraje mohou stejně jako obce pro zajištění výkonu samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby (§ 14, odst. 4 KZř). Kraj je častým zřizovatelem sociálních služeb.

Rozsáhlá působnost krajů v oblasti plánování a zabezpečování dostupnosti sociálních služeb je v synergickém efektu s jejich přenesenou působností v oblasti registrace poskytovatelů sociálních služeb a kontroly dodržování registračních podmínek.

Kraje získaly do samostatné působnosti zásadní povinnost zajistit dostupnost poskytování sociálních služeb (podle písmena g). Základním nástrojem k zajištění územní a typové dostupnosti sociálních služeb je **strategické plánování rozvoje sociálních služeb** formou střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb. Ten je definován v § 3 písm. h) jako:

strategický dokument obce nebo kraje schválený na dobu 3 let, který je výsledkem aktivního zjišťování potřeb osob na území obce nebo kraje a hledání způsobů jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů; jeho obsahem je souhrn a výsledky podkladových analýz a dat, popis způsobu zpracování plánu včetně vymezení spolupráce s obcemi, s poskytovateli sociálních služeb a osobami, kterým jsou sociální služby poskytovány, popis a analýza dostupných zdrojů a potřeb osob, kterým jsou sociální služby určeny, včetně ekonomického vyhodnocení, strategie zajišťování a rozvoje sociálních služeb obsahující popis budoucího žádoucího stavu a opatření, jejichž prostřednictvím by mělo být tohoto

stavu dosaženo, povinnosti zúčastněných subjektů, postup sledování a vyhodnocování plnění plánu včetně způsobu, jakým lze provést změny v poskytování sociálních služeb a způsob zajištění sítě sociálních služeb na území kraje; střednědobý plán rozvoje sociálních služeb může být doplněn akčními plány zpracovanými na období jednoho roku, které vycházejí ze střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb.

Nejsou stanoveny další upřesňující podmínky ohledně způsobu sestavování plánu – např. s jakým typem obcí má kraj spolupracovat (jestli se všemi typy obcí, nebo jen s většími obcemi, tj. s obecním úřadem s rozšířenou působností), nejsou stanoveny podmínky výběru zástupců poskytovatelů sociálních služeb a zástupců osob, kterým jsou poskytovány sociální služby. Kraje si mohou stanovit samy procesní podmínky tvorby plánu. Důležité je však zachování spolupráce obcí a krajů a účast všech subjektů angažovaných v sociálních službách (uživatelů, poskytovatelů, organizací a skupin zastupujících zájmy uživatelů) na tvorbě plánů rozvoje sociálních služeb (důvodová zpráva k ZSS).

Tvorba kvalitního střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb je zásadní pro naplňování povinnosti zabezpečit dostupnost poskytování sociálních služeb. Musí se opírat o kvalitní aktivní zjišťování potřeb a dokázat na ně adekvátně odpovědět. Již v úvodu analýzy jsme rozebírali, že právo na sociální služby je veřejné subjektivní právo jednotlivce a kraje mají povinnost je naplnit. V případě nesplnění této povinnosti mají i jednotlivci právo kraj žalovat.

Součástí střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje je stanovení **sítě sociálních služeb**. Tu ZSS v § 3, písm. i) definuje jako:

souhrn sociálních služeb, které v dostatečné kapacitě, náležitě kvalitě a s odpovídající místní dostupností napomáhají řešit nepříznivou sociální situaci osob na území kraje a které jsou v souladu se zjištěnými potřebami osob na území kraje a dostupnými finančními a jinými zdroji.

Jedná se tedy o souhrn těch registrovaných sociálních služeb (a jejich určených kapacit), které působí na území kraje a odpovídají na identifikované potřeby osob. Kraj vyhodnotí, které z registrovaných sociálních služeb splňují parametry pro zařazení do této sítě. Parametry by se měly zakládat na hodnocení služby jako nezbytné, potřebné, dostupné, efektivní, kvalitní.

Zařazení do sítě sociálních služeb je pro poskytovatele sociálních služeb klíčové, protože je předpokladem pro získání veřejné podpory. Zařazení do sítě samo o sobě sice není deklarací výše finanční podpory, ale poskytovatel získává stabilnější postavení a jistotu, že určitou finanční podporu⁸ obdrží (v závislosti na dotačních nebo zadávacích řízeních).

Rozhodování o zařazení jednotlivých sociálních služeb do sítě sice spadá pod samostatnou působnost kraje a jedná se o politické rozhodnutí, nemůže ale být svévolné. Kraj má prostor na uvážení, ale musí být dodržena pravidla rozhodování, tak jak je objasnil i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí č. j. 4 Ads 134/2014-29, které jsme blíže popsali v úvodě analýzy. Procesně rozhodnutí o zařazení do sítě sociálních služeb probíhá v rámci zpracovávání střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb, kterého je stanovení sítě součástí. Stanovení sítě tudíž není samostatným politickým rozhodnutím, ale musí odpovídat zjištěným potřebám na území kraje a musí být v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb.

⁸ Tato finanční podpora může být ve formě vyrovnávací platby/dotace či příspěvku ve smyslu Rozhodnutí Komise (EU) č. 2012/21/EU, o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování EU na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu.

V sociální oblasti jsou téměř všechny povinnosti krajů a obcí v samostatné působnosti stanoveny tak, že jsou navázány na vzájemnou spolupráci obcí a krajů. Je to logický důsledek toho, že oblast dostupnosti sociálních služeb a celkově sociální oblast je tak náročná a rozsáhlá záležitost, že si ji obce nedokážou ošetřit samostatně, a musí se koordinovat na vyšší úrovni. Zároveň však kraje potřebují výraznou součinnost při zjišťování potřeb a plánování rozvoje sociálních služeb, tak aby byly naplněny potřeby jednotlivých občanů.

Podoba a forma spolupráce není zákonně upravená a je závislá na dohodě krajů a obcí. Vztah obcí a krajů nemá v samostatné působnosti vrchnostenský charakter, kraje nesmí obcím nic nařizovat nad rámec zákona. Naopak mají povinnost s obcemi předem projednat (pokud je to možné) opatření dotýkající se jejich působnosti (na základě § 14 odst. 5 KZř a obdobně i § 13 OZř). Obce a kraje jsou si vzájemně autonomní⁹ a vykonávají si své vlastní záležitosti nezávisle.

Přenesená působnost obcí a krajů - rozdíly v samostatné a přenesené působnosti

Mezi výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí a krajů je několik zásadních rozdílů.

Za prvé, samostatná působnost je záležitostí územních samosprávních celků. Existuje relativně široká volnost volených zástupců, aby rozhodovali podle svých politických záměrů¹⁰. Do výkonu samosprávy (v samostatné působnosti) by stát měl co nejméně zasahovat. Primární je politická odpovědnost volených zástupců vůči svým voličům.

Přenesená působnost je naproti tomu výkonem státní správy. Jedná se i nadále o státní správu, která náleží státu, a územní samosprávě byl svěřen pouze její bezprostřední výkon. Stát má proto rozhodující postavení, centrálně ji řídí a určuje, jak má výkon přenesené působnosti vypadat.

Orgány obcí a krajů jsou při výkonu přenesené působnosti hierarchicky uspořádané a jsou v plném rozsahu podřízeny vyšším, nadřízeným orgánům veřejné správy, které vykonávají státní správu (obecní orgány jsou v případě přenesené působnosti podřízené krajským úřadům, krajské úřady ministerstvu).

Za druhé, s tím souvisí i vázanost právními normami. V rámci samostatné působnosti se musí orgány územní samosprávy řídit zákony (mezinárodními smlouvami, evropským právem) a dalšími právními předpisy vydanými na základě zákona (nařízení vlády, vyhlášky ministerstva).

Při výkonu přenesené působnosti se však již musí podle § 61, odst. 2 OZř (resp. § 30KZř) řídit vedle zákonů a jiných právních předpisů též usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy (např. doporučené postupy MPSV) a rovněž opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Rozdíly ve vázanosti podzákonými normami oproti samostatné působnosti obcí vyjadřují rozdílné právní podmínky výkonu samosprávy a státní správy a vyplývají především z nutnosti zajistit co možná jednotný výkon státní správy na celém území státu (Vedral, 2008).

⁹ Podle § 14, odst. 4 kraje nesmí zasahovat do samostatné působnosti obcí. Proti takovému zásahu může obec podat žalobu.

¹⁰ Volnost rozhodování v samostatné působnosti je však limitována základními zásady právního státu a zákazem svévole.

Za třetí, dodržování právních norem obcí a krajů je státem kontrolováno. Zásahy státu v tomto směru mohou podle zákona o obcích a zákona o krajích nastat v souvislosti s provedením dozoru (§ 123-128 OZř, resp. § 81-85 KZř) a kontroly (§ 129-129c OZř, resp. § 86-91a KZř).

Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti vykonává Ministerstvo vnitra. Zjistí-li rozpor se zákonem, Ministerstvo vnitra vyzve obec ke sjednání nápravy. Nejednala-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti daného aktu obce. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Pokud ani v této době obec nesjednává nápravu, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu návrh na zrušení daného aktu. Pokud se jedná o obecně závaznou vyhlášku, o jejím zrušení rozhoduje Ústavní soud. V případě jiných opatření orgánu obce v samostatné působnosti (např. usnesení, rozhodnutí) podá Ministerstvo vnitra návrh na jejich zrušení k příslušnému soudu v režimu správního soudnictví.

V případě dozoru nad výkonem přenesené působnosti je pověřen výkonem dozoru nad obcemi krajský úřad a nad kraji věcně příslušné ministerstvo. U nařízení platí obdobný postup jako u obecně závazných vyhlášek. V případě jiných aktů, tj. usnesení, rozhodnutí nebo opatření obce či kraje v přenesené působnosti však po bezvýsledné výzvě ke zjednání nápravy, ruší vadné akty¹¹u obcí krajský úřad a u krajů věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad.

Kontrolu výkonu samostatné působnosti vykonává rovněž Ministerstvo vnitra. O výsledcích se sepisuje protokol, proti kterému je možné podat námitky. V případě samostatné působnosti Ministerstvo vnitra může dát obcím (a krajům) pouze doporučení, jak sjednat nápravu. Kraje a obce si ale mohou vybrat samy, jakým způsobem sjednají nápravu nedostatků zjištěných při kontrole.

U přenesené působnosti má kontrola již jiný charakter. Kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí vykonává krajský úřad a krajský úřad je následně v sociální oblasti kontrolován věcně příslušným ministerstvem (MPSV). Pověřené kontrolní orgány mají za úlohu kontrolovat, jestli kontrolované orgány dodržují zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů a opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti. V případě přenesené působnosti mohou obce i kraje dostat od kontrolujícího orgánu uložená opatření, která jsou povinni splnit předepsaným způsobem, a zajistit nápravu nedostatků zjištěných při kontrole.

Další formou kontroly výkonu státní správy v přenesené působnosti orgány územních samosprávních celků (ne však samostatné působnosti) je institut veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv (podle zákona č. 349/1999 Sb. o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů) působí k ochraně osob před jednáním úřadů, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností.

Ochránce provádí na základě podnětu nebo z vlastní iniciativy šetření činnosti úřadů. I když shledá pochybení, nemá právo nahrazovat činnost orgánů státní správy a nemůže měnit nebo rušit jejich rozhodnutí. Může však požadovat sjednání nápravy (tj. aby samy zahájily řízení, odstranily nečinnost, vydaly rozhodnutí apod.). Pokud úřad nápravu nesjednává, ochránce může využít svých sankčních oprávnění, tj. informovat nadřízený úřad (není-li takový úřad, vládu) nebo informovat veřejnost včetně uvedení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.

¹¹Za vadné akty se považují akty, odporují-li zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnici ústředního správního úřadu nebo opatření věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu přijatého při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Za čtvrté, rozdíly jsou i v orgánech územně samosprávních celků, které danou působnost vykonávají.

Ve věcech patřících do samostatné působnosti obce rozhoduje podle § 84 odst. 1 OZř zastupitelstvo obce. Může zřizovat výbory (podle § 84 odst. 2 písm. l OZř), např. Výbor pro komunitní plánování atp. Výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti je rada obce (§ 99 a násl. OZř), která ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. Rada obce může rozhodovat i v některých oblastech přenesené působnosti, ale jen stanoví-li tak zákon¹². V sociální oblasti však rada obce nemá takovou zákonem stanovenou přenesenou působnost. Zastupitelstvo nebo rada obce může následně pověřit obecní úřad plněním úkolů v samostatné působnosti (podle § 109 odst. 3).

Naopak přenesenou působnost svěřenou obci vykonává zásadně obecní úřad (podle § 109 odst. 3 písm. b) OZř). Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu (je-li tato funkce zřízena) a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta. Toho volí zastupitelstvo obce z řad svých členů.

Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení. Rada má rovněž pravomoc na základě § 102 odst. 2 na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu a stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce a schvalovat organizační řád obecního úřadu.

Výkon přenesené působnosti zajišťuje tajemník obecního úřadu, který je i odpovědný starostovi za plnění úkolů obecního úřadu a to jak v samostatné působnosti, tak i přenesené působnosti. Funkce tajemníka musí být zřízena v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností (podle § 110 OZř).

Z pravomocí jednotlivých orgánů obce je zřetelné propojení mezi samostatnou a přenesenou působností. Volení zástupci mají možnost ovlivňovat chod úřadu – prostřednictvím rady obce ovlivňují organizační strukturu úřadu (rozdělení do odborů a náplně jejich činnosti), počet zaměstnanců, personální obsazení pozic vedoucích odborů. Starosta vybírá tajemníka úřadu, který následně úřad řídí. Obecní úřady plní úkoly jak v přenesené, tak i v samostatné působnosti a je věcí vedoucích, jak nastaví priority a náplně práce svých zaměstnanců.

Přenesená působnost obcí

V případě samostatné působnosti je věcí samosprávy, čím vším se bude fakultativně zabývat. Zákon o obcích proto jenom rámcově vymezuje obsah samostatné působnosti obce (zejména v § 35). V případě přenesené působnosti však musí být tato působnost zákonem přesně stanovena a není možné fakultativně rozšiřovat její rozsah. Ten je daný v různých zákonech a zákon obcí jenom obecně odkazuje na „věci, které stanoví zvláštní zákony“ (§ 61 odst. 1). Ze znění zákona musí být zároveň vždy jasné, jakému typu obcí, resp. obecnímu úřadu jakého rozsahu přeneseného pověření, je působnost svěřená.

Zvláštní zákony upravují působnost obcí v sociální oblasti v následujících záležitostech.

Přenesená působnost obcí I. typu

Na nejmenší obce, první kategorie pověření byl přenesen jenom omezený rozsah působnosti, kterou bychom mohli podřadit pod širší „sociální oblast“. Konkrétně mají obce I. typu v přenesené působnosti následující záležitosti:

¹² Například na základě § 102 odst. 2 písm. d) je radě svěřena přenesená působnost při vydávání nařízení obce, případně rada vydává v přenesené působnosti územní opatření podle zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

- vedou řízení dle ustanovení § 10 a 118 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů o ustanovení zvláštního příjemce dávky důchodového pojištění a kontrolují, jak jimi ustanovení zvláštní příjemci plní své povinnosti;

- bývají soudem určeny jako veřejní opatrovníci osob se změněnou svéprávností podle § 471, odst. 3 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Po Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. července 2007 sp. zn. II. ÚS 995/07, ve kterém Ústavní soud vyjádřil právní názor (v protikladu s tehdejší právní praxí), že výkon veřejného opatrovnictví je výkonem přenesené, nikoliv samostatné působnosti obce, byl do zákona o obcích přidán § 149b, ve kterém je stanoveno, že výkon funkce veřejného opatrovníka podle občanského zákoníku obcí je výkonem přenesené působnosti.

Výkon veřejného opatrovnictví jsme tu zařadili, protože se v některých oblastech velmi blíží výkonu sociální práce. Opatrovník pro to, aby poznal zájmy a potřeby opatrovaného a mohl kvalifikovaně s opatrovaným spolurozhodovat (podle konceptu podporovaného rozhodování) a zastupovat jej, musí provést jistou formu „sociálního šetření“. Musí poznat, v jaké životní situaci se opatrovaný nachází, jaké má potřeby a možnosti je naplňovat; v návaznosti na tato zjištění by pak měl společně s opatrovaným „individuálně plánovat“. U opatrovnictví je však situace specifická v tom smyslu, že zakázka se netýká jenom řešení konkrétních problémů jednotlivce, ale opatrovník by měl společně s opatrovaným rozhodovat o všech důležitých stránkách života opatrovaného (v kterých ho soud omezil ve svéprávnosti) a v souladu s těmito rozhodnutími ho právně zastupovat.

Jako veřejný opatrovník bývá určena obec, přičemž výkonem opatrovnictví bývají často pověřeni právě pracovníci sociálních odborů obecních úřadů. Výkon veřejného opatrovnictví se často prolíná s výkonem sociální práce. Osoby s omezenou svéprávností se často nacházejí v obtížné sociální situaci a jsou cílovou skupinou (osoby se zdravotním postižením nebo duševním onemocněním) i pro sociální práci na úřadě s rozšířenou působností.

Ještě pořád se čeká na zákon o veřejném opatrovnictví¹³, který by upravil výkon opatrovnictví, činnosti opatrovníka a kvalifikační předpoklady pro jeho výkon. Přijetím nové legislativy by se měl vyjasnit i vztah výkonu veřejného opatrovnictví a sociální práce.

Přenesená působnost obcí II. typu – pověřené obecní úřady a újezdní úřady

Pro obce II. typu s pověřeným obecním úřadem a pro újezdní úřady je zvláštním zákonem - zákonem č. 111/2006 Sb., o hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, stanovena působnost ve věci **řešení životní situace u osob nacházejících se v hmotné nouzi formou sociální práce** (konkrétně upraveno v ustanoveních §7, §§ 63 – 65a).

Před sociální reformou (s účinností od 1.1.2012) byla v působnosti těchto úřadů i dávková agenda nepojistných sociálních dávek hmotné nouze. Po jejím odejmutí zůstala těmto úřadům „čistá“ sociální práce. Ta by měla spočívat zejména v:

- aktivním vyhledávání osob, které jsou ohrožené hmotnou nouzí¹⁴, nebo se již ve stavu hmotné nouze nacházejí. Sociální práci s těmito osobami mohou pracovníci předmětných

¹³ Aktuálně se v legislativním procesu odklonilo od varianty samostatného zákona o veřejném opatrovnictví a plánuje se spíše novelizace občanského zákona a dalších zákonů, která by právně ošetřila postavení veřejného opatrovnictví.

¹⁴ Co je to hmotná nouze a které osoby se považují za osoby v hmotné nouzi, resp. které osoby nejsou v hmotné nouzi, zákon stanovuje v ustanoveních § 2 a §3 ZoPHN.

úřadů vykonávat bez ohledu na dobu, po kterou se tyto osoby ve stavu hmotné nouze nacházejí (§ 64, odst. 3 ZoPHN);

- společném (s osobami v hmotné nouzi) posuzování možnosti řešení jejich situace a společně dohodě ohledně postupu řešení;
- používání metod a postupů, které jsou vhodné pro jednotlivé osoby v hmotné nouzi;
- vedení řádné dokumentace, pracovníci jsou zároveň povinni vést Standardizovaný záznam sociálního pracovníka¹⁵, který je součástí Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí, dále taky mají povinnost využívat informační systém pomoci v hmotné nouzi;
- spolupráci s dalšími zaměstnanci orgánu pomoci v hmotné nouzi, provozovateli sociálních služeb, s poradenskými zařízeními a organizacemi, které osobám v hmotné nouzi v obci pomáhají.

Sociální pracovníci by měli být aktivní a pracovat zejména v terénu. Zákon jim svěřuje oprávnění (podle § 63) za okolnosti souhlasu osoby v hmotné nouzi a osob společně posuzovaných vykonávat činnosti sociální práce přímo v bydlí klientů.

Přenesená působnost obcí III. typu – obce s úřadem s rozšířenou působností

Největší rozsah působnosti v sociální oblasti se přenesl zvláštními zákony právě na obce s úřadem s rozšířenou působností. Připomínáme, že obce s rozšířenou působností mají působnost i v záležitostech svěřených obcím s pověřeným obecním úřadem, ale již na menším správním území (závislým na správních obvodech jiných obcí s pověřeným úřadem, které se na území správního obvodu dané obce s rozšířenou působností nacházejí).

Zákon o sociálních službách v § 92 svěřil obecním úřadům obcí s rozšířenou působností následující záležitosti:

§ 92 ZSS: *Obecní úřad obce s rozšířenou působností*

- a) **zajišťuje 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,**
- b) **koordinuje poskytování sociálních služeb a poskytuje odborné sociální poradenství osobám ohroženým sociálním vyloučením z důvodu předchozí ústavní nebo ochranné výchovy nebo výkonu trestu, osobám, jejichž práva a zájmy jsou ohroženy trestnou činností jiné osoby, a osobám, jejichž způsob života může vést ke konfliktu se společností; přitom spolupracuje se zařízeními pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, s Vězeňskou službou České republiky, Probační a mediační službou České republiky, správními úřady a územními samosprávnými celky,**
- c) **na základě oznámení poskytovatele zdravotních služeb zjišťuje, zda je nezbytné poskytnout osobě umístěné ve zdravotnickém zařízení služby sociální péče a zprostředkovává možnost jejich poskytnutí; v případě, že nelze služby sociální péče osobě poskytnout, sděluje neprodleně tuto skutečnost poskytovateli zdravotních služeb, v jehož zdravotnickém zařízení je osoba umístěna,**
- d) **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; přitom spolupracuje s krajskou pobočkou Úřadu práce a krajským úřadem.**

¹⁵ Vzor Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka je uveden v příloze k vyhlášce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 332/2013 Sb. o vzoru Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka.

Dále na základě ustanovení § 91 odst. 6 zákona o sociálních službách vykonávají agendu uzavírání smluv o poskytování sociálních služeb u osob, které podle lékařského posudku vydaného poskytovatelem zdravotních služeb nejsou schopny samy právně jednat a nemají zákonného zástupce nebo opatrovníka. Podobně může obecní úřad obce s rozšířenou působností uzavřít i smlouvu o poskytnutí pomoci s asistentem sociální péče (na základě § 83 odst. 3).

Ustanovení § 92 ukládá obcím s rozšířenou působností rozsáhlou působnost v oblasti přímé sociální práce s jednotlivcem. Pod písmeny a) až c) jsou specifikované konkrétní cílové skupiny, na které se mají obecní úřady zaměřit (obecně je stanoven i rozsah povinností úřadu – zabezpečit službu nebo jinou formu pomoci, koordinovat poskytování sociálních služeb, poskytnout odborné sociální poradenství atp.).

Zákon uložil v § 92, písm. a) obecnímu úřadu s rozšířenou působností poměrně náročnou úlohu zajistit potřebné osobě, které není poskytována sociální služba, poskytnutí sociální služby nebo jiné formy pomoci, a to v nezbytném rozsahu. Není zákonem stanoveno, jakým způsobem má tuto povinnost zabezpečit. Stát (jedná se o přenesenou působnost) tak přiznal svojí objektivní odpovědnost za poskytnutí sociální služby potřebným osobám. Toto ustanovení je v úzkém vztahu s § 95, písm. g), které stanovuje povinnost kraje (v samostatné působnosti) zajistit dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území. Jedná se o úzké propojení samostatné působnosti kraje a přenesené působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Nutno podotknout, že obecní úřad obce s rozšířenou působností má pouze omezené možnosti, jak tuto svojí povinnost naplňovat v případech, kdy nejsou dostupná volná místa u registrovaných poskytovatelů sociálních služeb, které by mohl zprostředkovat. V úvahu připadá působení na poskytovatele sociálních služeb, aby v pořadníku žadatelů o sociální službu upřednostnili potřebné občany a ovlivňování obcí a krajů, aby zabezpečily dostupnost sociálních služeb (způsoby uvedeny v popise samostatné působnosti). Potřeba zabezpečení adekvátní pomoci pro potřebné občany je však záležitostí urgentní a obecní úřady mohou mít potíže v naplňování této svojí povinnosti (zvláště pokud se jedná o větší skupinu potřebných osob, např. v případě shledání problémových neregistrovaných zařízení s osobami potřebujících péči¹⁶).

Pro plnění povinností stanovených v § 92 písm. b) obecní úřady s rozšířenou působností zřizují pozici sociálního kurátora, který pracuje s uvedenou cílovou skupinou.

Ustanovení písmena d), které do § 92 přibylo novelizací zákonem č. 366/2011 Sb. (s účinností od 1.1.2012), rozšířilo přenesenou působnost obecních úřadů s rozšířenou působností o sociální práci bez omezení cílových skupin – úřady proto mají povinnost pracovat s jakoukoliv potřebnou osobou, která se nachází v nepříznivé sociální situaci – mají vůči dané osobě (nebo skupině osob) koordinovat poskytování sociálních služeb a realizovat činnosti sociální práce, které mají za cíl řešení nepříznivé sociální situace a sociální začlenění této osoby. Koordinace poskytování sociálních služeb v jednotlivých případech může probíhat buď formou volné spolupráce se zainteresovanými sociálními pracovníky různých institucí (obecního úřadu, úřadu práce, neziskových organizací atp.), nebo v zvlášť závažných a komplikovaných případech pak MPSV doporučuje konání případové konference sociálních pracovníků, která zajistí partnerskou spolupráci a otevřenou koordinaci (Doporučený postup č. 1/2012).

Ustanovení § 92 ZSS, ale i §7, §§ 63 – 65a ZoPHN (vztahující se na obecní úřady II. typu) jsou velmi obecná, pro sjednocení praxe sociální práce vydalo MPSV metodiku (Doporučený postup č. 1/2012), která upravuje výkon činností sociální práce v přenesené působnosti. Jejím cílem je sjednotit postupy

¹⁶ Více o problematice při popisu přenesené působnosti krajských úřadů.

a metody činnosti sociálních pracovníků a poskytnout jim metodickou podporu při zajišťování a koordinaci poskytování sociálních služeb a realizaci činnosti sociální práce vedoucí k řešení nepříznivé situace a k sociálnímu začleňování osob.

Výkon přímé sociální práce v přenesené působnosti podle § 92 ZSS spadá pod veřejnou správu *sui generis* a proto se pracovníci musí řídit i zákonem č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také SŘ).

Předmětem sociální práce na obecních (ale i krajských) úřadech zásadně není vydání správního rozhodnutí (to se vydává např. při agendě registrace poskytovatelů sociálních služeb v gesci krajských úřadů) a proto se na ní nebudou automaticky aplikovat ustanovení části druhé a třetí správního řádu, o správním řízení.

I pro tuto práci jsou však závazné základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 SŘ a v návaznosti na § 177 SŘ mají pracovníci postupovat obdobně podle části čtvrté správního řádu, která se týká postupů při vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení. V § 154 SŘ je následně specifikováno, která další ustanovení z části upravující správní řízení se budou aplikovat (např. ustanovení ohledně příslušnosti úřadu, doručování, atd.).

Obecní úřady obce s rozšířenou působností dále vykonávají státní správu v sociální oblasti v následujícím rozsahu:

- plní úkoly napomáhající výkonu práv příslušníků romské komunity a integraci příslušníků romské komunity do společnosti podle zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- plní úkoly opatrovníka, je-li ním úřad ustanoven soudem např. podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a změně zákona o Policii České republiky (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů,
- vydávají doporučení na uzavření nájemní smlouvy v bytě zvláštního určení, který byl zřízen se státní účastí podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
- zajišťují výměnu a vydávání parkovacích průkazů zdravotně postiženým osobám, kterým byl přiznán příspěvek na mobilitu či zvláštní pomůcku (dříve mimořádné výhody II. a III. stupně) na základě ustanovení § 67 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů,
- projednávají přestupky na úseku sociálních věcí (úmyslné zničení, poškození, pozměnění nebo zneužití průkazu osoby se zdravotním postižením) podle § 28 a 53 zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů,

Přenesená působnost kraje

Zákon o sociálních službách svěřil krajským úřadům do přenesené působnosti velký rozsah záležitostí.

Agenda registrací poskytovatelů sociálních služeb

Podle § 78 odst. 2 ZSS rozhoduje krajský úřad o registracích poskytovatelů sociálních služeb působících na území kraje, o změnách údajů, které jsou náležitostí rozhodnutí o registraci, případně o zrušení registrace (podle § 82 ZSS). Krajské úřady rozhodují ve správním řízení, které je procesně upravené správním řádem.

Krajský úřad vede registr poskytovatelů sociálních služeb podle § 85 ZSS. Registr je veden v informačním systému veřejné správy.

Krajský úřad je podle § 82a ZSS povinen kontrolovat plnění podmínek stanovených pro registraci u poskytovatelů sociálních služeb a je oprávněn ukládat poskytovatelům sociálních služeb opatření k odstranění nedostatků zjištěných při této kontrole. Procesně se při kontrole pracovníci řídí zákonem č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Agenda správních deliktů

S agendou registrací poskytovatelů sociálních služeb úzce souvisí i agenda správních deliktů. Krajské úřady totiž projednávají v prvním stupni správní delikty dle § 108 odst. 4 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, které se týkají právě plnění povinností v souvislosti s registrací poskytovatelů sociálních služeb.

Zásadní je povinnost projednávat správní delikt spočívající v poskytování sociální služby bez oprávnění, za který může krajský úřad uložit pokutu až do 1.000.000,- Kč¹⁷. Poskytování sociálních služeb bez oprávnění je v současnosti závažný sociální problém, na který dlouhodobě důrazně upozorňoval i veřejný ochránce práv¹⁸. Krajský úřad by i v těchto případech měl vést správní řízení o uložení pokuty za spáchání správního deliktu poskytování sociálních služeb bez registrace. Kvůli nejednotným postupům krajských úřadů a nejasnostem ohledně procesních možností krajských úřadů při stíhání správního deliktu poskytování sociálních služeb bez oprávnění, vydalo MPSV v prosinci 2014 doporučený postup pro činnost krajských úřadů (Doporučený postup č. 2/2014) a do v současnosti projednávané novely zákona o sociálních službách bylo přidáno ustanovení § 82b. Podle něj je *registrující orgán oprávněn provádět kontrolu i u fyzických a právnických osob, kterým nebylo vydáno rozhodnutí o registraci, nasvědčují-li skutečnosti tomu, že u těchto osob jsou poskytovány sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování*. Toto právně v zásadě nadbytečné ustanovení by mělo usnadnit situaci kontrolujících úředníků při úvodním kontaktu s neregistrovanými zařízeními a urychlit tak projednávání správního deliktu.

Agenda dle §93 ZSS

Dále zákon o sociálních službách krajským úřadům v § 93 ukládá následující působnost:

§93 Krajský úřad

a) *zajišťuje ve spolupráci s ostatními poskytovateli sociálních služeb a obecním úřadem obce*

¹⁷ V současnosti Poslanecká sněmovna schválila novelu zákona o sociálních službách, která zvyšuje horní hranici pokuty za poskytování sociální služby bez oprávnění až na 2.000.000,- Kč. Zatím je tato novela ještě v legislativním procesu (čeká na schválení senátu a podpis prezidenta).

¹⁸ Pro více informací viz. <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/neregistrovane-socialni-sluzby/>.

s rozšířenou působností, příslušným podle místa hlášeného pobytu osob, poskytnutí sociálních služeb v případě, kdy poskytovatel sociálních služeb ukončil poskytování sociálních služeb z důvodu zrušení jeho registrace, pozbytí její platnosti, popřípadě z jiného důvodu, a osoby, kterým tento poskytovatel dosud poskytoval sociální služby, se nacházejí v bezprostředním ohrožení jejich práv a zájmů a nejsou schopny samy si zajistit pokračující poskytování sociálních služeb,

- b) koordinuje poskytování sociálních služeb osobám, jejichž práva a zájmy jsou ohroženy trestnou činností jiné osoby; přitom spolupracuje s obecními úřady obcí s rozšířenou působností,*
- c) na území svého správního obvodu koordinuje poskytování sociálních služeb a realizuje a koordinuje činnosti sociální práce vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování osob.*

Krajským úřadům byla uložena povinnost zajistit poskytnutí sociálních služeb osobám v situaci, kdy bylo rozhodnuto o zrušení registrace poskytovatele, nebo poskytovatel sám ukončil poskytování služby a dosavadní uživatelé si nejsou schopni zajistit další sociální službu. Rovněž byla stanovena povinnost směrem k cílové skupině obětí trestné činnosti, zejména obchodování s lidmi, která svou povahou, potřebami a zdroji k jejich uspokojení přesahuje možnosti obce, jak v samostatné působnosti, tak i obce s rozšířenou působností (důvodová zpráva k ZSS).

Stát tím naplňuje svojí povinnost garantovat práva takto ohrožených cílových skupin obyvatel. Krajský úřad má na základě informací z výkonu přenesené působnosti v agendě registrací poskytovatelů sociálních služeb, a na to navázaného projednávání správních deliktů podle ZSS, rychlé a přímé informace o potřebách osob podle písm. a).

Nedořešená je však otázka ohledně zajištění poskytnutí sociálních služeb v případě, že dojde k poskytování sociálních služeb neregistrovaným zařízením (často to bývá spojené se zjištěním špatného zacházení s klienty a někdy po zásahu úřadů dojde k ukončení poskytování služeb). Podle § 91 písm. a) má krajský úřad povinnost pouze vůči osobám, kterým byla poskytována sociální služba registrovaným poskytovatelem¹⁹. V případě neregistrovaného zařízení, tak vzniká zákonná povinnost pouze obecnímu úřadu s rozšířenou působností na základě § 92 písm. a) zajistit sociální službu 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.* Pro obce s rozšířenou působností to může představovat velké potíže, zvláště pokud se jedná o zařízení s vyšším počtem klientů.

Agenda koordinace poskytování sociálních služeb a realizace a koordinace činnosti sociální práce

Krajský úřad má na základě § 91 písm. c) koordinovat poskytování sociálních služeb. Zákon o sociálních službách nestanovuje, jak přesně má koordinace vypadat a Doporučený postup MPSV č. 1/2012 se vyjadřuje velmi vágně. Určuje pouze, že v rámci koordinace sociálních služeb má krajský úřad vytvářet „sítě“ sociálních služeb pro všechny cílové skupiny, jejímž prostřednictvím zajišťuje vyvážené rozložení sociálních služeb, jak co se týče územní dostupnosti, tak i souladu s potřebami uživatelů sociálních služeb. Tento proces „síťování“ musí být propojený s procesem střednědobého plánování rozvoje sociálních služeb a určování sítě sociálních služeb, které má

¹⁹Krajské úřady mají spolupráci s obecními úřady s rozšířenou působností na zajištění služby pro uživatele neregistrovaných zařízení v registrované sociální službě nebo jiným způsobem pouze doporučenou v Doporučeném postupu MPSV č. 2 /2014.

kraj v samostatné působnosti podle § 95 písm. d) a h) ZSS. Při tvorbě střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb se zjišťují podstatné informace pro síťování – ohledně potřeb a dostupných zdrojů, určuje se síť sociálních služeb, která bude následně finančně podporována. Při koordinaci sociálních služeb musí pracovníci pracovat s těmito výsledky střednědobého plánu.

Dále má krajský úřad podle § 91 písm. c) realizovat činnosti přímé sociální práce na tzv. mikro úrovni a koordinovat tyto činnosti sociální práce na obecních úřadech. Koordinace zahrnuje odbornou a metodickou podporu, kontrolu²⁰ a vedení obecních úřadu v rámci výkonu sociální práce v přenesené působnosti nejen podle zákona o sociálních službách, ale i v rámci výkonu činností podle zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Zákon o sociálních službách svěřil krajským úřadům i samotný výkon sociální práce, obdobně jako obecním úřadům s rozšířenou působností v § 92 písm. d). Podobně jako u obecních úřadů není vymezená cílová skupina sociální práce a ze zákona není jasné rozdělení působnosti mezi obecní a krajské úřady – zda krajský úřad realizuje činnosti sociální práce až po výkonu činností obecními úřady nebo se mohou osoby stát klienty krajského úřadu nezávisle na realizaci činností sociální práce na obecním úřadě.

V souvislosti s výkonem činností sociální práce jsou i pracovníci krajského úřadu povinni vést Standardizovaný záznam sociálního pracovníka, který je součástí Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí (podle §93a odst. 2 ZSS) a i na krajské úřady se Doporučený postup MPSV č. 1/2012 k realizaci sociální práce na úřadech.

S ohledem na to, že výkon sociální práce obecními úřady v přenesené působnosti nepodléhá správnímu řízení, nevychází se žádné správní rozhodnutí, proti kterému by se mohli lidé odvolat ke krajskému úřadu. Osoby však mají právo podat stížnost dle ustanovení § 175 správního řádu. Krajský úřad následně prošetřuje stížnosti a způsob jejich vyřízení. Stížnosti mohou být namířené proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu při výkonu své působnosti. Krajský úřad vyřizuje i jiné oznámení a podněty osob, které nemusí být formálně stížnostmi.

Krajské úřady dále vykonávají státní správu v sociální oblasti podle dalších zvláštních zákonů v následujícím rozsahu:

- přezkoumávají v odvolacím řízení rozhodnutí o přestupcích na úseku sociálních věcí dle § 28 zákona č. 200/1990., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů,
- provádí rozhodovací činnosti nadřízeného orgánu o řádných i mimořádných opravných prostředcích: v řízení o ustanovení zvláštního příjemce dle ustanovení § 10 a § 118 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Kontrola obecních úřadů nevyplývá jenom z povinnosti koordinace podle zákona o sociálních službách, ale i z § 67 odst. 1 písm. e) KZř, podle kterého má krajský úřad provádět kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí. Při kontrole se krajský úřad řídí kontrolním řádem. V rámci kontroly má krajský úřad kontrolovat, jestli obce dodržují zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů a opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti. Krajský úřad může obecním úřadům v přenesené působnosti uložit opatření, která jsou obce povinné splnit předepsaným způsobem a zajistit nápravu nedostatků zjištěných při kontrole.

Povinnost zaměstnávat sociální pracovníky na obcích a krajích

Při výkonu sociální práce a výkonu další působnosti v sociální oblasti na úřadech je velmi důležitá personální složka – výběr zaměstnanců – sociálních pracovníků (zejména jejich počet a odbornost). Personální rozhodování je v kompetenci Rady obce a tajemníka obce (resp. Rady kraje), přičemž se musí řídit zákonem o sociálních službách a v případě pracovníků úřadu vykonávajících přenesenou působnost rovněž Doporučeným postupem MPSV č. 1/2012.

Zákon o sociálních službách stanovuje povinnost zaměstnávat sociální pracovníky pro výkon určitých činností a požadavky pro výkon sociálního pracovníka.

Již v § 1 odst. 2 ZSS je vymezeno, pro jaké činnosti je potřeba splňovat předpoklady pro výkon povolání sociálního pracovníka.

V § 1 (2) tento zákon dále upravuje předpoklady pro výkon povolání sociálního pracovníka, **pokud vykonává činnost v sociálních službách nebo podle zvláštních právních předpisů při pomoci v hmotné nouzi, v sociálně-právní ochraně dětí, ve školách a školských zařízeních, u poskytovatelů zdravotních služeb, ve věznicích, v zařízeních pro zajištění cizinců a v azylových zařízeních.**

Sociální služba je následně definována v § 3, písm. a) jako *činnost nebo soubor činností podle tohoto zákona zajišťujících pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění nebo prevence sociálního vyloučení.*

Pokud tedy vykonává pracovník některou z činností podle zákona o sociálních službách, které mají za cíl zajišťovat pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění nebo prevence sociálního vyloučení, musí splňovat předpoklady pro výkon sociálního pracovníka.

Tyto činnosti jsou taxativně vymezeny v § 109 ZSS:

§ 109 Sociální pracovník vykonává sociální šetření, zabezpečuje sociální agendy včetně řešení sociálně právních problémů v zařízeních poskytujících služby sociální péče, sociálně právní poradenství, analytickou, metodickou a koncepční činnost v sociální oblasti, odborné činnosti v zařízeních poskytujících služby sociální prevence, depistážní činnost, poskytování krizové pomoci, sociální poradenství a sociální rehabilitace, zjišťuje potřeby obyvatel obce a kraje a koordinuje poskytování sociálních služeb.

V činnostech sociálních pracovníků jsou zahrnuty i činnosti, které by měli vykonávat pracovníci při naplňování působnosti obcí a krajů jak v samostatné, tak přenesené působnosti. Z toho následně vyplývá, že výkon samostatné i přenesené působnosti obcí (i těch nejmenších, které mají pouze základní pověření I. typu v přenesené působnosti²¹)i krajů v sociální oblasti (stanovené zákonem o sociálních službách a zákonem o pomoci v hmotné nouzi) musí být zabezpečen sociálním pracovníkem, splňujícím požadavky podle § 110 ZSS.

Tato legislativní konstrukce je poměrně složitá a právní argumentace zakládající se na tom, že úředníci vykonávají **činnosti v sociálních službách**, může připadat nelogická, protože pojem sociálních služeb evokuje hlavně činnost registrovaných poskytovatelů sociálních služeb a ne sociální práci na úřadech. Tato nejednoznačnost může působit potíže zejména v menších obcích, které na základě

²¹ Pro výkon činností v samostatné působnosti obcí nejsou stanoveny žádné parametry pracovního poměru sociálního pracovníka (jako výše úvazku apod.). Podle ZSS však obce musí zabezpečit, aby výkon těchto činností byl proveden sociálním pracovníkem. Mají následně prostor pro uvážení, jakým způsobem tuto povinnost naplní.

zvolené legislativní konstrukce nemusí vnímat povinnost zaměstnávat sociální pracovníky pro výkon působnosti v sociální oblasti.

V oblasti výkonu přenesené působnosti jsou povinnosti obecních a krajských úřadů rozsáhlejší. Pracovníci úřadů musí navíc kromě požadavků podle zákona o sociálních službách, splňovat taky požadavky zákona č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o úřednících stanovuje zejména předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka²². Dále kromě jiných povinností úředníků upravuje jejich další vzdělávání (zejména prohlubování kvalifikace úředníka v rozsahu nejméně 18 pracovních dnů po dobu následujících 3 let) a povinnost prokázání zvláštní odborné způsobilosti²³.

Obecní úřady (resp. pověřené obecní úřady, obecní úřady s rozšířenou působností a újezdní úřady, které mají přenesenou působnost k realizaci činností sociální práce) a krajské úřady se musí rovněž řídit doporučeným postupem MPSV č. 1/2012, který upravuje i personální zajištění agendy – a to jak v rámci stanovení počtu sociálních pracovníků na úřadech, tak i jejich odbornosti. V souvislosti s výkonem sociální práce v přenesené působnosti mohou následně obce a kraje požádat o účelovou dotaci.

²² Ty jsou stanoveny v §4 následovně: *“Úředníkem se může stát fyzická osoba, která je státním občanem České republiky, popřípadě fyzická osoba, která je cizím státním občanem a má v České republice trvalý pobyt, dosáhla věku 18 let, je svéprávná, je bezúhonná, ovládá jednací jazyk a splňuje další předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem.”*

²³ Tu musí prokázat úředníci, kteří podle vyhlášky č. 512/2002 Sb. o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů vykonávají určené správní činnosti (mezi nimi i činnosti v sociálních službách). Náplně jednotlivých správních činností jsou posléze konkretizovány v příloze k předmetné vyhlášce. Na úrovni obecního úřadu obce s rozšířenou působností se jedná např. o zajišťování sociálních služeb nebo jiné pomoci osobám ohroženým na životě a na úrovni krajského úřadu se jedná např. o metodickou a kontrolní činnost na úseku sociálních služeb vůči příslušným obecním úřadům, vedení registru poskytovatelů sociálních služeb, a spolupráci se zajišťováním sociálních služeb a jiné pomoci osobám nacházejícím se v bezprostředním ohrožení jejich práv a zájmů, kdy poskytovatel sociální služby ukončil její poskytování. Zákon zároveň v § 33 stanovuje výjimky, podle kterých úředník není za určitých okolností povinen zvláštní odborní způsobilost prokazovat (rovnocennost vzdělání).

Závěr

Existuje výrazné propojení a spolupůsobení obcí a krajů v přenesené a samostatné působnosti obcí při zajišťování dostupnosti sociálních služeb a sociální práce. Jedná se o propojení personální – kdy pracovníci úřadů vykonávají činnosti jak v přenesené, tak i v samostatné působnosti daného subjektu, ale i věcné, nakolik obsahově je přenesená a samostatná působnost obcí a krajů vzájemně spjatá.

Propojenost přenesené a samostatné působnosti je nejmarkantnější v oblasti zajišťování dostupnosti sociálních služeb. Stát svěřil starost o zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb krajům v samostatné působnosti (ve spolupráci s obcemi). Zároveň však stát garantuje poskytování sociálních služeb některým zvláště ohroženým cílovým skupinám a ponechal tyto povinnosti v přenesené působnosti. V ustanovení § 92 písm. a) ZSS svěřil obecním úřadům s rozšířenou působností povinnost zajistit potřebné osobě, které není poskytována sociální služba, poskytnutí sociální služby nebo jiné formy pomoci, a to v nezbytném rozsahu. Krajský úřad podle § 93 písm. a) zajišťuje poskytnutí sociálních služeb v případě, kdy poskytovatel sociálních služeb ukončil poskytování sociálních služeb. Pro naplnění těchto povinností je zásadní právě vázanost na samostatnou působnost obcí a krajů. Sociální pracovníci vykonávající přenesenou působnost nemají jiné zákonem stanovené možnosti jak povinnost zabezpečit sociální služby naplnit.

Výrazné propojení je i následně v oblasti koordinace sociálních služeb, které je úzce navázáno na střednědobé plánování sociálních služeb.

V oblasti poskytování sociální práce je situace jednodušší v tom směru, že přímá sociální práce s klienty je svěřena zásadně do přenesené působnosti – obecním a újezdním úřadům i krajským úřadům.

Zákonné vymezení sociální práce je v zákoně o sociálních službách, ale i zákoně o pomoci v hmotné nouzi velmi obecné. Je proto prospěšné, že MPSV vydalo metodiku (Doporučený postup č. 1/2012), ve které jsou více popsány činnosti sociální práce. Nutno ale podotknout, že ani tato metodika není dostačující (např. při vymezování sociální práce na krajských úřadech, rozdělení kompetencí v sociální práci mezi obecními úřady s rozšířenou působností a krajskými úřady, vymezení koordinace sociálních služeb i sociální práce).

Tím, že stát v rámci decentralizace přesunul poměrně velkou část působnosti v sociální oblasti do rukou samosprávy (v samostatné působnosti), ztratil možnost řídit tyto záležitosti. V rámci zájmu o zachování kvality naplňování této působnosti musí přesně a jasně zákonem vymezit povinnosti v samostatné působnosti, protože jinak nemůže do práva na samosprávu efektivně zasahovat. Proto je zejména u samostatné působnosti důležitá i výkladová jasnost ustanovení. Momentálně se např. jeví jako nejednoznačná povinnost zaměstnávat sociální pracovníky pro výkon samostatné působnosti podle zákona o sociálních službách.

I výkon přenesené působnosti je ovlivněn samosprávnými subjekty. Zejména mají (volení zástupci samosprávy) možnost personálně řídit úřad a zprostředkovaně stanovovat i náplň práce pracovníkům. To jsou jistá úskalí smíšeného systému veřejné správy, se kterými si stát musí poradit.

Použitá literatura

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. Právnícké učebnice. ISBN 9788074000492.

HOLEC, ZUSKA a kol. PRÁVNÍ ANALÝZA II. Rozbor právního systému České republiky v oblasti sociálních služeb a jejich financování ve vztahu k právu Společenství v oblasti sociálních služeb v obecném zájmu. 2011[online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí [cit. 22. 4. 2016]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/11572/Pravni_analyza_II.pdf

MATOUŠEK, Oldřich. *Sociální služby: legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha: Portál, 2007. ISBN 9788073673109.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 9788072392810.

VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 9788071795971.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 134/2014-29 ze dne 30. října 2014

zákon č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 129/2000 Sb. zákon o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů

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

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 349/1999 Sb. o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Doporučený postup č. 1/2012, K realizaci činností sociální práce na obecních úřadech typu II., typu III., újezdních a krajských úřadech podle ustanovení §92, §93, §93a zákona o sociálních službách, podle ustanovení §7, §63, §64 a §65 zákona o pomoci v hmotné nouzi a podle ustanovení § 4a zákona o úřadu práce české republiky a prováděcí vyhlášky č. 424/2011 sb., ze dne 4. 7. 2012[online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí [cit. 22. 4. 2016]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/21383/postup_1-2012.pdf

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, ze dne 15. 12. 2014 [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí [22. 4. 2016]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/20037/postup_2_2014.pdf