

System

kontroly

v

zariadeniach

sociálnych

služieb

so

zameraním

na

seniorov

(zistenia a odporúčania)

„Je potrebné nielen zvýšiť počet kontrol, ale aj zrealizovať zmenu v ich zameraní. Štát nemá kontrolovať iba administratívne podklady, musí sa zaujímať aj o reálne podmienky, v akých seniori žijú. Len vtedy sa dôsledne môže postarať o ich dôstojný život.“

Mária Patakyová
verejná ochrankyňa práv

Spracovatelia:
Marína Urbániková
Juraj Jando
Katarína Trnková

Zariadenia sociálnych služieb sú domovom pre tisícky ľudí, z ktorých časť v nich prežije celý svoj život. Pre ilustráciu, v týchto zariadeniach boli k 31. decembru 2016 poskytované služby 54 848 prijímateľom, čo predstavuje 1,01 % z celkového počtu obyvateľov Slovenskej republiky.¹ Sociálne služby, ktoré majú charakter dlhodobej starostlivosti,² boli poskytované **45 037 prijímateľom v 1131 zariadeniach.**³ Ich počet navyše výrazne rastie - medziročný nárast počtu prijímateľov sociálnych služieb s charakterom dlhodobej starostlivosti dosahuje až 9 %, **počet zariadení poskytujúcich túto starostlivosť stúpol o 4 % a vzhľadom na demografický vývoj sa dá očakávať, že sa tieto počty budú ďalej kontinuálne zvyšovať. Je verejným záujmom i povinnosťou,**⁴ aby bol život klientok a klientov žijúcich v zariadeniach sociálnych služieb čo najkvalitnejší, a aby bola starostlivosť poskytovaná v týchto zariadeniach čo najlepšia.

Na zariadenia sociálnych služieb by v prvom rade mali dohliadať vyššie územné celky (VÚC), Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ministerstvo) či obce. Špecifické aspekty by mal ďalej kontrolovať Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (ÚDZS), regionálne úrady verejného zdravotníctva (RÚVZ) a okresné a krajské riaditeľstvá Hasičského a záchranného zboru (HaZZ). Je teda zrejmé, že orgány kontroly sú rôz-

norodé čo do typu i hierarchie. Kontrolné kompetencie nie sú vždy jasne rozdelené a čiastočne sa prekrývajú (najmä medzi obcami, VÚC a ministerstvom). Navyše, zákonná úprava je v tomto prípade pomerne roztrieštená, miestami vágna (napr. pri vymedzovaní predmetu kontroly) a často sa mení. Samostatnou kapitolou je hodnotenie podmienok kvality poskytovanej sociálnej služby - tieto podmienky sú popísané v prílohe zákona o sociálnych službách a poskytovatelia sociálnych služieb sú povinní ich plniť, no neustálym predlžovaním platnosti prechodného ustanovenia sa od roku 2012 priebežne odkladá doba, kedy ich má ministerstvo začať hodnotiť.

O tom, že nejde len o administratívno-byrokratický problém, ale o závažnú tému úzko sa dotýkajúcu kvality života a zdravia množstva ľudí, svedčí kauza z leta roku 2018, ktorá sa týkala súkromného Domu seniorov Iris v centre Bratislavy. Podľa polície v ňom dve osoby bez odbornej spôsobilosti (vyučení kuchár a ošetrovateľka) bez predpisu podávali klientom rôzne lieky a liečivá, a to aj injekčne, takže mohlo dôjsť k predávkovaniu, poddávkovaniu, a prípadne aj k smrti. Podľa mestskej časti Bratislava - Staré mesto bol za kontrolu tohto zariadenia zodpovedný Bratislavský samosprávny kraj, keďže prevádzku povolil. Ten ale tvrdil, že je len registrátorom a právo na kontrolu má iba

1 Zdroj: Ministerstvo (2018): Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2017. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/analyticky-centrum/sprava-socialnej-situaciiobyvatelstva-slovenskej-republiky-za-rok-2017.pdf>.

2 Zariadenie pre seniorov, domov sociálnych služieb, špecializované zariadenie, denný stacionár, zariadenie podporovaného bývania, rehabilitačné stredisko, zariadenie opatrovateľskej služby.

3 Zdroj: Ministerstvo (2018): Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2017. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/analyticky-centrum/sprava-socialnej-situaciiobyvatelstva-slovenskej-republiky-za-rok-2017.pdf>.

4 Napr. čl. 19 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, čl. 25 Charty základných práv Európskej únie.

poskytovateľ dotácie, v tomto prípade ministerstvo. Ministerstvo zase uviedlo, že kontrola sociálnych služieb je už vyše päťnásť rokov v kompetencii samospráv.

Na jar roku 2018 bolo ministerstvo v Dome seniorov Iris na finančnej kontrole a zistilo porušenie finančnej disciplíny. Tiež ale postúpilo Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou podanie poukazujúce na praktiky pri podávaní liekov a injekcií. Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou po zákroku polície uviedol, že v súvislosti s týmto zariadením evidoval celkovo tri podania - jedno od ministerstva, jedno od Národného inšpektorátu práce v Košiciach a jedno bolo anonymné. Keďže podania obsahovali iba všeobecné informácie (bez mien klientov a dohliadaného obdobia), ÚDZS vyzval podávateľov na ich doplnenie, tí ho však ďalej nekontaktovali a ÚDZS tam preto na kontrolu nešiel. ÚDZS tvrdil, že jeho úlohou je vyhodnotiť, či je zdravotná starostlivosť zo strany lekárov poskytovaná správne, pričom dané osoby lekármi neboli.⁵

Zhrnuté a podčiarknuté, ani jeden zo štyroch úradov (mestská časť, VÚC, ministerstvo, ÚDZS) sa necítil byť za kontrolu zariadenia, a tým pádom aj vzniknutú situáciu, zodpovedný. To nielenže nevyvoláva dôveru v kontrolný systém ako taký, ale zároveň otvára otázku, koľko podobných prevádzok na Slovensku funguje bez povšimnutia. Tým nechceme naznačovať, že podobné markantné pochybenia pri poskytovaní starostlivosti v zariadení sociálnych služieb sú bežné. Bez efektívnej kontrolnej činnosti ale môžu podobné excesy zostať dlhodobo neodhalené. Aby sa takýmto

zlyhaniam v zariadeniach sociálnych služieb do budúcnosti zamedzilo (respektíve, aby boli odhalené čo najskôr), je nutné jasné rozdelenie kompetencií, na ktorom sa zhodnú a ktoré budú rešpektovať všetci aktéri a dostatočná frekvencia dôkladných kontrol.

Ucelená analýza toho, akým spôsobom na Slovensku prebieha kontrola zariadení sociálnych služieb, zatiaľ nebola spracovaná. Takže obrazne povedané, k dispozícii sú prinajlepšom čiastkové údaje o činnosti jednotlivých koliesok (a aj to nie všetkých), ale nevieme ako (a či) funguje celý stroj. Ako vyplýva aj z popísaného prípadu, ide pritom o mimoriadne významnú oblasť, ktorej zanedbanie by mohlo mať závažné dôsledky. Klientky a klienti v zariadeniach sociálnych služieb sú na poskytovanej starostlivosti závislí, a často sú zároveň v zraniteľnej pozícii, kedy sú ich schopnosti a možnosti hájiť svoje práva z rôznych dôvodov obmedzené. O to dôležitejšia a zodpovednejšia je v tomto smere kontrolná rola štátu.

Verejná ochrankyňa práv si preto ako jednu z priorit pre roky 2017 a 2018 stanovila prieskum úrovne kontroly dodržiavania základných práv a slobôd v zariadeniach, kde sa dlhodobo nachádzajú osoby s obmedzenou osobnou slobodou, so zameraním na seniorov. Ide špecificky o tri typy zariadení sociálnych služieb: a) zariadenia pre seniorov, b) špecializované zariadenia a c) domovy sociálnych služieb. Rozhodla sa preskúmať, akým spôsobom a do akej miery v praxi funguje systém kontroly vo vymenovaných zariadeniach - aké časté sú kontroly a ako prebieha ich plánovanie, na čo sa jednotlivé orgány a úrady zameriava-

5 TASR (2018). Zodpovednosť za Dom seniorov Iris odmieta kraj aj ministerstvo. 7. júl 2018. Dostupné na: <https://bratislava.sme.sk/c/20865689/zodpovednost-za-dom-seniorov-iris-odmieta-kraj-aj-ministerstvo.html>.

jú, aké metódy pri kontrole používajú, ako v praxi postupujú, aké sú výstupy kontrol a hlavné zistenia za uplynulé roky, do akej miery sú uplatňované jednotlivé sankcie, aké je personálne zabezpečenie kontrol a do akej miery spolu spomenuté orgány komunikujú a spolupracujú. **Cieľom** teda bolo zmapovať činnosť orgánov vykonávajúcich kontroly v zariadeniach sociálnych služieb, zhodnotiť úroveň a funkčnosť kontrolného mechanizmu a identifikovať jeho silné a slabé stránky. Na to nadviazala kontrola zo strany verejnej ochrankyne práv vo vybraných zariadeniach.

Zvolenou metódou bol on-line **dotazníkový prieskum**, ktorý umožňuje získanie veľkého množstva informácií od veľkého množstva respondentov za relatívne krátky čas a nízke náklady. V rámci prieskumu boli oslovení všetci **hlavní aktéri** podieľajúci sa na kontrolách v zariadeniach sociálnych služieb. Celý prieskum je zverejnený na stránke www.vop.gov.sk.

Zber dát prebiehal od decembra 2017 do júna 2018, pričom všetky položené otázky sa týkali obdobia medzi rokmi **2015 až 2017**. Výskum sa zamerával špecificky na kontrolu v troch typoch zariadení sociálnych služieb, kde často dlhodobo bývajú osoby vo vyššom veku. **Ide o zariadenia pre seniorov, špecializované zariadenia a domovy sociálnych služieb (a prípadne ich kombinácie)**. Výsledky sa preto vzťahujú len ku kontrolám v týchto sledovaných zariadeniach.

Zistenia z dotazníkového prieskumu

Kontrolná činnosť obcí

Obce zriaďujú (a kontrolujú) predovšetkým zariadenia pre seniorov. V oveľa menšej

miere potom zriaďujú domovy sociálnych služieb a špecializované zariadenia. Zo 109 obcí, ktoré v čase konania výskumu zriaďovali aspoň jedno z týchto troch typov zariadení, vyplnilo dotazník 66 (čiže 61%). Na základe ich odpovedí sa javí, že napriek snahe časti z nich je **pre veľkú časť obcí kontrolná činnosť v zariadeniach sociálnych služieb nad ich finančné, personálne i odborné možnosti. Obce nemajú jasno v tom, ktoré zariadenia majú kontrolovať (všetky, ktoré sa nachádzajú na území obce/tie, ktoré sú zriadené obcou/tie, ktorým obec poskytuje finančný príspevok), prípadne o svojej kontrolnej povinnosti vôbec nevedia.**

V sledovanom období vykonala každá obec **v priemere dve kontroly ročne (niektoré obce ale zriaďovali viac než jedno zariadenie)**, pričom nebolo vždy jasné, či šlo skutočne o kontrolu úrovne poskytovania sociálnych služieb v zmysle zákona o sociálnych službách, alebo o neformálnu návštevu. V kontrolnej aktivite sú navyše veľké rozdiely - priemerný počet vykonaných kontrol na jednu obec sa pohybuje od 0 do 12 za rok, pričom **takmer polovica obcí nevykonala v zariadeniach sociálnych služieb, ktoré podľa samotných obcí majú podliehať ich kontrole, ani jednu kontrolu**. Ako už bolo uvedené, časť obcí si dokonca nebola vedomá svojej povinnosti kontrolovať úroveň poskytovania sociálnych služieb, a domnievala sa, že táto kompetencia náleží len VÚC.

Popri nízkej frekvencii kontrol, prípadne popri neznalosti kontrolnej povinnosti, sa ako ďalší problém javí aj samotná úroveň kontrol. Obce majú často veľmi rozdielnu predstavu o tom, čo vlastne majú kontrolovať a líšia sa aj v používaných metódach. Obce sa zhodli najmä na tom, že kontrolova-

li úhrady za poskytovanie sociálnej služby (to ale nevyopovedá o úrovni poskytovania tejto služby). Pri ďalších oblastiach, ktoré užšie súvisia s úrovňou poskytovanej služby, vždy aspoň štvrtina obcí uviedla, že ich do kontroly nezahŕňala. Len menej než polovica obcí využívala ako štandardnú súčasť kontroly aj osobnú prítomnosť pri poskytovaní sociálnej služby, pričom je otázne, či sa bez tejto dôležitej súčasti dalo vôbec hovoriť o kontrole úrovne poskytovania sociálnych služieb.

Priemerný čas strávený pri výkone kontroly úrovne poskytovania sociálnych služieb zo strany obcí predstavoval 7 hodín, čo je v porovnaní s kontrolami zo strany VÚC len necelá polovica. Na rozdiel od ministerstva a VÚC väčšina obcí uviedla, že pri kontrole úrovne poskytovania sociálnej služby žiadne nedostatky nezistila. Navyše, nimi uvádzané najčastejšie zistené nedostatky mali zväčša charakter administratívnych pochybení a bežných výhrad zistených zbežnou laickou kontrolou (napr. komunikácia medzi personálom a klientmi či nespokojnosť klientov so stravovaním) než výhrad, ktoré sú výsledkom odborného posúdenia úrovne sociálnej služby.

Čo je ešte významnejšie, obce za celé sledované obdobie zistili porušenie zákona len u dvoch poskytovateľov, čiže len v necelom 1 % kontrol. To sa významným spôsobom rozchádza so zisteniami ministerstva, ktoré v rámci výkonu dohľadu konštatovalo porušenie zákona v dvoch tretinách prípadov, a so zisteniami VÚC, ktoré konštatovali porušenie zákona zhruba v tretine svojich kontrol. Tento výrazný nepomer by mohol naznačovať, že obce vykonávali kontrolu úrovne poskytovania sociálnych služieb menej dôkladne, sústreďovali sa predovšetkým na kontrolu hospodárenia

(a nie kontrolu úrovne poskytovania sociálnej služby), prípadne im pre výkon riadnej kontrolnej činnosti chýbali zamestnanci s potrebnými znalosťami, skúsenosťami a kompetenciami, a/alebo že obce zistené nedostatky riešili skôr neformálnou cestou než konštatovaním porušenia zákona a uložením opatrení na odstránenie zistených nedostatkov.

Obce mali pre účely kontroly úrovne poskytovania sociálnych služieb k dispozícii v priemere dvoch zamestnancov (aj po prepočítaní na plné úväzky), čo je v porovnaní s VÚC len polovica. Zároveň dodávali, že títo zamestnanci plnia aj iné úlohy. Až štvrtina zúčastnených obcí nemala pre účely kontroly úrovne poskytovania sociálnych služieb k dispozícii žiadneho zamestnanca. Len tretina obcí vyžadovala, aby mali všetci zamestnanci vykonávajúci kontroly prax alebo vzdelanie z odborov súvisiacich so sociálnymi službami (napr. sociálna práca, psychológia a pod.). Samotné obce opakovane deklarovali, že ich kapacita vykonávať kvalifikované a účinné kontroly v zariadeniach sociálnych služieb je, vzhľadom na ich finančné a personálne možnosti, obmedzená. Niektoré obce okrem toho upozorňovali, že kontrolu „by mali vykonávať iba nezávislé orgány štátu, nie delegovať túto úlohu na samosprávu, ktorá je v mnohých prípadoch zriaďovateľom týchto zariadení a z objektívneho pohľadu musí byť ich názor v takomto prípade vždy mierne subjektívny. Aký zmysel má pokutovať vlastné zariadenie, keď aj za cenu zvýšených miestnych daní musíte financovať jeho chod, nakoľko príspevok od štátu je nedostatočný.“

Za najväčšie problémy v oblasti úrovne poskytovania sociálnych služieb obce považujú nedostatok personálu a jeho nízke

finančné ohodnotenie, spolu s nevyhovujúcimi priestormi zariadení a nedostatkom finančných prostriedkov na kapitálové výdavky.

Kontrolná činnosť VÚC

Okrem obcí mali v sledovanom období kontrolovať úroveň poskytovania sociálnych služieb aj VÚC. Tie zriaďujú (a kontrolujú) predovšetkým domovy sociálnych služieb a špecializované zariadenia, v menšej miere zariadenia pre seniorov. **VÚC sú vo svojej kontrolnej činnosti aktívnejšie a personálne lepšie disponované než obce, no existujú medzi nimi pomerne veľké regionálne rozdiely a celkovo je otázne, či je ich personálna kapacita a s tým súvisiaca frekvencia ich kontrolnej činnosti dostatočná.** V uplynulých troch rokoch vykonal v sledovaných typoch zariadení každý VÚC v priemere **11 kontrol ročne** (priemerne sa ale na území jedného kraja nachádza až 95 zariadení), pričom tento počet je v priebehu daného obdobia stabilný. V miere aktivity sa ale jednotlivé VÚC výrazne líšia. Niektoré VÚC vykonal **v priemere len 2 kontroly ročne, iné až 19**, čo v praxi môže znamenať, že **v niektorých krajoch sú kontroly prinajlepšom sporadické.**

Celkovo, VÚC spolu skontrolovali v priemere 90 sledovaných zariadení ročne. K 31. decembru 2016 fungovalo na Slovensku 756 zariadení pre seniorov, domovov sociálnych služieb a špecializovaných zariadení,⁶ čo znamená, že **pri súčasnej frekvencii kontrol by VÚC potrebovali zhruba 8 rokov, aby aspoň raz skontrolovali všetky uvedené typy zariadení sociálnych služieb. Je preto otázkou, či je – aj vzhľadom**

k obmedzenej kontrolnej činnosti ďalších aktérov (ministerstva a obcí) – táto frekvencia dostatočná. Žiaden VÚC nevykonal v uplynulých troch rokoch kontrolu v nočných hodinách, väčšina z nich ale vykonala aspoň jednu vopred neohlásenú kontrolu. Popri kontrolách vykonal každý VÚC v sledovaných typoch zariadení v priemere 22 neformálnych návštev za rok (aj tu sa ich aktivita líšila: ich počet sa pohyboval od 1 až po 49 za rok). Neformálne návštevy tak početne prevažujú nad kontrolou úrovne poskytovania sociálnych služieb podľa zákona o sociálnych službách.

Na rozdiel od obcí boli VÚC vo vymedzení predmetu kontrol aj použitých metód jednotnejšie. **Z popisu zisťovaných skutočností, na ktoré sa pri kontrole zameriavali VÚC, je zrejmé, že kontrolu koncipujú široko a podrobne. Priemerný čas strávený pri výkone kontroly** úrovne poskytovania sociálnych služieb predstavoval **18 hodín**, čiže dva až tri pracovné dni. Ale i tu panujú medzi VÚC veľké regionálne rozdiely (priemer sa pohybuje od 6 až do 50 hodín).

Čo sa týka **dôsledkov kontrol** úrovne poskytovania sociálnych služieb, **porušenie zákona bolo zistené zhruba u tretiny kontrolovaných zariadení, čo je výrazne menší podiel než v prípade ministerstva** (to v rámci výkonu dohľadu zistilo porušenie zákona **v dvoch tretinách prípadov**), ale na druhej strane výrazne vyšší podiel než v prípade obcí (tie zistili porušenie zákona len v **celom 1 % kontrol**). Vždy, keď VÚC zistili pri kontrole porušenie zákona, uložili poskytovateľovi opatrenie na odstránenie nedostatkov. Iné možné sankcie, ako napríklad zákaz poskytovania sociálnych služieb

6 Viď Ministerstvo (2018): Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2017. Tabuľka 22. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/analyticky-centrum/spravasocialnej-situacii-obyvatelstva-slovenskej-republiky-za-rok-2017.pdf>.

alebo výmaz z registra sociálnych služieb z dôvodu neodstránenia nedostatkov zistených pri kontrole, neboli v sledovanom období využité ani raz.

Ďalej, väčšina, až **6 z 8 VÚC, nezverejňuje výsledky kontrol**, pretože ich považuje za internú vec. Tieto informácie by pritom mohli pomôcť záujemcom o sociálnu službu pri výbere konkrétneho poskytovateľa. VÚC mali pre účely kontroly úrovne poskytovania sociálnych služieb k dispozícii zamestnancov v prepočte na **štyri plné pracovné úväzky**, pričom ale títo zamestnanci plnili aj iné povinnosti. Vzniká preto pochybnosť, či je tento počet zamestnancov dostatočný, keďže v jednom VÚC sa nachádza priemerne 162⁷ zariadení sociálnych služieb (rôznych typov, nielen sledovaných).

Takmer všetky VÚC sa zhodli, že **počet zamestnancov vykonávajúcich kontroly v zariadeniach sociálnych služieb je nedostatočný a dlhodobo poddimenzovaný**. Len polovica VÚC vyžadovala, aby mali všetci zamestnanci vykonávajúci kontroly prax alebo vzdelanie z odborov súvisiacich so sociálnymi službami (napr. sociálna práca, psychológia a pod.). Podobne, iba polovica VÚC uviedla, že zamestnanci vykonávajúci kontrolu sa zúčastnili aspoň jedenkrát ročne ďalšieho vzdelávania.

Najväčším problémom v oblasti kvality a úrovne poskytovania sociálnych služieb sú podľa VÚC poddimenzované mzdy zamestnancov zariadení sociálnych služieb (na úrovni minimálnej mzdy), kvôli ktorým je práca v sociálnych službách, aj vzhľadom na jej náročnosť a zodpovednosť, nezaujímavá. To spôsobuje vysokú **demotiváciu a fluktuáciu** a následne **aj nedostatok odborného i obslužného personálu**. Ďalším

často zmieňovaným problémom je **vysoký maximálny počet prijímateľov sociálnej služby na jedného zamestnanca** stanovený zákonom, ktorý má za následok **preťaženosť zamestnancov v priamom kontakte s klientmi**. Kvalitu poskytovaných služieb podľa VÚC ohrozuje aj nedostatočné ďalšie vzdelávanie odborných zamestnancov a nedostatočná pozornosť, ktorú poskytovatelia sociálnych služieb venujú odbornej spôsobilosti zamestnancov.

Dodržiavanie ľudských práv a slobôd pri poskytovaní sociálnych služieb ohrozujú podľa VÚC podobné problémy. **Ide najmä o ľudský faktor, fyzickú vyčerpanosť a vyhorenie** pracovníkov v sociálnych službách a ich administratívne preťaženie na úkor konkrétnej činnosti s klientmi. K tomu sa opäť pridáva **nedostatočná znalosť právnej úpravy a nedostatočné vzdelávanie** v danej oblasti. **Nedostatočné personálne a materiálne zabezpečenie** ohrozuje zachovávanie dôstojnosti, súkromia a intimity prijímateľov sociálnych služieb.

Kontrolná činnosť Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR

Tretím aktérom na poli kontroly sociálnych služieb je **ministerstvo**, ktoré vykonáva dohľad nad poskytovaním sociálnych služieb. **Na základe dotazníkového prieskumu sa javí, že svoju kontrolnú činnosť koncipuje široko a podrobne, čomu nasvedčuje aj vysoká miera zistených porušení zákona. Samotný počet vykonaných dohľadov je ale veľmi nízky, čo je dané personálnou poddimenzovanosťou odboru dohľadu.**

V uplynulých troch rokoch vykonalo ministerstvo dohľad priemerne u 8 poskytovateľov sociálnych služieb ročne

7 Počítané ako prostý podiel počtu zariadení sociálnych služieb (1 292) k 31. 12. 2016 podľa Správy o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2017 a počtu VÚC.

(v sledovaných kategóriách zariadenie pre seniorov, špecializované zariadenie a domov sociálnych služieb), pričom tento počet je medziročne zhruba rovnaký. **Pri súčasnej frekvencii výkonu dohľadov by ministerstvo potrebovalo zhruba 94 rokov, aby aspoň raz skontrolovalo všetky zariadenia sociálnych služieb v sledovaných kategóriách.** Príčinou tohto neuspokojivého stavu je najmä **slabé personálne zabezpečenie odboru dohľadu.** Na výkon dohľadu nad poskytovaním sociálnych služieb bolo ku koncu roka 2017 vyčlenených len 5 zamestnancov (podľa informácie z 31. augusta 2018 sa tento počet zvýšil na 7 zamestnancov).

Ministerstvo zistilo **porušenie zákona až u dvoch tretín kontrolovaných poskytovateľov**, čo je výrazne viac než v prípade VÚC (tam šlo zhruba o tretinu subjektov) a obcí (menej než 1 % subjektov). Všetkým týmto poskytovateľom boli uložené opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a v dvoch prípadoch, keď bol zistený správny delikt podľa § 101 zákona o sociálnych službách, bola uložená aj pokuta (priemerne šlo o 750,- eur). Iné sankcie, ako je podnet na výmaz z registra sociálnych služieb alebo udelenie zákazu poskytovania sociálnych služieb, neboli za uplynulé tri roky využité ani raz.

Ministerstvo nevykonalo ani jeden dohľad počas nočných alebo skorých ranných hodín; všetky vykonávané dohľady prebiehali bez predchádzajúceho oznámenia (t. j. kontrolovanému subjektu bol výkon dohľadu oznámený až pri samotnom začatí kontroly). Z popisu zisťovaných skutočností, ktoré uviedlo ministerstvo, je zrejmé, že dohľad koncipuje široko a podrobne, a že má jasnú predstavu o tom, ako sa majú sociálne služby v zariadeniach poskytovať.

Čo sa týka **zverejňovania, resp. sprístupňovania informácií** o výsledkoch z jednotlivých dohľadov (a prípadných uložených opatreniach na odstránenie zistených nedostatkov), ministerstvo ich zverejnilo v rámci poskytnutia informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.

Podobne ako obce a VÚC i ministerstvo vníma ako **hlavný problém v oblasti kvality a úrovne poskytovania sociálnych služieb nedostatočné finančné ocenenie zamestnancov, najmä opatrovateľov, a nedostatok odborníkov.**

Kontrolná činnosť RÚVZ, HaZZ a ÚDZS

Okrem obcí, VÚC a ministerstva sa na kontrolách v zariadeniach sociálnych služieb vo svojich špecifických oblastiach podieľajú tiež RÚVZ, okresné a krajské riaditeľstvá HaZZ a ÚDZS.

Kontrolná činnosť RÚVZ je **mimoriadne intenzívna** - v uplynulých troch rokoch vykonali v zariadeniach pre seniorov, špecializovaných zariadeniach a domovoch sociálnych služieb **celkovo 3 881 kontrol**; priemerne **ide o takmer 1 300 kontrol ročne**. V oblastiach, na ktoré sa pri kontrole zameriavajú, sú jednotné - kontrolujú súlad prevádzky zariadenia s prevádzkovým poriadkom schváleným RÚVZ, hygienicko-epidemiologický prevádzkový režim, úroveň čistoty a poriadku, dodržiavanie hygienických požiadaviek, materiálne vybavenie (vrátane bezbariérovosti) a výživu a nutričný stav seniorov (vrátane výživovej hodnoty pokrmov).

RÚVZ zistili **porušenie hygienických predpisov v zhruba desatine kontrolovaných zariadení**. Asi dvom tretinám zariade-

ni, v ktorých bolo zistené porušenie predpisov, uložili RÚVZ **opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a zhruba pätine zariadení uložili pokutu** (priemerná výška na jedno zariadenie je 598,- eur, celková suma za uplynulé tri roky dosahuje 22 144,- eur).

Najčastejšie zistenými problémami boli najmä stavebno-technické nedostatky vyplývajúce zo zlého stavu budov (napr. poškodené dvere/zárubne/obklady/dlažba/podlahová krytina, odpadávanie omietky, opotrebovaná maľba, navlhnuté/plesnivé/poškodené/znečistené steny, nefunkčná vzduchotechnika, amortizované zariadenia predmetov, nedostatky v základnom vybavení izieb a zariadení na osobnú hygienu, nezabezpečený prívod teplej vody), prípadne chýbajúce priestory (napr. nezriadená spoločenská miestnosť, nezriadená izolačná miestnosť, nezriadená šatňa pre zamestnancov), a **porušenie zásad správnej výrobnjej praxe** pri výrobe pokrmov a nápojov, nevhodná manipulácia s potravinami a s kuchynským odpadom. RÚVZ upozorňovali, že uložené opatrenia na odstránenie nedostatkov sú častokrát viazané na financovanie zo strany zriaďovateľov (najmä VÚC a obcí), niektoré sú dlhodobé a procesne komplikované (nedostatky z dôvodu zatekania striech, poškodené omietky, opravy).

HaZZ vykonáva v zariadeniach sociálnych služieb štátny požiarny dozor. Vo svojej kontrolnej činnosti je **veľmi aktívny** - okresné a krajské riaditeľstvá HaZZ vykonali v rokoch 2015 až 2017 protipožiarnu kontrolu **celkovo v 1298** zariadeniach pre seniorov, špecializovaných zariadeniach a domovoch sociálnych služieb; **priemerne ide o 433 kontrol ročne. Vo veľkej väčšine kontrolovaných zariadení – až v štyroch pätinách (82 %) – zistili porušenie zákona.**

Tento podiel je vysoký a naznačuje zjavné problémy zariadení sociálnych služieb s dodržiavaním zákona, a tým aj potenciálne riziko pre klientov v prípade požiaru.

Okresné a krajské riaditeľstvá HaZZ takmer všetkým týmto zariadeniam uložili opatrenie na odstránenie zistených nedostatkov, prípadne povinnosť prijať opatrenie na ich odstránenie. **Pokuta ale bola uložená len zlomku (2 %) poskytovateľov porušujúcich zákon** (priemerná výška je 394,- eur, celková suma za uplynulé tri roky dosahuje 21 250,- eur). Keďže mnohé zistené nedostatky vyplývajú zo zlej finančnej situácie zariadení a ich zriaďovateľov, je pravdepodobné, že HaZZ neprístupuje k plošnému udeľovaniu pokút, aby finančné možnosti zariadení (a tým aj možnosť nápravy zistených nedostatkov) ešte viac nezhoršil.

Nedostatky, na ktoré upozorňujú okresné a krajské riaditeľstvá HaZZ, sú veľmi závažné - **uzamknuté únikové východy, nefunkčné hasiace zariadenia, imobilní klienti ubytovaní na vyšších poschodiach bez evakuačného výťahu, nevhodné budovy pôvodne určené na iný účel, ktoré neboli projektované pre pobyt imobilných osôb, nedostatok personálu v noci a cez víkendy, ktorý by v prípade potreby nestačil pre evakuáciu klientov** a ďalšie zistenia naznačujú, že prípadný požiar by mal v mnohých zariadeniach sociálnych služieb pravdepodobne **fatálne následky**. Zároveň, odstránenie týchto nedostatkov, predovšetkým tých, ktoré sa týkajú budov a personálu, je **finančne náročné** a zjavne presahuje možnosti množstva zriaďovateľov, ktorými sú často malé obce. Je preto úlohou štátu, aby túto situáciu urýchlene riešil – opäť je nutné pripomenúť, že v zariadeniach sociálnych služieb žijú desiatky tisíc ľudí, časť z nich tam strávi celý život

a je nevyhnutné vytvoriť pre nich i pre personál bezpečné prostredie.

Okresné a krajské riaditeľstvá HaZZ mali k téme protipožiarnej kontroly v zariadeniach sociálnych služieb hneď niekoľko **návrhov**. Je podľa nich nutné zvýšiť počet zamestnancov v priamom kontakte s klientmi a počas nočných zmien (aby mal vôbec kto vykonávať evakuáciu klientov), zaviesť povinnosť inštalácie technického zariadenia včasného ohlásenia vzniku požiaru, vybaviť zariadenia evakuačnými výťahmi, zaviesť povinnosť vybaviť lôžka klientov neschopných samostatného pohybu evakuačnými podložkami, vybaviť zariadenia sociálnych služieb mechanizmom na dodávku vody na hasenie požiarov, poskytovať dotácie na zvýšenie úrovne zariadení sociálnych služieb, či navrhovať zariadenia tohto druhu v celej kapacite pre osoby neschopné samostatného pohybu.

Posledným aktérom kontrolujúcim zariadenia sociálnych služieb, ktorému sa táto správa venuje, je **ÚDZS**. Ten má v zariadeniach dohliadať na správne poskytovanie ošetrovateľskej starostlivosti; ide teda o oblasť priamo súvisiacu so zdravím a životom klientov. Kontrolná činnosť ÚDZS je ale v tomto smere minimálna a veľmi obmedzená - v uplynulých troch rokoch vykonal ÚDZS dohľad nad poskytovaním ošetrovateľskej starostlivosti **celkovo len v 6 zariadeniach** pre seniorov, špecializovaných zariadeniach a domovoch sociálnych služieb (**každý rok šlo iba o 2 zariadenia**).

Pravdepodobnosť kontroly zo strany ÚDZS je teda pre poskytovateľa zanedbateľná. Ešte inak vyjadrené, **pri súčasnej frekvencii výkonu dohľadov by ÚDZS potreboval 378 rokov, aby aspoň raz skontroloval všetky zariadenia sociálnych služieb sledovaných troch typov**. ÚDZS

v ďalšej komunikácii s Kanceláriou verejného ochrancu práv uviedol, že „si počet dohľadov neurčuje sám. Ten sa odvíja od počtu a charakteru podnetov doručených občanmi úradu.“ Z toho vyplýva, že ÚDZS nechodí na preventívne kontroly a vždy čaká až na podnet zvonku.

ÚDZS zistil **porušenie zákona u takmer všetkých (5 zo 6) kontrolovaných subjektov**. Tento vysoký podiel naznačuje, že nedodržiavanie zákona môže byť v zariadeniach sociálnych služieb veľmi rozšírené, ale môže samozrejme súvisieť aj s tým, že ÚDZS vykonáva dohľady na konkrétne podnety občanov. Všetkým týmto poskytovateľom boli uložené **pokuty, pričom ich priemerná výška dosahuje 960,- eur**.

Problematická je právna úprava kontroly ošetrovateľskej starostlivosti, keďže iba **zlomok zariadení má postavenie poskytovateľa ošetrovateľskej starostlivosti**, čo je základným predpokladom výkonu dohľadu zo strany ÚDZS. Takáto starostlivosť je však vzhľadom na zdravotný stav klientov veľmi často potrebná a v realite sa aj poskytuje. Zároveň v rámci výkonu dohľadu ÚDZS vychádza **výlučne zo zdravotnej dokumentácie**, ktorá je často nepresná, prípadne aj úplne absentujúca a v takom prípade je kontrola neúspešná.

Overenie zistení z dotazníkového prieskumu

Výber zariadenia a cieľ overovania

Na overenie zistení z dotazníkového prieskumu právnicki Kancelárie verejného ochrancu práv v spolupráci s externými odborníkmi v oblasti sociálnych služieb a ošetrovateľskej starostlivosti vykonal prieskum vo vybranom zariadení sociálnych služieb.

V tomto zariadení sa nachádzal domov sociálnych služieb, špecializované zariadenia aj domov pre seniorov. Zariadenie bolo vybrané preto, že v ňom počas posledných 3 rokov vykonalo kontrolu ministerstvo, VÚC, ako aj ÚDZS. Cieľom overovania bolo zhodnotiť stav dodržiavania základných práv v zariadení a tieto zistenia porovnať so zisteniami kontrolných orgánov vyplývajúcich z výsledkov kontroly (pri porovnávaní sme vychádzali z kontrolných protokolov).

Nedostatky zistené pri návšteve vybraného zariadenia

Materiálne podmienky

WC a sprchy, ktoré sú umiestnené iba na chodbách a sú spoločné pre viacerých prijímateľov, pričom na dverách nemajú funkčné zámky, muži a ženy nemajú osobitne vyčlenené WC a sprchu, WC, sprchy a vane nie sú prístupné pre prijímateľov na invalidnom vozíku a prijímateľov s podpornými aparátmi (úzke dvere, malý manipulačný priestor pre osoby na vozíku, nedostatočné vetranie a pod.) na izbách nie je inštalovaný telefón alebo signalizácia, dvojposteľové izby neposkytujú dostatočný priestor pre súkromie, steny na niektorých izbách sú prázdne, bez obrazov, izby pôsobia neosobne, niektoré chodby zariadenia nie sú dostatočne osvetlené (riziko pádov a dezorientácie), v priestoroch niektorých chodieb je cítiť nepríjemný zápach, technická údržba priestorov (dvere, rámy, maľovanie stien) nezodpovedá požadovanému štandardu, pre fajčiarov sú síce vyčlenené osobitné priestory, ale zápach z týchto priestorov preniká na chodbu cez otvorené dvere fajčiarskej miestnosti.

Sociálne služby a starostlivosť

Sociálne služby nesú znaky inštitucionálnej starostlivosti (napr. povinný ranný budíček a večierka pre všetkých prijímateľov), absentuje aktívna realizácia vypracovaných postupov pre individuálnu podporu prijímateľov, väčšina prijímateľov so zníženou mobilitou ostáva počas dňa na izbe, sedí alebo leží na posteli, pre imobilných prijímateľov by bolo vhodnejšie podávať jedlo v obedároch ako ho priniesť v jednej nádobe, nedostatky v ošetrovateľskej starostlivosti - rehydratovanie v noci každé 2 hodiny, neumývanie mažiara po každom drvení liekov.

Zistenia kontrolných orgánov z návštevy vybraného zariadenia VÚC (2018)

Kontrola zameraná na hospodárenie s verejnými prostriedkami a nakladanie s majetkom samosprávneho kraja. Zistené nedostatky boli v oblasti účtovania výdavkov na reprezentačné účely, vo výbere vhodného kľúča, ktorý by presne vystihoval náklady réžie na prípravu daného druhu jedla, vystavovania cestovných príkazov zamestnancov, autodopravy, verejného obstarávania a vykonávania základnej finančnej kontroly. Táto kontrola však nebola zameraná na kontrolu podmienok, resp. stavu dodržiavania základných práv a slobôd prijímateľov sociálnej služby.

VÚC (2017)

Kontrola zameraná na nasledujúce oblasti: spisová dokumentácia prijímateľov, organizácia poskytovania sociálnej služby, dokumentácia priebehu poskytovania sociálnej služby, dokumentácia poskytovania ošetrovateľskej starostlivosti a individuálne plánovanie poskytovania sociálnej služby. Zistenia sa týkali nedostatkov v zmluvnej dokumentácii, vedení dokumentácie po-

skytovania sociálnej služby a dokumentácie individuálneho plánovania. Ako vidno z výberu oblastí, kontrola bola zameraná len na kontrolu administratívnej dokumentácie a aj zistené nedostatky boli len tie, ktoré sa týkali nesprávneho / neúplného vypíňania dokumentácie.

Ministerstvo

Predmetom kontroly bolo dodržiavanie zákona o sociálnych službách a iných právnych predpisov najmä z hľadiska dodržiavania práv prijímateľa sociálnej služby. Kontrola sa zameriavala najmä na dokumentáciu, nie však napr. na rozhovory s prijímateľmi, či na osobný prieskum zariadenia. Porušenie bolo zistené pri vedení dokumentácie používania netelesných a telesných obmedzení (podanie utišujúceho lieku nebolo uvedené v registri obmedzení) a tejto oblasti bola tiež venovaná značná pozornosť, opäť však najmä v písomnej oblasti - nesúlad textu zmluvy s právnymi predpismi.

ÚDZS

Výkonom dohľadu na základe individuálneho podnetu bolo zistené, že ošetrovateľská starostlivosť nebola zo strany poskytovateľa sociálnych služieb poskytnutá lege artis (došlo k podceneniu jednoznačných symptómov kardiálnej dekompenzácie a nedostatočnému vedeniu ošetrovateľskej dokumentácie).

Zistenia kontrolných orgánov z návštev iných zariadení

Pre získanie lepšieho obrazu o kontrolnej činnosti sme si tiež vyžiadali viacero protokolov z kontrol zariadení sociálnych služieb. Zosumarizované zistenia z jednotlivých kontrol uvádzame tu:

Banskobystrický samosprávny kraj

Pri svojej kontrole sa zameral okrem kontroly dokumentácie aj na materiálne podmienky (bezbariérový prístup, signalizácia, priestory, vybavenie izieb), a tiež na práva prijímateľov (súkromie, sťažnosti, poradenstvo, prejavenie názoru). Z protokolu však nevyplýva, že počas kontroly boli uskutočnené osobné pohovory s prijímateľmi. Kontrolné zistenia a odporúčania sa týkajú najmä vedenia dokumentácie, resp. nesúladu interných predpisov s právnymi predpismi. Ako svetlý príklad možno spomenúť odporúčanie, že v rámci sociálnej práce treba individuálne pracovať s prijímateľmi, ktorí si stravu odoberajú osobne a motivovať ich k stravovaniu v jedálni zariadenia.

Nitriansky samosprávny kraj (kontrola č. 1)

Pri mimoriadnej kontrole na podnet komissárky pre deti sa Nitriansky samosprávny kraj zameral na úroveň poskytovania sociálnych služieb. Medzi zistené nedostatky patrili neposkytovanie individuálnej ani zvláštnej starostlivosti prijímateľom, nedostatky vo vybavení obytných miestností a nedodržanie priestorových podmienok, ako aj nedodržanie personálnych podmienok (dlhodobé neobsadenie odborného miesta).

Nitriansky samosprávny kraj (kontrola č. 2)

Predmetom kontroly boli vnútorné predpisy, spisy prijímateľov, individuálne plány a supervízia. Súčasťou kontroly bolo aj zisťovanie spokojnosti prijímateľov so zariadením a poskytovanou stravou. Zistené nedostatky sa týkali nasledujúcich oblastí: organizačná štruktúra, neprehľadné jedálne lístky, chýbajúca miestnosť na uskladnenie

znečistenej bielizne, nesprávne nakladanie s liečivami, nesúlاد domáceho poriadku, cennik úhrad, nedostatky v osobných spisoch zamestnancov aj prijímateľov služieb, nedostatky v individuálnych plánoch.

Ministerstvo

Okrem kontroly dokumentácie sa ministerstvo zameralo taktiež na kontrolu materiálnych podmienok a vykonalo aj rozhovory s klientmi. Zistenia porušeni sa týkali najmä nesúladu domového poriadku, resp. zmluvy, s právnymi predpismi.

Výsledok overenia

Sme si vedomí toho, že vybrané príklady kontrol v zariadeniach neposkytujú úplný obraz výkonu kontroly. **Poskytujú nám však dôležité zistenie, a to, že kontroly sú často zamerané najmä na písomné podklady a spisy. Kontrola sa teda vo všeobecnosti nezameriava na zisťovanie reálneho stavu a kvality poskytovania sociálnych služieb.** Pre získanie poznatkov v týchto oblastiach je totiž potrebné vykonávať napr. osobnú kontrolu priestorov zariadenia a materiálneho vybavenia, zhovárať sa s personálom (iným ako sú riadiaci pracovníci) a s prijímateľmi, či odborne posúdiť aj kvalitu poskytovaných sociálnych služieb. To sa však vo väčšine prípadov, žiaľ, nedeje. **Dokonca aj v prípadoch, ak sa kontrola zamerala okrem dokumentácie aj na materiálne podmienky, nedostatky boli zistené iba v dokumentácii, resp. vo vnútorných predpisoch zariadenia.**

Naša skúsenosť však poukazuje na to, že nedostatky v zariadeniach (vrátane zariadenia, v ktorom sme vykonali prieskum) sú veľmi často práve pri poskytovaní sociálnych služieb, resp. v materiálnom či v priestorovom vybavení. Obmedzenie sa len na kontrolu dokumentácie, príp. naj-

denie nedostatkov len v tejto oblasti môže znamenať, že:

- kontrolné orgány sú toho názoru, že v zariadeniach sú ostatné oblasti v poriadku,
- kontrolné orgány nemajú dostatočnú odbornú kapacitu na skontrolovanie týchto oblastí,
- kontrolné orgány si vyberú oblasť, ktorú vedia najjednoduchšie posúdiť a pri ktorej sú jasné štandardy (teda dokumentáciu).

Hlavné zistenia a odporúčania

Hlavné zistenia týkajúce sa úrovne a funkčnosti kontrolného mechanizmu v zariadeniach sociálnych služieb možno zhrnúť takto:

Kontrola sociálnych služieb (obce, VÚC a ministerstvo):

- Rozdelenie kontrolných kompetencií je nejasné, a to aj samotným kontrolujúcim orgánom. Obce, VÚC a ministerstvo sa líšia vo svojom výklade toho, ktoré zariadenia sociálnych služieb majú obce a VÚC kontrolovať. V praxi môžu tieto nejasnosti a nezhody viesť k tomu, že zariadenia určitých typov sú dlhodobo nekontrolované.
- Systém kontroly v zariadeniach sociálnych služieb celkovo trpí personálnou poddimenzovanosťou a z nej vyplývajúcou nízkou frekvenciou kontrol, a to na všetkých troch úrovniach (na úrovni obcí, VÚC aj ministerstva).
- Predstava ministerstva, že zariadenia sociálnych služieb majú kon-

trolovať prioritne ich zriaďovatelia, je minimálne na úrovni obcí ťažko realizovateľná. V mnohých prípadoch ide o malé obce, ktorým pre výkon kontroly chýbajú personálne, finančné i odborné kapacity:

1. takmer polovica obcí nevykonala v sledovanom období v zariadeniach sociálnych služieb, ktoré zriaďujú, žiadnu kontrolu,
 2. až štvrtina obcí nemala v sledovanom období pre účely kontroly úrovne poskytovania sociálnych služieb k dispozícii ani jedného zamestnanca,
 3. časť obcí si vôbec nebola vedomá svojej povinnosti kontrolovať úroveň poskytovania sociálnych služieb a domnievala sa, že táto kompetencia náleží len VÚC.
- VÚC sa výrazne líšia v miere svojej kontrolnej aktivity, a zhodujú sa na personálnej poddimenzovanosti:
 1. každý VÚC vykonal v sledovaných typoch zariadení priemere 11 kontrol ročne; sú ale medzi nimi veľké regionálne rozdiely; priemerný počet kontrol variuje od 2 do 19 za rok,
 2. pri súčasnej frekvencii kontrol by VÚC potrebovali zhruba 8 rokov, aby aspoň raz skontrolovali všetky sledované typy zariadení sociálnych služieb (zariadenia pre seniorov, špecializované zariadenia, domovy sociálnych služieb),
 3. v jednom kraji sa nachádza v priemere 162 zariadení sociálnych služieb (všetkých typov), no na ich kontrolu sú vyčlenení v priemere len 4 zamestnanci (po prepočte na

plné úväzky), ktorí popri tom navyše plnia iné úlohy.

- Počet dohľadov nad poskytovaním sociálnych služieb vykonaných zo strany ministerstva bol v celom sledovanom období veľmi nízky:
 1. ministerstvo vykonalo v zariadeniach pre seniorov, špecializovaných zariadeniach a domovoch sociálnych služieb v priemere 8 dohľadov ročne,
 2. pri tejto frekvencii kontrol by ministerstvo potrebovalo zhruba 94 rokov, aby skontrolovalo všetky sledované zariadenia sociálnych služieb,
 3. na výkon dohľadu nad všetkými pobytovými, ambulantnými aj terénnymi sociálnymi službami na Slovensku ministerstvo v sledovanom období vyčlenilo len 5 zamestnancov (podľa informácie z 31. augusta 2018 sa tento počet zvýšil na 7 zamestnancov).
- Významne odlišná miera zistených porušení zákona v rámci kontrolnej činnosti obcí, VÚC a ministerstva naznačuje odlišný prístup či nároky týchto troch skupín aktérov. Zatiaľ čo obce zistili porušenie zákona v menej než 1 % kontrol, v prípade VÚC to bola až tretina kontrol, a v prípade ministerstva dokonca dve tretiny kontrol.
- Obce, VÚC aj ministerstvo vidia ako hlavný problém v oblasti kvality a úrovne poskytovania sociálnych služieb príliš nízke mzdy zamestnancov v zariadeniach sociálnych služieb. Pre ilustráciu možno doplniť, že pod-

la štatistik⁸ predstavoval v roku 2017 priemerný plat opatrovateliek v zariadeniach sociálnych služieb 670,- eur (pre porovnanie, ide len o 85 % priemerného platu opatrovateliek v susednej Českej republike), priemerná mzda zamestnancov vykonávajúcich sociálnu prácu v zariadeniach sociálnych služieb dosahovala 784,- eur (len 73 % priemernej mzdy sociálnych pracovníkov v Českej republike).

Kontrola v ďalších špecifických oblastiach (RÚVZ, HaZZ, ÚDZS):

- RÚVZ i okresné a krajské riaditeľstvá HaZZ sú – pravdepodobne i vďaka svojej regionálnej štruktúre – vo svojej kontrolnej činnosti veľmi aktívne. Zhodne upozorňujú, že realizácia nimi uložených opatrení na odstránenie zistených nedostatkov často naráža na nedostatok financií zo strany zriaďovateľov zariadení.
- Predovšetkým kontrolné zistenia HaZZ sú mimoriadne závažné (nevyhovujúce budovy a ich nedostatočné vybavenie, umiestňovanie imobilných klientov na vyššie poschodia bez evakuačného výťahu, nedostatok personálu v noci a cez víkendy, ktorý by bol schopný vykonať evakuáciu) a naznačujú, že prípadný požiar by mal v mnohých zariadeniach sociálnych služieb pravdepodobne fatálne následky.
- ÚDZS, bez ohľadu na dôležitosť oblasti, ktorej kontrolu má na starosti, vykonáva v zariadeniach sociálnych služieb len minimum kontrol. Za roky 2015 až 2017 išlo spolu len o 6 zariadení pre seniorov, špecializovaných zariadení a domovov sociálnych služieb (v priemere len 2 za rok). Takto nízka frekvencia kontrol nie je akceptovateľná - pri súčasnej frekvencii výkonu dohľadov by ÚDZS potreboval 378 rokov, aby aspoň raz skontroloval všetky zariadenia sociálnych služieb sledovaných troch typov.
- ÚDZS podľa vlastného vyjadrenia vykonáva dohľad nad poskytovaním ošetrovateľskej starostlivosti len na podnet. To je ale v prípade zariadení sociálnych služieb mimoriadne nevhodné, keďže ich klienti majú často výrazne horšie možnosti podávať podnety (a nie všetci majú rodinných príslušníkov, ktorí by sa o ich situáciu aktívne zaujímalí).

Odporúčania pre ministerstvo:

- Nastaviť a zaistiť systém kontroly v zariadeniach sociálnych služieb tak, aby nestál primárne na zriaďovateľoch, a to z dvoch dôvodov - zriaďovateľmi sú v mnohých prípadoch obce, ktorých personálne, finančné i odborné možnosti sú v oblasti kontroly obmedzené. Zároveň je vhodné, aby zariadenia s dostatočnou frekvenciou kontroloval orgán, ktorý nie je ich zriaďovateľom,

8 Zdroj dát za SR: Ministerstvo (2018): Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2017. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/analyticke-centrum/sprava-socialnej> <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/analyticke-centrum/sprava-socialnej-situacii-obyvatelstva-slovenskej-republiky-za-rok-2017.pdf>

Zdroj dát za ČR: Chválová, J. (2018). Financování a platy a počty zaměstnanců v sociálních službách v letech 2015 až 2017. Odborový svaz zdravotníctví a sociální péče ČR. Dostupné na: <http://www.zdravotnickeodborny.cz/cz/clanky/1-6-2018-socialni-sluzby-statistika.aspx>.

keďže sú tak vytvorené lepšie podmienky pre objektivitu kontroly.

- Vylasniť a právnym predpisom jednoznačne upraviť rozdelenie kontrolných kompetencií medzi obcami, VÚC a ministerstvom tak, aby všetci aktéri podieľajúci sa na kontrole v zariadeniach sociálnych služieb podľa zákona o sociálnych službách vedeli, ktoré typy zariadení majú kontrolovať a čo má byť predmetom týchto kontrol.
- Spracovať výklad jednotlivých ustanovení zákona o sociálnych službách týkajúcich sa povinností poskytovateľa sociálnej služby (§ 7 až 10), aby mali VÚC a obce (a v širšom zmysle aj samotné zariadenia sociálnych služieb) jasnú a jednotnú predstavu o tom, čo a na akej úrovni majú od poskytovateľov vyžadovať.
- Organizovať pravidelné stretnutia s VÚC a obcami podieľajúcimi sa na kontrole v zariadení sociálnych služieb s cieľom využívať dobrú prax v oblasti výkonu kontrol, zaistiť jednotné nároky zo strany kontrolujúcich subjektov na zariadenia sociálnych služieb a vymieňať si poznatky z kontrolnej činnosti.
- Významným spôsobom zvýšiť počet zamestnancov venujúcich sa výkonu dohľadu a hodnotenia kvality sociálnych služieb a významne zvýšiť frekvenciu kontrol tak, aby bolo každé zariadenie skontrolované aspoň raz za päť rokov.
- Vykonávať kontroly aj v nočných hodinách (medzi 22:00 a 06:00 hodinou), keďže aj počas týchto hodín prebieha poskytovanie sociálnej služby.
- Zverejňovať anonymizované, resp. zjednodušené protokoly z kontrol, aby budúci prijímatelia a ich rodiny mohli

získať podrobné informácie o úrovni jednotlivých zariadení.

- Zabezpečiť, aby bol členom kontrolnej skupiny aj zamestnanec s odbornosťou umožňujúcou posúdiť správnosť poskytovania ošetrovateľskej starostlivosti (a kontrolná skupina tak dokázala identifikovať podozrenie na porušenie a dať podnet ÚDZS), prípadne vytvoriť spoločnú kontrolnú skupinu so zamestnancom/zamestnancami ÚDZS.
- Na základe poznatkov získaných v priebehu výskumu ešte možno formulovať systémové odporúčania presahujúce oblasť kontroly zariadení sociálnych služieb:
 1. v spolupráci s Ministerstvom financií SR zabezpečiť zvýšenie tarifných plátov personálu zariadení sociálnych služieb, a to predovšetkým na pozíciách opatrovateľ/ka a sociálny pracovník/čka,
 2. znížiť maximálny počet prijímateľov sociálnej služby na jedného zamestnanca a stanoviť minimálne počty zamestnancov prítomných v priebehu dňa, v noci a počas víkendov tak, aby mal personál vytvorené dostatočné podmienky pre individuálnu starostlivosť o prijímateľov, a aby boli zároveň vytvorené dostatočné podmienky pre evakuáciu v prípade nežiaducej udalosti.

Odporúčania pre Ministerstvo zdravotníctva SR:

- Vytvoriť fungujúci právny rámec pre adekvátne preplácanie ošetrovateľských výkonov tak, aby zariadenia sociálnych služieb boli schopné z týchto platieb pokryť náklady na kvalifikovaný personál a zároveň sa zabraňovalo situácii, že ošetrovateľskú starostlivosť

v praxi vykonáva nekvalifikovaný personál.

Odporúčania pre VÚC:

- Zvýšiť počet zamestnancov venujúcich sa kontrolám v zariadeniach sociálnych služieb a zvýšiť frekvenciu kontrol tak, aby VÚC v každom zariadení, ktoré zriaďuje, vykonal kontrolu aspoň raz ročne, a v každom zariadení, ktoré nezriaďuje, ju vykonal aspoň raz za tri roky.
- Vyčleniť zamestnancov, ktorí sa budú špecializovať na výkon kontrol v zariadeniach sociálnych služieb a ktorí budú v tejto oblasti systematicky rozvíjať svoju kvalifikáciu (napr. formou ďalšieho vzdelávania – školení).
- Stanoviť u týchto zamestnancov ako nutnú podmienku prax/vzdelanie v odboroch súvisiacich so sociálnymi službami (napr. sociálna práca, psychológia, a pod.) a zabezpečovať ich pravidelné ďalšie vzdelávanie.
- Vykonávať aj vopred neohlásené kontroly a kontroly aj v nočných hodinách (medzi 22:00 a 06:00 hodinou), keďže aj počas týchto hodín prebieha poskytovanie sociálnej služby.
- Rozhovory so zamestnancami a klientmi v priebehu kontroly viesť bez prítomnosti ďalších osôb (najmä vedúcich zamestnancov, resp. v prípade klientov bez prítomnosti akýchkoľvek ďalších osôb), aby mohli dané osoby popisovať situáciu v zariadení bez obavy z možných následných neprijemností.
- Zverejňovať anonymizované, prípadne zjednodušené protokoly z kontrol, aby budúci prijímatelia a ich rodiny mohli získať podrobné informácie o úrovni jednotlivých zariadení.

- Zabezpečiť, aby bol členom kontrolnej skupiny aj zamestnanec s odbornosťou umožňujúcou posúdiť správnosť poskytovania ošetrovateľskej starostlivosti (napr. sestra samosprávneho kraja), prípadne vytvoriť spoločnú kontrolnú skupinu so zamestnancom/zamestnancami ÚDZS. Aj keď dohľad nad poskytovaním ošetrovateľskej starostlivosti nie je v kompetencii VÚC, toto opatrenie je potrebné vzhľadom na celkovo nízku frekvenciu dohľadov zo strany ÚDZS, vzhľadom na to, že ÚDZS v súčasnosti vykonáva dohľad nad poskytovaním ošetrovateľskej starostlivosti iba na podnet i vzhľadom na to, že k poskytovaniu ošetrovateľskej starostlivosti môže v praxi dochádzať aj v zariadeniach, ktoré nie sú registrované ako zariadenia poskytujúce ošetrovateľskú starostlivosť a pravdepodobnosť kontroly zo strany ÚDZS je tým pádom výrazne nižšia.
- Vyčleniť dostatočné finančné prostriedky na to, aby zariadenia, ktoré sú zriaďovateľskej pôsobnosti VÚC, splnili všetky opatrenia uložené HaZZ a RÚVZ, vrátane tých, ktoré sú spojené s vysokými nákladmi (zmena budovy, zmena vnútornej dispozície, kúpa nového zariadenia/vybavenia, a podobne).

Odporúčania pre obce:

- Zabezpečiť, aby obec vykonal v zariadení sociálnych služieb, ktoré zriaďuje, kontrolu aspoň raz ročne. Táto kontrola sa pritom má týkať nielen hospodárenia, ale aj plnenia povinností poskytovateľa sociálnej služby.

- Vyčleniť zamestnancov, ktorí sa budú špecializovať na výkon kontrol v zariadeniach sociálnych služieb, a ktorí budú v tejto oblasti systematicky rozvíjať svoju kvalifikáciu (napr. formou ďalšieho vzdelávania – školení).
- Stanoviť u týchto zamestnancov ako nutnú podmienku prax/vzdelanie v odboroch súvisiacich so sociálnymi službami (napr. sociálna práca, psychológia, a pod.) a zabezpečovať ich pravidelné ďalšie vzdelávanie.
- V prípade menších obcí zabezpečiť výkon kontroly externými kvalifikovanými zamestnancami (napríklad formou dohody o vykonaní práce), prípadne odbornými organizáciami.
- Vykonávať aj vopred neohlásené kontroly a kontroly aj v nočných hodinách (medzi 22:00 a 06:00 hodinou), keďže aj počas týchto hodín prebieha poskytovanie sociálnej služby.
- Ako metódu kontroly používať aj osobnú prítomnosť počas poskytovania sociálne služby.
- Rozhovory so zamestnancami a klientmi v priebehu kontroly viesť bez prítomnosti ďalších osôb (najmä vedúcich zamestnancov, resp. v prípade klientov bez prítomnosti akýchkoľvek ďalších osôb), aby mohli dané osoby popisovať situáciu v zariadení bez obavy z možných následných neprijemností.
- Zverejňovať anonymizované, resp. zjednodušené protokoly z kontrol, aby budúci prijímatelia a ich rodiny mohli získať podrobné informácie o úrovni jednotlivých zariadení.
- Vyčleniť dostatočné finančné prostriedky na to, aby zariadenia, ktoré sú v zriaďovateľskej pôsobnosti obce,

splnili všetky opatrenia uložené HaZZ, vrátane tých, ktoré sú spojené s vysokými nákladmi (zmena budovy, zmena vnútornej dispozície, kúpa nového zariadenia/vybavenia, a podobne).

Odporúčania pre Úrad verejného zdravotníctva:

- Pokračovať vo výkone kontrol v zariadení sociálnych služieb a vytvárať na zriaďovateľov zariadení sociálnych služieb tlak na plnenie ukladaných opatrení.

Odporúčania pre HaZZ:

- Pokračovať vo výkone kontrol v zariadeniach sociálnych služieb a vytvárať na zriaďovateľov zariadení sociálnych služieb tlak na plnenie ukladaných opatrení.
- Pripravovať sa preventívne na zásahy v špecifických podmienkach zariadení sociálnych služieb (imobilní klienti, klienti s diagnózami ako napr. schizofrénia, Alzheimerova choroba, demencia).

Odporúčania pre ÚDZS:

- Výrazne zintenzívniť kontrolnú činnosť v zariadeniach sociálnych služieb.
- Vykonávať dohľad nad poskytovaním ošetrovateľskej starostlivosti v zariadeniach sociálnych služieb aj preventívne a z vlastnej iniciatívy, nielen na podnet občanov alebo orgánov verejnej správy.
- Vykonávať dohľad nad poskytovaním ošetrovateľskej starostlivosti aj v zariadeniach, ktoré nie sú registrované ako zariadenia poskytujúce ošetrovateľskú starostlivosť, keďže i v nich sa táto starostlivosť v praxi môže poskytovať.

- Zvážiť vytváranie spoločných kontrolných skupín s ministerstvom a s VÚC.

Akceptácia vybraných navrhovaných opatrení

V súvislosti s vybranými navrhovanými opatreniami sme pred publikovaním tejto správy oslovili ministerstvo a ÚDZS. Ich postoj k akceptácii navrhovaných opatrení je takýto:

Ministerstvo

- **Nastaviť a zaistiť systém kontroly v zariadeniach sociálnych služieb tak, aby nestál primárne na zriaďovateľoch.**
- ✓ ? Ministerstvo prisľúbilo zmenu legislatívy tak, aby bolo zrejmé, že najdôležitejšiu úlohu pri kontrole zariadení majú VÚC ako registračný orgán.⁹
- Vyjasniť a právnym predpisom jednoznačne upraviť rozdelenie kontrolných kompetencií medzi obcami, VÚC a Ministerstvom.
- ✓ Ministerstvo prisľúbilo zmenu legislatívy a precizovanie kontrolných právomocí.
- Spracovať výklad jednotlivých ustanovení zákona o sociálnych službách týkajúcich sa povinností poskytovateľa sociálnej služby.
- ✓ Ministerstvo má na svojej stránke zverejnený materiál „Implementácia podmienok kvality do praxe poskytovateľov sociálnych služieb – metodické východiská“ a v súvislosti s projektom „Kvalita sociálnych služieb“ bude organizovať 104 informačných seminárov.
- Organizovať pravidelné stretnutia s VÚC a obcami.

✓ Ministerstvo plánuje organizovať pracovné stretnutie s VÚC a Združením miest a obcí Slovenska 2x ročne.

- Významným spôsobom zvýšiť počet zamestnancov venujúcich sa výkonu dohľadu a hodnotenia kvality sociálnych služieb a významne zvýšiť frekvenciu kontrol.

✓ Hodnotenie podmienok kvality od 1. septembra 2019 bude zabezpečovať 14 zamestnancov v spolupráci so 65 externými odborníkmi, plánovaných je 40 hodnotení podmienok kvality ročne. Zároveň bol odbor dohľadu posilnený o 2 zamestnancov, pričom v prvých 5 mesiacoch roku 2019 už bolo vykonaných 21 dohľadov.

- Vykonávať kontroly aj v nočných hodinách (medzi 22:00 a 06:00 hodinou), keďže aj počas týchto hodín prebieha poskytovanie sociálnej služby.

✓ Ministerstvo považuje tento návrh za opodstatnený.

- Zverejňovať anonymizované, resp. zjednodušené protokoly z kontrol, aby budúci prijímatelia a ich rodiny mohli získať podrobné informácie o úrovni jednotlivých zariadení.

✓ Ministerstvo pripravuje systém zverejňovania nedostatkov zistených pri kontrole na svojej internetovej stránke.

- Zabezpečiť, aby bol členom kontrolnej skupiny aj zamestnanec s odbornosťou umožňujúcou posúdiť správnosť poskytovania ošetrovateľskej starostlivosti, prípadne vytvoriť spoločnú kontrolnú skupinu so zamestnancom/zamestnancami ÚDZS.

? Členom kontrolnej skupiny býva zamestnanec so špecializáciou na ošet-

⁹ Problematická však naďalej ostáva otázka nezávislosti kontroly v zariadení, ktorého je VÚC zriaďovateľom.

rovateľstvo. V prípade zistenia pochybenia je toto zistenie postúpené ÚDZS a nie riešené priamo kontrolnou skupinou.

- V spolupráci s Ministerstvom financií SR zabezpečiť zvýšenie tarifných plátov personálu zariadení sociálnych služieb, a to predovšetkým na pozíciách opatrovateľ/ka a sociálny pracovník/čka.
- ✓ Zvýšenie tarifných plátov zamestnancov pri výkone prác vo verejnom záujme bolo v roku 2019 10% a je plánované aj v roku 2020 o 10%.¹⁰
- Znížiť maximálny počet prijímateľov sociálnej služby na jedného zamestnanca a stanoviť minimálne počty zamestnancov prítomných v priebehu dňa, v noci a počas víkendov.
- x Minimálne počty zamestnancov sú podľa ministerstva dostatočne prísne. S ohľadom na rozdielne prevádzkové podmienky a potreby konkrétnych klientov podľa ministerstva nič nebráni poskytovateľovi, aby zabezpečil bezproblémové poskytovanie sociálnej služby.

ÚDZS:

- **Výrazne zintenzívniť kontrolnú činnosť v zariadeniach sociálnych služieb**
- ✓ V roku 2018 a 2019 ÚDZS vykonal 20 dohľadov v zariadeniach sociálnych služieb.
- Vykonať dohľad nad poskytovaním ošetrovateľskej starostlivosti v zariadeniach sociálnych služieb aj preventívne a z vlastnej iniciatívy, nielen na podnet občanov alebo orgánov verejnej správy.

- ✓? Podľa ÚDZS úrad prešetruje poskytnutú ošetrovateľskú starostlivosť po jej poskytnutí konkrétnemu pacientovi. Ako ďalej uviedol, takéto dohľady sa vykonávajú aj na základe vlastnej iniciatívy. Preventívne kontroly však podľa názoru ÚDZS má vykonávať VÚC, resp. zriaďovateľ.
- Vykonať dohľad nad poskytovaním ošetrovateľskej starostlivosti aj v zariadeniach, ktoré nie sú registrované ako zariadenia poskytujúce ošetrovateľskú starostlivosť, keďže i v nich sa táto starostlivosť v praxi môže poskytovať.
- x ÚDZS nemôže vykonávať dohľad v zariadeniach, ktoré oficiálne neposkytujú ošetrovateľskú starostlivosť.
- Zvážiť vytváranie spoločných kontrolných skupín s ministerstvom a s VÚC.
- x Je potrebná zmena právnej úpravy, ktorá by jasne vymedzila právomoci.

ÚDZS zároveň uviedol, že navrhne Ministerstvu zdravotníctva SR legislatívne zmeny smerujúce k odstráneniu existujúcich nedostatkov.

¹⁰ Personálnej situácii v zariadeniach toto opatrenie napriek tomu veľmi nepomohlo, keďže častým problémom je odchod odborných zamestnancov aj do iných verejných zariadení napr. do nemocníc (ktorým sa tiež platy zvýšili).

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]