

Dôvodová správa

A. Všeobecná časť

Vládnym návrhom zákona o inšpekcii v sociálnych veciach a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“) sa *de novo* kreuje právna úprava inšpekcie v sociálnych veciach, ktorou bude dozor nad dodržiavaním osobitných predpisov v oblasti sociálnych vecí (teda nad plnením povinností z nich vyplývajúcich - ustanovenie § 2 ods. 1 písm a) návrhu zákona) dozorovanými subjektami (ustanovenie § 2 ods. 2 návrhu zákona) a vyvodzovanie zodpovednosti za porušenie týchto povinností.

Navrhovaná právna úprava vytvára právne podmienky na realizáciu „*reformy dohľadu nad sociálnou starostlivosťou a zabezpečenie infraštruktúry pre jej implementáciu*“, ktorá je súčasťou Plánu obnovy a odolnosti Slovenska¹ v rámci jeho Komponentu 13: Dostupná a kvalitná dlhodobá sociálno- zdravotná starostlivosť. Reforma dohľadu nad sociálnou starostlivosťou“ je jedným z míľnikov, ktorý stanovila Európska komisia vo vykonávacom rozhodnutí Rady(EÚ) o schválení posúdenia plánu obnovy a odolnosti Slovenska, pričom z opisu a vymedzenia jednotlivých míľnikov a cieľov vyplýva termín splnenia tohto míľnika v 2. štvrtroku 2022.

Účelom predkladanej novej právnej úpravy je vytvoriť funkčný systém správneho dozoru a tým prispieť k posilneniu efektívnosti a kvality sociálnej pomoci poskytovanej v rámci práva sociálneho zabezpečenia.

Správny dozor tak, ako to opisuje aj dostupná odborná literatúra v oblasti teórie správneho práva,² je typickou činnosťou orgánov verejnej správy a vychádza z premisy, že na dosiahnutie legitímnych verejných záujmov stanovených právnymi normami nestačí tretím subjektom určiť povinnosti, ale je nutné aj kontrolovať ich plnenie. Návrh zákona takto zavádza správny dozor ako kontrolnú činnosť ministerstva, ktorú bude ministerstvo vykonávať *ex lege* i voči nemu inak nepodriadeným (dozorovaným) subjektom. Činnosť dozorovaných subjektov bude kontrolovať z pohľadu jej súladu s povinnosťami stanovenými dozorovaným subjektom príslušnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. V ďalšom „inšpekčnom“ postupe bude ministerstvo právne relevantným spôsobom reagovať na zistené nedostatky (napr. vyžadovať od dozorovaného subjektu prijatie opatrení na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku, overovať prijatie a splnenie týchto opatrení, rozhodovať o pokute za správne delikty alebo o zákaze činnosti). Vzhľadom na záujem dosiahnuť reálne plnenie povinností, návrh zákona utvára podmienky na zabezpečenie predovšetkým **nápravnej funkcie správneho dozoru**, pri ktorej porovnávanie a vyhodnocovanie skutočného stavu (negatívnych odchýlok/nedostatkov od žiaduceho stavu) plynule prechádza do ovplyvňovania subjektov, aby sa správali žiadaným spôsobom.

¹ Podľa čl. 20 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/241 z 12. februára 2021, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, „na návrh Komisie schváli Rada prostredníctvom vykonávacieho rozhodnutia posúdenie plánu obnovy a odolnosti, ktorý predložil členský štát v súlade s článkom 18 ods. 1. Ak Komisia posúdi kladne plán obnovy a odolnosti, v návrhu Komisie na vykonávanie rozhodnutie Rady sa stanovujú reformy a investičné projekty, ktoré má členský štát vykonávať, vrátane míľnikov a cieľov.“.

² Napr. Kindl, M. a spol. *Základy správneho práva*, 2. upravené vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o, 2009; STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo, Obecná část*, 7. vyd., Praha: C. H. Beck, 2009; PEKÁR, B. *Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva*, Bratislava: Právnická fakulta UK, 2011; KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy správneho trestania*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o, 2017.

V prípravnej fáze boli zvažované rôzne možnosti organizačného zabezpečenia inšpekcie v sociálnych veciach (samostatná rozpočtová organizácia, preddavková organizácia ministerstva a samostatný špecializovaný útvar ministerstva) a po zvážení rôznych faktorov (napr. aktuálny stav výkonu vecnej kontroly, potreba efektívneho využitia ľudských zdrojov, nutnosť odbornosti a špecializácie vo výkone kontroly-správneho dozoru a v neposlednom rade kritérium účelnosti vynaložených finančných prostriedkov) sa navrhuje, aby inšpekciu vykonávalo ministerstvo prostredníctvom špecializovaného útvaru – útvaru inšpekcie v sociálnych veciach, ktorý na tento účel na základe zákona ministerstvo zriadi. Do návrhu zákona boli súčasne zakomponované efektívne záruky, aby boli *ex lege* zabezpečené požiadavky predovšetkým na nestrannosť a objektivitu, samostatnosť, transparentnosť a nezávislosť inšpekcie v sociálnych veciach.

Úlohou útvaru inšpekcie v sociálnych veciach bude:

- **vykonávať správny dozor** nad plnením povinností pri uplatňovaní práva sociálneho zabezpečenia vo vymedzených oblastiach dozorovanými subjektami (nad dodržiavaním štandardov kvality poskytovaných sociálnych služieb a plnením ďalších povinností v oblasti sociálnych služieb ustanovených poskytovateľom sociálnych služieb zákonom, nad povinnosťou priznať peňažný príspevok na kompenzáciu sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia používať účelne, nad kvalitou a rozsahom pomoci fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, na zabezpečenie ktorej sa poskytuje peňažný príspevok na osobnú asistenciu alebo na opatrovanie a nad plnením povinností pri vykonávaní opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately)
- **vyvodzovať zodpovednosť** za porušovanie povinností ustanovených týmto zákonom a osobitnými predpismi.

Napriek tomu, že ide v tejto oblasti o nový inštitút správneho dozoru, navrhuje sa **subsidiárne využiť aj pravidlá kontrolnej činnosti** tak, ako ich upravuje zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších zákonov (ďalej len „zákon o kontrole v štátnej správe“) avšak s jasným zakotvením odlišnej - špeciálnej právnej úpravy v texte návrhu zákona. Návrh zákona v podstate spája prvky vonkajšej kontroly (dozorovaný subjekt nie je podriadený vykonávateľovi správneho dozoru, napr. zariadenie sociálnych služieb, akreditovaný subjekt) a vnútornej kontroly (dozorovaný subjekt je podriadený vykonávateľovi správneho dozoru, napr. Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny) a je preto logické, že nevytvára úplne nové postupy a mechanizmy kontroly. Na druhej strane je potrebné na účely inšpekcie v sociálnych veciach odlišne od zákona o kontrole v štátnej správe upraviť napr. inštitút oznámenia, oprávnenia poverených zamestnancov pri výkone dozoru, niektoré obsahové náležitosti písomnej správy o prijatých opatreniach na nápravu zistených nedostatkov a príčin ich vzniku ako aj oprávnenia a povinnosti dozorovaných subjektov a zamestnancov poverených na výkon správneho dozoru.

Navrhuje sa tiež zakotviť **skutkové podstaty správnych deliktov** v tomto návrhu zákona, keďže návrh zákona ako taký obsahuje administratívne normy, ktorých porušenie zakladá vznik administratívnoprávnej zodpovednosti dozorovaných subjektov. Zároveň sa navrhuje naviazať vznik administratívnoprávnej zodpovednosti dozorovaných subjektov i na porušenie vybraných povinností dozorovaných subjektov, ktoré vyplývajú zo všeobecnej právnej úpravy – zákona o kontrole v štátnej správe.

Návrh zákona sleduje efektívnym vykonávaním inšpekcie v sociálnych veciach, osobitne správneho dozoru predovšetkým posilnenie ochrany najzraniteľnejších fyzických osôb

vzhľadom na ich dlhodobú závislosť na pomoci inej osoby pri sebaobslužbe, vzhľadom na vek alebo ťažké zdravotné postihnutie. Ide o osoby, ktoré sú spravidla dlhodobo odkázané na vymedzené druhy sociálnej pomoci, a to poskytovanie sociálnych služieb alebo poskytovanie peňažných príspevkov na kompenzáciu sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia podľa príslušných právnych predpisov, ktoré patria do pôsobnosti ministerstva. Ďalšou oblasťou, na ktorú sa bude vzťahovať inšpekcia v sociálnych veciach, je oblasť výkonu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, ktorej špecifikom je, že opatrenia sú vykonávané primárne za účelom riešenia situácie dieťaťa (spravidla dieťaťa ohrozeného) a komplikovaných rodinných situácií.

Osobitosťou inšpekcie v sociálnych veciach je aj rôznorodá povaha dozorovaných subjektov, a to tak v oblasti sociálnych služieb, ako aj sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately (subjekty z oblasti miestnej samosprávy, regionálnej samosprávy, neštátne subjekty, resp. neverejní poskytovatelia sociálnych služieb, subjekty z oblasti štátnej správy, ak ide o vykonávanie opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately).

Prostredníctvom špecializovaného výkonu správneho dozoru nad dodržiavaním povinností dozorovaných subjektov, ktoré im vyplývajú už dnes z relevantných právnych predpisov pri poskytovaní sociálnej pomoci, má predkladaný návrh zákona za cieľ podporiť účinnejšiu a efektívnejšiu ochranu práv a právom chránených záujmov fyzických osôb - klientov a zlepšenie kvality výkonu v prospech nich vykonávaných intervencií vo vymedzených oblastiach sociálnej pomoci.

Návrh zákona v súlade so všeobecným cieľom zefektívnenia výkonu, racionalizácie a skvalitnenia štátnej správy utvára právne podmienky na transparentnosť, účelnosť a účinnosť procesných, vecných i administratívnych postupov výkonu inšpekcie v sociálnych veciach vo vymedzenom rozsahu.

Návrh zákona *ex lege* stanovuje primárne úlohy a oprávnenia novozriadeného útvaru, ktorý vykonáva pôsobnosť ministerstva v oblasti inšpekcie v sociálnych veciach, ako aj oprávnenia a povinnosti štátnych zamestnancov poverených výkonom inšpekcie v sociálnych veciach a prizvanej osoby pri výkone inšpekcie. Špecifikuje práva a povinnosti dozorovaného subjektu, práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb pri vykonávaní inšpekcie v sociálnych veciach, priebeh a vecné náležitosti vykonávania inšpekcie v sociálnych veciach, ako aj rozhodovanie o sankciách za porušenie povinností ustanovených osobitnými predpismi a týmto zákonom.

V súvislosti s navrhovanou právnou úpravou sa v záujme zabezpečenia previazanosti jednotlivých právnych úprav v oblasti sociálnych vecí, novelizuje zákon č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele v znení neskorších prepisov, zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia v znení neskorších prepisov a zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov. Zároveň je potrebné vykonať aj zmenu zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov v pôsobnosti ministerstva.

Navrhuje sa, aby zákon nadobudol účinnosť dňom jeho vyhlásenia v zbierke zákonov okrem čl. I § 4 až 13 a čl. II až V, ktorých účinnosť sa navrhuje od 1. novembra 2022, vzhľadom na

primerané zabezpečenie legisvakačnej lehoty potrebnej na uvedenie zákona do aplikačnej praxe.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

Návrh zákona má negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy, má pozitívne sociálne vplyvy a nemá vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu, na podnikateľské prostredie, na životné prostredie, na informatizáciu spoločnosti a ani vplyvy na služby verejnej správy pre občana.