

Určeno:

- magistrátu hlavního města Prahy
- krajským úřadům

Váš dopis značky

Naše č. j./sp. zn.
MPSV-2024/170771-228

Vyřizuje
PhDr. Filip Novotný, LL.M.

V Praze dne
1. srpna 2024

Věc: Stanovisko ke vztahu sociální práce a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pro účely provádění kontrolní činnosti při výkonu sociální práce

1. Jsou obecní úřady při výkonu sociální práce a poradenství v rámci výkonu státní správy správními orgány dle § 1 správního řádu?

Výkon sociální práce je postupem podle zvláštního zákona [§ 5 odst. 1 písm. c) a § 92 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, § 63 odst. 3 a § 65 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi]. Výkon sociální práce v přenesené působnosti podle § 92 ZSS patří pod veřejnou správu sui generis. Předmětem sociální práce na obecních (ale i krajských) úřadech není vedení řízení za účelem vydání správního rozhodnutí (to se vydává např. při agendě registrace poskytovatelů sociálních služeb v gesci krajských úřadů).

2. Jsou sociální pracovníci obecních úřadů při výkonu státní správy (činnosti sociální práce a poradenství či koordinaci) úředními oprávněnými osobami?

Jsou úředníky podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků. Zároveň platí, že základní zásady činnosti správních orgánů (vizte odpověď na otázku č. 1) se vztahují na správní orgány, proto jsou i úředními oprávněnými osobami. Vykonnávají však sociální práci upravenou zvláštním zákonem (zejména § 92 a násl. zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, zejména § 63 - 65a zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi) a nejedná se o výkon vrchnostenské správy.

3. Je výkon sociální práce a poradenství při výkonu státní správy výkonem úředního postupu?

V daném případě bude záviset na kontextu, v jakém je slovní spojení „úřední postup“ užíváno. Jedná-li se například o vyřizování stížností apod., lze postup zaměstnanců, zařazených na pozici sociálních pracovníků, jako úředníků územních samosprávných celků v rámci přenesené působnosti hodnotit jako

úřední postup. Jde-li o úřední postup v rámci zákona č. 82/1998 Sb. – k tomu vizte níže i odpověď na otázku č. 4.

4. Jsou sociální pracovníci z výkonu své činnosti odpovědní dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem?

Judikatura v minulosti zaujala extenzivnější výklad k pojmu veřejná moc pro účely tohoto zákona (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015, či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 5848/2016.). S ohledem na účel zákona č. 82/1998 Sb. se Ministerstvo vnitra a Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) přiklání spíše k závěru, že v daném případě, kdy sociální pracovníci jednají jako zaměstnanci obecního úřadu obce s rozšířenou působností (jako úředníci ve smyslu zákona č. 312/2002 Sb.) a plní úkoly svěřené zákonem v rámci přenesené působnosti, lze dovodit i odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. V tomto případě zřejmě nejde o situaci, kterou by bylo možné připodobnit k tomu, kdy správní orgány jednají soukromoprávně (např. při správě svěřeného majetku) a kdy je aplikace zákona č. 82/1998 Sb. zcela vyloučena.

Jako nesprávný úřední postup lze v zásadě vnímat pouze porušení povinnosti vést Standardizovaný záznam sociálního pracovníka, případně jeho vedení v substandardní kvalitě (v rozporu s vyhláškou o vzoru Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka). Sociální pracovník je vázán odbornými postupy svého oboru a etickým kodexem (Etický kodex sociálních pracovníků ČR). Takový postup, je-li řádně veden SZSP, je přezkoumatelný.

V případě nespokojenosti s činností sociálního pracovníka se klient může obrátit na obecní úřad obce s rozšířenou působností, jemuž jsou ve vztahu k výkonu sociální práce uloženy konkrétní povinnosti zákonem o sociálních službách i zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Postup zaměstnavatele vůči sociálnímu pracovníkovi se řídí interním předpisem (zaměstnavatele).

5. Je možné u sociální práce a poradenství domáhat se nečinnosti sociálního pracovníka nebo možné podjatosti při výkonu státní správy, popř. jak s dalšími postupy jako nahlížení do spisu, podle jakých ustanovení jakého právního předpisu apod.?

V případě, že bude postupováno „pouze“ podle základních zásad činnosti správních orgánů, je třeba přihlížet k tomu, že základní zásady s uvedenými instituty do značné míry souvisí. Například ze základní zásady nestrannosti upravené v § 7 správního řádu lze dovodit možnost namítat podjatost. Ačkoliv tedy nemusí přicházet v úvahu formalizované rozhodování o námitkách podjatosti usnesením, jak předpokládá § 14 správního řádu, neznamená to, že by nemohla být zpochybněna nestrannost sociálního pracovníka a nemohlo eventuálně dojít k jeho nahrazení jiným sociálním pracovníkem. Ochrana proti nečinnosti pak souvisí se zásadou rychlosti upravenou v § 6 odst. 1 správního řádu, v němž se přímo odkazuje i na možnost učinit opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Ze základní zásady upravené v § 4 odst. 4 správního řádu, podle níž má správní orgán umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy, lze dovodit, že dotčená osoba by měla mít možnost vyjádřit se k činnosti sociálního pracovníka, nahlédnout do dokumentace, která obsahuje osobní údaje této osoby. Z toho vyplývá, že odborný postup sociálního pracovníka by měl být zpětně přezkoumatelný a proto dokumentace k výkonu sociální práce by měla být na takové úrovni, aby tento přezkum umožňovala.

Povinnost vést řádnou spisovou dokumentaci vyplývá primárně ze zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě. Zejména v případech, kdy správní orgán obdrží podání od dotčené osoby (klienta) je povinen takové podání řádně zaevidovat a sdružit všechna podání týkající se téže věci v rámci jednoho spisu. To platí i o písemnostech eventuálně vyhotovovaných sociálním pracovníkem, pokud nelze ze zákona dovodit jinak, např. v případě Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka.

Sociální pracovník je povinen vést Standardizovaný záznam sociálního pracovníka (§ 93a odst. 2 zákona o sociálních službách) v Jednotném informačním systému práce a sociálních věcí, jehož správcem je MPSV. Klient je zde v postavení subjektu údajů a má tedy práva stanovená zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, včetně práva určit osobu/osoby, které mohou mít přístup k této dokumentaci. V této souvislosti je také třeba vzít v úvahu, že klienti mohou využít "právo být zapomenut", tj. právo na výmaz z aplikace SZSP. Pokud se klient rozhodne právo náhledu do dokumentace či získání její kopie uplatnit, je to možné provést pořízením výpisu ze SZSP. Sociální pracovník má právo dokumentaci k nahlédnutí či k předání kopie klientovi připravit v dojednaném termínu, tedy zpravidla neprovádí a není povinen plnit takové požadavky „na počkání“. V případě, že klient žádá kopii dokumentace, má obecní úřad právo požadovat přiměřené náklady na její pořízení, zejména pokud se jedná o rozsáhlejší materiál.

6. Podle kterého právního předpisu bude řešena stížnost, v jakém procesním režimu, s jakými opravnými předpisy a z čeho bude vycházeno, z jakých podkladů a ze kterého spisu?

Ustanovení § 175 správního řádu se na sociální pracovníky nevztahuje, protože nevykonávají vrchnostenskou veřejnou správu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2016, č. j. 1 As 244/2015 – 26). To nezbavuje obecní úřad obce s rozšířenou působností povinnosti vyřadit stížnost v souladu se základními zásadami a vnitřními předpisy. Stížnost tedy bude řešena podle vnitřního předpisu zaměstnavatele. Jedinou dokumentací, kterou je sociální pracovník povinen vést, je Standardizovaný záznam sociálního pracovníka, a to v rozsahu, který určuje vyhláška č. 332/2013 Sb., o vzoru Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka. (Zde je však vhodné zamyslet se, zda by byl zaměstnavatel schopen posoudit správnost postupu zaměstnance, jenž má kvalifikaci předepsanou zákonem, tj. k posouzení správnosti odborného postupu by bylo třeba posouzení osobou odborně způsobilou v oboru sociální práce, o čemž se lze domnívat, že úřad nebude objektivně schopen při dodržení zásad o střetu zájmů a nepodjatosti.) Zde se proto nabízí součinnost s metodikem sociální práce příslušného KÚ.

7. Je povinen sociální pracovník prokázat provedení poučení klienta o tom, že jeho informace vkládá do JIS MPSV a budou přístupny i dalším správním orgánům?

Sociální pracovník není povinen prokázat provedení poučení klienta o tom, že jeho informace vkládá do JIS MPSV, neboť se jedná o postup určený § 93a zákona o sociálních službách. Sociální pracovník však v souladu s etickým kodexem své profese postupuje ve spolupráci s klientem transparentně, a proto je vhodné, když informuje klienta o způsobu shromažďování, ukládání a využívání jeho osobních údajů a to nejlépe hned na začátku vzájemné spolupráce.

- 8. V případě, že nebude spisová dokumentace vedena, bude přístupováno ke klientovi tak, že nevedení spisové dokumentace nebude v žádném případě k tíži pracovníka, ale spíše k tíži klienta, který nic pracovníkovi neprokáže?**

Sociální pracovník má povinnost vést Standardizovaný záznam sociálního pracovníka v souladu se zákonem o sociálních službách a podle vyhlášky o vzoru Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka. Pokud SZSP nevede úplným způsobem, tj. takovým, v němž jsou uvedeny odůvodněné cíle spolupráce, způsoby jejich dosahování a průběh spolupráce s klientem včetně jejího vyhodnocování, mu bude vždy k tíži. K větším problémům by však v této oblasti docházet v praxi nemělo, pokud funguje metodické vedení a kontrolní mechanismus ze strany příslušného krajského úřadu.

- 9. Pokud nebude spisová dokumentace vedena dle správního řádu, pak dle kterého právního předpisu má být vedena a kdo je pak oprávněn tyto postupy kontrolovat dle jakého předpisu a ustanovení. Poněvadž krajské úřady nemohou kontrolovat postup dle předpisu, který nemají v předmětu kontroly a ve standardizaci kontrol sociální práce není v předmětu kontroly žádný procesní předpis uveden.**

Sociální pracovník má povinnost vést Standardizovaný záznam sociálního pracovníka podle zákona o sociálních službách a vyhlášky o vzoru SZSP. Pouze toto může být předmětem kontroly ze strany nadřízeného krajského úřadu podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Pokud v kontextu spolupráce s klientem vytváří a dále uchovává dokumentaci i v listinné podobě, aby byly informace o činnostech sociální práce s klientem objektivně úplné, postupuje podle interního předpisu obce, který vychází ze zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě (vizte též odpověď na otázku č. 10), typicky Spisový a skartační řád. Tato dokumentace, je-li vedena, je rovněž předmětem kontroly nadřízeného krajského úřadu.

- 10. Pokud klient doloží či předloží konkrétní podklady, dokumenty či jiné informace, pak SZSP neumožňuje skenování a vložení dokumentů, kam tedy tyto dokumenty bude soc. pracovník zakládat a dle jakého předpisu vést?**

Sociální pracovník, v případě potřeby dokumenty uchovává např. v podobě kopie (místo zápisu informací do SZSP) podle Spisového a skartačního řádu obce (ta má jako veřejnoprávní původce písemnosti povinnost podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, tento vnitřní předpis vytvořit), případně podle interních předpisů o bezpečnosti a nakládání s osobními údaji. Takovou dokumentaci příslušně označí z hlediska citlivosti obsažených informací v kategorizaci "veřejné, interní, citlivé, vysoce citlivé". Vizte též odpověď na otázku č. 9.


- 11. Při neexistenci vedení spisové dokumentace, jak bude realizováno např. nahlížení do spisu a v případě žádosti jiných správních orgánů, na jaký zdroj informací o klientovi bude odkazováno? Na zápisy soc. pracovníků v SZSP jako subjektivních pohledů soc. pracovníka na situaci klienta?**

Sociální pracovník má při výkonu sociální práce povinnost vést Standardizovaný záznam sociálního pracovníka. Do něj je oprávněn nahlížet klient jako subjekt údajů podle zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, a nařízení EP



a Rady 2016/679 (GDPR), tj. jiné subjekty pouze s jeho souhlasem (vizte též § 100 zákona o sociálních službách). To platí i pro další dokumentaci. V případě požadavků na posouzení či potvrzení některých skutečností, které sociální pracovník získal v kontextu případové práce s klientem, vypracuje sociální pracovník na základě písemné žádosti a se souhlasem či s vědomím klienta zprávu v písemné podobě, jejíž kopii rovněž založí do další dokumentace. Sociální pracovník sice pracuje v rámci získávání informací z různých zdrojů také se subjektivními vyjádřeními, která mohou být z hlediska popisu situace velmi přesná, ale pracuje s nimi v kontextu sbírání a vyhodnocování informací ze všech dostupných zdrojů. Zdroje informací i informace samotné pak vyhodnocuje z hlediska jejich relevance a teprve poté zaujímá vlastní stanovisko, které je odborně legitimní a obhajitelné.

Odborné stanovisko (sociálního pracovníka) tedy vychází z dostupných zdrojů informací a jejich vyhodnocení z hlediska relevance a závažnosti.


.....
Mgr. Štefan Lukáč, MBA
zástupce ředitele odboru
koncepce sociálních služeb a sociální práce

