



V Brně dne 28. června 2021  
Sp. zn.: 11/2021/SZD/CB  
Č. j.: KVOP-27840/2021

## Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky o nedosažení nápravy pochybení zjištěného při systematické návštěvě zařízení Spolku pro seniory Mír Práče, z. s.

Podle § 20 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 21a odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů,<sup>1</sup> je ochránce povinen vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, o tom, že **navštívené zařízení neprovedlo opatření k nápravě, k nimž je ochránce vyzval** na základě ustanovení § 21a odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv.

V souladu s výše uvedenými ustanoveními vládu vyrozumívám o tom, že zařízení Spolku pro seniory Mír Práče, z. s., IČ 06053483, v obci Práče, č. p. 197 (dále také „Spolek“) neprovedlo ani po opakované výzvě opatření k nápravě, jehož provedení mu bylo navrženo ve zprávě ze systematické návštěvy tohoto zařízení. Spolek nadále neoprávněně poskytuje pobytové sociální služby.

### I. Systematická návštěva Spolku pro seniory Mír Práče, z. s.

Jako národní preventivní mechanismus podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání<sup>2</sup> provádím systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě. Omezení na svobodě může být důsledkem závislosti na poskytované péči, a proto část systematických návštěv provádím také v zařízeních sociálních služeb a v zařízeních, která tyto služby poskytují bez oprávnění. Cílem návštěv je posílení ochrany umístěných osob před špatným zacházením.

Ve dnech 19. a 20. září 2019 realizovala tehdejší veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., systematickou návštěvu Spolku. Návštěvu provedli pověřeni zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv. Na šetření se též podílela přizvaná expertka z oboru zdravotnictví, zdravotní sestra.

### II. Zjištění ze systematické návštěvy

Spolek fakticky provozuje zařízení poskytující péči seniorům o kapacitě 37 lůžek. Nedisponuje však žádným oprávněním k poskytování sociálních či zdravotních služeb, rovněž nedisponuje žádným živnostenským oprávněním. Formálně se jedná pouze

---

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, vyhlášený pod č. 78/2006 Sb. m. s.

o spolek,<sup>3</sup> jehož členy jsou právě ubytovaní senioři (dále také „klienti“). Statutárním orgánem spolku je jeho předseda Ing. Gagik Sangalyan.

V době systematické návštěvy žilo v zařízení 23 osob v seniorském věku. Všichni klienti měli sníženou soběstačnost z důvodu věku či neurologického onemocnění a jejich situace vyžadovala v různé míře pravidelnou pomoc druhé osoby. Klienti byli v zařízení ubytováni a byla jim poskytována strava. Samotná péče o klienty v době návštěvy (s ohledem na potřebu většiny z nich) zahrnovala mimo jiné i pomoc při úkonech osobní hygieny, včetně výměny inkontinenčních pomůcek, podávání léků, polohování nebo dopomoc při pohybu či u jídla. Spolek klientům rovněž organizoval různé společenské aktivity a pomáhal jim s vyřizováním jejich záležitostí (např. příspěvku na péči, objednávání u lékaře, zajišťování doprovodu apod.).

Péči o seniory Spolek zajišťoval prostřednictvím asistentů sociální péče, se kterými měli klienti podepsané smlouvy o poskytnutí pomoci. Každý asistent měl podepsanou smlouvu s několika klienty, u zbytku klientů, u kterých smlouvu neměl, byl uveden v jejich smlouvě jako další osoba, která mohla poskytovat péči. Ve zhlédnutých smlouvách však jména osob, které mohou poskytovat péči, nekorespondovala s aktuálním seznamem asistentů.

Co se týká organizace a řízení práce asistentů, rozpis služeb byl připraven vedením zařízení dopředu na konkrétní měsíc. Předseda Spolku tvrdil, že práci asistentům neorganizuje, na všem se prý dohodnou sami. Přiznává však, že jakožto statutární orgán dozírá na výkon činnosti asistentů sociální péče.<sup>4</sup> Ačkoli předseda Spolku odmítal, že by ve vztahu k asistentům vystupoval z pozice nadřízeného, všichni asistenti o něm mluvili jako o „panu šéfovi“. Sám předseda při návštěvě uvedl, že v poslední době propustil několik asistentů, s jejichž prací nebyl on nebo klienti zařízení spokojeni. Na otázku, jakým způsobem zaměstnance propustí, když mezi nimi neexistuje žádný právní vztah, nedokázal odpovědět.

Členství ve Spolku bylo zpoplatněno, každý člen byl povinen hradit členské příspěvky ve výši stanovené předsedou. Senioři k úhradě poskytovaných služeb využívali mj. příspěvek na péči. Veškeré finance, včetně příspěvku na péči, předávali klienti předsedovi Spolku, který je následně přerozděloval asistentům ve formě odměny. Nebylo však jasné, jakým způsobem docházelo k rozúčtování částky mezi jednotlivé asistenty.

Samotná systematická návštěva neodhalila špatné zacházení s klienty.<sup>5</sup> Zjistila však, že **Spolek neoprávněně poskytuje takové služby, které odpovídají zákonné definici poskytování pobytové sociální služby domova pro seniory**. Blíže jsou zjištění ze systematické návštěvy popsána v příložené zprávě z návštěvy zařízení.

---

3 Ve smyslu ustanovení § 214 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

4 Předseda Spolku ve vyjádření ze dne 18. 3. 2020 uvedl: „Statutární orgán Spolku pro seniory zajišťuje pro své členy mimo jiné i dozor nad výkonem činnosti asistentů sociální péče, kteří seniorům na základě vzájemných smluvních vztahů tyto služby zajišťují...“.

5 Špatným zacházením se rozumí jednání, které nerespektuje lidskou důstojnost a dosahuje určitého stupně závažnosti (samo o sobě, nebo při kumulativním účinku jednotlivých zásahů). V zařízeních poskytujících sociální péči může mít špatné zacházení například podobu nezajištění bezpečí, potřebné podpory a péče, nerespektování lidské důstojnosti, práva na soukromí, posilování závislosti na poskytované péči, nerespektování sociální autonomie, práva na spoluúčast při rozhodování o léčebném postupu anebo podobu neoprávněného omezení volnosti pohybu.

### III. Právní východiska

Co je pro posouzení situace ve Spolku pro seniory Mír Práce důležité z úrovně zákona:

#### III.1 Povinnost registrace pobytové sociální služby

Sociální služby lze poskytovat pouze na základě oprávnění k poskytování sociálních služeb.<sup>6</sup> Oprávnění je uděleno rozhodnutím krajského úřadu (případně rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí) o registraci. Pro to, aby poskytovatel registraci získal, musí splnit zákonné požadavky.<sup>7</sup> Musí například zajistit odbornou způsobilost a bezúhonnost všech fyzických osob, které budou přímo poskytovat sociální služby klientům. Musí také zajistit hygienické, materiální, technické a další podmínky v zařízení. Pokud zákonné požadavky nesplní, nemůže registraci získat.

**Registrace je garancí toho, že zařízení poskytuje služby klientům prostřednictvím kvalifikovaného personálu a s odpovídajícím zázemím.** V případě, že provozovatel poskytuje sociální službu bez oprávnění, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta až do výše 2 000 000 Kč.<sup>8</sup>

#### III.2 Domov pro seniory

V registrovaných domovech pro seniory jsou poskytovány služby osobám, které mají sníženou soběstačnost zejména z důvodu věku, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby.<sup>9</sup> Mezi základní činnosti služby domova pro seniory patří: poskytnutí ubytování a stravy, pomoc při zvládnání běžných úkonů péče o vlastní osobu, při osobní hygieně a vytvoření podmínek pro osobní hygienu, zprostředkování kontaktu se společenským prostředím, sociálně terapeutické a aktivizační činnosti a pomoc při uplatňování práv a oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.<sup>10</sup>

V registrovaných domovech pro seniory vykonávají odborné činnosti nejčastěji pracovníci v sociálních službách,<sup>11</sup> sociální pracovníci<sup>12</sup> či zdravotničtí pracovníci.<sup>13</sup> Pro výkon všech těchto povolání je nutné, aby jedinci, kteří je chtějí vykonávat, splňovali zákonné požadavky. Zásadní podmínkou je přitom jejich odborná způsobilost, která je vázána na dosažení určitého vzdělání. Například i pracovník v sociálních službách, který vykonává přímou obslužnou péči, musí mít alespoň základní vzdělání a absolvovat akreditovaný kvalifikační

---

6 Dle ustanovení § 78 odst. 1 a 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

7 Podmínky udělení registrace stanovuje § 79 a násl. zákona o sociálních službách.

8 Dle ustanovení § 107 odst. 1 a 5 písm. f) zákona o sociálních službách.

9 Dle ustanovení § 49 odst. 1 zákona o sociálních službách.

10 Dle ustanovení § 49 odst. 2 zákona o sociálních službách.

11 Ve smyslu § 116 zákona o sociálních službách.

12 Ve smyslu § 109 a násl. zákona o sociálních službách.

13 Dle ustanovení § 115 odst. 1 zákona o sociálních službách.

kurz. Stát tak zajišťuje, že o klienty budou pečovat kvalifikované osoby, a nebude tak docházet k ohrožení jejich zdraví či života.

### III.3 Asistent sociální péče

V navštíveném neregistrovaném zařízení však péči poskytovali tzv. asistenti sociální péče,<sup>14</sup> nikoliv profesionální pečující.

Pro výkon činnosti asistenta sociální péče není zákonem vyžadována registrace k poskytování sociálních služeb.<sup>15</sup> Asistentem může být jakákoliv fyzická osoba, která je starší 18 let věku a je zdravotně způsobilá.

Na rozdíl od pracovníků v registrovaných zařízeních zákon o sociálních službách neklade na asistenty sociální péče jakékoliv kvalifikační požadavky, což odpovídá i povaze institutu asistenta sociální péče. Asistenti sociální péče nahradili dříve užívanou zákonnou formulaci "jiná fyzická osoba než blízká". Institut asistenta tedy určitým způsobem specifikuje poskytování péče například "sousedkou/sousedem", "známou/známým" osoby, která péči potřebuje.<sup>16</sup> Nejedná se tedy o pečujícího profesionála.

Je rovněž nutné zdůraznit, že asistent sociální péče je institut, který má umožnit poskytování pomoci a péče v přirozeném sociálním prostředí klienta (typicky u něj doma), nikoliv nahrazovat personál v pobytovém zařízení sociálních služeb. Stejného názoru je i Ministerstvo práce a sociálních věcí.<sup>17</sup>

Dle § 83 odst. 3 zákona o sociálních službách je asistent sociální péče povinen poskytovat pomoc osobně a s osobou, které poskytuje pomoc, uzavřít písemnou smlouvu o poskytnutí pomoci. Pokud by poskytoval pomoc bez uzavření smlouvy, dopouštěl by se přestupku a vystavoval se riziku pokuty do výše 20 000 Kč.<sup>18</sup>

## IV. Pochybení zařízení

Jednotlivá pochybení jsou popsána v příložené zprávě z návštěvy zařízení. **Hlavním pochybením zařízení je skutečnost, že poskytuje pobytovou sociální službu, která odpovídá sociální službě domova pro seniory, aniž by k tomu mělo potřebné oprávnění.**

---

14 Ve smyslu ustanovení § 83 zákona o sociálních službách.

15 Dle ustanovení § 83 odst. 1 zákona o sociálních službách.

16 JANEČKOVÁ E., MACH P. Zákon o sociálních službách. Komentář. § 83. In: ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2000 – 201 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 6. 4. 2021].

17 Ministerstvo práce a sociálních věcí. Asistent sociální péče. In: MPSV.cz [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/asistent-socialni-pece>. [cit. 9. 3. 2021].

18 Dle § 106 odst. 4 zákona o sociálních službách.

Toto pochybení je nadto nutno vnímat v rámci obecných právních principů mířících na zneužití dobré víry, zejména zásady zákazu zneužití práva<sup>19</sup> a zásady, že nikdo nemůže mít prospěch ze své vlastní nepoctivosti<sup>20</sup>.

#### IV.1 Faktické naplnění znaků domova pro seniory

Formálně je organizace pouze spolkem,<sup>21</sup> materiálně však činnost zařízení naplňuje veškeré definiční znaky sociální služby domova pro seniory.<sup>22</sup>

Definiční znaky domova pro seniory jsou naplněny jak okruhem osob, kterým jsou služby v zařízení poskytovány,<sup>23</sup> tak i okruhem činností, které jsou v zařízení vykonávány.<sup>24</sup>

Cílovou skupinou Spolku jsou senioři, kteří mají sníženou soběstačnost právě z důvodu věku či neurologického onemocnění a jejich situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby.<sup>25</sup>

Okruh poskytovaných služeb rovněž odpovídá okruhu činností domova pro seniory. Seniorům je v zařízení poskytována strava a ubytování, jakož i pomoc při zvládnutí běžných úkonů péče o vlastní osobu a dopomoc při osobní hygieně. Spolek seniorům také zprostředkovává kontakt se společenským prostředím a sociálně terapeutické a aktivizační činnosti, a to například tím, že pořádá pro seniory společenské a kulturní akce. Spolek poskytuje seniorům rovněž pomoc při uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí. Sám předseda Spolku potvrzuje, že tyto činnosti jsou v zařízení realizovány.<sup>26</sup>

Spolek tedy poskytuje služby odpovídající domovu pro seniory. Nadto, vzhledem k tomu, že Spolek pečuje i o klienty s demencí, lze předpokládat, že těmto klientům poskytuje fakticky i službu domova se zvláštním režimem.<sup>27</sup>

---

19 Dle § 8 občanského zákoníku a na ústavní úrovni také dle výkladu čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. 12. 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, č. 2/1993 Sb.).

20 Dle § 6 odst. 2 občanského zákoníku, lat. *nemo turpitudinem suam allegare potest*.

21 Ve smyslu § 214 a násl. občanského zákoníku.

22 Dle § 49 zákona o sociálních službách.

23 Ve smyslu § 49 odst. 1 zákona o sociálních službách.

24 Ve smyslu § 49 odst. 2 zákona o sociálních službách.

25 Sám předseda spolku ve vyjádření ze dne 18. 3. 2020 uvedl: „*Senioři, kteří jsou členy Spolku pro seniory jsou již ve velice pokročilém věku, trpí mnohými vážnými nemocemi a mnozí z nich jsou odkázáni permanentně na lůžko.*“

26 Předseda spolku ve vyjádření ze dne 18. 2. 2021 uvádí, že Spolek vytváří takové prostředí, „*kde o ně (seniory) vždy bude postaráno, vždy vedle nich bude osoba, která je zvedne, když upadnou, vždy bude poblíž osoba, se kterou si budou moci popovídat, vždy bude poblíž osoba, která se postará o jejich hygienu, stravu, léky a současně vždy bude poblíž i osoba, která bude hájit i jejich právní zájmy, aby žádný šmejd nezaťukal na jejich dveře, nevtrhl bez povolení do jejich domovů a nedonutil je podepsat smlouvu, která je připraví o veškerý jejich majetek, a pokud se tak již v minulosti stalo, tak bude tato osoba bojovat za potrestání takového šmejda a ochranu poškozeného seniora.*“

27 Ve smyslu § 50 zákona o sociálních službách.

## IV.2 Organizace činnosti asistentů sociální péče

Dle zákona o sociálních službách vzniká vztah mezi klientem a asistentem sociální péče na základě uzavřené smlouvy.<sup>28</sup> Jedná se tedy o smluvní vztah *inter partes* mezi osobou, které je péče poskytována, a asistentem sociální péče. Osoba, které je péče poskytována, vystupuje ve smluvním vztahu jako objednatel, který poptává pomoc asistenta v určitých oblastech svého života. Právě osoba, které je poskytována péče, je tím, kdo určuje obsah pomoci, její četnost i trvání.

V případě Spolku však obsah poskytované péče fakticky neurčují senioři, nýbrž vedení zařízení. Pokyny asistentům spolu s ředitelem vydávají Mgr. L. Ch., která byla zařízením prezentována jako zdravotní dohled (asistenty a klienty je označována jako „vrchní“), a Mgr. A. M., která je prezentována jako sociální pracovnice.<sup>29</sup>

Zjištění ze systematické návštěvy potvrzují, že asistenti mají jasné pokyny od vedení zařízení k tomu, jak svou práci mají vykonávat. Činnost asistentů v zařízení tak neodpovídá zákonnému předpokladu, že je obsah péče určován dohodou smluvních stran.

Naopak, zjištění ze systematické návštěvy nasvědčují tomu, že v zařízení dochází k výkonu závislé práce. Jak bylo popsáno výše, asistenti nevykonávají péči o klienty samostatně, ale na základě pokynů vedení. Domněnka, že výkon práce asistentů je řízen vedením Spolku, je podpořena pravomocným rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj. Ten vydal rozhodnutí,<sup>30</sup> kterým uznal Spolek vinným ze spáchání přestupku umožnění výkonu nelegální práce.<sup>31</sup> Oblastní inspektorát práce konstatoval, že v době provedení kontroly, která byla zahájena 25. 6. 2018, Spolek umožňoval asistentům výkon nelegální práce a uložil mu pokutu ve výši 900 000 Kč. O tom, zda v zařízení docházelo k umožnění výkonu nelegální práce, však rozhodne s konečnou platností až soud, neboť Spolek podal proti citovanému rozhodnutí žalobu.

Bez ohledu na to, zda soud potvrdí spáchání přestupku podle zákona o zaměstnanosti, mohu konstatovat, že v době provedení systematické návštěvy zaměstnanci Kanceláře asistenti nevykonávali svou činnost samostatně, nýbrž dle pokynů předsedy Spolku a dalších osob ve vedoucích pozicích. Asistenti přitom vykonávali činnosti, které odpovídají činnostem, pro které zákon stanovuje vyšší kvalifikační požadavky, patřičnou odbornou způsobilost však neměli.

Tvrzení předsedy Spolku, že činnost asistentů neorganizuje a že se asistenti na jejím výkonu domlouvají sami, nelze považovat za pravdivé.

---

28 Dle ustanovení § 83 odst. 3 zákona o sociálních službách.

29 To ostatně potvrdil i asistent pan X., který odpověděl na dotaz, kdo určuje práci tvrzením, že ji určuje Mgr. L. Ch. Uvedl také, že Mgr. L. Ch. je „vrchní“, stará se o obvazy, udává pokyny k polohování, medikaci, nařizuje sledování jídla, pití i stolice.

30 Rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj, č. j. 10092/9.30/19-13, ze dne 1. srpna 2019.

31 Dle ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Lze uzavřít, že v objektu Spolku dochází k poskytování sociálních služeb, které lze poskytovat pouze na základě registrace. Zároveň předseda spolku spolu s dalšími vedoucími pracovníky chod domova prakticky koordinuje a zajišťuje. Reálné fungování Spolku, a zvláště pak činnost jeho předsedy, považuji za účelové obcházení zákona o sociálních službách.

#### V. Navrhovaná opatření k nápravě

Vzhledem k tomu, že Spolek poskytoval pobytovou sociální službu bez registrace, byl hlavním opatřením k nápravě požadavek, aby do tří měsíců od doručení zprávy z návštěvy, **Spolek zažádal o registraci pobytové sociální služby.**

#### VI. Vyjádření zařízení

Spolek nejprve registraci odmítal s argumentací, že neposkytuje pobytovou sociální službu. Po opakované výzvě předseda Spolku žádost o registraci podal dne 31. 7. 2020 Krajskému úřadu Jihomoravského kraje (dále „Krajský úřad“). Jednalo se však o čistě formální krok, neboť Spolek nesplňoval podmínky pro registraci<sup>32</sup> a nepřipojil k žádosti jediný zákonem požadovaný doklad.<sup>33</sup> Registraci tak získat nemohl, mj. i proto, že objekt, ve kterém je zařízení provozováno, je podle výpisu z katastru nemovitostí zemědělskou stavbou. Nemá tedy být využíván k bydlení, natož k poskytování pobytové sociální služby. Řízení o registraci tak bylo usnesením Krajského úřadu zastaveno.

Další snahu o registraci Spolek již otevřeně odmítá. Jeho předseda opakovaně uvádí, že neposkytuje pobytovou sociální službu, ale že senioři využili právo svobodně se sdružovat dle čl. 20 Listiny základních práv a svobod, a sdružili se tak za účelem ochrany svých hospodářských a sociálních zájmů ve smyslu čl. 27 Listiny. Členové Spolku, tzn. senioři, dle slov předsedy nesouhlasí s tím, aby se pokračovalo v registračním procesu a byly na něj vynakládány jejich finanční prostředky.

Z komunikace s předsedou Spolku je zřejmé, že Spolek se již nechystá vyvíjet efektivní snahu o získání registrace.

#### VII. Hodnocení vyjádření zařízení

Nikterak nepopírám základní práva daná Listinou základních práv a svobod, zejména ta plynoucí ze zmíněných článků 20 a 27 Listiny. Argumentace Spolku těmito právy však není přílehavá.

Co se týče sdružovacího práva dle čl. 20 Listiny, není namístě, aby se jej Spolek dovolával.

Za prvé již bylo dostatečně vysvětleno, že Spolek materiálně není spolkem a jeho činnost není činností spolkovou. Ve všeobecné perspektivě spolek představuje „*produkt dobrovolného a svobodného rozhodnutí osob*“, jež se sdružily za jiným než podnikatelským

---

32 Dle § 79 zákona o sociálních službách.

33 Dle § 79 odst. 5 zákona o sociálních službách.



účelem.<sup>34</sup> Nelze přijmout argumentaci předsedy o tom, že se jedná o pouhou spolkovou činnost vykonávanou v mezích zákona, jelikož Spolek je právnickou osobou a stejně jako každá jiná osoba nemůže jednat *contra legem*.

V oblasti pobytových sociálních služeb si zákonodárce vyhradil pravomoc jejich poskytování regulovat zákonem o sociálních službách. Jak již bylo shrnuto v kapitole IV, činnost Spolku naplňuje veškeré znaky sociální služby domova pro seniory podle tohoto zákona. To, co je zákonem o sociálních službách definováno jako domov pro seniory, je dostatečně zřejmé a je to exkluzivní. Není proto možné provozovat stejné činnosti v režimu bez registrace a zastírat je prostou spolkovou činností.

Navíc lze doplnit, že i přesto, že má Spolek právní formu i název spolku dle občanského práva, z ústavněprávního hlediska je zásadní jeho povaha a smysl.<sup>35</sup> Spolek tak svou spolkovou formou či označením nemůže argumentovat, jelikož záleží skutečně pouze na reálném stavu, a ani by neměl protiprávně vyvolávat klamný dojem o své povaze a činnosti.<sup>36</sup>

Za druhé je nutno sdružovací právo charakterizovat. Toto právo není samoučelné a je velmi silně spjata se svobodou projevu (proto se také označuje jako tzv. komunikační základní právo).<sup>37</sup> Zásadním znakem sdružovacího práva je to, že dává svým členům prostor a hlas k tomu, aby mohli prosadit svůj názor.<sup>38</sup> Rozsah tohoto práva není libovolný, do jeho rámce například nespadá jakékoli přání či snaha být v přítomnosti jiných osob nebo stýkat se s jinými lidmi.<sup>39</sup> Vzhledem k tomu, že v daném případě nelze najít propojení se svobodou projevu a reálné prosazování idejí a názorů klientů-seniorů je více než sporné, je očividné, že činnost Spolku neodpovídá charakteristickým znakům tohoto práva.

V neposlední řadě musím poznamenat, že v předmětném případě nelze hovořit ani o hypotetickém porušení jakéhokoli základního práva, jelikož snahu uvést do souladu formální a materiální aspekty činnosti Spolku nelze kvalifikovat jako zásah do práv klientů-seniorů ani Spolku.<sup>40</sup>

---

34 VÝBORNÝ, Š. In HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 631.

35 WAGNEROVÁ E. et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář k čl. 20*. In: ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2012, Wolters Kluwer ČR, a. s., ISBN: 978-80-7357-750-6 [cit. 26. 4. 2021].

36 Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. července 2010, sp. zn. 7 As 51/2010.

37 op. cit. WAGNEROVÁ, 2012.

38 *ibid.*

39 Usnesení Evropské komise pro lidská práva, McFeeley proti Spojenému království, ze dne 15. května 1985, č. 8317/78; dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-74412%22%7D>; Usnesení Evropského soudu pro lidská práva, Bolland proti Spojenému království, ze dne 4. května 2000, č. 42117/98; dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-5220%22%7D>.

40 K zásahům do sdružovacího práva dle čl. 20 srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2009, sp. zn. 7 As 29/2008.



Z toho plyne, že jelikož Spolek (i) materiálně není spolkem, (ii) nenaplnuje charakteristiku sdružovacího práva a (iii) nečelí zásahu do práva, nemůže se dovolávat ochrany sdružovacího práva.

Vedle toho nelze přijmout ani argument předsedy Spolku, že se senioři rozhodli sdružit, aby si společně vytvořili komunitu, kde si díky dělbě mezi sebou vytvořili krásné a příjemné prostředí, kde mohou strávit klidné a nerušené dny svého stáří.

Spolek byl v roce 2017 založen současným předsedou spolku a dvěma dalšími osobami, přičemž dle stanov bylo nejstarší ze zakládajících osob v době založení spolku 50 let a nejmladší 24 let. Dle stanov Spolku tak nebyl mezi jeho zakládajícími členy jediný senior, který by v zařízení žil či jinak prosazoval své zájmy. Senioři, kteří jsou předsedou označováni za členy Spolku, se ke Spolku připojili až po jeho vzniku. Rozhodnutí o tom, zda se senioři členy stanou či nikoliv, však bylo dle stanov Spolku zcela v rukou jeho předsedy. Dle stanov totiž členství ve Spolku vzniká rozhodnutím předsedy o přijetí za člena, přičemž rozhodnutí o přijetí či nepřijetí člena náleží do jeho výlučné působnosti. Toto rozhodnutí nemusí být nikterak odůvodněno. Předseda rovněž rozhoduje o případném vyloučení člena Spolku. Z těchto ustanovení stanov tak vyplývá, že po celou dobu fungování Spolku není rozhodování o možnosti sdružit se spolu s dalšími členy fakticky v rukou seniorů, ale v rukou předsedy Spolku.

Tento závěr je podpořen i zjištěními ze systematické návštěvy, dle kterých sami senioři o předsedovi Spolku hovořili jako o „řediteli“ či „šéfovi“ a svůj pobyt v zařízení vnímali jako pobyt v domově pro seniory, nikoliv jako svou spolkovou činnost, v rámci které prosazují svá práva.

Co se týče práva svobodně se sdružovat s jinými na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů ve smyslu čl. 27 Listiny, ani jeho aplikace není v daném případě možná.

Toto právo totiž míří typicky na odbory a zaměstnavatelské svazy<sup>41</sup> a týká se zejména prostoru regulace pracovního života.<sup>42</sup> Zároveň jsou hospodářské a sociální zájmy spjaty se statusem osoby na pracovním trhu.<sup>43</sup> Je tudíž zcela bez debat, že povaha Spolku a jím sledované zájmy se podstatně liší od těch presumovaných v čl. 27 Listiny, a toto právo v dané věci také není relevantní.

**Na tomto základě považuji tvrzení, že senioři vykonávají v rámci Spolku své sdružovací právo a že se nejedná o poskytování sociální služby, za zcela účelové a odporující realitě.**

### VIII. Rizika provozování neregistrovaného domova pro seniory

Obyvateli tohoto zařízení jsou senioři, někteří i s neurologickým onemocněním. Patří tak k vysoce zranitelné části populace. Tím, že Spolek poskytuje službu domova pro seniory bez registrace, vystavuje klienty násobně vyšším rizikům, než jaká by jim hrozila

41 Nález Ústavního soudu ze dne 8. prosince 1998, sp. zn. IV. ÚS 400/98.

42 WAGNEROVÁ E. et al. Listina základních práv a svobod. Komentář k čl. 27. In: ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2012, Wolters Kluwer ČR, a. s., ISBN: 978-80-7357-750-6 [cit. 26. 4. 2021].

43 *ibid.*

v registrovaných zařízeních. To samozřejmě neplatí pouze pro tento Spolek, ale obecně pro všechna zařízení, která poskytují pobytové sociální služby bez oprávnění. Oproti registrovanému zařízení nemají senioři v neregistrovaném zařízení prakticky žádné právní záruky toho, že budou v zařízení v bezpečí a bude o ně dobře postaráno.

Jak bylo již zmíněno výše, zařízení, které neprošlo registračním procesem, nemusí splňovat materiální a technické podmínky pro svůj provoz. Je nutné si uvědomit, že klienti jsou zpravidla osoby, které mají sníženou schopnost pohybu či orientace v prostoru. Pro to, aby byli v bezpečí, je nutné, aby místo, ve kterém žijí, bylo uzpůsobeno jejich potřebám. Například by mělo být bezbariérové, s dostatečným množstvím prvků podpory pohybu a orientace či vybavené. Zajištěny musí být také adekvátní hygienické podmínky.

Stejně tak je nutné, aby o klienty pečoval kvalifikovaný personál. Bez registrace však chybí garance jakékoliv odbornosti pečujících. Neodborná péče může mít za následek například předčasnou ztrátu samostatnosti či schopností a dovedností, které by u klienta při správné podpoře mohly být zachovány či dokonce posíleny. Především je ale s neodbornou péčí spojeno vysoké riziko ohrožení zdraví klientů. Nedostatky v poskytované péči mohou mít, bohužel, i fatální důsledky.

V neregistrovaných zařízeních je rovněž ohrožena majetková situace klientů. Na úhrady v registrovaných zařízeních se vztahují určitá pravidla. Například klientům po zaplacení za ubytování a stravu musí zůstat alespoň 15 % jejich příjmu a úhrada za péči může být maximálně ve výši přiznaného příspěvku na péči.<sup>44</sup> Pro neregistrovaná zařízení ale žádná pravidla neplatí, ta stanovují zařízení sama. Platby tak nijak nereflektují finanční situaci klientů. Jejich pravidla jsou často nesrozumitelná či nejasná, mnohdy klient odevzdává veškerý svůj příjem. Problematické je i využívání příspěvku na péči k úhradě služeb. Pokud jej klient odevzdává neregistrovanému zařízení v rozporu se zákonem, může mu být odebrán. Bez takto významného příjmu se však klient může snadno ocitnout bez jakékoliv pomoci, neboť nebude moci za poskytované služby platit.

Tím, že neregistrovaná zařízení stojí mimo systém, stojí i mimo působnost Inspekce sociálních služeb Ministerstva práce a sociálních věcí. Není tak subjekt, který by v těchto zařízeních mohl provádět kontrolu kvality poskytované péče, zařízení tak nic nenutí k dodržování standardů kvality sociálních služeb a klienti nemají možnost domoci se nápravy nežádoucího stavu.

Hrozby neregistrovaných zařízení podtrhla i současná pandemická situace. Do registrovaných zařízení proudila v uplynulém roce materiální pomoc ze strany státu. Jejich klienti byli také prioritizovanou skupinou pro očkování. Ačkoliv jsou klienti neregistrovaných zařízení přinejmenším stejně zranitelní jako klienti v těch registrovaných, nemohlo se jim pomoci a přednostního očkování dostat, neboť se provozovatelé jejich domovů před státem skrývají.

Neregistrovaná zařízení se pohybují mimo zákonný rámec provozování zařízení pečujících o zranitelné osoby. Z výše uvedeného vyplývá, že poskytování péče v takovém zařízení

---

44 Dle ustanovení § 73 odst. 3 a 4 zákona o sociálních službách.

s sebou nese **vyšoké riziko špatného zacházení**, případně v nich vznikají velmi rizikové podmínky, které mohou hranu špatného zacházení snadno překročit.

## IX. Úkol státu chránit osoby před špatným zacházením

Povinnost státu přijmout dostatečně efektivní opatření, která mají zajistit jednotlivcům nacházejícím se v jeho jurisdikci, aby nebyli vystaveni mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení, a to včetně zacházení ze strany soukromých osob,<sup>45</sup> vyplývá z čl. 3 ve spojení s čl. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>46</sup> Povinností státu je špatnému zacházení předcházet (zakotvením právního a administrativního rámce pro citlivé činnosti, jako je například poskytování zdravotních a sociálních služeb, a také nastavením kontroly). Dále je povinností státu účinné odrazení od špatného zacházení a jeho účinné vyšetřování.<sup>47</sup>

V praxi se však ukazuje, že efektivita státu vyhledávat a sankcionovat činnosti neregistrovaných zařízení není vysoká. Již moji předchůdci dlouhodobě upozorňovali na problematiku neregistrovaných zařízení,<sup>48</sup> přesto však nyní v České republice působí na desítky těchto zařízení.<sup>49</sup>

Vzhledem k vysoké míře rizika těchto zařízení a zvláštní zranitelnosti jejich klientů nemohu současný stav považovat za uspokojivý. Je vhodné zamyslet se nejprve nad příčinou, pro kterou neregistrovaná zařízení vůbec vznikají. Klienti často vyhledávají neregistrovaná zařízení ve chvíli, kdy zjistí, že je pro ně pobyt v registrovaném zařízení nedostupný z důvodu nedostatku míst. Je tak třeba zajistit dostupnost alternativních sociálních služeb podporujících péči o seniory v jejich domácím prostředí, případně dostatečné kapacity registrovaných zařízení.

Stát nyní selhává i ve vyhledávání neregistrovaných zařízení. Jejich provozovatele tak mnoho neodrazuje od nelegálního poskytování sociálních služeb. Nástroje k vyhledávání neregistrovaných zařízení zákonodárce svěruje krajským úřadům, které mohou také neoprávněné poskytování sociálních služeb sankcionovat. Má zástupkyně se na konci loňského roku dotazovala krajských úřadů právě na problematiku neregistrovaných zařízení. Z odpovědí krajských úřadů vyplynulo, že mnohé z nich nemají žádné povědomí o činnosti neregistrovaných zařízení na území svých krajů a ty, které určité povědomí mají, tak pouze o jednotkách případů. V praxi přitom krajské úřady při kontrolní činnosti mnohdy naráží

---

45 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, Abdu proti Bulharsku ze dne 11. března 2014, č. 26827/08; dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141565>.

46 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, sjednaná v Římě dne 4. listopadu 1950, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.

47 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. října 2012, Bureš proti České republice, č. 37679/08, bod 81, dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113812>.

48 Což dokládá i souhrnná zpráva ze systematických návštěv neregistrovaných zařízení veřejného ochránce práv. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana\\_osob/ZARIZENI/Socialni\\_sluzby/SZ-Neregistrovana\\_web.pdf](https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/SZ-Neregistrovana_web.pdf). [cit. 12. 4. 2021].

49 Což potvrzuje i důvodová zpráva novely zákona o sociálních službách, sněmovní tisk 1144/0, část č. 1/4, která v obecné části, písm. F uvádí, že v ČR působí odhadem 70 takovýchto zařízení. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1144&CT1=0> [cit. 12. 4. 2021].

na vlastní nedostatečné personální a materiální kapacity. Považuji proto za nutné, aby vláda učinila kroky k podpoře krajských úřadů v jejich kontrolní a sankční činnosti.

Stát má povinnost předcházet špatnému zacházení a jeho současná aktivita v oblasti neregistrovaných zařízení není dostatečná. Vyzývám tedy vládu, aby nasměrovala svou pozornost k problematice neregistrovaných zařízení a zajistila efektivní prevenci špatného zacházení s lidmi, kteří v těchto zřízeních žijí. Provoz neregistrovaných zařízení není možné nadále tolerovat.

## **X. Shrnutí**

Spolek pro seniory Mír Práce, z. s., i přes opakované výzvy odmítá provést opatření k nápravě a legalizovat svou činnost, proto plním svou povinnost vyrozumět vládu České republiky podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

Vyrozumění vládě předkládám pro informaci.

JUDr. Stanislav Křeček  
veřejný ochránce práv

## **Příloha**

Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 11. prosince 2019, sp. zn. NZ 73/2019