

4.

USNESENÍ

Výboru pro základní práva a předcházení diskriminaci

ze dne 27. srpna 2020

k dopadům opatření přijatých v souvislosti s pandemií onemocnění COVID-19 na osoby ohrožené chudobou a sociálním vyloučením

Výbor pro základní práva a předcházení diskriminaci doporučuje Radě vlády pro lidská práva, aby doporučila vládě uložit ministryni práce a sociálních věcí:

- a) zvýšit dostupnost dávky mimořádná okamžitá pomoc pro osoby postižené krizovými situacemi a krizovými opatřeními a zajistit, aby dávka mimořádná okamžitá pomoc byla vyplácena bezodkladně po splnění podmínek pro její přiznání;
- b) zaručit, že v krizových situacích nebude docházet k uložení zákazu poskytování sociálně aktivizačních služeb pro rodiny s dětmi.

ODŮVODNĚNÍ:

Výbor pro základní práva a předcházení diskriminaci se prostřednictvím své pracovní skupiny zřízené k řešení ochrany práv osob ohrožených chudobou a sociálním vyloučením zabýval dopady opatření přijatých v souvislosti s krizí způsobenou pandemií onemocnění COVID-19 na osoby ohrožené chudobou a sociálním vyloučením. Své závěry, které se týkají zejména sociálně-právní oblasti, předkládá Radě vlády pro lidská práva jako návrhy doporučení vládě směřované ministryni práce a sociálních věcí.

a) ZVÝŠIT DOSTUPNOST DÁVKY MIMOŘÁDNÁ OKAMŽITÁ POMOC PRO OSOBY POSTIŽENÉ KRIZOVÝMI SITUACEMI A KRIZOVÝMI OPATŘENÍMI A ZAJISTIT, ABY DÁVKA MIMOŘÁDNÁ OKAMŽITÁ POMOC BYLA VYPLÁCENA BEZODKLADNĚ PO SPLNĚNÍ PODMÍNEK PRO JEJÍ PŘIZNÁNÍ

(i) Mimořádná okamžitá pomoc obecně

Mimořádná okamžitá pomoc je jednorázová dávka systému pomoci v hmotné nouzi, která má zajišťovat, že nikdo, kdo je v nepříznivé životní situaci, nebude ponechán „*zcela mimo dosah sociálního systému jen proto, že nesplňuje z určitých důvodů podmínku pro vznik nároku na dávku sociálního zabezpečení*“.¹ Jedná se tak o „*poslední záchrannou síť celého systému*“.² Podmínky poskytování a výši mimořádné okamžité pomoci upravuje zákon č.

¹ KOLDINSKÁ, Kristina a Petr TRÖSTER. *Právo sociálního zabezpečení*. 7., podstatně přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2018. Academia iuris (C. H. Beck). ISBN 978-80-7400-692-0. B. 1456.

² Ibid.

111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Zákon upravuje šest sociálních situací, ve kterých lze mimořádnou okamžitou pomoc poskytnout. Žádost o poskytnutí mimořádné okamžité pomoci se podává na formuláři MPSV.³

(ii) Mimořádná okamžitá pomoc – stav v době pandemie COVID-19

MPSV vyhodnotilo situaci, která nastala v souvislosti s pandemií onemocnění COVID-19, jako vážnou mimořádnou událost, za které lze poskytnout mimořádnou okamžitou pomoc podle § 36 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi.⁴ MPSV na svém webu⁵ a letáky vyzývalo osoby žijící na území ČR, jimž se kriticky snížil příjem, nebo vlivem pandemie přišly o práci, a nepostačují jim z toho důvodu prostředky na úhradu základních životních potřeb nebo nákladů spojených s bydlením, aby si požádaly na pobočkách Úřadu práce ČR o mimořádnou okamžitou pomoc. Mimořádná okamžitá pomoc měla rovněž pomoci pracovníkům na DPP a DPČ, kteří v důsledku pandemie přišli o své příjmy. Přestože měla být mimořádná okamžitá pomoc jednou z nejdůležitějších dávek pomoci v průběhu pandemie COVID-19, tuto svou roli v mnoha případech nenaplnila.

V souvislosti s vyhlášením nouzového stavu od 12. března 2020 se v měsíci březnu a dubnu 2020 výrazně omezila dostupnost poboček Úřadu práce ČR. V té době došlo k uzavření podatelny poboček Úřadu práce ČR v důsledku opatření k omezení osobního styku s veřejností a vytvoření systému podání prostřednictvím podacích schránek (krabic), do nichž žadatelé vkládali formuláře žádostí včetně příloh. Tento systém byl sice ospravedlnitelný nutností rychle nastavit alternativu osobního podání, pro žadatele byl však spojen se značnou mírou právní nejistoty. Adresáti pomoci (osoby v nepříznivé životní a sociální situaci) neměli z povahy věci možnost pořídit si kopie dokumentů, podání originálů příloh žádosti pro ně bylo spojeno s pochopitelnou obavou ze ztráty důležitých listin. Podání do schránky nezaručovalo vystavení potvrzení o včasné a řádné podání žádosti. Nelze ani opomenout, že podání do schránky (a to zejména v případě příloh žádostí) vyvolávalo pochybnost o náležitém naplnění požadavků na ochranu osobních údajů ve smyslu Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

Další překážkou na cestě za poskytnutím mimořádné okamžité pomoci se staly formuláře žádostí. V období od 1. března 2020 do 18. května 2020 vykazoval Úřad práce ČR 90 % chybovost⁶ odevzdaných formulářů žádostí o mimořádnou okamžitou pomoc. Nejčastěji se jednalo o neúplné žádosti, nedoložení povinných příloh k žádostem, nedoložení nákladů na bydlení a dalších nutných výdajů.

³ Náležitosti žádosti upravuje § 72 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Formuláře žádosti jsou k dispozici na webu MPSV, zde: <https://www.mpsv.cz/web/cz/-/zadost-o-mimoradnou-okamzitou-pomoc>.

⁴ Mimořádnou okamžitou pomoc v tomto případě lze poskytnout osobě, která může být považována za osobu v hmotné nouzi podle § 2 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi, tj. osobě, kterou postihne vážná mimořádná událost a její celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí neumožňují překonat nepříznivou situaci vlastními silami; vážnou mimořádnou událostí se rozumí zejména živelní pohroma (například povodeň, vichřice a vyšší stupně větrné pohromy, zemětřesení), požár nebo jiná destruktivní událost, ekologická nebo průmyslová havárie.

⁵ Mimořádná okamžitá pomoc. MPSV [online]. 2020 [cit. 2020-07-11]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/mop>

⁶ Údaje Úřadu práce ČR o vyplacených dávkách mimořádné okamžité pomoci za období od 1. března 2020 do 18. května 2020. K dispozici zde: https://www.mpsv.cz/documents/20142/1604478/18_05_MOP.pdf/.

Převládající chybovost formulářů vypovídá o jejich nevhodném nastavení pro cílovou skupinu, tedy osoby nacházející se v nepříznivé životní situaci. Lidé, kteří se rozhodnou požádat si o poskytnutí mimořádné okamžité pomoci, jsou často ti, jejichž životní úroveň je nízká, dosáhli zpravidla nižšího vzdělání a bývají i za běžné situace více ohroženi chudobou a sociálním vyloučením. Pro takové osoby může být při současném nastavení velmi náročné vyplnit formulář žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc a splnit veškeré formální požadavky, které jsou vyžadovány v souvislosti s jeho podáním. Potřebují tak častěji asistenci zaměstnanců a zaměstnankyň úřadů práce, příp. sociálních pracovníků a pracovníků. V situaci nedostupnosti poboček Úřadů práce ČR a v době zákazu poskytování sociálních služeb tak v podstatě dochází k jejich vyloučení z možnosti získat tuto dávku.

Uvedené vyplývá z některých dostupných statistik Úřadu práce ČR, podle nichž byly počty žádostí podaných v období března a dubna 2020 nižší než v květnu a červnu 2020.⁷

MPSV se snažilo pomoci tím, že od 7. května 2020 zjednodušilo elektronický formulář žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc. Uvedené opatření nicméně nijak neřešilo situaci lidí nejvíce zasažených dopady krize, kteří často ani nemají přístup k elektronickému zařízení a internetu. Uvedené zjednodušení rovněž přišlo v době, kdy se dostupnost poboček Úřadu práce ČR navracela k normálu.

Překážkou na cestě za mimořádnou okamžitou pomocí v době krize pandemie COVID-19 se stávala také doba mezi splněním podmínek pro přiznání dávky mimořádné okamžité pomoci a její výplatou konkrétnímu příjemci. Zejména v prvních měsících pandemie COVID-19, tj. v březnu a dubnu 2020, mohly nastávat případy, kdy žadatelům, kteří splnili podmínky pro přiznání dávky, byla peněžní částka ve výši přiznané dávky vyplacena teprve v horizontu jednoho až dvou kalendářních měsíců. Institut okamžité mimořádné pomoci by přitom měl pružně a rychle reagovat na nastalou negativní událost, která ovlivňuje aktuální životní úroveň jednotlivce a jeho rodiny.

(iii) Navrhovaný stav

Zjednodušit administrativní postup podávání žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc tak, aby formulář žádosti MPSV byl návodný, obsahoval pouze základní údaje nezbytné pro určení nároku na dávku a aby na žadateli o dávku nebylo vyžadováno doložení údajů, které jsou zjistitelné z databází jiných orgánů státní správy nebo z úřední činnosti Úřadu práce ČR (zejména v agendách zaměstnanosti, státní sociální podpory a dávek pro osoby zdravotně postižené).

Zajistit, aby přístup k žádosti o dávku mimořádná okamžitá pomoc, a tedy i k této dávce, měly i osoby, které nemají přístup k elektronickému zařízení a internetu.

Připravit metodiku podávání a přijímání žádostí v krizových situacích vyžadujících omezení osobního styku s veřejností, na jejímž základě bude zachována právní jistota účastníků správního řízení o řádném a včasném podání a o ochraně jejich osobních údajů.

⁷ Od 1. 3. do 4. 5. 2020 bylo podáno v průměru 105,0 žádostí o mimořádnou okamžitou pomoc za den, z toho 49,7% žádostí bylo vyhověno, průměrná výše vyplacené dávky mimořádné okamžité pomoci byla 3.420,8 Kč. V období od 5. 5. do 30. 6. 2020 bylo podáno v průměru 127,6 žádostí o mimořádnou okamžitou pomoc za den, z toho 62,3% žádostí bylo vyhověno, průměrná výše vyplacené dávky mimořádné okamžité pomoci byla 4.001,8 Kč. Zdroj: Archiv aktualit ke koronaviru. MPSV [online]. 2020 [cit. 2020-07-11]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/archiv-aktualit-ke-koronaviru>

Zajistit, že doba mezi splněním podmínek potřebných k přiznání dávky mimořádné okamžité pomoci a vyplacením dávky konkrétnímu příjemci bude minimální. Mimořádná okamžitá pomoc bude vyplácena bez zbytečného odkladu, pokud možno ihned po splnění podmínek pro její vyplacení.

b) ZARUČIT, ŽE V KRIZOVÝCH SITUACÍCH NEBUDE DOCHÁZET K ULOŽENÍ ZÁKAZU POSKYTOVÁNÍ SOCIÁLNĚ AKTIVIZAČNÍCH SLUŽEB PRO RODINY S DĚTMI

(i) Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi obecně

Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi jsou upraveny v § 65 zákona č. 108/2006 Sb. o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Zákon je definuje jako terénní, popřípadě ambulantní služby poskytované rodině s dítětem, u kterého je jeho vývoj ohrožen v důsledku dopadů dlouhodobě krizové sociální situace, kterou rodiče nedokáží sami bez pomoci překonat, a u kterého existují další rizika ohrožení jeho vývoje. Služba obsahuje výchovné, vzdělávací a aktivizační činnosti, zprostředkování kontaktu se společenským prostředím, sociálně terapeutické činnosti a pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.

Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi bývají řazeny do oblasti sociální prevence - sanace rodiny. Služba bývá nejčastěji poskytována centry podpory rodiny, která se snaží o podporu a posílení funkčnosti rodin ohrožených sociálním znevýhodněním, o prevenci ústavní výchovy a o pomoc dítěti od 0-18 let prostřednictvím pomoci jeho rodině s důrazem na spolupráci s odborníky.⁸ Podpora je rodinám poskytována s cílem zmírňovat dopady složité sociální situace na děti a přispět k udržení rodiny jako celku. Účelem je přitom aktivizace rodiny a její postupné osamostatnění se tak, aby byla schopna se sama vyrovnat s obtížnými situacemi a zabezpečila dětem vhodné výchovné prostředí.⁹

(ii) Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi – stav v době pandemie COVID-19

Dne 16. března 2020 vláda schválila na návrh MPSV preventivní krizové opatření v souvislosti s šířením onemocnění COVID-19, jehož cílem byla ochrana zdraví klientů a zaměstnanců sociálních služeb.¹⁰ Uvedené krizové opatření nařídilo od 18. března 2020 po dobu trvání nouzového stavu dočasné uzavření některých zařízení sociálních služeb. Do výčtu byla zařazena zařízení poskytující sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi.

Uvedený zákaz se přitom vztahoval na terénní i ambulantní poskytování služeb a rovněž na bezkontaktní poskytování služeb (telefon, internet). K obnovení fungování sociálně aktivizačních služeb docházelo ve vlnách. Od 27. dubna 2020 mohly být sociálně aktivizační služby poskytovány bezkontaktně, od 11. května 2020 byly obnoveny terénní služby a od 25. května 2020 mohly být tyto služby poskytovány i ambulantně.

⁸ Centrum podpory rodiny. KOTEC [online]. 2020 [cit. 2020-07-11]. Dostupné z: <http://www.kotec.cz/centrum-podpory-rodiny-cheb/>

⁹ Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi. *Diakonie Střední Čechy* [online]. 2020 [cit. 2020-07-11]. Dostupné z: <https://www.diakonie-stred.cz/nase-sluzby/sluzby-pro-matky-a-rodiny-v-krizi/socialne-aktivizacni-sluzby-pro-rodiny-s-detmi/>

¹⁰ Usnesení Vlády České republiky ze dne 16. března 2020 č. 239, o přijetí krizového opatření.

Rodiny využívající sociálně aktivizační služby jsou zejména ty, ve kterých je ohrožen všestranný vývoj dítěte z důvodu nepříznivé sociální situace, děti mají problémy se školní docházkou či prospěchem nebo hrozí odebrání dítěte z rodiny.¹¹ Krize související s pandemií onemocnění COVID-19 mohla již sama o sobě prohloubit nepříznivou situaci v rodinách, nicméně zákaz poskytování sociálně aktivizačních služeb propad nepříznivé situace dále podpořil.

Ztráta zaměstnání nebo pokles příjmů se staly častými důsledky krize vyvolané pandemií onemocnění COVID-19. Přestože se v současné době ještě konkrétní dopady krize naplno neprojeví, lze očekávat, že v dlouhodobějším horizontu dojde k značnému propadu zaměstnanosti,¹² k rozsáhlému zadlužení populace a s tím i k souvisejícímu nárůstu exekucí. Takové důsledky mají významný dopad na sociální situaci rodin, zejména dětí. Včasná sociální práce s rodinami je přitom klíčová pro prevenci uvedených negativních jevů. Poradenství v oblasti zaměstnání, dluhové poradenství a finanční gramotnost rodin jsou přitom jedny ze složek sociálně aktivizačních služeb pro rodiny s dětmi.

Od 11. března 2020 byl účinný zákaz osobní přítomnosti žáků a studentů na základním, středním a vyšším odborném vzdělávání ve školách a školských zařízeních. Žáci a studenti tak byli odkázáni na on-line vzdělávání a vzdělávání v rodinách. Ani v oblasti vzdělávání přitom sociálně aktivizační služby nemohly plnit svou úlohu a zmírňovat dopady uzavření škol na úroveň vzdělání žáků ze sociálně ohrožených rodin, a to včetně zprostředkování přístupu k on-line materiálům v rodinách, které nemají ze sociálních důvodů k dispozici počítač nebo přístup k internetu, či podpory při doučování dětí rodičů s nízkým dosaženým stupněm vzdělání.

Zvláště závažná situace mohla nastat u rodin, v nichž hrozí odebrání dítěte z rodiny. Za nouzového stavu z důvodu prevence onemocnění COVID-19 neprobíhaly po určitou dobu osobní návštěvy rodin ze strany pracovníků OSPOD a zároveň rodiny trávily více času v domácím prostředí pohromadě.¹³ Mohlo tak docházet k dalšímu zanedbávání péče o děti, prohloubení výchovných problémů, vyostření konfliktů či dokonce uchylování se k násilí, včetně domácího násilí ve formě týrání svěřené osoby nebo týrání osoby žijící ve společné domácnosti. Zde je znovu zapotřebí upozornit na nevhodnost opatření zakazujícího poskytování sociálně aktivizačních služeb pro rodiny s dětmi, které mohly preventivně i následně působit a negativní dopady krize na rodiny s dětmi pomoci zmírnit.

(iii) Navrhovaný stav

Zajistit dostatečné a bezpečné fungování sociálně aktivizačních služeb pro rodiny s dětmi běžně i za mimořádné situace a zamezit absolutním plošným zákazům jejich poskytování.

¹¹ Sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi. *Diakonie Střední Čechy* [online]. 2020 [cit. 2020-07-11]. Dostupné z: <https://www.diakonie-stred.cz/nase-sluzby/sluzby-pro-matky-a-rodiny-v-krizi/socialne-aktivizacni-sluzby-pro-rodiny-s-detmi/>

¹² Obecná míra nezaměstnanosti byla v březnu 2020 podle údajů ČSÚ 2%. Dle údajů na webu MPSV k 16. červenci 2020 byl podíl nezaměstnaných z celkového počtu uchazečů o zaměstnání 3,82 %.

¹³ Osobám pečujícím o děti ve věku do 10 let, resp. do 13 let, bylo poskytnuto ošetřovné ve výši 60 %, resp. 80% redukováného vyměřovacího základu. V mnohých případech docházelo po určitém k přerušení práce z důvodu překážky na straně zaměstnavatele či byla na doporučení vlády ukládána práce z domova.