

**Veřejný ochránce práv**  
**JUDr. Pavel Varvařovský**

V Brně dne 13. února 2013  
PDCJ: 366/2012

Vážený pane řediteli,

dne 16. ledna jsem obdržel Vaše podání s dotazy, jež se týkají přípustnosti používání režimových opatření zasahujících do základních práv a svobod uživatelů ve Vašem domově se zvláštním režimem. Uživatelé služby jsou osoby s duševním onemocněním, osoby s demencí nebo osoby se závislostí na návykových látkách. Výslovně se tážete, zda je správné (myšleno snad možné) „určit zvláštní režimová opatření a neporušovat tím lidská práva“. Např. zda je možné, s ohledem na cílovou skupinu, stanovit režimové opatření ve smyslu zákazu alkoholu v domově a používání testeru na alkohol a to s ohledem na eliminaci porušování pravidel kolektivního soužití. Uvádíte, že zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále ZSS) nespecifikuje, v čem zvláštní režim spočívá.

Při poskytování sociálních služeb je třeba mít na zřeteli jedinečnost každého uživatele. Přístup k uživateli musí vycházet ze základních zásad uvedených v ust. § 2 odst. 2 ZSS. Tj. zásady zachování lidské důstojnosti, individuálně určených potřeb, podpoře samostatnosti, začlenění, nezávislosti a dodržování lidských práv a základních svobod uživatelů. **A to jak v rovině individuální vyjádřené smlouvou a individuálním plánem, tak v rovině společenské či komunitní vyjádřené vnitřním řádem.**

Zákon stanoví, že služba domov se zvláštním režimem je poskytována na základě smlouvy (§ 91 odst. 2 ZSS). Jedním z cílů zavedení smluvního charakteru služeb byla změna postavení uživatele služby oproti dřívějšímu, kdy o jeho umístění rozhodovaly úřady. Do smlouvy se může a má promítnout jedinečnost a osobitost každého uživatele, nakoľik jsou od ní odvislé specifické požadavky na povahu služeb. Stejně tak například i důvod, proč ten který zájemce službu vyhledal. S odkazem na ně pak konkretizovat a specifikovat realizaci zákonných povinností poskytovatele (základní činnosti), případně i jiné fakultativní služby. Zejména jde tedy o to, co nejpřesněji vymezit rozsah poskytování sociální služby. To je ostatně i požadavek kritéria standardu č. 4 písm. c), dle kterého poskytovatel sjednává s osobou **rozsah a průběh poskytování sociální služby s ohledem na osobní cíl závislý na možnostech, schopnostech a přání osoby.**

Stanovení přílehavého osobního cíle považuji za první a základní možnost, jak v prostředí smluvní volnosti stanovit rámec, do něhož bude zapadat celé poskytování služby, včetně případných režimových a jiných individuálních i obecných opatření.

V rámci rozsahu služby je potřeba specifikovat základní činnosti, které bude konkrétní uživatel od zařízení „odebírat“. Mezi nimi zvláště sociálně terapeutické a aktivizační činnosti, typicky nácvik a upevňování psychických a sociálních schopností a dovedností, představují zásadní jedinečnost Vašeho zařízení s ohledem na jeho cílovou skupinu. Považuji za přirozené, že z určitého osobního

cíle bude vyplývat i určitá míra zapojení, například do terapeutických programů a režimu dne. Otázkou „nucení“ klientů do činností jsem se zabýval ve Zprávě z návštěv domovů pro osoby se zdravotním postižením, bod 82.

Specifika stanovená na smluvní rovině (osobní cíl, rozsah služby) jsou dále rozvíjena v **individuálním plánu**, což je pro Vás další klíčový nástroj, s významným přesahem do režimu. Individuální plán, vycházející ze smluvního ujednání, má na smluvní princip navazovat. Pokud pak obsahuje určitá individualizovaná režimová opatření, na nichž se uživatel s poskytovatelem dohodne, považuji to za možné a legální. Tento postup Vám patrně není cizí, neboť při práci s riziky uživatele jej již realizujete.

Při poskytování služby osobám se závislostí na návykových látkách je při individuálním plánování potřeba znát životní příběh uživatele. Při mapování jeho schopností a potřeb je také nezbytné zohlednit vyjádření či posudky expertů, tj. odborníků na léčbu závislostí nebo psychiatrů. Cíle by měly být realistické, tj. pro osobu dosažitelné a měřitelné. Odkazuji Vás v této souvislosti na souhrnnou Zprávu ze zařízení sociálních služeb pro seniory z roku 2007, konkrétně body 101 – 109. Je též důležité, aby byl do individuálního plánování zapojen multidisciplinární tým. Při sjednávání individualizovaných režimových opatření je třeba respektovat níže rozvedenou zásadu proporcionality, tj. princip vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti. V případě konkrétního uživatele může být režimové opatření důvodné a nemusí představovat nepřiměřený zásah do jeho důstojnosti či omezení jeho práv. K tomu je ovšem nezbytně nutné respektovat požadavky ust. § 88 písm. f) ZSS, tj. vést písemné individuální záznamy o průběhu poskytování sociální služby a hodnotit je za účasti uživatele (je-li to možné s ohledem na jeho zdravotní stav) nebo za účasti jeho zákonných zástupců. Jelikož se potřeby a schopnosti uživatele časem mění, je nutno individualizovaná režimová opatření podrobit kritické revizi. Pokud se osvědčí, je vhodné se jich držet. Ukáží-li se se naopak jako nepřiměřená, je nutno je modifikovat.

Podstatnou **součástí smlouvy je** (s odkazem na ust. § 91 odst. 2 písm. f) ZSS) i **ujednání o dodržování vnitřních pravidel stanovených poskytovatelem**. Vnitřní pravidla musí respektovat základní zásady pro poskytování sociálních služeb (ust. § 2 odst. 2 ZSS). Současně lze do vnitřních pravidel promítnout ustanovení ZSS, které existenci zvláštního režimu u služby dle § 50 předpokládá (s přizpůsobením specifickým potřebám dané skupiny uživatelů). Uzavřením smlouvy zájemce na vnitřní pravidla přistupuje a jejich realizace není porušením jeho práv. Podoba pravidel však nemůže být libovolná.

Při tvorbě vnitřních pravidel, která by v některých aspektech představovala zásah do základních práv (například stanovení povinnosti strpět prohlídku svých věcí, zda není přechováván alkohol; strpět testování na alkohol, resp. nevpuštění do zařízení ve stavu, kdy uživatel je v důsledku opilosti důvodně považován za nebezpečného apod.), je nutné zohlednit ústavně-právní rovinu. K omezení základních lidských práv (práva vlastnit majetek a nebýt při tom rušen, práva na užívání svého obydlí) lze přikročit jen za účelem ochrany základních práv jiných osob nebo za účelem ochrany veřejného zájmu, který je v podobě principu či hodnoty obsažen v ústavním pořádku. Přitom je třeba dbát, aby bylo dosaženo co nejširšího uplatnění všech chráněných hodnot.<sup>1</sup> V případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem, resp. jinými základními právy či svobodami, je třeba posuzovat

---

<sup>1</sup> Obdobně viz nálezy Ústavního soudu sp. zn.: I. ÚS 321/06

účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž **měřítkem pro toto posouzení musí být zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu)**, jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Tato obecná zásada zahrnuje tři kritéria posuzování přípustnosti zásahu:

Prvním z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), dle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná o princip potřebnosti, dle něhož je povoleno použití pouze nejšetrnějšího - ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám - z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), dle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.<sup>2</sup>

Při úvaze, jaké pravidlo je v pořádku, zkoumáme, jaký cíl má konkrétní režimové pravidlo, které sice samo o sobě představuje zásah do základních práv, avšak v širších souvislostech chrání jiné základní právo (a je třeba specifikovat které). Dále pak je třeba zvolit takové konkrétní režimové pravidlo, které přivodí minimální zásah do jiných základních práv. Nakonec je nutno si odpovědět na otázku, zda režimové pravidlo nemůže způsobit více škody než užitku, tj. zda jeho nezamýšlené důsledky nepředstavují pro uživatele nepřiměřený zásah do důstojnosti člověka, nepovedou k lidskému ponížení a nevyústí v hrozbu sociální exkluze.

Nemusím patrně zdůrazňovat, že vnitřní pravidla nemohou zasáhnout do těch ustanovení ZSS, která jsou kogentní, tedy nelze je obejít (např. ust. § 89).

Při zvažování všech režimových opatření musí domov vzít v úvahu fakt, že není zdravotnickým zařízením, kde se vykonává ochranné léčení ústavní formou lůžkové péče. Konzumování alkoholu, spojené s nežádoucím důsledkem spočívajícím v narušování soužití a obtěžování ostatních obyvatel, lze zcela jistě vhodnými postupy, aktivitami, terapiemi či managementem minimalizovat, nikoli však eliminovat. Na nežádoucí narušení soužití a obtěžování bude muset domov vždy reagovat individuálně. Zejména bude nutné vyhodnotit všechny okolnosti a souvislosti, které k nežádoucí události vedly, a do budoucna je brát v rámci prevence v potaz.

Jsem toho názoru, že domov může ve vnitřních pravidlech zakázat konzumaci alkoholu v domově klientům, kteří jsou přijati z důvodu závislosti na alkoholu. **Je však nutno si položit otázku, jakou sankci, s ohledem na základní zásady poskytování sociálních služeb, lze za porušení tohoto pravidla uložit.** Zásadní a definitivní sankcí je výpověď smlouvy, tedy uplatnění výpovědního důvodu předem stanoveného ve smlouvě. Z toho, že zařízení typu domov se zvláštním režimem nemůže odmítnout zájemce, „jehož chování by z důvodu duševní poruchy závažným způsobem narušovalo kolektivní soužití“ (ust. § 36 vyhlášky č. 505/2006 Sb.), dovozují, že porušení vnitřního řádu či maření poskytování služby s ohledem na stanovený osobní cíl nelze sankcionovat výpovědí smlouvy, pokud nedosáhne intenzity vyšší, než je cit. ustanovením uvedena (tj. znemožnění kolektivního soužití). Považuji za spravedlivé požadovat po poskytovateli sociální služby, aby již při

---

<sup>2</sup> Obdobně viz nálezy Ústavního soudu sp. zn.: Pl. ÚS 38/04, Pl. ÚS 3/02 či Pl. ÚS 51/06

stanovování osobního cíle upravil i důsledky jeho bojkotování uživatelem (například uplatněním režimového omezení), a výpovědní důvody nastavil realisticky, s přihlédnutím k účelu sociální služby určené lidem s problémy s alkoholem.

Z výše uvedených důvodů jsem toho názoru, že není možný absolutní zákaz konzumace alkoholu uživatelem. Pracujete s lidmi, kteří Vás potřebují právě proto, že opakovaně selhávají. Téma testování na alkohol bylo diskutováno na setkání s inspektory kvality v roce 2010 (ovšem v souvislosti s jinou sociální službou).<sup>3</sup> Nabízím při této příležitosti učiněný závěr: Odůvodněné testování je možným a legálním řešením v případě, že je uplatňováno nikoli plošně, ale pouze u osob, které svým chováním vzbudí podezření na opilost, a to nikoli s nulovou tolerancí, nýbrž se stanoveným rozmezím. Oprávnění personálu vyžadovat součinnost při testování je třeba zakotvit například ve vnitřních pravidlech (spolu s pravidly postupu při něm).

S pozdravem

JUDr. Pavel Varvařovský v. r.

Kancelář veřejného ochránce práv  
Údolní 39, 602 00 Brno  
tel.: 542542777, fax: 542542772  
e-mail.: [podatelna@ochrance.cz](mailto:podatelna@ochrance.cz), [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)

---

<sup>3</sup> Podrobnější komentář zápis z Kulatého stolu s inspektory poskytování sociálních služeb ze dne 29. 3. 2010, [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/2010/kulaty\\_stul\\_socialni\\_sluzby\\_2010.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2010/kulaty_stul_socialni_sluzby_2010.pdf)