



ASOCIACE POSKYTOVATELŮ
SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ČR

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

Klokotská 101, 390 01 Tábor

Tel./fax: 381 213 332

email: apsscr@centrum.cz

WWW.APSSCR.CZ



Analýza inspekcí poskytování sociálních služeb

A P S S Č R



ASOCIACE POSKYTOVATELŮ
SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ČR

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

Klokotská 101, 390 01 Tábor

Tel./fax: 381 213 332

email: apsscr@centrum.cz

WWW.APSSCR.CZ

Úvod:

V roce 2007 a především pak v roce 2008 začíná v oblasti sociálních služeb dle části čtvrté zákona o sociálních službách č. 108/2006 Sb. působit nový nástroj pro kontrolu registračních údajů a standardů kvality sociálních služeb.

Po ověření systému a metod inspekce, které probíhalo od r. 2003 do účinnosti zákona, a několika desítkách uskutečněných inspekci od účinnosti zákona o sociálních službách jak prostřednictvím MPSV ČR (pouze dvě provedené inspekce a dvě zprávy, jedna z nich je předmětem této analýzy), tak příslušných krajských úřadů lze evidovat jak pozitivní, tak negativní zkušenosti poskytovatelů, jak dobré, tak i špatné příklady praxe.

Na základě bližšího zkoumání těch negativních hodnocení a zpětných vazeb poskytovatelů, které jednoznačně převažovaly, jsme postupně dospěli ke zjištění, že nejde jen o subjektivní kritiku realizovaných inspekci či nepřijetí negativních nálezů z pohledu přirozeného ochranného postoje managementu každého zařízení. Po bližším zkoumání jsme zjistili, že v některých případech je nedodržován metodický pokyn k inspekci, v některých případech bylo možné konstatovat i porušení právních předpisů a norem, dále pak kontrolování skutečností, jež byly nad rámec kontrolované povinnosti, a v neposlední řadě i značně subjektivní přístup k hodnocení stejných kritérií v závislosti na kraji či osobě inspektora.

Účelem této analýzy je upozornit na tyto nedostatky a navrhnout aktivní změny - nebo alespoň směr těchto změn – za účelem zastavení případné deprecie celého systému inspekci sociálních služeb.

Analýza byla zpracována na základě komparace celkem 15 inspekčních zpráv z většiny krajů ČR, napříč právní formou či typem služby poskytovatele (inspekční zprávy všech typů pobytových služeb, azylového domu, denního stacionáře, pečovatelské služby). Nejde tedy o analýzu všech či většiny inspekčních zpráv (v řádech desítek), nýbrž o analýzu reprezentativního vzorku. Studie těchto zpráv byla podpořena výpověďmi statutárních zástupců inspektorovaných zařízení.

Analýza byla konzultována se zástupci odboru sociálních služeb MPSV ČR, s certifikovanými inspektory, průvodci standardy SQSS, poskytovateli sociálních služeb a dalšími odborníky. Více než 90 % všech připomínek těchto subjektů a osob bylo zpracováno a zohledněno.

Analýza vyjadřuje názor Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR, který je založen na studiu výše uvedených dokumentů a rozhovorů s uvedenými subjekty a osobami.

Účelem této analýzy není demonstrace příkladů dobré a špatné praxe. Účelem je upozornit na problematické oblasti systému inspekci a na porušování právních předpisů či jejich nekorektní výklad a nikoliv souhrnně hodnotit inspekce či dokonce zpochybňovat tento instrument jako takový. Z tohoto důvodu jsou uváděny pouze tzv. negativní příklady.



ASOCIACE POSKYTOVATELŮ
SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ČR

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

Klokotská 101, 390 01 Tábor

Tel./fax: 381 213 332

email: apsscr@centrum.cz

WWW.APSSCR.CZ

Všeobecná zjištění a konstatování:

Rozdílné přístupy:

Z přístupu, realizace, průběhu a výstupů inspekce jsou velmi patrné odlišnosti mezi tzv. krajskými a ministerskými inspekcemi, na tuto rozdílnost bude dále více upozorňováno. Celkově lze konstatovat, že inspekční zpráva z inspekce MPSV ČR je ze všech posuzovaných inspekčních zpráv na kvalitativně vyšší úrovni. U krajských inspekcí je nutné upozornit na rozdílnost napříč jednotlivých krajů. V některých krajích lze hovořit o dobré praxi a podobnosti úrovně a kvality ministerských inspekcí, zatímco v jiných krajích je zcela evidentně nedodržován příslušný metodický pokyn k inspekcím, ale bohužel lze konstatovat i porušování prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálních službách č. 108/2006 Sb. a jiných právních předpisů (viz níže).

Vystupování a jednání inspekci:

Ze zkušeností zařízení, u kterých byla v r. 2008 provedena inspekce kvality, bylo vystupování inspektorů vnímáno z pozice moci nikoliv podpory (tato skutečnost nebyla pravidlem), kdy v některých případech došlo k psychickým problémům zaměstnanců po rozhovorech s inspektory.

Hodnocení jednotlivých kritérií:

Z dostupných inspekčních zpráv bylo zřejmé rozdílné hodnocení u stejných kritérií při stejném stupni naplnění daného kritéria, což dokazuje prostor pro subjektivní hodnocení inspektorů (největší diference je pozorovatelná mezi ministerskou a krajskou zprávou).

Námítky:

Přes poměrně všeobecně rozšířenou nespokojenost s postupem či závěry inspekci v inspekčních zprávách bylo podáno minimální množství námitek, což je ovlivněno skutečností, že námítky jsou podávány ke stejnému orgánu, tj. krajskému úřadu (v případě tzv. krajských inspekci). Je tedy zcela zřejmé, že tento orgán nepřehodnotí svůj postoj. To je mimo jiné absence neustranného aktéra v podobě odvolacího orgánu, který by motivoval k podávání námitek a tím tříbil a zkvalitňoval praxi inspekci.

Jako dalším důvodem zřeknutí se práva podání námítky, ačkoliv nebyl poskytovatel s průběhem či výsledkem inspekce spokojen, jsou často uváděny nedostatečné informace nebo absence možnosti nezávislé odborné konzultace.

Negativní hodnocení členů inspekčního týmu (dále IT) před realizací inspekce:

Existují pochybnosti o nepodjatosti a objektivitě posuzování standardů kvality ze strany inspekčního týmu, neboť v několika krajích jejich členové veřejně před i v době konání inspekci konstatovali, že se v počáteční fázi inspekci nepředpokládá, že nějaké zařízení inspekci projde. Jestliže si tedy IT již předem vytváří paušální úsudek (který má atributy předsudku) o nevyhovující úrovni naplňování standardu kvality všech poskytovatelů, které bude kontrolovat, vzbuzuje to oprávněné pochybnosti o objektivitě inspekce a samo o sobě vrhá stín pochybnosti na všechny inspekce provedené po vyřčení těchto výroku. Zkušenost několika zařízení z osobního jednání s členy IT pak pochybnost o jejich nepodjatosti jen umocňuje.



ASOCIACE POSKYTOVATELŮ
SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ČR

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

Klokotská 101, 390 01 Tábor

Tel./fax: 381 213 332

email: apsscr@centrum.cz

WWW.APSSCR.CZ

Nedodržování metodického pokynu:

Některé **inspekce nepostupovaly podle Metodiky inspekci vydané MPSV ČR** a stanovily bodové ohodnocení plnění některých kritérií přísněji, než jak to lze dovodit z ministerské metodiky. Výtky inspekci, že se neřídila metodikou, přitom odbyla tvrzením, že pro ně *“... má metodika pouze doporučující charakter, že MPSV nemá zákonné zmocnění vydávat metodické pokyny k provádění inspekci...”* dále že *“...pokud by kontrolní orgán v bodovém hodnocení jednotlivých kritérií akceptoval doporučený metodický postup, podporoval by nesoulad s platnými právními předpisy...”* a konečně že *“...ani MPSV nepostupuje podle své metodiky...”* (diskusní příspěvek na Valné hromadě APSS ČR). Tento poněkud svérázný přístup KÚ k Metodice MPSV ČR je ale podle našeho názoru v rozporu přinejmenším se zásadou „jednotnosti rozhodování“ obsaženou v § 2 odst. 4 správního řádu, který výslovně stanoví že *„Správní (kontrolní) orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“*. Metodika MPSV ČR je právě oním nástrojem, jež by do rozhodování IT z 14 krajů měl vnést jednotný postup.

Autor tohoto odstavce : JUDr. Eduard Kaplan

Kontrolování nad rámec předmětu inspekce:

V několika zařízeních bylo, kromě sociální části, resp. sociálních služeb, předmětem kontroly také poskytování zdravotnických úkonů a služeb dle §36 zákona č. 108/2006 Sb.

Inspekce např. nahlížela (bez předchozího souhlasu uživatele) do zdravotních karet uživatelů, pořizovala si z těchto karet výpisy, hodnotila úroveň a rozsah zdravotní péče poskytované dle výše uvedeného paragrafu.

Dále je v některých případech předmětem inspekce např. kontrola sazebníků úkonů, což není předmětem standardů kvality sociálních služeb, ani registračním údajem či §88,89 zákona o sociálních službách.

Spor o dodržování správního řádu:

Asociace se domnívá, že pro použití důkazů zjištěných z rozhovorů s respondenty (obdobně z pozorování) **platí** ve smyslu § 26 zákona o státní kontrole **správní řád** (dále jen SŘ), z jehož ustanovení obsaženém v § 18 lze jednoznačně dovodit, že o rozhovoru s respondentem, jenž má při inspekci sloužit jako důkaz (lhostejno zda podpůrný nebo hlavní), se stejně jako o výslechu svědka *“... sepisuje protokol... který... obsahuje zejména místo, čas a označení úkonů, které jsou předmětem zápisu, údaje umožňující identifikaci přítomných osob (jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jiný údaj), vylíčení průběhu předmětných úkonů, označení správního orgánu a jméno, příjmení a funkci nebo služební číslo oprávněné úřední osoby, která úkony provedla... a že... protokol podepisuje oprávněná úřední osoba, popřípadě osoba, která byla pověřena sepsáním protokolu, a dále všechny osoby, které se jednání nebo provedení úkonu zúčastnily“*. Na výtky, že s ohledem na skutečnost, že zápisy rozhovorů nebyly řádně v souladu s ustanovením § 18 SŘ podepsány a nelze je pro účely hodnocení použít, se krajské úřady odvolávají na Metodiku MPSV ČR O provádění inspekci *“... rozhovory se zaměstnanci a zejména záznamy z rozhovorů s respondenty jsou z důvodu ochrany práv osob prováděny anonymně.“*



ASOCIACE POSKYTOVATELŮ
SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ČR

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

Klokotská 101, 390 01 Tábor

Tel./fax: 381 213 332

email: apsscr@centrum.cz

WWW.APSSCR.CZ

Tento postup ale nemá, a to ani sekundární, oporu v zákoně (viz. např. § 38 odst. 6 správního řádu), a proto důkazy, jež nejsou doloženy výše uvedeným způsobem, nelze pro účely inspekční zprávy vůbec použít. Zároveň velmi citelně porušuje základní práva kontrolovaného, kterému je tímto zcela odejmuta možnost ověřit, zda kontrolní zjištění se zakládají na pravdě. Obdobně IT nenaplnil dikci § 18 SŘ u zjištění prováděných pohovorem se zaměstnanci, kdy z těchto pohovorů nejsou na základě Metodiky MPSV ČR vypracovávány ani protokoly, ale tyto rozhovory jsou považovány za hlavní důkazy pro kontrolní zjištění, zda PZSS podle svých postupů postupuje.

MPSV ČR proti tomu argumentuje tím, že rozhovor s respondentem, ani rozhovory se zaměstnanci poskytovatele služby uskutečněné v průběhu inspekce neprobíhají v rámci správního řízení a nespádají pod režim § 18 správního řádu. § 18 SŘ je obsažen v části II SŘ – obecná ustanovení o správním řízení. Správní řízení je takové řízení, které zpravidla končí vydáním správního rozhodnutí.

Rozhovor s respondentem podle Metodiky sociálních služeb není výsledkem ve smyslu SŘ a výstupem není protokol. Rovněž tak je to se zaměstnanci poskytovatele. O rozhovoru s respondentem se vede anonymní záznam, který je přílohou inspekční zprávy, zjištění od zaměstnanců jsou uvedena přímo ve formulářích inspekční zprávy.

Tento argument není ale – dle našeho výkladu – zcela přesný, neboť výklad, že správní řád se na výkon státní kontroly nevztahuje, mohl platit, a to pouze s řadou výhrad, v době platnosti starého SŘ tedy do 31. 12. 2005. Ustanovení § 1, tohoto 40 let starého zákona skutečně stanovilo, že se SŘ vztahuje (pouze) na řízení, v němž o právech... nebo povinnostech občanů a organizací rozhodují.... orgány státní správy, tedy pouze na tzv. správní řízení. I za jeho platnosti se ale celá řada jeho ustanovení v praxi pro postup při provádění státní kontroly používala. Pokud v minulosti existovaly nejasnosti v otázkách, zda a v jakém rozsahu lze ustanovení SŘ na proces státní kontroly aplikovat, pak rekonstrukce správního práva, provedená zákonem č. 500/2004 Sb., tuto výkladovou nejednoznačnost zcela odstranila. Ustanovení § 1 nového SŘ jednoznačně stanoví, že tento zákon „...upravuje postup orgánů moci výkonné.“ a „... orgánů územních samosprávných celků, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy...“. Neupravuje tedy pouze postup těchto orgánů při „rozhodování o právech.... a povinnostech právnických a fyzických osob“ (správní řízení), ale i postup při jiných činnostech, kdy tyto orgány vykonávají veřejnou správu. Veřejnou správou je bezesporu i výkon státní kontroly, tedy i inspekce sociálních služeb. Za tu ji ostatně označuje i zákon o sociálních službách, když v § 85 a 87 stanoví, že registr poskytovatelů sociálních služeb, obsahující kopii inspekční zprávy, resp. informaci o výsledku provedené inspekce (státní kontroly), je veden v informačním systemu veřejné správy podle zákona č. 365/2002 Sb.

Z ustanovení § 1 platného SŘ dále vyplývá, že se „tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup“. Ani zákon o sociálních službách ani zákon o státní kontrole (dále jen ZSK) nestanovují, jakým způsobem inspekce opatřuje a provádí důkazy, a proto je v těchto případech nutné použít ustanovení SŘ. Totožná povinnost vyplývá pro postup při inspekcích i ze ZSK, který stanoví, že „..... pro řízení podle tohoto zákona platí, s výjimkou § 18 tohoto zákona, správní řád...“. Pod pojmem „řízení“ totiž ZSK řadí širší okruh činností kontrolních



ASOCIACE POSKYTOVATELŮ
SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ČR

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

Klokotská 101, 390 01 Tábor

Tel./fax: 381 213 332

email: apsscr@centrum.cz

WWW.APSSCR.CZ

orgánů, než jen činnosti při provádění správního řízení. To vyplývá z řady ustanovení ZSK. Např. § 18 tohoto zákona označuje postup při vyřizování námitek, který ještě není správním řízením, termínem „řízení“ (..o námitkách kontrolovaných osob), zatímco postup rozhodování ve správním procesu „správním řízením“ (odst. 4). Obdobně § 27 ZSK používá termín „řízení“ pro postup, který není správním řízením. Z toho je zřejmé, že ZSK tyto postupy terminologicky rozlišuje a pokud tedy v § 26 stanoví, že „... pro řízení podle ZSK... platí... správní řád...“, má tím bezesporu na mysli veškerý postup kontrolních orgánů, ne pouze tu jeho část, která se týká rozhodování ve správním řízení (např. ukládání pokut). Tomuto výkladu ostatně svědčí i zásada, že v případě, kdy si odporují právní předpisy stejné právní síly, platí předpis vydaný později. V souladu s § 1 platného SŘ, který byl vydán později než ZSK, je proto potřeba interpretovat § 26 ZSK tak, že pro postup orgánů moci výkonné ...a ... orgánů územních samosprávných celků na úseku státní kontroly jako jedné z oblastí veřejné správy, kterou upravuje ZSK ...platí správní řád..“

Konečně § 177 SŘ stanoví, že „*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v §§ 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje*“. Pro inspekční orgány to bez ohledu na výše uvedené znamená, že musí při provádění kontroly postupovat „...tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti...“ (§ 3 SŘ) a to způsobem, jež „... šetří práva.....a oprávněné zájmy... osob (§ 2 SŘ a § 12 ZSK) a umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§4 SŘ)“. Postup, kdy na základě ministerské metodiky je kontrolovanému tajen zdroj kontrolních zjištění a kontrolovaný tak nemá možnost ověřit si pravdivost a objektivnost těchto zjištění, porušuje všechny tři výše uvedené základní zásady činnosti inspekce a činí takto opatřená kontrolní zjištění neplatnými. Obdobné důsledky nutně nastávají, je-li při inspekci – jak se v praxi často děje- pověřena vedením (a tedy i vyhodnocením) rozhovoru s osobami s komunikační bariérou odborně nekompetentní osoba.

Autor tohoto oddílu: JUDr. Eduard Kaplan

Použití jednoho nedostatku pro více kritérií:

Současným systémem hodnocení může být poskytovatel penalizován za jedno porušení v rámci více kritérií. Z hlediska státní kontroly je tento princip minimálně ojedinělým.

Porušení § 22 zákona o Státní kontrole č. 552/1991 Sb. :

Ve dvou případech bylo v inspekčních zprávách konstatováno porušení jiných právních předpisů - zákona č. 101/200 Sb. o ochraně osobních dat a údajů a občanského zákoníku (Př.: Inspekce konstatuje, že poskytovatel straní opatrovníku na úkor opatrovance, tuto skutečnost promítne do bodového hodnocení v inspekční zprávě).

Tato skutečnost však nebyla nahlášena dle §22 výše uvedeného zákona příslušnému orgánu, tj. opatrovnickému soudu/Úřadu pro ochranu osobních dat a údajů, který její zjištění může potvrdit, ale také popřít.



ASOCIACE POSKYTOVATELŮ
SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ČR

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

Klokotská 101, 390 01 Tábor

Tel./fax: 381 213 332

email: apsscr@centrum.cz

WWW.APSSCR.CZ

Rozdílné hodnocení, nedostatečné důkazy:

Jak již bylo uvedeno v úvodu, v některých inspekčních zprávách lze nalézt rozdílné bodové hodnocení totožných skutečností. V hodnocení některých kritérií není uveden negativní nález či konstatování nedržení daného kritéria, přesto je toto kritérium penalizováno přidělením nižšího počtu bodů.

Specifikou hlavně některých tzv. krajských inspekčních zpráv, na které bude odkazováno v příkladném uvádění jednotlivých standardů, je buď subjektivní, nebo zcela nedostatečné dokazování zjištěných skutečností. V mnoha případech lze nalézt negativní hodnocení inspekce stanovené pouze na základě rozhovoru s jedním respondentem nebo na základě pozorování. Hovoříme zde ale pouze o případech, kdy by inspekce použitím dalších inspekčních metod (např. studií dokumentace, rozhovorem s pracovníkem atp.) a dalším hlubším zjišťováním a dokazováním musela dojít k rozdílnému anebo naprosto odlišnému závěru.

Podávání námitek:

Institut podávání námitek (tam, kde poskytovatel nesouhlasí s postupem či výsledkem inspekce) není většinou poskytovateli využíván. Hlavním důvodem je zpravidla obava, že podání stížnosti na postup krajské inspekce by se mohlo negativně projevit v době, kdy dotace bude přidělovat kraj, příp. v hodnocení krajů, které je součástí žádostí o dotaci (příkladný případ střetu zájmů). Vyskytly se dokonce názory, že kraj si takto vytváří pozici pro to, aby dokumentoval, jak špatná je úroveň péče v „nekrajských“ zařízeních. Proto také, i přes výhrady k procesu provádění inspekce, většina inspektorovaných zařízení ani nepodala námítky.

Příklady z konkrétních standardů, kritérií, subkritérií

Níže uvedené citace a zjištění jsou pouze příkladným, nikoliv vyčerpávajícím výčtem z disponibilních inspekčních zpráv a výpovědí poskytovatelů.

Standard č. 1

Standard č. 1 obecně uvádí povinnost poskytovatele definovat své poslání, cíle, principy, cílovou skupinu apod. Ačkoliv není žádným právním předpisem upraveno, jak má např. poslání organizace vypadat (pravidla pro sestavení efektivního a správného poslání jsou upravována v rámci odborných publikací, manažerských schopností, strategického managementu atd.), jsou přesto některá zařízení negativně hodnocena za definici poslání, zásad apod. z důvodu subjektivně neurčitého hodnocení inspektora. „Cíle – nevypovídají nic o systému, který by garantoval jejich naplňování. Zásady jsou definovány obecně. Poslání je dlouhé, roztříštěné. Poslání nevypovídá nic o systému“

V některých případech je definice poslání, cílů, zásad atd. hodnocena méně body, aniž by inspekce zdůvodnila toto rozhodnutí.



ASOCIACE POSKYTOVATELŮ
SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ČR

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

Klokotská 101, 390 01 Tábor

Tel./fax: 381 213 332

email: apsscr@centrum.cz

WWW.APSSCR.CZ

U kritéria pro ochranu osob před předsudky a negativním hodnocením se můžeme v některých případech setkat s bodovým snížením hodnocení tohoto kritéria, když inspekce zjistila stejný oděv u některých skupin zaměstnanců (uniformy). Inspekce však neuváděla, zda jde o barevné konformní oblečení či bílé, nebyla dále zjišťována potřeba a názory uživatelů, atd.

Stejně tak vytváří sdělení inspekce: „Komplex objektů, ve kterých žije několik set uživatelů, působí na první pohled jako objekt určený pro zvláštní účely. Nevytváří podmínky, které by se přibližovaly přirozenému „domácímu prostředí“ pocit, že IT je autorizován k určování jaké komplexy budov tvoří domácí prostředí.

Sama definice tzv. domácího prostředí je v případě inspekce minimálně problematická. Domácí prostředí není nikde zákonem definováno a je zcela zřejmé, že představa domácího prostředí se může diametrálně lišit od uživatele k uživateli.

Otázkou je, zda lze tedy z právního hlediska definovat vzhled, výšku či velikost budov, u kterých poskytovatel inspekci neprojde. Stejně tak by z těchto inspekčních zpráv bylo možné dovodit, a pak i veřejně konstatovat, že zařízení, které používá uniformy, ve smyslu stejného označení zaměstnanců, nemůže projít inspekci kvality.

Rozdílný přístup – zejména u tzv. ministerských a krajských inspekci – lze nalézt také u splnění kritéria uplatňování vlastní vůle uživatelů.

Zatímco ministerská inspekce při splnění tohoto kritéria přihlíží k individuální plánům uživatele (tzn. neomezuje se na zjištění skutečnosti, zda lze dané zařízení svévolně opustit, aby na základě tohoto zjištění označili tuto skutečnost jako nesplnění daného kritéria), krajská inspekce při zjištění, že uživatelé domova se zvláštním režimem (osoby trpící Alzheimerovou chorobou či jinými typy demence) nemohou svévolně a kdykoliv opustit budovu poskytovatele, automaticky konstatuje nesplnění daného kritéria. Z těchto některých inspekčních zpráv (krajských) je vyžadováno splnění tohoto kritéria formou umožnění volného pohybu uživatelů, bez ohledu na ohrožení jeho zdraví či života. Je přitom zcela evidentní, že kdyby došlo např. k úmrtí uživatele z důvodu jeho opuštění pobytového zařízení, tak by při policejním vyšetřování neobstála ani argumentace naplnění tohoto kritéria (jakkoliv je naplnění tímto způsobem iracionální), ani argumentace přiměřeného rizika či informovaného souhlasu.

V případě kritéria udávající povinnost vyhotovení pracovních postupů bylo snížené bodové hodnocení mimo jiné za skutečnosti, že: „Připomínky zaměstnanců nebyly v některých případech zohledněny – zaměstnanci se neztotožňují s pracovními postupy.“

Zde lze jasně pozorovat zaměnění povinnosti konzultovat vznik pracovních postupů se zaměstnanci organizace a pouhé nerefluktování některých připomínek, příp. konstatování souhlasu jednotlivých zaměstnanců s obsahem těchto postupů.



ASOCIACE POSKYTOVATELŮ
SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ČR

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

Klokotská 101, 390 01 Tábor

Tel./fax: 381 213 332

email: apsscr@centrum.cz

WWW.APSSCR.CZ

Dále se domníváme, že není nutné upravovat pracovní postupy na procesy a situace, které jsou již upraveny jiným právním předpisem, a tento je pro dané situace používán. Mnoho pracovních postupů vychází pak z dobré praxe a poskytování sociálních služeb dle pravidla lege artis, kdy není vždy nutné tyto zhmotňovat za každou cenu do vnitřních směrnic.

Výběr ze dvou jídel:

Domníváme se, že není možné, aby inspektorované zařízení bylo v rámci uplatňování vlastní vůle uživatelem hodnoceno menším počtem bodů z důvodu nabídky pouze jednoho teplého jídla (ve dvou inspekčních zprávách). Uživatel by měl samozřejmě mít právo dané jídlo neodebrat, nicméně možnost výběru ze dvou jídel (např. dvou obědů) není standardem ani ve všech školských zařízeních a možnost volby nemá ani drtivá většina občanů ČR v rámci „domácího stravování“.

Domácí řád x karanténa:

V jedné inspekční zprávě je konstatováno pochybení poskytovatele, který za účelem eliminace epidemie nařídil zákaz návštěv obyvatel domova. Toto negativní hodnocení se projevilo i sníženým bodovým hodnocením.

Zde je patrná neznalost inspekce, neboť postup poskytovatele byl zcela v souladu se zákonem č. 258/2006 Sb., který toto jednání poskytovateli přímo nařizuje.

Znalost Občanského zákoníku:

„Pracovníci nevěděli, která ustanovení Občanského zákoníku se vztahují k jejich práci“.

Tato citace z inspekční zprávy nevyžaduje dodatečný komentář. Žádný právní předpis tuto povinnost neukládá.

Poslání

Inspekční tým upozornil, že z formulovaného poslání organizace nevyplývá konkrétní zákonná zásada – sociální začleňování uživatelů. Poskytovatel nemůže „sestavit“ poslání tak, aby bylo výčtem všech legislativou akcentovaných požadavků. Pravděpodobně vždy bude některá ze zásad „chybět“. Poslání se „všemi“ zásadami by ztrácelo originalitu a identitu poskytovatele a nebylo by skutečným ukazatelem hodnot organizace.

Standard č. 2

Počet oblastí porušení práv a střetů zájmů:

V některých případech je inspekčním týmem konstatováno, že poskytovatel má definováno příliš málo oblastí střetů zájmů nebo porušení práv (*„..... je vyjmenováno 7 situací, kdy může dojít ke střetu zájmů“*). Samotné konstatování počtu definovaných oblastí nemůže být důvodem pro nižší hodnocení, pakliže by IT neprokázal další situace, ke kterým v zařízení dochází nebo prokazatelně dojít může. Jde opět o příklad nedostatečného hodnocení a dokazování daných skutečností a kritérií.



ASOCIACE POSKYTOVATELŮ
SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ČR

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

Klokotská 101, 390 01 Tábor

Tel./fax: 381 213 332

email: apsscr@centrum.cz

WWW.APSSCR.CZ

Stejná situace se často opakuje u standardu č. 14 a definic kritických a nouzových situací.

Potrestání zaměstnanců za porušení práv uživatelů:

V jedné inspekční zprávě je vytýkáno, že poskytovatel nemá přesně vymezeno, jaké konkrétní potrestání užije v případě konkrétního porušení definované oblasti střetů zájmů či porušení práv uživatelů (poskytovatel měl písemně zpracována následná opatření, v případě porušení práv uživatelů). Takto paušalizované „trestání“ je nejen nad právní povinnost standardů, ale i příkladem špatné praxe řízení lidských zdrojů.

V těchto případech je nutné vždy přihlídnout na celou řadu dalších faktorů jako na důvod pochybení, rozsah, motiv, četnost apod. Paradoxní je, že není předpokládána podpora těmto zaměstnancům, ale je vyžadována pouze restrikce, resp. trest za případná pochybení.

Požadavek na opakované publikování, jak budou pracovníci sankcionováni při porušování práv uživatelů, vede k zastrašování pracovníků a k vyvážení obranných postojů a mechanismů. Působí kontraproduktivně - k nevede ke zvyšování citlivosti pracovníků rizikové situace otevřeně vnímat a řešit.

Infantilizace uživatelů:

Výzdoba společných místností

V některých inspekčních zprávách je negativně hodnocena výzdoba formou dětských kreseb a motivů s odkazem na infantilizaci uživatelů. Samotné konstatování této skutečnosti však nemůže být důvodem pro nižší hodnocení. Inspekční tým nezkoumal další kontext a skutečnosti, např. zda nejde o kresby uživatelů v rámci jejich aktivit (kresby seniorů či zdravotně postižených), zda pověšení nebylo projevem jejich vůle, apod. (minimálně sdělení opodstatněnosti či neopodstatněnosti výzdoby místnosti těmito obrázky musí být součástí negativního hodnocení, neboť sama skutečnost existence obrázků s těmito motivy není porušením daného kritéria).

Obdobně je hodnocena i přítomnost kojenecké láhve na pokoji uživatele. Opět bez dalšího zjišťování – zda tomu tak je automaticky na všech pokojích, bez zpětného ověření inspektorů, zda tato skutečnost není reálnou a nenahraditelnou potřebou klienta, zda je např. obsažena v individuálním plánu či je vůlí uživatele, opatrovníka nebo rodiny apod.

Střety zájmů, pravidla pro dary:

Inspekční tým kategoricky hodnotí, co je střetem zájmů a co je porušením práv uživatelů. Postupuje přitom tak, jakoby existovala jasná hranice mezi oběma kategoriemi. Ubírá tak autonomii a právo pracovnímu týmu vnímat a hodnotit situace a jejich aspekty podle vlastních potřeb. Nařizováním - co je a co není střet zájmů - paradoxně inspekční tým zvyšuje riziko porušování práv uživatelů, protože omezuje pracovní tým v rozsahu nahlížení na vlastní rizikovou praxi.



ASOCIACE POSKYTOVATELŮ
SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ČR

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

Klokotská 101, 390 01 Tábor

Tel./fax: 381 213 332

email: apsscr@centrum.cz

WWW.APSSCR.CZ

Inspekční tým vyžadoval uvést do vnitřních pravidel, jaké postupy budou podniknuty vůči pracovníkům v případě porušení metodického pravidla pro přijímání darů. Požadavek na publikování sankcí vůči pracovníkům při porušení práv uživatelů se v inspekční zprávě objevuje opakovaně. V kontextu pravidel pro přijímání darů však nemá legislativní opodstatnění.

Standard č. 3

Informace v alternativní podobě:

K této povinnosti, která je velice často zmiňována jako nedostatek poskytovatele, si dovoluujeme pouze uvést, že příklady dobré praxe, zkušenosti apod. v této oblasti jsou naprosto mizivé. Sestavování alternativních letáků, smluv či plánů tak, aby jim rozuměli někteří uživatelé (trpící Alzheimerovou chorobou vyššího stádia, jinými typy demencí či osoby s těžkými mentálními postiženími), je téměř nemožné, neboť samo ověření srozumitelného chápání takovýchto uživatelů je minimálně problematické a diskutabilní. Inspekční týmy jsou někdy přesvědčeny o bezhraničních a univerzálních možnostech alternativní a augmentativní komunikace.

Inspekční tým konstatuje, že řada uživatelů v zařízení „nechce být“ (domov se zvláštním režimem). Skutečnost, že uživatelé v zařízení „být nechtějí“, však inspekční tým zjistil v době konání inspekce. Zjištění proto nevypovídá o názoru uživatele době, kdy bylo se zájemcem o službu jednáno. Nález inspekce, že řada uživatelů „nechce v zařízení být“ je třeba posuzovat v kontextu v kontextu standardu 5 – plánování služby.

V rámci posuzování pravidel jednání se zájemcem o službu vnesl inspekční tým požadavek, aby pravidla upravila, kdo je zodpovědný za vyhotovení vyrozumění, že se zájemcem nebude uzavřena dohoda, neboť nepatří do okruhu osob, jimž je služba určena. Požadavek inspekce jmenovitě upravit zodpovědnost za vyhotovení vyrozumění neměl oporu ve skutečné potřebě organizace tuto zodpovědnost konkrétně vymezovat.

Standard č. 4

Smlouva x doba určitá, neurčitá, osobní údaje, alternativní způsob zpracování:

„V pravidlech není uvedeno, na jak dlouhou dobu jsou smlouvy uzavírány“. V tomto případě je opět vyžadována povinnost, které jde nad rámce Standardů kvality a je v rozporu s občanským zákoníkem, dle kterého se tyto smlouvy řídí.

V některých inspekčních zprávách je uváděno sdělení (a následně negativní hodnocení): *„Uživatel neví, kde má smlouvu“*.

Skutečnost, že smlouva byla sepsána a předána uživateli, by měla být dokazována poskytovatelem. Jinými slovy, uživatel není povinen pamatovat si, kam uložil smlouvu.



ASOCIACE POSKYTOVATELŮ
SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ČR

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

Klokotská 101, 390 01 Tábor

Tel./fax: 381 213 332

email: apsscr@centrum.cz

WWW.APSSCR.CZ

Inspekční tým konstatuje, že ve smlouvě uživatel vyjadřuje souhlas s nakládáním s osobními údaji. Smlouvu poskytovatele však inspekce považuje za nesrozumitelnou pro okruh osob, kterým je služba určena. Inspekce přeceňuje reálné možnosti alternativní komunikace sdělovat právně přesně definované obsahy a informace. Požadavek inspekce je nereálný a nesplnitelný.

Inspekční tým obecně požaduje, aby smlouva byla zpracována „alternativním způsobem“. Nerespektuje přitom reálné limity systémů alternativní a augmentativní komunikace, které plně neumožňují převést složitý text smlouvy do symbolů AAK. Takové převedení by bylo možné jen za cenu významného zjednodušení obsahu. Tím by ovšem bylo porušeno právo uživatele na skutečné a přesné informace.

Standard č. 6

Aktivní nahlížení do dokumentace:

„V metodice chybí popis aktivní podpory nahlížení do dokumentace uživatele. Personál nepředkládá aktivně a průběžně dokumentaci klientům.“

Zde je opět vyžadována povinnost nad rámec zákonných standardů. Tzv. aktivní předkládání a stimulace nahlížení do dokumentace uživatele nemá oporu v právních předpisech a nemá ani přímou spojitost s kvalitou poskytovaných služeb.

Tento požadavek inspekčního týmu, aby „aktivně a průběžně“ předkládal uživatelům aktuální záznamy o nich vedené a seznamoval je s nimi je nadlimitní, nevychází ze zákona o sociálních službách ani ze standardů kvality, nemá obdoby v praxi příbuzných oborů ani sociálních služeb. V kontextu cílové skupiny – domov se zvláštním režimem – může realizace takové praxe vyvolávat u uživatelů znepokojení. Inspekční tým při formulování požadavků na kvalitu nijak nevycházel z individuálně určených potřeb uživatelů.

Stejně tak negativní konstatování inspekčního týmu, že „poskytovatel nemá písemné souhlasy klientů, že smí nahlížet do vlastní dokumentace“, je dalším důkazem požadování právně nonsensní povinnosti.

Příklad nedostatečného zjišťování:

V domově pro osoby se zvláštním režimem uvedla inspekce na základě rozhovoru s uživatelem (klientem trpící demencí ve středním stádiu) že:

„V žádosti o umístění do zařízení je uvedeno, že matka respondenta zemřela. Respondent přitom inspekčnímu týmu sděloval, že ji denně navštěvuje, že je v témže zařízení. Toto pochybení a skutečnost, že nikdo z personálu na tak citlivou skutečnost neupozornil, ukazuje na nerespekt k osobnosti uživatele. Uživatel je v zařízení 2 roky.“



ASOCIACE POSKYTOVATELŮ
SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ČR

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

Klokotská 101, 390 01 Tábor

Tel./fax: 381 213 332

email: apsscr@centrum.cz

WWW.APSSCR.CZ

Uživatel trpící demencí vyššího typu již není schopen tuto informaci zpracovat. Ačkoliv byl – a to opakovaně – o smrti své matky informován. Zde lze opět pozorovat až tragické nedostatečné využívání všech možných důkazních prostředků, ale pouhé konstatování uživatele trpící demencí je směrodatné pro negativní výrok a hodnocení v inspekční zprávě. Inspekční tým hodnotí postup poskytovatele bez znalosti skutečného stavu věci a zjištění všech souvislostí, čímž koná v rozporu s povinnostmi stanovenými v zákonu o státní kontrole.

Standard č. 8

Kritika nabídky služeb „uvnitř“ zařízení:

Poměrně mnoho pobytových zařízení, zvláště domovy pro seniory, se snaží provozovat, většinou však pronajímají, nebytové prostory za účelem provozování dalších služeb (pedikúra, manikúra, kosmetika, cukrárna, bufet, prodejna apod.). Důvodem je nejen otevření domova, aby tyto služby využívali i komunální obyvatelé a domov se takto místně „integroval“, ale tuto svou snahu vnímají poskytovatelé (a dlužno dodat, že i uživatelé) jako zvyšování kvality zařízení. Tento trend je patrný i v západních zařízeních, kdy – např. v Německu – lze dát přímou korelaci mezi kvalitním, či kvalitně označovaným zařízením a šíří a škálou nabízených služeb. Sama existence a nabídka těchto služeb však nezprošťuje poskytovatele povinnosti zprostředkování jiných (nebo i totožných) služeb vně vlastního zařízení.

Inspekční tým je pak v některých případech přítomnost těchto služeb vně zařízení zpochybňována, dokonce i kritizována ve smyslu porušení návaznosti na další zdroje a omezování aktivizace uživatelů. (při odborné diskuzi na toto téma je pak nutné odlišit cílovou skupinu, kdy jiná bude situace u seniorů a jiná u osob se zdravotním postižením).

§89 Kamerový systém jako restriktivní opatření:

Zde byl inspekčním týmem chybně označen kamerový systém jako restriktivní opatření ve smyslu § 89 zákona o sociálních službách. Kamerový systém ve společných prostorách (chodby), který byl instalován za účelem monitoringu případného pádu či agresivity uživatelů, nemůže být označen jako „opatření zamezující pohyb uživatelů“ (pozn. z kamerového systému nebyl pořizován záznam).

Standard č. 11

„Srozumitelné“ informace:

Inspekční tým požadoval, aby organizace zpracovala soubor informací o poskytované sociální službě ve formě srozumitelné uživatelům. Uživatelé domova se zvláštním režimem bývají ale často v takovém zdravotním stavu, který neumožňuje reálné splnění požadavku legislativy. Ani tým špičkových odborníků nedokáže vytvořit takový soubor informací o poskytované službě, kterému by plně porozuměli i uživatelé s např. hlubokým a trvalým snížením rozumových kompetencí. Požadavek standardů kvality je nereálný, stejně jako jeho doslovné vymáhání inspekcí kvality.



ASOCIACE POSKYTOVATELŮ
SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ČR

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

Klokotská 101, 390 01 Tábor

Tel./fax: 381 213 332

email: apsscr@centrum.cz

WWW.APSSCR.CZ

Standard č. 14

„Srozumitelné“ informace:

Inspekční tým požadoval, aby poskytovatel měl vytvořen postup pro řešení nouzových a havarijních situací, kterým by se řídili uživatelé. Takový konkrétní požadavek je nadlimitní, neboť zákon ve skutečnosti požaduje, aby poskytovatel vytvářel podmínky, aby uživatelé byli schopni postupy použít. Inspekční tým požadoval, aby organizace měla zpracována pravidla pro řešení nouzových a havarijních situací v alternativní podobě pro uživatele s poruchami komunikace. Takový požadavek je nad rámec požadavku standardů kvality i reálných možností alternativních komunikačních systémů.

Závěry:

Úvodem závěrné části této analýzy je nutné uvést, že není její výstupem ani cílem zpochybnit systém inspekci či dokonce požadovat jeho zrušení nebo pozastavení. Inspekce jsou v tomto kontextu vnímány jako jednoznačný nástroj zvyšování kvality sociálních služeb a jejich standardizaci. Cílem je naopak upozornit na některé disproporce a odchylky od zákona, metodického pokynu či dobré praxe tak, aby docházelo ke kultivaci celého systému, ale i k jeho racionalizaci.

Inspekce kvality realizované v r. 2008 vykazují zřejmou diferenci mezi tzv. krajskými a ministerskými inspekcemi (je velmi důležité uvést skutečnost, že tuto rozdílnost nelze generalizovat na všechny kraje, resp. že v celé řadě krajů probíhaly a probíhají inspekce lege artis a plní svoji funkci). Tyto rozdíly spočívají především v rozdílném pohledu na hodnocení jednotlivých kritérií a subkritérií, nedostatečném získávání důkazů pro negativní hodnocení a v hodnocení skutečností jdoucí nad rámec předmětu inspekce kvality.

Z dostupných inspekčních zpráv vyplývá, že tzv. ministerské inspekce vycházejí z přístupu dokazování splněných kritérií, zatímco tzv. krajské evidence používají opačný postup dokazování, tzn. hledání nedostatků a akcent nesplnění daných kritérií.

Kvalita, úroveň a přístup k realizovaným inspekcím byla v r. 2008 evidentně ovlivněna absencí tzv. ministerských inspekci, které by byly použitelné jako demonstrace dobré praxe a vytvářely by tak vyvažující protipól k tzv. krajským inspekcím.

Některé nedostatky inspekčních zpráv (zejména nedostatečné zjišťování a dokazování) by mohly být eliminovány připravovanou novelizací § 99, zákona č. 108/2006 Sb.

Navrhované znění: „Krajský úřad a ministerstvo jsou oprávněny ukládat poskytovateli sociálních služeb opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekci. Poskytovatel sociálních služeb je povinen splnit uložená opatření ve lhůtě stanovené krajským úřadem nebo ministerstvem a podat písemnou zprávu o jejich plnění, pokud si ji krajský úřad nebo ministerstvo vyžádá“.

Povinnost definic opatření vedoucí k nápravě nedostatků předpokládá racionální a důkladné prověření a dokázání vzniku či příčiny kterého nedostatku.

V některých případech si lze představit situace, kdy poskytovatel, nemajíc dobré vztahy s příslušným krajem, se může cítit realizátorem inspekce poškozován. V těchto případech stojí za zvážení, zda by si (v odůvodněných případech) nemohl poskytovatel požádat o tzv. ministerskou inspekci.



ASOCIACE POSKYTOVATELŮ
SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ČR

Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

Klokotská 101, 390 01 Tábor

Tel./fax: 381 213 332

email: apsscr@centrum.cz

WWW.APSSCR.CZ

Ve stávajícím znění standardů kvality chybí jasné definice pojmů a povinností, které nejsou upraveny ani jinými platnými právními předpisy, z čehož vyplývá, že povinnost, resp. splnění daného kritéria standardu je vnímána a chápána poskytovateli sociálních služeb rozdílně (a to v různých regionech a u různých typů registrovaných služeb).

Lze očekávat, že tato analýza vzbudí řadu reakcí a emocí a zahájí či více stimuluje diskuzi a možná veřejný tlak nad tímto tématem, jehož výstupem bude naplnění navrhovaných řešení a racionalizace celého procesu inspekcí kvality sociálních služeb.

Navrhovaná řešení:

1. Doporučujeme vznik nezávislého a nestranného orgánu, který by mohl mít status poradního orgánu ministra práce a sociálních věcí anebo odborné komise při MPSV ČR. Zastoupení v tomto orgánu by mělo být rovnovážné. Konkrétně navrhuje následující složení: 15 členů – 5 zástupců delegovaných MPSV ČR, 5 zástupců delegovaných Asociací krajů a 5 zástupců delegovaných Asociací poskytovatelů sociálních služeb (jako profesní organizací, která sdružuje největší počet poskytovatelů a rozsah registrovaných služeb (všechny typy služeb dle zákona č. 108/2006 Sb. a všechny právní formy poskytovatelů)¹, příp. na základě návrh UZS ČR (poměr zástupců je sekundární, důležité je jednoznačné zastoupení poskytovatelů).

K tomuto orgánu by mohly veškeré subjekty zainteresované na inspekcích podávat připomínky, podněty, příp. stížnosti.

Na žádost ministra by tento orgán vypracovávala odborná stanoviska k rozkladům k jednotlivým inspekcím či jejich částím.

2. V r. 2009 zintenzivnit počet tzv. ministerských inspekcí ve všech krajích jako protipól k tzv. krajským inspekcím mimo jiné i za účelem příkladů dobré praxe a možností komplexního posouzení funkčnosti celého systému inspekcí (a to alespoň v rozsahu 3 inspekce/kraj/rok). Zvážit vznik samostatného oddělení v rámci odboru 22, jehož existence by zajistila nejen zintenzivnění inspekční činnosti, ale – na rozdíl od splnění této povinnosti formou outsourcingu – její kontinuitu (vzniklou organizační složku nelze zrušit tak jednoduše jako obnovení smluv či dohod s externími inspektory).

3. Zadat výzkum, jehož předmětem by bylo posouzení fungování inspekcí a celkových přínosů zavedení standardů kvality a inspekcí sociálních služeb se zaměřením na vnímání kvality ze strany uživatelů (komparací obou období) a zhodnocení efektivity vstupů a výstupů (korelace mezi náklady a výstupy). Součástí výzkumu by byla komparace se zahraničními státy, které aplikují podobné úrovně sociální politiky jako ČR.

4. Při další novele zákona o sociálních službách upravit jeho znění tak, aby námítky proti inspekčním zprávám byly podávány na MPSV ČR.

¹ APSS ČR sdružuje 502 organizací, 1.177 registrovaných sociálních služeb (všechny zákonem definované typy služeb), poskytovatelů právních formu jako: příspěvkové organizace, charity, diakonie, občanská sdružení, města a obce, obecně prospěšné společnosti, obchodní společnosti.