



Zpráva o šetření z vlastní iniciativy (výzkumné šetření) ve věci dobrovolných pobytů mladých lidí ve školských zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy

A. Důvod výzkumného šetření

V rámci své působnosti v oblasti podmínek výkonu ústavní a ochranné výchovy¹ se dlouhodobě věnuji i otázkám tzv. dobrovolných pobytů mladých lidí ve školských zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy (dále také „zařízení“).^{2,3} Jde o pobyty osob starších 18 let, max. však do věku 26 let, které se soustavně připravují na budoucí povolání, a po ukončení ústavní nebo ochranné výchovy se rozhodly zůstat v zařízení, jež jim i nadále poskytuje plné přímé zaopatření (dále v textu budu používat termín „klient“). V posledních letech zaznamenávám na téma dobrovolných pobytů více individuálních podnětů, a to přímo od klientů či organizací, které se věnují podmínkám výkonu ústavní a ochranné výchovy.

Dle údajů Statistické ročenky školství⁴ Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky pobývalo ve **školním roce 2014/2015** v zařízeních v režimu dobrovolného pobytu celkem **590** mladých lidí (šlo o 9 % celkového počtu dětí a mládeže pobývajících v těchto zařízeních).

Vzhledem k opakovaným podnětům, nepřilíš podrobné právní úpravě, pochybnostem o metodické pomoci, jakož i k podezření na roztříštěnou praxi jednotlivých zařízení, jsem se rozhodla provést empirický výzkum s cílem prozkoumat praxi školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy v oblasti dobrovolných pobytů.

Nedílnou součástí výzkumu je přehled právní úpravy, vysvětlení nové judikatury, která koncept dobrovolných pobytů výrazně ovlivnila, a rozbor některých nejasných právních témat a situací, které s sebou dobrovolné pobyty v praxi přinášejí.

B. Související právní úprava

Při výčtu právní úpravy, která se týká dobrovolných pobytů, je nutné nahlédnout do **zákona č. 109/2002 Sb.**, o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských

1 ustanovení § 1 odst. 2, 3 a 4 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

2 Jedná se o pobyty ve smyslu § 2 odst. 6 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

3 Problematika tzv. dobrovolných pobytů byla veřejným ochráncem práv sledována již v rámci systematických návštěv školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy v letech 2010–2012. V souhrnné zprávě vztahující se k dětským domovům, výchovným ústavům a dětským domovům se školou se můj předchůdce ve funkci veřejného ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský vyjadřoval ke smlouvě o dobrovolném pobytu (bod 95 zprávy), k péči o dospívající po opuštění zařízení (body 21–27), ke „startovacím“ bytům (bod 120 zprávy) či k opatřením ve výchově nezákonně uplatňovaným vůči zletilým (bod 202). V souhrnné zprávě pro diagnostické ústavy potom zopakoval standard definovaný v předchozí souhrnné zprávě (bod 21 zprávy). Souhrnné zprávy jsou dostupné zde <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/zarizeni-ustavni-a-ochranna-vychovy/>.

4 <http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp>



zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon č. 109/2002 Sb.“), jenž upravuje základní charakter smlouvy o dobrovolném pobytu. Dále se použije **správní řád** (především problematika veřejnoprávních smluv) a v otázkách správním právem neupravených **občanský zákoník**.

Dobrovolné pobyty⁵ jsou speciálním typem pobytu již dospělé osoby ve školském zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy.⁶ Právním titulem pobytu již není soudní rozhodnutí o nařízení ústavní výchovy (příp. předběžné opatření soudu), ale **smlouva** uzavřená mezi klientem a zařízením. Podmínkou k uzavření smlouvy je **nezaopatřenost** klienta, tj. soustavná příprava na budoucí povolání a věk do 26 let.⁷ Pokud jsou uvedené podmínky splněny, platí pro ředitele zařízení povinnost smlouvu uzavřít, leda by tomu bránily kapacitní možnosti zařízení.⁸

O uzavření smlouvy musí zletilosti se blížící klient **požádat**, přičemž o možnosti podat takovou žádost ho musí zařízení **informovat**.⁹ Ředitel zařízení, chce-li žádost odmítnout, musí rozhodnout ve **správním řízení**.¹⁰

Dobrovolný pobyt **končí** ex lege ukončením klientova studia (nezávisle na jeho úspěšnosti) nebo okamžikem, kdy dovrší věk 26 let, tj. přestane-li být tzv. nezaopatřenou osobou. Smluvně lze dobrovolný pobyt ukončit předčasně (k tomu viz dále kap. D.1.3).

Důsledkem uzavření smlouvy je, že klientovi zařízení nadále poskytuje **plné přímé zaopatření**, případně může hradit i **další potřeby a náklady**.¹¹

Zákon č. 109/2002 Sb. striktně rozlišuje mezi situacemi, kdy hovoří o právech, povinnostech či právním postavení „dítěte“ a kdy hovoří o tomtéž ve vztahu k „nezaopatřené osobě“.¹² Klientům jsou tak přiznána jak práva, tak i povinnosti stejně jako dětem umístěným v zařízeních na základě rozhodnutí soudu.¹³ Nelze jim ukládat tzv. opatření ve výchově¹⁴ a nelze jim ani poskytnout věcnou pomoc nebo jednorázový peněžitý příspěvek¹⁵ (oproti tomu jim ale náleží kapesné).¹⁶

5 Standardy kvality péče o děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy používají termín „prodloužený pobyt“, tento termín je běžný i v praxi. Uvedený název jsem zvolila především proto, že vyjadřuje hledisko míry autonomie vůle, kterou dospělí klienti v zařízeních disponují.

6 Ustanovení § 2 odst. 6 zákona č. 109/2002 Sb. uvádí, že: „zařízení může na základě žádosti poskytovat plné přímé zaopatření zletilé nezaopatřené osobě po ukončení výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy, připravující se na budoucí povolání, nejdéle však do věku 26 let (dále jen ‚nezaopatřená osoba‘), podle smlouvy uzavřené mezi nezaopatřenou osobou a zařízením nejpozději do 1 roku od ukončení ústavní výchovy nebo ochranné výchovy.“

7 Viz § 24 odst. 4 zákona č. 109/2002 Sb., resp. § 11 a násl. zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

8 viz § 24 odst. 4 zákona č. 109/2002 Sb.

9 ustanovení § 2 odst. 6, § 24 odst. 4 a § 24 odst. 2 písm. d) zákona č. 109/2002 Sb.

10 ustanovení § 24 odst. 3 písm. b) zákona č. 109/2002 Sb.

11 ustanovení § 2 odst. 7 a 9 zákona č. 109/2002 Sb.

12 srov. např. § 2 odst. 7 a 9, § 20 odst. 1, 2 a 5, § 21 odst. 1, 3 a 4, § 31 odst. 1 zákona č. 109/2002 Sb.

13 ustanovení § 20 odst. 5 zákona č. 109/2002 Sb.

14 ustanovení § 21 zákona č. 109/2002 Sb.

15 ustanovení § 33 zákona č. 109/2002 Sb.



Klientovi **může** být v zařízení zajištěno **samostatné ubytování**, a to ať již v areálu zařízení, nebo mimo něj.¹⁷ Režim klientů by měl být upraven vnitřním řádem zařízení, a to v mnoha aspektech odlišně od režimu dětí umístěných v zařízení na základě soudního rozhodnutí.¹⁸

C. Standardy kvality péče o děti

Na pobyt klientů v zařízeních dopadají i **standardy kvality péče o děti v zařízeních**, které přijalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nejprve formou **metodického pokynu**,¹⁹ poté **výnosu ministryně**.²⁰ Do budoucna by byla vhodnější forma vyhlášky k zákonu č. 109/2002 Sb., tak jak je tomu v případě standardů kvality v sociálních službách či standardů kvality sociálně-právní ochrany dětí. Metodickými garanty standardů se staly **diagnostické ústavy**,²¹ hodnotitelem kvality poskytované péče (a naplňování standardů) je **Česká školní inspekce**.²² Ze standardů pamatujících na klienty lze zmínit následující:

Standard 2.10 stanoví, že *„smlouva o prodlouženém pobytu v zařízení musí obsahovat konkrétní vymezení práv a povinností smluvních stran, výpovědní důvody a lhůty. Výpovědní lhůty mají zohlednit důvod výpovědi i postavení zletilé nezaopatřené osoby tak, aby bylo minimalizováno riziko jejího sociálního vyloučení. Při uzavírání smlouvy je postupováno tak, aby se na jejich vzniku dotčené strany aktivně podílely a aby mohly rozumět obsahu a účelu dohod“*.

Standard 2.35 uvádí, že *„v rámci prodlouženého pobytu zletilé nezaopatřené osoby v zařízení jsou pro ni upravena pravidla a účast na chodu zařízení tak, aby podporovala rozvoj jejich životních dovedností a samostatného života“*.

Standard 2.37 uvádí, že *„zařízení vyhodnocuje potřeby dítěte pro samostatný život a nastavuje postupy k podpoře úspěšného přechodu dítěte do samostatného života. Před odchodem z péče do samostatného života je dítě provázáno v plánování a přípravě zejména těchto oblastí: vzdělávání, zaměstnání, ubytování, správa financí a možnosti finanční podpory (např. sociální dávky apod.), jednání s úřady, péče o zdraví, přístup ke zdravotním službám a službám dalších potřebných specialistů, udržení sociálních kontaktů, vytváření nové sítě podpory a poradenství atd. Mladý dospělý obdrží seznam kontaktních míst a osob, na které se může obrátit v případě náhlých nebo krizových událostí“*.

Standard 2.39 stanoví, že *„zařízení uplatňuje následnou podporu a poradenství pro mladého dospělého, který opustí péči, a tyto způsoby respektují individuální potřeby*

16 ustanovení § 31 odst. 1 zákona č. 109/2002 Sb.

17 ustanovení § 2 odst. 5 prováděcí vyhlášky č. 438/2006 Sb.

18 příloha k vyhlášce č. 438/2006 Sb. [bod 5. písm. h) vzorového vnitřního řádu]

19 metodický pokyn ze dne 27. 3. 2015, čj. MSMT-5808/2015, kterým se stanoví standardy kvality péče o děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy a ve školských zařízeních pro preventivně výchovnou péči

20 výnos ministryně školství, mládeže a tělovýchovy č. 5/2016, kterým se stanoví standardy kvality péče o děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy a ve školských zařízeních pro preventivně výchovnou péči

21 čl. 4 výnosu ministryně školství, mládeže a tělovýchovy č. 5/2016

22 čl. 5 výnosu ministryně školství, mládeže a tělovýchovy č. 5/2016



mladého dospělého a kladou důraz na zachování a udržení vztahů, které si v zařízení vytvořil. S těmito možnostmi zařízení mladého dospělého před odchodem včas a srozumitelně seznamuje“.

D. Charakter smluv o dobrovolném pobytu

Oblast podmínek výkonu ústavní a ochranné výchovy dlouhodobě trpí nedostatečnou právní úpravou, jejíž prázdna místa nezaplnila ani judikatura, ani odborná literatura. Proto dosud nebyl autoritativně vyjasněn charakter smluv o dobrovolném pobytu.

V minulosti bylo na smlouvy nazíráno jako na soukromoprávní (občanskoprávní) úkony. Konkrétně o tzv. nepojmenované smlouvy,²³ jejichž obsah je dán **částečně občanským zákoníkem** (především obecnými požadavky na smlouvy), **částečně zákonem č. 109/2002 Sb.** (konkrétní práva a povinnosti). Spory mezi smluvními stranami (zařízeními a klienty) by tedy měly být, stejně jako jiné soukromoprávní záležitosti, v rozhodovací kompetenci obecných soudů.²⁴

Nový pohled na smlouvy o dobrovolném pobytu přinesl Nejvyšší soud, který na konci roku 2015 vydal rozhodnutí,²⁵ z jehož závěrů vycházím v následujícím textu.

Hlavní myšlenka rozhodnutí Nejvyššího soudu spočívá v tom, že soud smlouvy definoval jako **smlouvy veřejnoprávní**. Z hlediska jejich typologie potom jako veřejnoprávní smlouvy tzv. subordinačního typu podle § 161 správního řádu. Tento závěr radikálně mění dosavadní soukromoprávní pohled, neboť soud svým rozhodnutím smlouvy více vsunul do veřejného práva, byť zůstal zachován jejich určitý soukromoprávní charakter daný § 170 správního řádu, který i nadále umožňuje přiměřené použití občanského zákoníku. Zařízení je v autoritativní pozici vykonavatele veřejné správy, což např. znamená, že změnit podstatné náležitosti smlouvy nemůže jinak než pouze v návaznosti na změnu zákona.²⁶ A klientovi zase nezbude než podmínky akceptovat, aniž by měl právo jít nad rámec zákona.²⁷

Pro praxi zařízení je důležité, že spory ze smluv nebudou rozhodovat obecné soudy,²⁸ ale v případě dětských domovů, dětských domovů se školou a výchovných ústavů **krajské**

23 ustanovení § 1746 odst. 2 občanského zákoníku

24 Více viz např. Zpráva ze systematických návštěv školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy z roku 2011, bod 95, str. 59–60. Dálkově dostupné zde <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/zarizeni-ustavni-a-ochranne-vychovy/>.

25 usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2015, sp. zn. 33 Cdo 4180/2014

26 Nejvyšší soud uvedl, že kritériem pro rozlišení mezi oběma typy vztahů (soukromoprávním a veřejnoprávním) je míra, v jaké se smluvní strany mohou podílet na utváření obsahu smlouvy. Zatímco u soukromoprávních smluv platí princip rovnosti stran, kdy si strany mohou svobodně smluvit to, co uznají za vhodné, pro vztahy veřejnoprávní platí princip nadřazenosti jedné z nich. A tedy i to, že podstatný obsah smlouvy je dán zákonem a že se od něj strany nemohou odchýlit. Např. základní obsah smluvního vztahu – plné přímé zaopatření – je jasně dán zákonem č. 109/2002 Sb. a nelze se od něj podstatně odchýlit, leda by došlo ke změně zákona.

27 Např. nemůže požadovat vyšší kapesné, než jaké je určeno nařízením vlády č. 460/2013 Sb., tj. více než 300,- až 450,- Kč měsíčně.

28 Proto Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí dovolání zamítl s tím, že obecné soudy nejsou k rozhodování o sporech ze smluv věcně příslušné.



úřady, a v případě diagnostických ústavů **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy** (dále také „MŠMT“).²⁹

Klient, který bude chtít rozporovat určité jednání zařízení, ve kterém žije, případně samotnou platnost smlouvy, se bude obracet nikoli civilní žalobou na obecný soud, ale **návrhem na zahájení tzv. sporného řízení**,³⁰ případně **podnětem na přezkumné řízení**³¹ na krajský úřad (resp. MŠMT). Teprve neuspěje-li u správního orgánu, může se obrátit na soud, a to v rámci soudního přezkumu ve správním soudnictví.

Mohu tedy uzavřít, že Nejvyšší soud **významně zdůraznil veřejnoprávní charakter** činnosti školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy a klientům zjednodušil a urychlil možnosti právní ochrany.

D.1 Důsledky rozhodnutí Nejvyššího soudu

D.1.1 Obecné požadavky na obsah smluv

Obecné požadavky na obsah smluv zavádí především 159 odst. 2 a 3 správního řádu. Smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s **veřejným zájmem**. Co je v případě smluv o dobrovolném pobytu veřejným zájmem, nelze hledat jinde než v úvodních ustaveních zákona č. 109/2002 Sb. Ve veřejném zájmu tedy je především zajistit právo každého dítěte na výchovu a vzdělávání a vytvořit v zařízeních podmínky podporující sebedůvěru dítěte, rozvíjející citovou stránku jeho osobnosti a umožňující aktivní účast dítěte ve společnosti. Ve veřejném zájmu dále je, aby bylo s dítětem zacházeno v zájmu plného a harmonického rozvoje jeho osobnosti s ohledem na potřeby osoby jeho věku.³²

Správní řád dále obecně požaduje, aby uzavření veřejnoprávní smlouvy nesnižovalo důvěryhodnost veřejné správy, aby bylo účelné a aby měl správní orgán při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy. Požadavky na uzavírání smluv potom stanoví § 163 a 164 správního řádu.³³ Co se týká ostatního, je s určitými výjimkami nutné (přiměřeně) použít občanský zákoník.³⁴

D.1.2 Přezkoumání souladu smlouvy s právními předpisy

K přezkumu dochází zásadně z úřední moci s tím, že podnět k přezkumnému řízení může dát v zásadě kdokoli, a to do 30 dnů ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl.³⁵ Podatelem může být tedy nejen klient, ale vzhledem k tomu, že jde o řízení zahajované na podnět,³⁶ nikoli na návrh, i jeho rodič, nevládní organizace hájící

29 ustanovení § 169 odst. 1 a § 178 odst. 1 správního řádu v návaznosti na § 36 odst. 2 zákona č. 109/2002 Sb.

30 ustanovení § 141 správního řádu

31 ustanovení § 165 správního řádu

32 ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 109/2002 Sb.

33 definice návrhu smlouvy, navrhovatele smlouvy, dobu působení návrhu, zánik návrhu smlouvy, forma smlouvy, okamžik uzavření smlouvy atd.

34 ustanovení § 1724 a násl. občanského zákoníku v souvislosti s § 170 správního řádu (nelze ale použít ustanovení o neplatnosti právních úkonů, odstoupení od smlouvy atd.).

35 ustanovení § 165 odst. 1 správního řádu

36 ustanovení § 42 správního řádu



jeho zájmy atd. Otázkou zůstávají důsledky nedodržení uvedené lhůty pro podání podnětu. Vzhledem k tomu, že jde o podnět (nikoli návrh), nemělo by mít nedodržení lhůty důsledky, alespoň tedy ne v tom smyslu, že by se správní orgán zákonností smlouvy nemusel zabývat.³⁷

Veřejnoprávní smlouvu, která byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, správní orgán zruší, případně zruší jen některá ustanovení.³⁸ Přezkum provádí opět krajský úřad, resp. MŠMT.³⁹

D.1.3 Ukončení pobytu (smlouvy)

Nejcitelnější důsledky přineslo rozhodnutí Nejvyššího soudu v oblasti předčasného ukončení pobytu (smlouvy).⁴⁰ Toto téma je upraveno, co se týká konkrétních forem, specificky správním řádem; **použije se tedy především veřejnoprávní úprava**. Správní řád počítá se dvěma způsoby ukončení veřejnoprávní smlouvy, a to s **jednostranným ukončením smlouvy** formou výpovědi, a se **zrušením smlouvy**, které může být dvoustranné či opět jednostranné.

Jednostranné ukončení smlouvy bez dalšího může každá ze stran provést formou písemné **výpovědi**. Platí však, že taková možnost musí být ve smlouvě přímo sjednána, včetně zakotvení výpovědních dob (§ 166 odst. 2 správního řádu). Možnost jednostranně smlouvu vypovědět může být dohodnuto i jako „dodatek“ ke smlouvě, pokud smluvní strany na tuto skutečnost v původní smlouvě nepamatovaly; dodatek bude představovat dohodu o změně obsahu veřejnoprávní smlouvy (§ 166 odst. 1 správního řádu).⁴¹

Ačkoli takový požadavek správní řád přímo neobsahuje, z hlediska právní jistoty je důležité dohodnutí **výpovědních důvodů**, a to v konkrétní formě.

Pro **běh výpovědních dob** platí pravidla pro počítání času podle občanského zákoníku (§ 170 správního řádu), nelze tedy použít § 40 správního řádu, a to ani přiměřeně.⁴² Ačkoli správní řád používá termín „výpovědní lhůta“ (§ 166 odst. 2), vzhledem k aplikaci občanskoprávních pravidel pro počítání času je nutné upřesnit, že nejde o „**lhůtu**“, ale o „**dobu**“.⁴³ V praxi to bude mít za důsledek především to, že se neposouvá konec

37 VEDRAL Josef: *Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012. S. 1294. ISBN 978-80-7273-166-4

38 ustanovení § 165 odst. 2 a 3 správního řádu

39 ustanovení § 165 odst. 5 správního řádu

40 Mám na mysli ukončení pobytu (smlouvy) na základě úkonu smluvní strany, nikoli zákonné důvody ukončení pobytu dané zákonem č. 109/2002 Sb., kdy smlouva končí ex lege, tedy přímo ze zákona, a není třeba žádného dalšího úkonu smluvních stran (jde o situace, kdy klient přestane být studentem nebo dosáhne věku 26 let, tj. přestane být nezaopatřenou osobou).

41 VEDRAL Josef: *Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012. S. 1312. ISBN 978-80-7273-166-4

42 VEDRAL Josef: *Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012. S. 1312. ISBN 978-80-7273-166-4

43 Na rozdíl od dřívějšího občanského zákoníku zákonodárce rozlišuje mezi dvěma pojmy, a to mezi *dobou* a *lhůtou*. Dobou se rozumí časový úsek, jehož uplynutím zaniká právo nebo povinnost bez dalšího a k zániku práva nebo povinnosti tedy není třeba žádných projevů vůle. Lhůtou se naproti tomu rozumí časový úsek stanovený k uplatnění výkonu práva u příslušného subjektu. (TICHÝ Luboš. *Občanský zákoník. Komentář. Komentář k § 605*. In:



časového úseku na nejbližší pracovní den, případně-li poslední den úseku na víkendový či sváteční den.⁴⁴

Pokud smluvní strana bude mít za to, že pro výpověď nebyly dány zákonné podmínky, může podat krajskému úřadu (resp. MŠMT) **návrh na zahájení sporného řízení** (§ 141 správního řádu), v němž správní orgán rozhodne, zda bylo možné výpověď podat, tj. zda je výpověď platná. Pokud správní orgán rozhodne o neplatnosti výpovědi, výpověď je neúčinná a smlouva nadále trvá. V případě sporu o trvání veřejnoprávní smlouvy lze postupovat dle § 142 správního řádu, tedy podat návrh na řízení o určení právního vztahu.

Právně zajímavou otázkou je, dokdy musí strana, jíž byla výpověď dána, uplatnit své právo (tato otázka nabude na významu především v případě výpovědi dané klientovi zařízením). Zákon č. 109/2002 Sb. ani správní řád odpověď nenabízejí, je tedy nutno sáhnout k použití analogie. Podle občanského zákoníku (§ 170 správního řádu), v jehož případě je ke smlouvě o dobrovolném pobytu obsahově nejbližším smluvním typem nájemní smlouva,⁴⁵ bychom mohli usuzovat na dvouměsíční lhůtu (stanovena pro soudní přezkum výpovědi ze strany pronajímatele u nájmu bytu).⁴⁶ Lhůta je prekluzivní, přičemž po jejím marném uplynutí se presumuje oprávněnost výpovědi.⁴⁷

Na druhou stranu, nahlédneme-li do jiných veřejnoprávních předpisů upravujících spory smluvních účastníků, které rozhoduje správní orgán, a v nichž je jedna ze smluvních stran „silnějším“ partnerem, nenalezneme žádné lhůty pro uplatnění práva (podání návrhu); zákonodárce tak zjevně počítá s tím, že je v zájmu účastníka, aby se na správní orgán obrátil **co nejdříve**. Tak např. zákon o elektronických komunikacích počítá s tzv. účastnickými spory, které rozhoduje Český telekomunikační úřad.⁴⁸ Ačkoli má spotřebitel stanovenou lhůtu pro uplatnění námitek u podnikatele,⁴⁹ pro návrh na rozhodnutí účastnického sporu ČTÚ lhůta již stanovena není. Lhůty pro podávání návrhů nejsou dány ani v případě rozhodování sporů mezi spotřebiteli a dodavateli energií, které rozhoduje Energetický regulační úřad.⁵⁰

Kdyby se klient rozhodl rozporovat oprávněnost výpovědi až po uplynutí výpovědní doby, tj. po opuštění zařízení, musel by již postupovat nikoli podle § 141 správního řádu (návrhem na zahájení sporného řízení), ale podle § 142 správního řádu (návrhem na zahájení řízení o určení právního vztahu).

ASPI verze 2015 [právní informační systém]. © 2000–2015 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 15. 2. 2017]. ISSN 2336-517X)

44 Podobný princip lze pozorovat např. u nájemní smlouvy k bytu, kdy občanský zákoník předvídá výpovědní doby, nikoli výpovědní lhůty (viz § 2286 občanského zákoníku).

45 ustanovení § 1746 odst. 1 občanského zákoníku

46 ustanovení § 2290 občanského zákoníku

47 BAJURA Jan, SALAČ Josef. *Občanský zákoník. Komentář*. Komentář k § 2290. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. © 2000–2015 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 23. 2. 2017]. ISSN 2336-517X

48 ustanovení § 129 v návaznosti na § 108 odst. 1 písm. g) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů

49 např. dvouměsíční prekluzivní lhůta podle § 64 odst. 8 zákona o elektronických komunikacích

50 ustanovení § 17 odst. 7 písm. e) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů



Praktickou otázkou je, zda bude moci klient, dá-li mu zařízení výpověď, v zařízení zůstat i poté, co uplyne výpovědní doba určená ve smlouvě, nestihne-li správní orgán v této době rozhodnout o platnosti výpovědi. Správní řád nabízí řešení ve formě **předběžného opatření**,⁵¹ kterým by správní orgán v závislosti na okolnostech případu stanovil, zda je klient oprávněn v zařízení setrvat až do konce sporného řízení o platnosti výpovědi.

Smlouvu o dobrovolném pobytu lze rovněž **zrušit**, a to dvěma způsoby. **Dohodou**,⁵² kdy tuto možnost je nezbytné ve smlouvě dopředu sjednat, jinak ji není možné využít. Současně je potřeba sjednat důvody, pro které lze smlouvu dohodou zrušit, přičemž smluvní strany nejsou omezeny žádným okruhem zákonných důvodů (na rozdíl od daných zákonných důvodů v případě jednostranného zrušení smlouvy), jen obecnými pravidly danými § 159 odst. 2 a 3 správního řádu.⁵³

Smlouvu je možné dále **zrušit na návrh jedné ze stran**, a to pouze ze zákonem taxativně vymezených důvodů.⁵⁴ Nesouhlasí-li druhá strana s návrhem na zrušení smlouvy, musí ta strana, která o zrušení smlouvy usiluje, podat návrh krajskému úřadu, resp. MŠMT.⁵⁵ Z procesního hlediska potom nejde o přezkum zákonnosti uzavřené smlouvy (§ 165 správního řádu), ale o určení, zda je, nebo není dán některý ze zákonných důvodů pro zrušení smlouvy podle § 167 odst. 1 správního řádu. Jde o správní řízení vedené na žádost toho, kdo chce, aby byla smlouva zrušena. Lze tedy předpokládat, že takový postup častěji využije zařízení než klient. Rozhodne-li krajský úřad (MŠMT) o zrušení smlouvy, je smlouva zrušena nabytím právní moci takového rozhodnutí.

Z textu správního řádu („... může o zrušení veřejnoprávní smlouvy rozhodnout správní orgán“)⁵⁶ vyplývá, že i když existuje některý ze zákonných důvodů pro zrušení smlouvy, neznamená to, že ji správní orgán automaticky zruší; měl by zkoumat i příp. důsledky zrušení smlouvy pro toho, kdo se zrušením nesouhlasí, jakož i důsledky dalšího trvání smlouvy pro toho, kdo zrušení navrhl.

E. Vybrané problémy praxe

V praxi řeší ředitelé zařízení s klienty nejrůznější, vztahově velmi komplikované situace. V následujících kapitolách proto objasňuji některé otázky, s nimiž jsem se během své praxe setkala.

E.1 Kvalita studia nezaopatřené osoby jako faktor ovlivňující existenci smlouvy

Ředitelé zařízení se mnohdy ocitají v situaci, kdy klient sice formálně studuje, z hlediska obsahového však lze o jeho skutečném studijním úmyslu pochybovat. Klient tak např. má i z více předmětů opakovaně nedostatečné či není z některých předmětů hodnocen vůbec,

51 ustanovení § 61 správního řádu

52 ustanovení § 167 odst. 1 písm. a) správního řádu

53 VEDRAL Josef: *Správní řád*. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012. S. 1314. ISBN 978-80-7273-166-4

54 Důvody jsou definovány v § 167 odst. 1 písm. a) až e) správního řádu.

55 ustanovení § 167 odst. 3 správního řádu

56 ustanovení § 167 odst. 3 správního řádu



bezdůvodně odmítá školní přípravu, doučování, opakuje ročníky, může mít neomluvené absence, k tomu svým chováním opakovaně porušuje školní řád nejrůznějšími možnými způsoby, škola zvažuje jeho vyloučení atd.

Právní úprava dobrovolných pobytů je specifická především tím, že vychází z **formálního pojetí nezaopatřenosti osoby**, tedy z toho, že k uzavření smlouvy (jejímu trvání, případně prodloužení či opakování smlouvy o dobrovolném pobytu) postačí, připravuje-li se žadatel (klient) soustavně na budoucí povolání. Soustavnost přípravy na budoucí povolání je třeba hledat v zákoně o státní sociální podpoře, který stanoví jednak počátek soustavné přípravy⁵⁷ a jednak se vypořádává s letními prázdninami, které se do soustavné přípravy vždy započítávají.⁵⁸ Z právního hlediska je tedy podstatné, zda klient je formálně studentem (a tedy nezaopatřenou osobou), a nikoli to, jak (ne)úspěšně studuje a jak se během studia chová. Upozorňuji, že i když klient studuje s velmi špatnými výsledky, má závažné problémy v chování a hrozí mu ukončení studia, smlouva o dobrovolném pobytu trvá, včetně období letních prázdnin, je-li to nutné, až do doby **formálního** ukončení studia. Není tedy možné smlouvu o dobrovolném pobytu ukončovat již v situaci, kdy klientovi hrozí konec studia, nebo dokonce ještě v době, kdy klient problémy ve škole teprve začíná mít. Jinými slovy, **kvalita klientova studia sama o sobě nemůže mít vliv na jednostranné ukončení smlouvy o dobrovolném pobytu ze strany zařízení** (případně neprodloužení smlouvy v situaci, kdy má klient špatné výsledky a hrozí mu např. opakování ročníku; v takovém případě musí ředitel zařízení čekat na to, až ředitel školy nepovolí opakování ročníku, čímž klient přestane být studentem a z hlediska dobrovolného pobytu nezaopatřenou osobou).

Jinými slovy, řádně nestudujícím klientem se musí zabývat primárně škola, nikoli školské zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy. V případech, kdy zařízení provozuje rovněž školu a ředitel zařízení je současně v pozici ředitele školy, platí, že musí nejprve rozhodnout o vyloučení studenta ze školy.⁵⁹ Takový úkon bude mít potom za následek i ukončení dobrovolného pobytu (smlouvy), a to ex lege (není tedy třeba dávat klientovi výpověď).⁶⁰

Právní koncept dobrovolných pobytů vychází z **formálního pojetí nezaopatřenosti** žadatele (klienta) a **řediteli zařízení právní předpisy neposkytují žádný prostor pro uvážení, zda s konkrétním mladým člověkem smlouvu uzavře, či prodlouží její platnost v návaznosti na kvalitu jeho studia.**

57 „... začíná nejdříve od počátku školního roku prvního ročníku školy...“ (§ 13 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře)

58 viz ustanovení § 13 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře

59 ustanovení § 31 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů

60 Bylo by však vhodné, aby tato varianta byla zmíněna ve smlouvě a smlouva pamatovala i na dobu, v níž musí klient zařízení opustit. Samozřejmě by měla být komunikace zařízení s klientem na téma ukončení pobytu pro nesplnění zákonných podmínek.



E.2 Nezaopatřenost klienta po nesložení závěrečné/maturitní zkoušky na střední škole

V praxi vzniká problém s tím, že ředitelé zařízení si nevědí rady v situaci, kdy klient nevykoná úspěšně závěrečnou zkoušku na **střední škole** a musí absolvovat opravný termín, který se vypisuje až po letních prázdninách.

Opakuji, že podmínkou k uzavření smlouvy o dobrovolném pobytu je nezaopatřenost dospělé osoby, tedy soustavná příprava na budoucí povolání a věk do 26 let, přičemž definici nezaopatřenosti a soustavnosti přípravy na budoucí povolání je nutné hledat v zákoně o státní sociální podpoře. Ten v § 11 upřesňuje, že „nezaopatřeným dítětem“⁶¹ je dítě do skončení povinné školní docházky, a poté, nejdéle však do 26. roku věku, jestliže se soustavně připravuje na budoucí povolání. Soustavnost přípravy na budoucí povolání na střední škole potom definuje § 13, který se s **letními prázdninami** vypořádává tak, že se do soustavné přípravy **započítávají ve všech případech**. Tedy jak v situaci, kdy student pokračuje ve studiu, studium zakončil úspěšně složením závěrečné či maturitní zkoušky, tak i v situaci, kdy studium ukončil neúspěšně. V posledním případě je nutné dále nahlédnout do školského zákona,⁶² jenž definuje neúspěšné ukončení studia střední školy tak, že žák přestává být žákem školy, nevykonali-li závěrečnou zkoušku v řádném termínu, 30. června roku, v němž měl vzdělávání řádně ukončit.⁶³ Odborný komentář ke školskému zákonu⁶⁴ dodává, že okamžik, kdy žák přestává být z hlediska školského zákona žákem školy, nemusí být vždy shodný s okamžikem, do kterého se tato osoba považuje za žáka školy pro účely státní sociální podpory, veřejného zdravotního pojištění či pojistného na sociální zabezpečení. V této věci je nezbytné vycházet z příslušných zákonů, tedy mj. i ze zákona o státní sociální podpoře.

Z uvedeného tedy lze vyvodit poměrně jasný závěr, že klient, který v zařízení pro výkon ústavní o ochranné výchovy pobývá po dobu letních prázdnin, neboť čeká na opravný termín své závěrečné/maturitní zkoušky, **je považován za nezaopatřenou osobu** ve smyslu zákona č. 109/2002 Sb., tedy za osobu, která se soustavně připravuje na budoucí povolání. Tento koncept potvrzují i další právní předpisy. Podle zákona o veřejném zdravotním pojištění je stát plátcem pojistného za nezaopatřené děti, přičemž nezaopatřenost dítěte zákon posuzuje podle zákona o státní sociální podpoře.⁶⁵ Jinými slovy, i přes letní prázdniny za – ať již úspěšného, či neúspěšného – studenta střední školy platí pojistné stát. Podle zákona o zaměstnanosti zase platí, že uchazečem o zaměstnání může být v zásadě pouze fyzická osoba, která není osobou soustavně se připravující na budoucí povolání.⁶⁶

61 Terminologickou nejednotnost zákona o státní sociální podpoře („nezaopatřené dítě“) a zákona č. 109/2002 Sb. („nezaopatřená osoba“) v tomto případě pomíjím. Rovněž nepřihlížím k nejednotné terminologii samotného zákona č. 109/2002 Sb., který v § 2 odst. 6 zmiňuje osobu „připravující se na budoucí povolání“, zatímco § 24 odst. 4 již hovoří o osobě „soustavně se připravující na budoucí povolání“. Ačkoli by bylo žádoucí terminologickou nepřesnost legislativně upravit, z hlediska této zprávy nejde o věc zásadní důležitosti.

62 ustanovení § 75 odst. 3 školského zákona

63 Přičemž za neúspěšné vykonání zkoušky se rovněž posuzuje, jestliže se žák ke zkoušce bez řádné omluvy nedostavil, jeho omluva nebyla uznána nebo byl ze zkoušky vyloučen.

64 KATZOVÁ Pavla. Úspěšné, neúspěšné vykonání závěrečné zkoušky podle § 75 ŠkolZ. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. © 2000–2015 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 18. 10. 2016]. ISSN 2336-517X ASPI ID: LIT26774CZ

65 ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

66 ustanovení § 25 odst. 1 písm. r) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů



Jak vidno, právní řád počítá s tím, že **student, který v červnu podle školského zákona ukončí studentský status, je do konce letních prázdnin z hlediska sociálního zabezpečení právně zajištěn a své postavení (evidenci na úřadu práce, pojistné na veřejné zdravotní pojištění) musí začít řešit až od 1. září.**

Problematickou a z hlediska práva neošetřenou otázkou zůstává **dobu po 31. srpnu, tedy dny od 1. září až do data opravného termínu.** Po tuto dobu již, s ohledem na současné znění právních předpisů, klienta za nezaopatřenou osobu považovat nelze, a proto v tuto chvíli odpadá zákonný důvod uzavření (trvání) smlouvy o dobrovolném pobytu. Pokud by smlouva klientovi běžela dále, bude v rozporu se zákonem č. 109/2002 Sb. Ředitelé zařízení, chtějí-li postupovat v souladu s právem, by na tuto skutečnost měli pamatovat a řešit s klientem navazující ubytování a další věci související s ukončením pobytu v zařízení s předstihem s tím, že 31. srpna klient zařízení opustí a 1. září se přihlásí na úřad práce. Toto řešení je právně v pořádku, nicméně je nasnadě, že jeho realizace může být v praxi komplikovaná. Lze si představit náročnost situace, kdy bude klient několik dnů před opravným termínem závěrečné/maturitní zkoušky řešit ukončení pobytu v zařízení a všechny ostatní navazující záležitosti; právě proto by na tuto otázku měli ředitelé zařízení pamatovat se značným předstihem a situaci s klientem řešit už v průběhu letních prázdnin. Právně ideální variantou je potom domluva se školou (je-li škola součástí zařízení, je to o to jednodušší), aby se opravný termín závěrečné/maturitní zkoušky konal v posledním srpnovém týdnu.

E.3 Nezaopatřenost klienta při neúspěšném studiu na vysoké škole

K ucelenosti tématu ještě několik poznámek k nezaopatřenosti osoby při neúspěšnosti studia na **vysoké škole**. Ustanovení § 14 zákona o státní sociální podpoře stanoví, že soustavná příprava dítěte na budoucí povolání na vysoké škole končí dnem, kdy **dítě ukončilo vysokoškolské studium**. Pomínu-li řádné ukončení studia, zákon o vysokých školách⁶⁷ definuje formy předčasného ukončení studia, z nichž lze zmínit především **zanechání studia** (studium potom končí dnem doručení písemného prohlášení o zanechání studia), **nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu** (studium končí dnem stanoveným studijním a zkušebním řádem) či **vylovení ze studia** (studium končí dnem, kdy rozhodnutí nabylo účinnosti či právní moci). Nezaopatřenost klienta, který se dostal do jedné z výše uvedených situací, potom končí jedním z uvedených dnů a **právě k tomuto dni by se mělo řešit ukončení smlouvy o dobrovolném pobytu.**

E.4 Další studium nezaopatřené osoby, střídání studijních oborů

V praxi nastávají rovněž situace, kdy chce klient po absolvování jednoho studijního programu pokračovat ve studiu jiného studijního programu, a to ať již stejné školy, školy stejné úrovně nebo hodlá-li pokračovat po úspěšném ukončení střední školy ve studiu vyšší odborné školy nebo školy vysoké. Jinými slovy, ať již si klient hodlá svou kvalifikaci prohloubit, či rozšířit.

⁶⁷ ustanovení § 56 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů



Z hlediska zákona o státní sociální podpoře, tj. posouzení nezaopatřenosti a toho, zda se jedná o soustavnou přípravu na budoucí povolání, není důležité, jaký obor či program klient studuje. Je-li tedy klientovi méně než 26 let a úspěšně dokončí např. jednu vysokou školu, přičemž má zájem začít další studium, ať již ve smyslu prohloubení kvalifikace, či ve smyslu jejího rozšíření, bude se ve smyslu zákona o státní sociální podpoře stále jednat o soustavnou přípravu na budoucí povolání. Na takovou situaci potom dopadne smluvní povinnost daná § 24 odst. 4 zákona č. 109/2002 Sb. a ředitel zařízení potom nebude mít jinou možnost než smlouvu o dobrovolném pobytu prodloužit. Opět musím odkázat na formální pojetí konceptu dobrovolných pobytů.

Nicméně je třeba poukázat rovněž na § 20 odst. 1 písm. e) zákona č. 109/2002 Sb., který uvádí, že dítě⁶⁸ „*má právo na vytváření podmínek pro dosažení vzdělání a pro přípravu na povolání v souladu s jeho schopnostmi, nadáním a potřebami*“. Co když prohloubení či rozšíření kvalifikace v souladu se schopnostmi, nadáním a potřebami klienta není? A co v případě, kdy klient studium nedokončí úspěšně s tím, že chce začít studovat něco jiného?

Vzhledem k větší zranitelnosti dětí žijících v ústavní péči a s ohledem na nízké procento dětí, které se chtějí vůbec dále vzdělávat, jsem přesvědčena, že je namístě vstřícnost. Tedy umožnit dětem maximální možné vzdělání.

E.5 Opakované pobyty

S předchozí kapitolou, jakož i s kapitolou 4.1 popisující kvalitu studia, souvisí i další situace, se kterou se ve své praxi setkávám, a s níž si ředitelé zařízení mnohdy nevědí rady. Jde o situaci, kdy klientovi zařízení nabytím zletilosti skončí ústavní výchova, přičemž svůj pobyt v zařízení smlouvou prodlouží. Po relativně krátké době svůj pobyt z vlastní vůle ukončí (současně může i formálně ohlásit, že zanechává studia), aby po relativně krátké době opět požádal o uzavření smlouvy o dobrovolném pobytu z důvodu dokončení vzdělání a získání kvalifikace.

Smlouvu o dobrovolném pobytu lze v zásadě uzavírat se stejným klientem opakovaně, jen je třeba pamatovat na to, že smlouva musí být uzavřena nejpozději do 1 roku od ukončení ústavní (ochranné) výchovy⁶⁹ a dále že klient musí splňovat podmínku nezaopatřenosti.

Zákon tak vytváří jakousi **ochrannou lhůtu** pro čerstvě dospělé odcházející ze zařízení, aby se mohli do zařízení vrátit. **Lze dovodit, že smlouvu s žadatelem, je-li nezaopatřenou osobou a má-li zařízení volnou kapacitu, je ředitel zařízení povinen uzavřít kdykoliv v roční ochranné lhůtě bez ohledu na to, zda již dříve byla uzavřena, některou ze stran vypovězena (a z jakého důvodu) či jinak ukončena.** Jde o důsledek výše popsané formální smluvní povinnosti. Jakkoli to může znít z pohledu praxe absurdně, je z hlediska platné právní úpravy nepodstatné, zda klient nestuduje řádně, studium pouze předstírá, úmyslně protahuje, má závažné problémy v chování, nadužívá alkohol či užívá jiné návykové látky, které přináší i do zařízení, ničí majetek či se nevhodně, nebo dokonce agresivně chová k jiným klientům nebo k personálu zařízení, přičemž právě z těchto důvodů mu byl

69 ustanovení § 2 odst. 6 zákona č. 109/2002 Sb.



předchozí pobyt ukončen. Je samozřejmě otázkou, jak by se k případnému zamítnutí opakované žádosti o dobrovolný pobyt klienta, se kterým byl před jeho opakovanou žádostí z uvedených důvodů pobyt ukončen, v praxi postavil krajský úřad (MŠMT), podal-li by klient proti zamítavému správnímu rozhodnutí opravný prostředek.

Samozřejmě si uvědomuji, že z hlediska praxe může jít o zásadní problém, kdy ředitel zařízení bude zvažovat, zda opakovaně uzavřít smlouvu s klientem, o kterém ví, že má značné problémy v chování, a kterému např. před několika týdny ukončil smlouvu výpovědí pro velmi problémové chování (např. napadání jiných klientů). Musím ale zopakovat, že z hlediska platné právní úpravy je **současný koncept dobrovolných pobytů postaven na nekompromisní a formální povinnosti zařízení smlouvu s žadatelem uzavřít; nedává tedy řediteli zařízení žádný prostor pro jakékoli vlastní úvahy o vhodnosti či nevhodnosti toho kterého konkrétního dobrovolného pobytu.**

E.6 Pobyt klientů v případě dočasného uzavření zařízení

Někteří ředitelé zařízení během školních prázdnin organizují pro děti vícedenní pobyty mimo zařízení, které na tuto dobu uzavřou. Klienti na takovou situaci doplácí, protože pokud nejedou na organizovanou akci společně s ostatními dětmi, k čemuž mnohdy nemají důvod, a současně nemají rodinné či širší sociální zázemí, kam by se uchýlili, jsou donuceni si na dobu, po kterou je zařízení uzavřeno, takové zázemí zajišťovat a také financovat.

Upozorňuji, že takovou praxi zákon neumožňuje. Zákon č. 109/2002 Sb. totiž zařízením ukládá povinnost poskytovat klientům plné přímé zaopatření, jež s sebou nese především (ale nejen) **ubytování a stravování**. Toto plné přímé zaopatření samozřejmě musí být **kontinuální** bez ohledu na to, zda jsou prázdniny, či nikoliv.

Vedení zařízení, které by tedy pro své děti plánovalo vícedenní pobyt a hodlalo by současně své zařízení na nějakou dobu uzavřít, musí pro klienty zajistit (a financovat) **náhradní ubytování a stravování**.⁷⁰

V rámci právní jistoty smluvních stran by bylo dobré na toto téma pamatovat ve smlouvě o dobrovolném pobytu, přičemž může být ponecháno v rukou klienta, aby si formu konkrétního náhradního ubytování a stravování zajistil sám (samozřejmě na náklady zařízení).

F. Výzkumná část

F.1 Cíl výzkumu

Cílem výzkumu bylo prozkoumat praxi školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy při zajišťování dobrovolných pobytů mladých lidí, neboť jsem se při své činnosti setkávala s opakovanými podněty na toto téma, nepřilíš podrobnou právní úpravou, pochybnostmi o metodické pomoci, jakož i s roztříštěnou praxí jednotlivých zařízení.

⁷⁰ Srov. § 37 zákona č. 109/2002 Sb., který stanoví, že v zařízeních je nepřetržitý celoroční provoz (odst. 1) a v případě, že je provoz zařízení dočasně omezen nebo přerušen, musí být péče o děti řádně zajištěna, přičemž péči je povinen zajistit zřizovatel zařízení (odst. 2).



F.2 Metoda výzkumu

Metodou výzkumu byl survey⁷¹ a jako technika sběru dat byl zvolen anonymní elektronický dotazník. Sběr dat probíhal od 27. listopadu 2015 do 15. února 2016. Druhou použitou výzkumnou metodou byla obsahová analýza, jíž byly podrobeny dokumenty, které respondenti zaslali, a to především vzorové smlouvy o dobrovolném pobytu, ale i vnitřní řády upravující dobrovolné pobyty a režim klientů (pokud obsahují specifickou úpravu).

Oslovila jsem všechna školská zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy, která mohou poskytovat dobrovolné pobyty (seznam byl vytvořen na základě údajů z Adresáře školských institucí MŠMT). Celkem šlo o **200** zařízení typu dětských domovů, dětských domovů se školou, výchovných ústavů, výchovných ústavů a dětských domovů se školou, a diagnostických ústavů. Na výzvu zareagovalo 122 respondentů (61 %), z toho 119 dotazník vyplnilo⁷² a 3 respondenti uvedli, že dobrovolné pobyty vůbec neposkytují. Do průzkumu se zapojila zařízení ze všech krajů České republiky.

Dotazník jsem zaměřila na čtyři hlavní oblasti. První část zkoumala, jak velký zájem o dobrovolné pobyty pociťují zařízení ze strany mladých lidí a jaká je jejich dostupnost. Druhá část se týkala uzavírání smluv o dobrovolném pobytu a podmínek dobrovolných pobytů, a třetí část se zaměřila na jejich předčasné ukončení. Čtvrtá část zkoumala míru podpory, kterou zařízení nabízejícím dobrovolné pobyty poskytují jejich zřizovatelé. V závěru dotazníku měli respondenti možnost vyjádřit své komentáře a připomínky k výše nastíněným tématům a případně navrhnout možné změny.

F.3 Výsledky dotazníkové části výzkumu

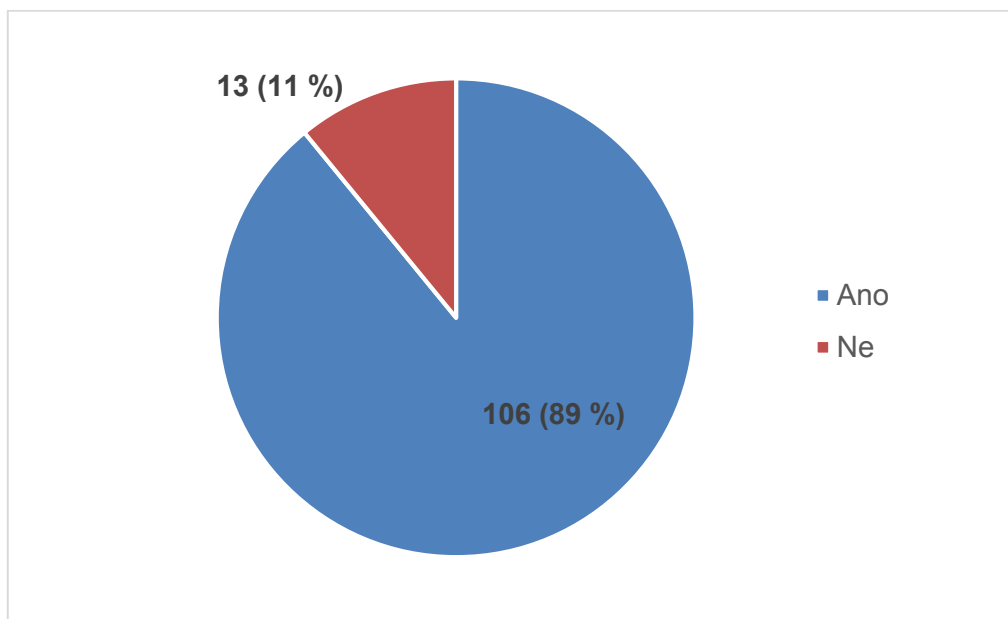
F.3.1 Zájem o dobrovolné pobyty, jejich dostupnost a uzavírání smluv

S nabízením a poskytováním dobrovolných pobytů má zkušenost velká většina oslovených zařízení. Jak je patrné z Grafu 1, téměř 90 % respondentů (celkem 106) obdrželo v uplynulých třech letech alespoň jednu žádost o dobrovolný pobyt. Téměř všechna tato zařízení pak následně v tomto období uzavřela alespoň jednu smlouvu o dobrovolném pobytu (105). Tito respondenti byli následně dotázáni na podmínky smluv a podmínky pobytu.

Graf 1: Podíl zařízení, která v uplynulých třech letech obdržela alespoň jednu žádost o dobrovolný pobyt (N = 119)

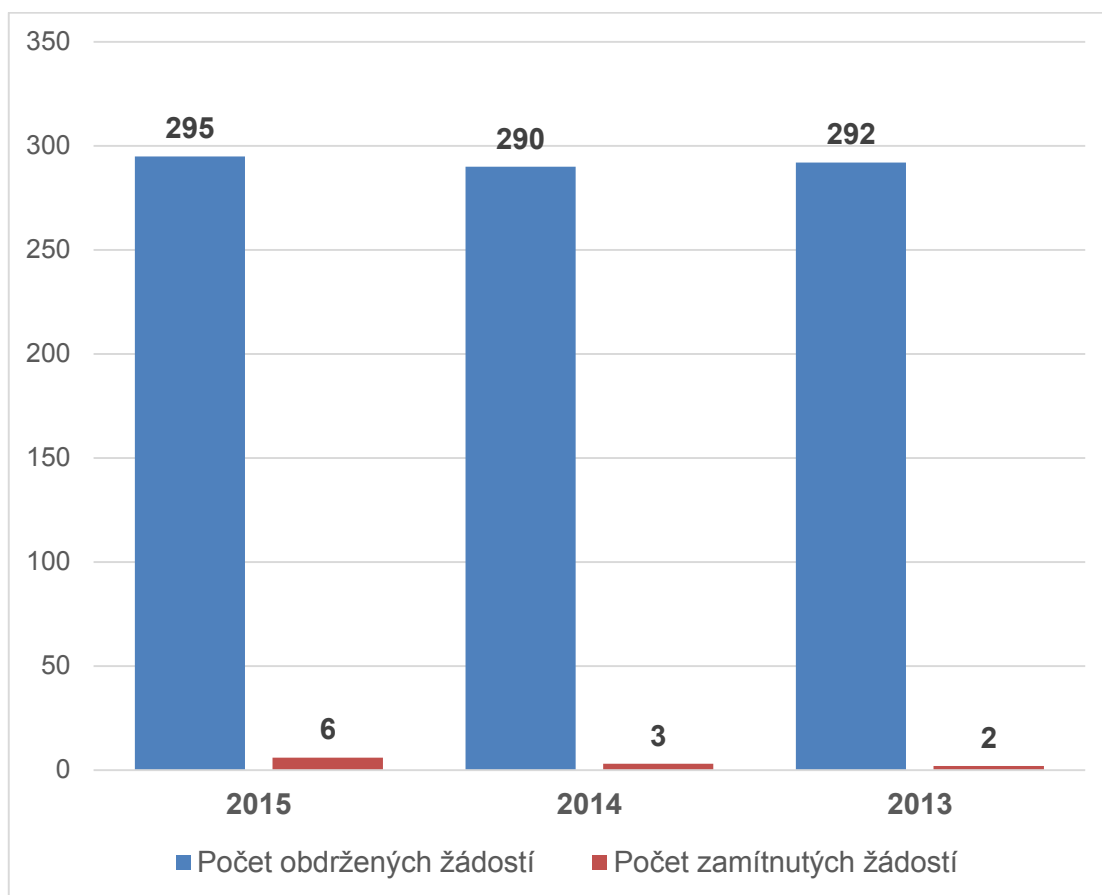
71 Metoda sociálně-vědního výzkumu založená na hromadném sběru a analýze dat.

72 Celkem šlo o 81 dětských domovů, 18 dětských domovů se školou, 10 výchovných ústavů, 4 výchovné ústavy, které jsou současně i dětskými domovy se školou a 6 diagnostických ústavů.



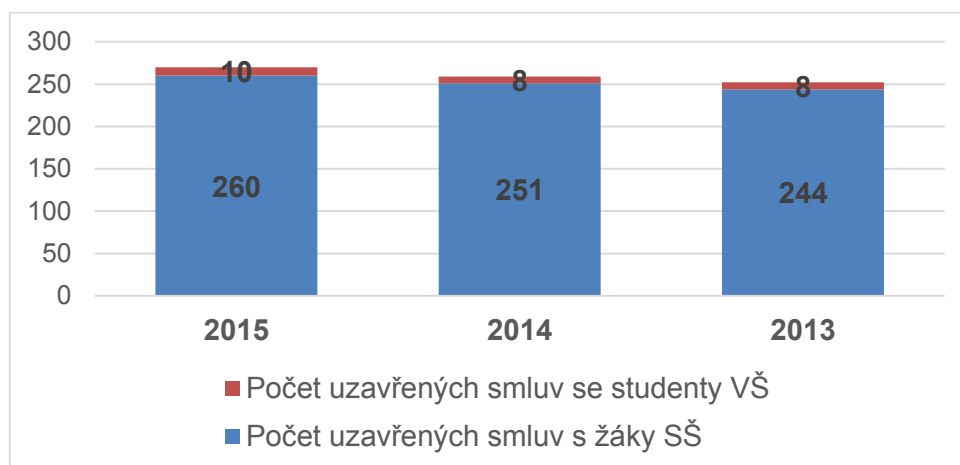
Jak vidno v Grafu 2, počet obdržených žádostí o dobrovolný pobyt je za uplynulé tři roky konstantní a drží se na stabilní úrovni. Každé zařízení obdrží v průměru tři žádosti ročně, i když panují značné rozdíly – pro některá jde spíše o výjimečnou situaci, jiná uváděla, že ročně přijmou i více než dvě desítky žádostí (maximum je 29 na jedno zařízení). Počet zamítnutých žádostí je setrvale velice nízký a pohybuje se v řádu jednotek, což naznačuje vysokou dostupnost dobrovolných pobytů. Nestandardní okolnosti k zamítnutým žádostem o dobrovolný pobyt uvedla pouze dvě zařízení. Jako důvody zamítnutí žádosti byly uvedeny finanční důvody, „závažné poruchy chování klienta bez příznivé prognózy nastartování žádoucích změn během dobrovolného pobytu“ a „motivace dítěte v absolutním rozporu na započetí spolupráce“. V jednom případě zamítlo zařízení dobrovolný pobyt písemnou formou (ale jinak než správním rozhodnutím), ve druhém případě bylo rozhodnutí sděleno ústně.

Graf 2: Celkový počet obdržených a zamítnutých žádostí o dobrovolný pobyt za uplynulé tři roky (N = 119)



Zařízení v uplynulých třech letech uzavřela v průměru dvě smlouvy o dobrovolném pobytu ročně; i zde panují značné rozdíly, počty uzavřených smluv se pohybují od 0 až po 19. Jak ilustruje meziroční srovnání v Grafu 3, i v tomto ohledu je stav spíše konstantní a nedochází k výraznějšímu poklesu, ale ani nárůstu počtu uzavřených smluv. Jak je dále patrné z Grafu 3, ve velké většině případů jsou tyto smlouvy uzavírány s žáky středních škol, pouze zanedbatelná část (zhruba 3 %) tvoří smlouvy se studenty vysokých škol.

Graf 3: Počet uzavřených smluv o dobrovolném pobytu s žáky středních škol a studenty vysokých škol (N = 119)

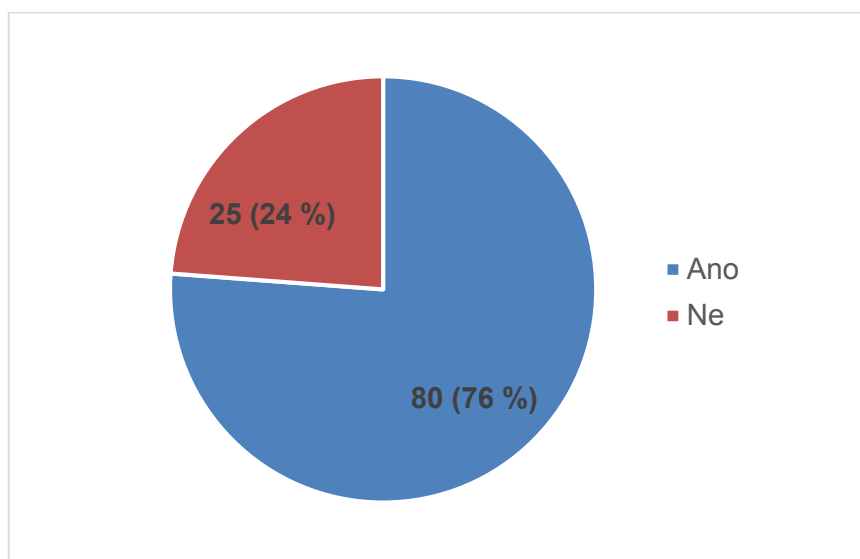




F.3.2 Podmínky dobrovolných pobytů

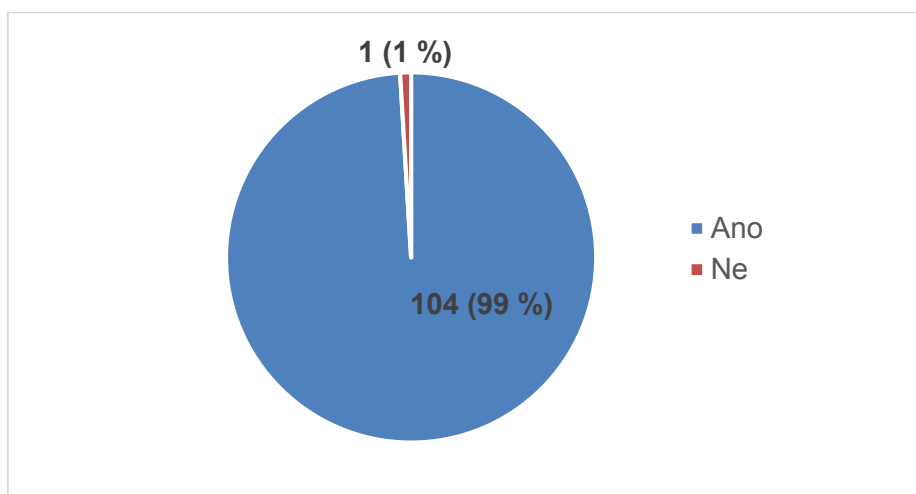
Základním dokumentem upravujícím vztahy mezi klientem a zařízením je smlouva o dobrovolném pobytu. Jelikož právě obsahu smluv se týkalo několik podnětů, jež jsem ve své praxi řešila, část dotazníku se věnovala právě tomuto tématu. Především mohu s potěšením konstatovat, že většina – až tři čtvrtiny – zařízení participujících na výzkumném šetření deklaruje, že poučuje své klienty o možnosti vznášet vlastní návrhy na znění smlouvy o dobrovolném pobytu (Graf 4).

Graf 4: Podíl zařízení, jež své klienty poučuje o možnosti vznášet vlastní návrhy na znění smlouvy o dobrovolném pobytu (N = 105)



Výsledky dotazníkového šetření kromě toho naznačují, že takřka všechna zařízení, jež v uplynulých třech letech uzavřela alespoň jednu smlouvu o dobrovolném pobytu, mají se svými klienty uzavřené smlouvy pokrývající i letní prázdninové měsíce a jiná období prázdnin (Graf 5). Opak uvedl pouze jeden respondent.

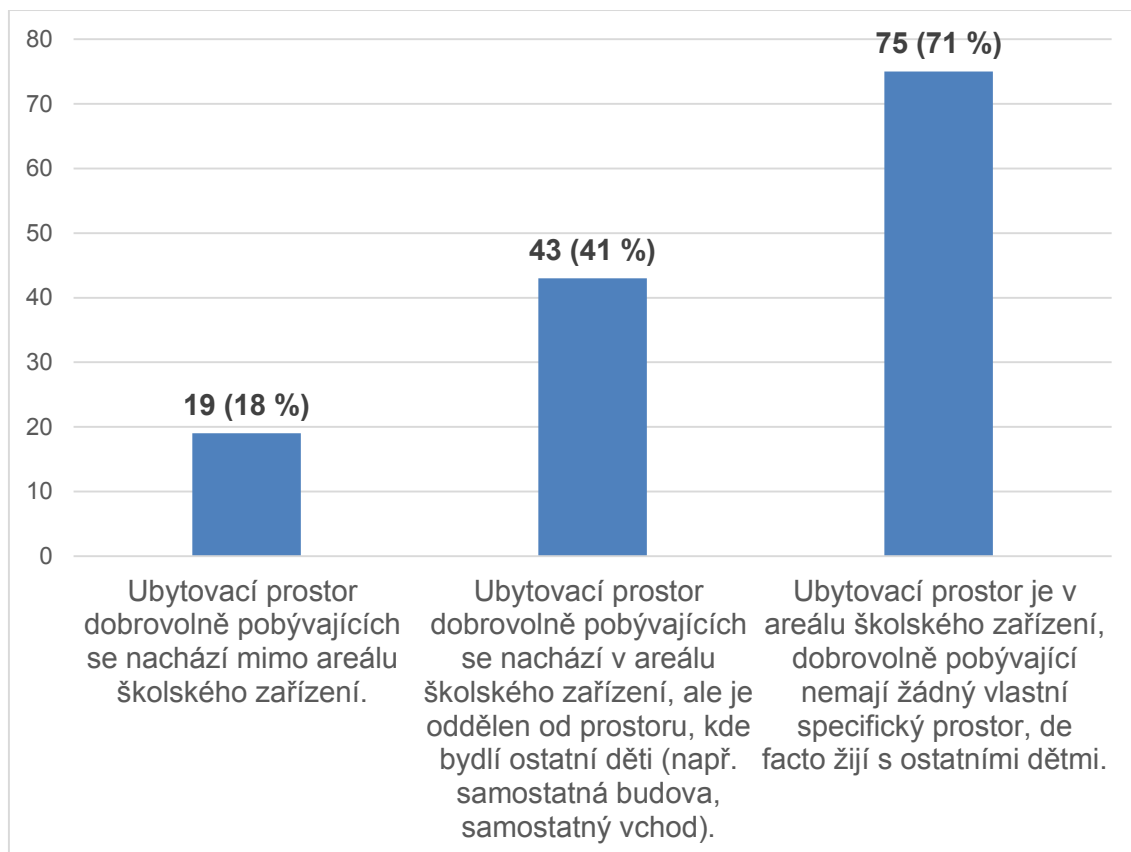
Graf 5: Podíl zařízení, ve kterých smlouva o dobrovolném pobytu pokrývá i letní prázdninové měsíce a jiná období prázdnin (N = 105)





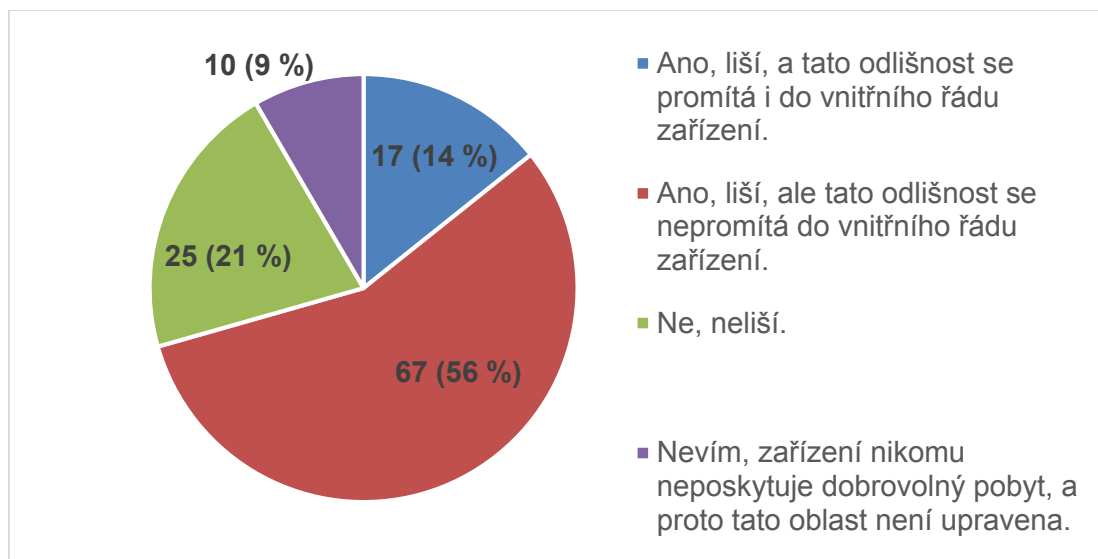
Co se týká samotných podmínek vytvořených pro klienty, většina dotázaných zařízení deklarovala, že mladí lidé bydlí spolu s dětmi v režimu ústavní výchovy bez toho, aby měli vytvořený svůj vlastní oddělený prostor (Graf 6). Necelá polovina respondentů má pro tyto klienty k dispozici i prostor oddělený od mladších dětí a jen necelá pětina jim může nabídnout i samostatný ubytovací prostor mimo areál zařízení.

Graf 6: Oddělení ubytovacího prostoru klientů od ubytovacího prostoru ostatních dětí (N = 105)



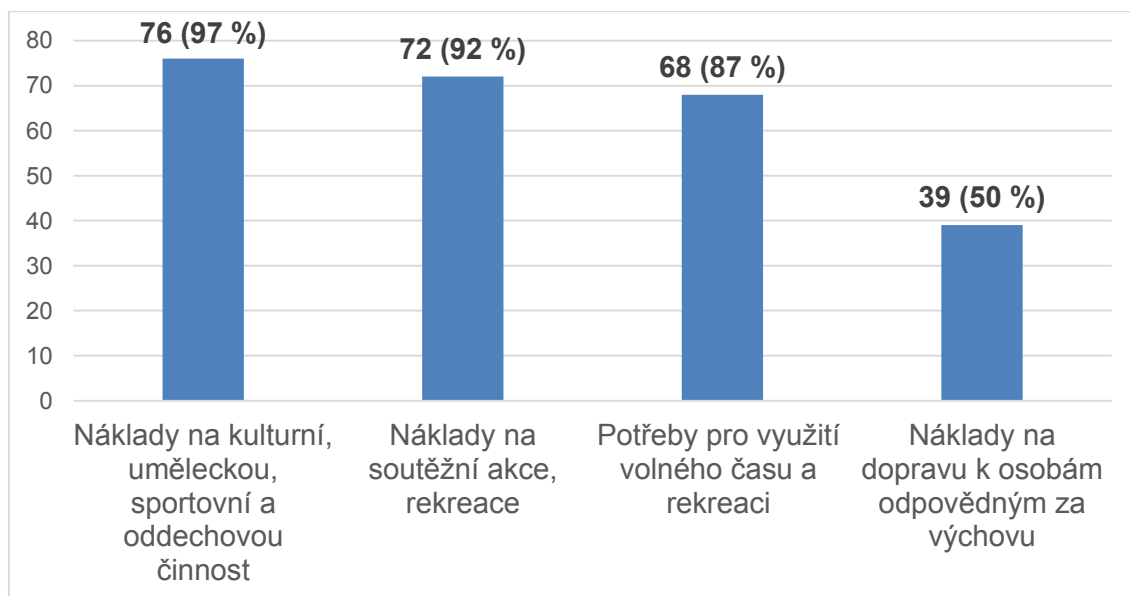
Klienti by měli mít optimálně možnost bydlet samostatně, měli by mít upravený režim s větší mírou svobody, jelikož již nejsou nezletilými dětmi. Většina (celkem 70 %) zařízení uvedla, že režim klientů je odlišný od režimu ostatních (nezletilých) dětí, i když se tato odlišnost zpravidla nepromítá do vnitřního řádu zařízení. Pětina zařízení ale v tomto ohledu mezi klienty a dětmi nerozlišuje. Co se týká povahy samotných rozdílů, nejčastěji jde o větší volnost při vycházkách a pobytech mimo zařízení, samostatné (vlastní) stravování nebo samostatné hospodaření s financemi.

Graf 7: Odlišnosti režimu klientů od úpravy režimu dětí (N = 119)



Další otázkou je rozsah nákladů, které klientům hradí zařízení (Graf 8); tento dotaz se týkal pouze dětských domovů. Mezi respondenty panuje značná shoda na proplácení nákladů na kulturní, uměleckou, sportovní a oddechovou činnost, nákladů na soutěžní akce nebo rekreace i nákladů na potřeby pro využití volného času a rekreaci. Na druhé straně, v otázce hrazení nákladů na dopravu k osobám odpovědným za výchovu byli respondenti nejednotní – hradí je rovná polovina dotázaných zařízení, druhá polovina tak nečiní. Většině (62 %) dotazovaných dětských domovů poskytuje finanční prostředky na náklady hrazené klientům v plném rozsahu jejich zřizovatel; u 28 % z nich ale zřizovatel poskytuje prostředky pouze částečně a 10 % zařízení uvedlo, že jim je zřizovatel neposkytuje vůbec.

Graf 8: Náklady hrazené klientům ze strany zařízení (N = 78)

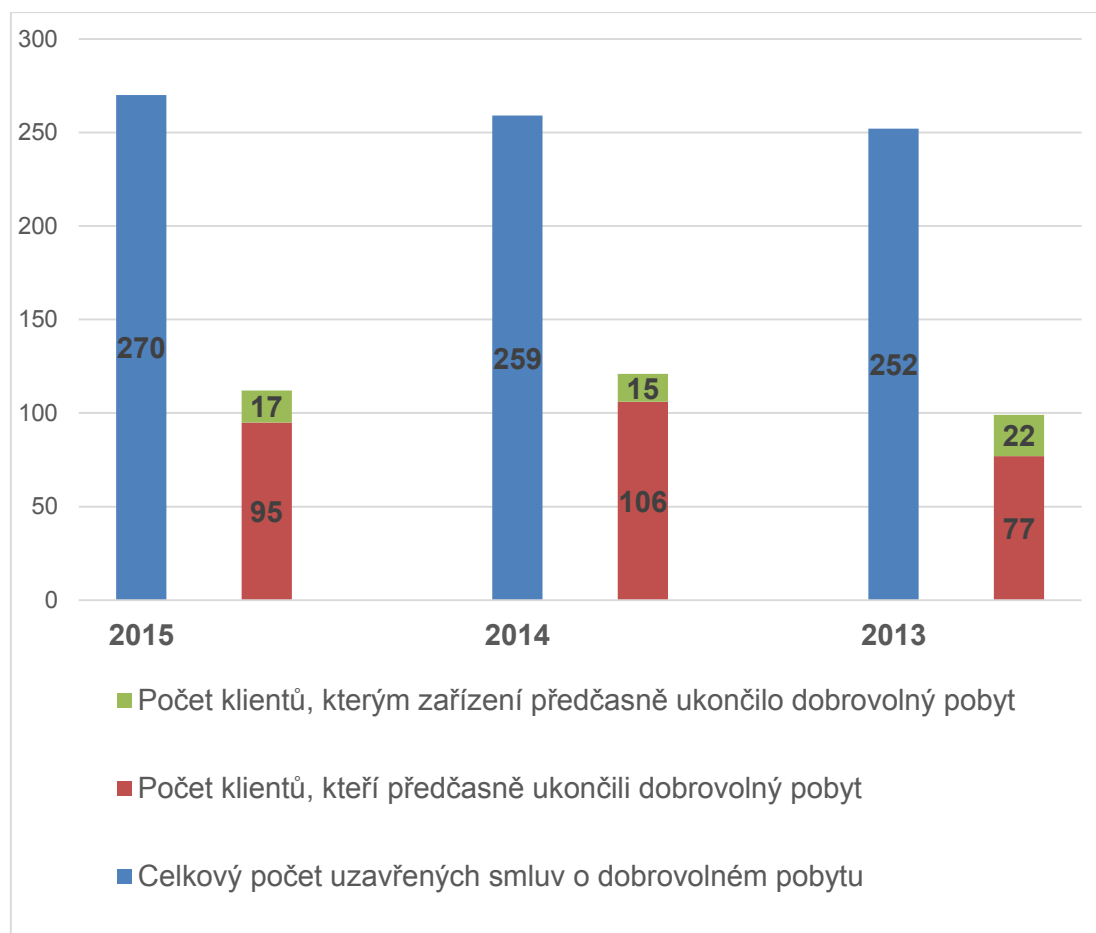




F.3.3 Předčasné ukončení dobrovolných pobytů

Třetí část dotazníku byla věnována otázce předčasného ukončování dobrovolných pobytů, zejména jeho důvodů, ať již ze strany zařízení, nebo ze strany klienta. V první řadě nutno podotknout, že předčasné ukončení pobytu je jevem poměrně rozšířeným – za uplynulé tři roky se s ním alespoň u jednoho klienta setkala velká většina (78 %; celkem 82) dotázaných zařízení. Z Grafu 9, který srovnává celkový počet uzavřených smluv o dobrovolném pobytu a celkový počet klientů, kteří jej předčasně ukončili (z vlastní vůle nebo jim byl ukončen ze strany zařízení), je patrné, že předčasně skončí zhruba 40 % všech uzavřených smluv. Odpovědi zařízení naznačují, že z velké části jde o rozhodnutí samotného klienta (ve zhruba 85 % případů).

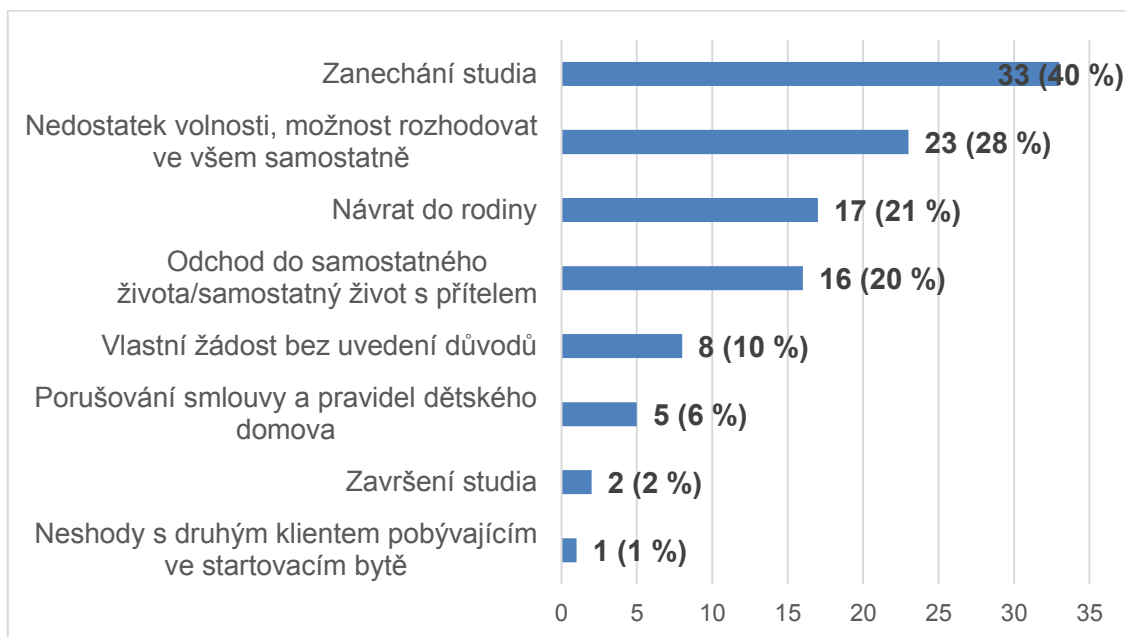
Graf 9: Podíl klientů, kteří v uplynulých třech letech ukončili/byl jim ukončen pobyt předčasně (N = 119)



Důvodem předčasného ukončení dobrovolného pobytu ze strany klienta je dle vyjádření zařízení, která mají za uplynulé tři roky s touto situací zkušenosti, zejména zanechání studia (uvedlo 40 % zařízení) a touha po volnosti a samostatnosti (uvedlo 28 % zařízení). Méně často bývá důvodem návrat do rodiny, v případě zejména mladých žen potom přestěhování se k příteli (tyto důvody uvedla zhruba pětina zařízení).

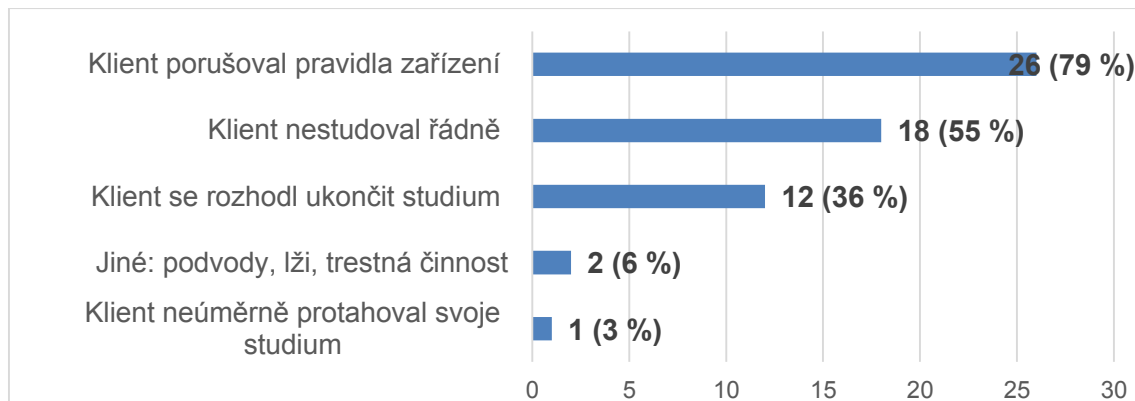
Graf 10: Důvody předčasného ukončení dobrovolného pobytu ze strany klienta (N = 82)⁷³

⁷³ Graf je vytvořen na základě rekódování volných odpovědí respondentů.



Důvodem předčasného ukončení dobrovolného pobytu ze strany zařízení bylo zejména porušování pravidel zařízení (uvedlo ho 79 % dotázaných) a dále i důvody související se studiem (klient nestudoval řádně – 55 %, případně studium ukončil – 36 %).

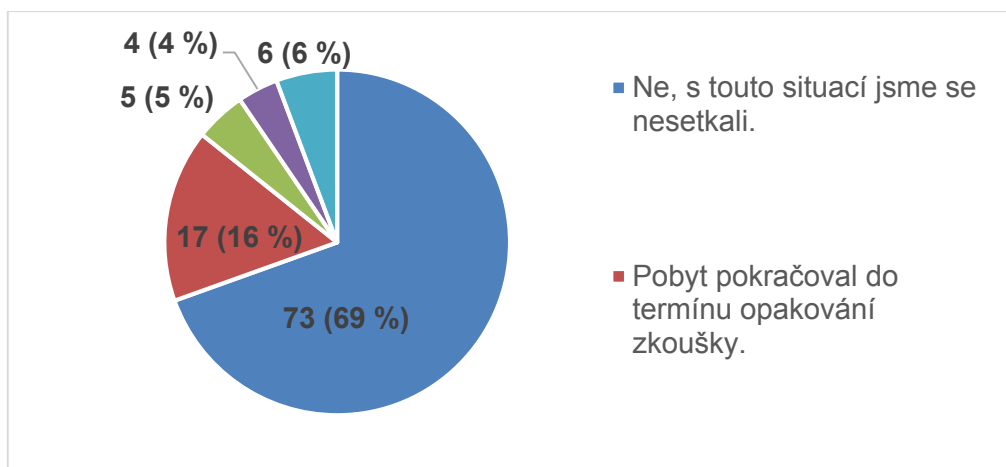
Graf 11: Důvody předčasného ukončení dobrovolného pobytu ze strany zařízení (N = 33)⁷⁴



Jelikož dobrovolný pobyt je určen pouze po klienty, kteří se soustavně připravují na budoucí povolání, vzniká otázka, jak zařízení postupují v situaci, kdy se klientovi nepodařilo úspěšně složit závěrečnou zkoušku na střední škole, přestal být žákem školy a přitom se připravoval na opakování zkoušky. Je zjevné, že nejde o ojedinělou situaci – v uplynulých třech letech se s ní setkala téměř třetina dotázaných. V jejím řešení ale panují rozpory. Většina zařízení umožnila klientovi prodloužit pobyt do termínu opakování zkoušky, tj. období do opakování zkoušky považovala za součást přípravy na budoucí povolání. Pouze 4 % zařízení pobyt ukončila, 5 % sdělilo, že o ukončení v tomto případě požádal sám klient, a 6 % situaci řešilo tím, že klient začal studovat další učební obor, aby nepřestal být studentem.

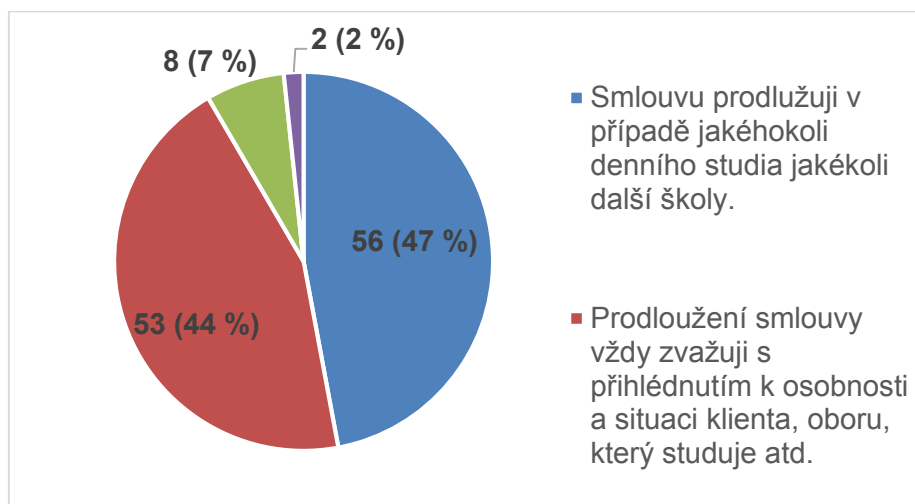
⁷⁴ Graf je vytvořen na základě rekodování volných odpovědí respondentů.

Graf 12: Pokračování dobrovolného pobytu po neúspěšném pokusu o složení závěrečné zkoušky na střední škole (N = 105)



Druhá možná sporná situace může nastat, když chce klient po absolvování jednoho studijního programu pokračovat ve studiu dalšího studijního programu. I zde je patrná nejednotnost praxe zařízení (Graf 13). Necelá polovina dotázaných smlouvu prodlužuje v případě jakéhokoliv denního studia jakékoli další školy, dalších 44 % situaci vyhodnocuje individuálně, vzhledem k osobnosti klienta a oboru, který studoval a hodlá studovat. Pouze necelá desetina uvedla, že smlouvu prodlužuje v případě prohloubení kvalifikace, nikoliv však jejího rozšíření, a zbytek (jen 2 zařízení) smlouvu zásadně neprodlužují.

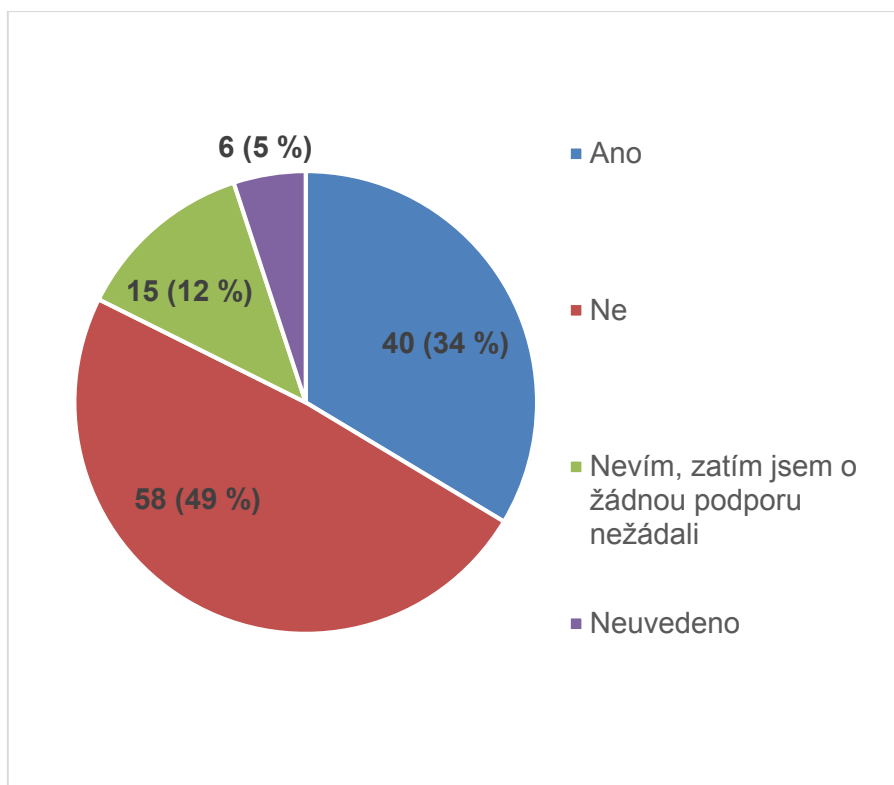
Graf 13: Prodloužení smlouvy v případě, kdy chce klient po absolvování jednoho studijního programu pokračovat ve studiu dalšího studijního programu (N = 119)



F.3.4 Podpora zřizovatelů

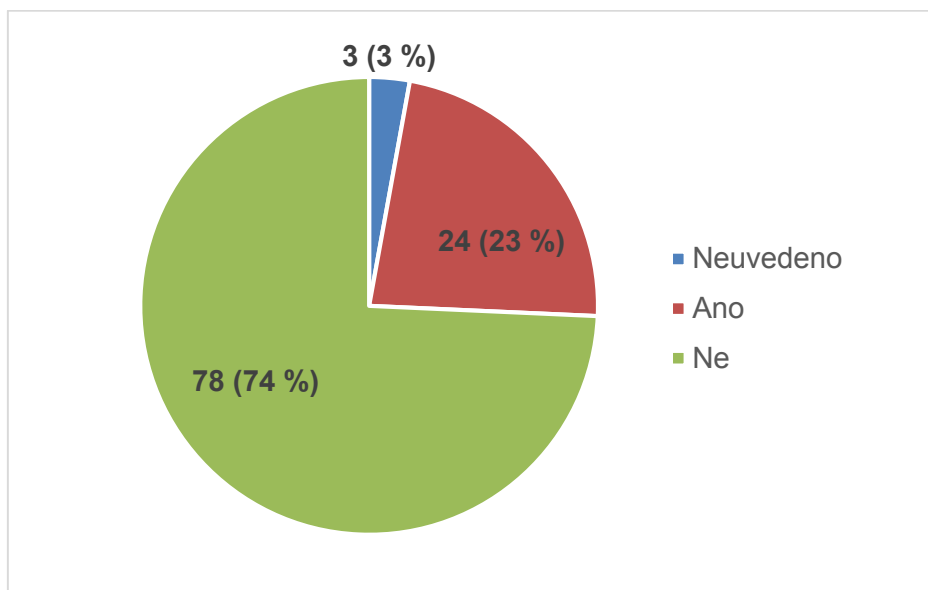
Poslední, čtvrtá část dotazníku se zaměřovala na podporu, kterou zařízeními nabízejícím dobrovolné pobyty poskytuje jejich zřizovatel. Výsledky naznačují, že tato podpora, zda již finanční, nebo formou poradenství, není příliš výrazná. Poradenství nebo metodické pomoci ohledně dobrovolných pobytů se dle vyjádření dotázaných dostává pouze zhruba třetině z nich (Graf 14). Přibližně polovina uvedla, že jim tuto podporu zřizovatel neposkytuje, a více než desetina na otázku nedokázala jednoznačně odpovědět, jelikož o žádnou podporu nežádala.

Graf 14: Podpora zřizovatelů zařízení ve formě poradenství či metodické pomoci ohledně dobrovolných pobytů (N = 119)



Vzhledem k významu smlouvy o dobrovolném pobytu upravující vztahy klienta a zařízení se dotazník specificky zaměřil i na to, zda zřizovatel poskytuje zařízením podporu při jejím koncipování (Graf 15). Kladně odpověděla jen pouze necelá čtvrtina dotázaných; téměř tři čtvrtiny zařízení jsou tedy při přípravě této smlouvy odkázány na sebe (zhruba šestina z nich ale podotkla, že žádnou podporu ani nepožadovala).

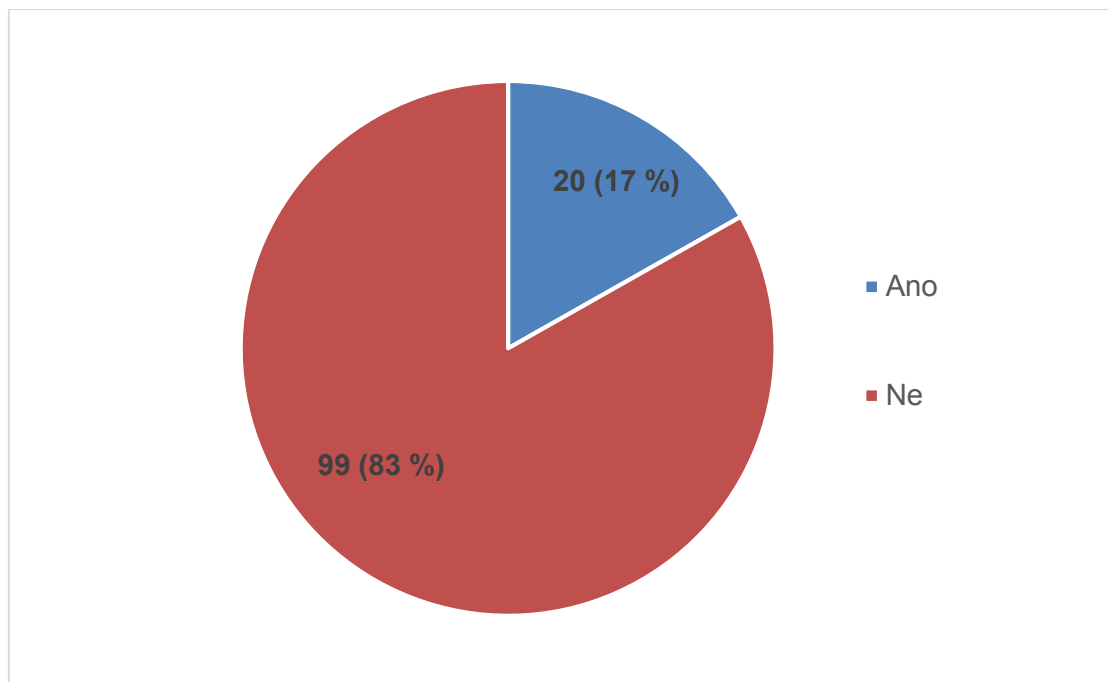
Graf 15: Podíl zařízení, kterým jejich zřizovatel poskytl podporu při koncipování smlouvy o dobrovolném pobytu (N = 105)





Podpora ze strany zřizovatele v oblasti dobrovolných pobytů může mít kromě poradenství a metodického vedení také finanční podobu. Dotazník se konkrétně zaměřil na otázku, zda zařízení v uplynulých třech letech alespoň jednou získala od zřizovatele finanční prostředky na zřizování prostor pro dobrovolné pobyty. I když je zjevné, že tři roky nejsou nikterak dlouhé období, nutno konstatovat, že finanční podporu na tento účel získala pouze necelá pětina dotázaných zařízení (Graf 16).

Graf 16: Podíl zařízení, která v uplynulých třech letech alespoň jednou získala od zřizovatele finanční prostředky na zřizování prostor pro dobrovolné pobyty (N = 119)



F.3.5 Další zjištění

V samotném závěru dotazníku měli respondenti možnost vyjádřit své komentáře nebo návrhy na téma dobrovolných pobytů. Tuto možnost využilo celkem 15 zařízení. Část poznámek se opakovala – šlo o vyzdvihnutí užitečnosti a smysluplnosti dobrovolných pobytů, upozornění na výhody ubytování klientů v areálu zařízení nebo návrh na zavedení následné péče o klienty bezprostředně po ukončení pobytu v zařízení.

Tabulka 1: Další poznámky, komentáře nebo návrhy k tématu dobrovolných pobytů

Dobrovolné pobyty by měly být dětem i nadále umožněny, považujeme je za smysluplné.	3
Záleží na zařízení, jestli má prostory, aby pobyt umožnil. Je lepší, když jsou ubytovací prostory v areálu DD, ale ne v přímé blízkosti ostatních ubytovaných. Tito starší ubytovaní potřebují občas také poradit, pomoci, svěřit se, proto je dobré, když některý z vychovatelů či pracovníků zařízení se dojdou na ubytovaného podívat a pohovořit s ním o jeho potřebách, přáních a tužbách.	2
Návrh: po ukončení pobytu v zařízení chybí následná péče o tyto klienty (zejména u klientů s mentálním postižením). Snažíme se i po propuštění zajistit poradenskou pomoc v běžných činnostech na úřadech, při hledání práce a řešení těžkých životních situací, ale nejsme schopni to zajišťovat soustavně. Pomohly by nějaké	2



prostory, startovací byty, ubytovny s provozním (sociálním pracovníkem).	
Není jasné, zda klienti, kteří vystudovali učební obor E a nyní se chtějí hlásit na studijní obor H, si zvyšují kvalifikaci, či nikoliv. Podle nás ano, ale zřizovateli se to nelíbí.	1
Uvítali bychom diskuzi, a případně i pomoc s koncipováním podmínek dobrovolných pobytů zejména u klientů s poruchami chování, kde jsou vysoce pravděpodobné problémy s porušováním vnitřního řádu zařízení (nebo podmínek smlouvy). Zejména v případě agrese klienta vůči druhému klientovi nebo zaměstnanci, a dále v případě příchodu do zařízení pod vlivem drog (otázka testování, odmítnutí testů). Jde nám o ochranu ostatních klientů.	1
Uvítali bychom metodické vedení či jasné ukotvení v zákoně. Seminář či jiný interaktivní workshop na toto téma.	1
Prodloužit platnost přechodného ustanovení čl. II. bodu 4 zákona č. 333/2012 Sb. i po roce 2017, protože dobrovolné pobyty jsou v našem regionu mimořádně žádané, ačkoli je můžeme brát pouze při volné kapacitě, přednost mají děti se soudním rozhodnutím.	1
Největším problémem je kapacita zařízení. Již nyní jsme plně obsazeni a víme, že v 1. čtvrtletí 2016 budeme mít tři zájemce o dobrovolný pobyt. Ty můžeme realizovat, pokud je v zařízení volná kapacita. Ta ale není. Dle mého názoru by se mělo otázkou cíleně zabývat Ministerstvo práce a sociálních věcí, neboť jemu tato problematika mladých lidí věcně patří.	1
Pokud jsou přídavky na děti poukazovány přímo klientovi, potom by měl zřizovatel tyto finanční prostředky zařízení dofinancovat.	1
Nedostatečná legislativa v této oblasti.	1
Je potřeba mít dostatek odborníků pro krizovou intervenci a dohled ze strany sociálních pracovníků po návratu zpět do rodiny.	1
Možnost zůstat v dětském domově, pokud klient nesloží maturitní zkoušku za podmínek, že si zajistí brigádu (bude se spolupodílet na financování svého pobytu) a bude se připravovat na opakování zkoušky.	1
Vybudování oddělených prostor a speciální podpora dětí na dobrovolném pobytu je žádoucí vzhledem k jejich potřebám.	1
Alternativou dobrovolného pobytu ještě v době trvání obligatorní výchovy by měl projít každý klient v síti náhradní výchovy.	1
Děti je nevyužívají, i když jsou jim nabídnuty.	1

F.3.6 Shrnutí dotazníkové části výzkumu

Z dotazníkového průzkumu mezi zařízeními vyplývá, že mladí lidé mají o dobrovolné pobyty konstantní zájem. Tyto pobyty jsou víceméně dobře dostupné, ale ve více než třetině případů z různých důvodů končí předčasně. Výzkum zároveň poukazuje na vícero oblastí nejednotné praxe.

- S dobrovolnými pobyty mladých lidí má zkušenost velká většina zařízení: v uplynulých třech letech obdrželo alespoň jednu žádost o dobrovolný pobyt zhruba 90 % z nich. Téměř všem žádostem bylo vyhověno, což naznačuje jejich dobrou dostupnost. Počet žádostí i uzavřených smluv je za sledované období konstantní a bez výraznějších změn.



- Dobrovolné pobyty jsou využívány zejména žáky středních škol, ve výrazně menší míře studenty škol vysokých (jde pouze o 3 %).
- Zhruba 40 % dobrovolných pobytů končí předčasně, ať již z rozhodnutí klienta, nebo zařízení. Důvodem předčasného ukončení smlouvy ze strany zařízení je zejména porušování pravidel klientem (uvedlo 79 % dotázaných), ze strany klienta zejména zanechání studia (uvedlo 40 % respondentů) a nedostatek volnosti a možnosti rozhodovat se samostatně (28 %).
- Co se týká podmínek pro pobyt klientů, ve velké většině případů (v 71 % zařízení) nemají vytvořen samostatný prostor a žijí mezi ostatními (nezletilými) klienty.
- Více než dvě třetiny (70 %) zařízení má pro klienty stanovený odlišný režim – zpravidla se jedná o větší volnost při vycházkách a pobytech mimo zařízení, samostatné (vlastní) stravování a samostatné hospodaření s financemi. Pětina zařízení ale uvedla, že mezi režimem klientů a dětí nerozlišuje.
- Zhruba tři čtvrtiny zařízení poučují své klienty o možnosti vznášet ke znění smlouvy o dobrovolném pobytu vlastní návrhy. Téměř všechna zařízení uvedla, že smlouva pokrývá i letní prázdninové měsíce a jiná období prázdnin.
- V oblasti hrazení různých nákladů klientů panuje mezi zařízeními široká shoda, a to především co se týká nákladů na zájmovou či oddechovou činnost a rekreaci. Ohledně nákladů na dopravu na dovolenku panuje nejednotná praxe – klientům je hradí 50 % dotázaných.
- Další nejednotná praxe se týká pokračování dobrovolných pobytů v situaci, kdy klient nesloží závěrečnou zkoušku na střední škole – ze zařízení, která se s touto situací setkala, jich většina klientovi prodloužila pobyt do termínu opakování zkoušky (53 %), ale další část (12 %) pobyt ukončila, a jiná zařízení (19 %) situaci vyřešila tak, že klient začal studovat další obor, aby nepřestal být studentem, a tedy nezaopatřenou osobou (zbylých 16 % uvedlo, že o ukončení pobytu požádal sám klient).
- Zařízení volí odlišný postup i v otázce prodloužení smlouvy v případě, kdy chce klient po absolvování jednoho studijního programu pokračovat ve studiu dalšího studijního programu. Necelá polovina (47 %) prodloužuje smlouvu v případě jakéhokoliv denního studia další školy, 44 % zvažuje prodloužení s přihlédnutím k okolnostem (osobnost a situace klienta, typ oboru apod.), 7 % prodloužuje smlouvu pouze v případě prohloubení, nikoliv však rozšíření kvalifikace, a 2 % dotázaných uvedla, že smlouvu zásadně neprodlužují.
- Pouze necelá polovina zařízení uvedla, že jim zřizovatel poskytuje podporu ve formě poradenství nebo metodické pomoci ohledně dobrovolných pobytů. Pomoc při koncipování smlouvy o dobrovolném pobytu dostala pouze zhruba pětina z nich a jen 17 % získalo od zřizovatele alespoň jednou za uplynulé tři roky finanční prostředky na zřizování prostor pro dobrovolné pobyty.



F.4 Výsledky analýzy smluv o dobrovolném pobytu

F.4.1 Obecná zjištění

Ředitelé **58** zařízení mi současně s vyplněním dotazníku zaslali i vzor své smlouvy o dobrovolném pobytu, proto jsem se mohla věnovat též kvalitě jejich obsahu. Zjistila jsem, že:

- smlouvy lze v mnohých případech charakterizovat jako stručné dokumenty, které svým obsahem připomínají spíše jednostranná prohlášení než dvoustranné právní úkony;
- druhým extrémem jsou obsáhlé texty, které jsou mnohdy jen strohým opisem ustanovení zákona č. 109/2002 Sb.;
- pouze v několika málo smlouvách bylo možné shledat jisté právní prvky, především co se týká používání jednotné terminologie, definování neurčitých pojmů atd.;
- ve smlouvách mnohdy nebyla stanovena konkrétní práva a povinnosti smluvních stran;
- z hlediska postavení klienta chybělo stanovení práv, resp. byly stanoveny pouze povinnosti; připočtu-li k tomu i skutečnost, že byly velmi přísně nastaveny např. výpovědní lhůty, jevíly se smlouvy v některých případech formulované výrazně ve prospěch zařízení, přitom by tomu mělo být, vzhledem ke **zranitelnějšímu postavení klientů**, spíše naopak.

Vzhledem k nízké podpoře zřizovatelů, jak plyne z vyhodnocení dotazníkového šetření, se však nelze nízké kvalitě smluv divit. Zástupci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy na jednání v lednu t. r. přislíbili zpracování **vzorové smlouvy o dobrovolném pobytu**, která by měla být dostupná pro celou síť školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy.

V dalším textu se budu zabývat některými nejrizikovějšími a zároveň nejcitlivějšími místy, které lze ve smlouvách nalézt.

F.4.2 Výpovědní důvody

Pouze ve **3** smlouvách nebyly výpovědní důvody definovány vůbec. Za dobré považuji též to, že v případě možnosti výpovědi klienta se vždy objevovala možnost výpovědi „*bez uvedení důvodu*“ či „*z jakéhokoli důvodu*“.

Co se týká možnosti výpovědi ze strany zařízení, v mnoha smlouvách se objevovaly příliš obecné či vysloveně nevhodné formulace výpovědních důvodů. Mezi obecné výrazy, které smlouvu v této části činí prakticky nepoužitelnou, lze uvést:

- „*porušení vnitřního řádu*“, příp. „*opakované porušení VŘ*“ (výpovědní důvod, který umožňuje smlouvu vypovědět de facto za cokoli, a to i za naprosto banální pochybení; vnitřní řády totiž obsahují směsici více či méně závažných forem nežádoucího chování),
- „*porušení VŘ závažným způsobem*“ (chce-li zařízení takto definovat výpovědní důvod, musí současně alespoň například uvést, jaké formy nežádoucího chování představuje porušení řádu závažným způsobem),



- „porušení pravidel chování či ujednaných podmínek závažným způsobem“ (lze uvést to stejné, co v předchozích příkladech),
- „závažné porušení norem“, „závažné porušení smluvních povinností“, „neplnění smluvních povinností“, „zvlášt hrubé porušení povinností“ (stejný komentář jako v předchozích příkladech),
- „nedodržení ústavního režimu, špatná kázeň“ (opět jde o podobně neurčité, obecné pojmy jako v předchozích příkladech).

Ze zcela nevhodných formulací mohu uvést:

- „nedostatečný prospěch“ (tento důvod nesmí být použit jako výpovědní, protože zákonnou podmínkou pro trvání smlouvy o dobrovolném pobytu je nezaopatřenost klienta, posuzovaná dle příslušných právních předpisů, nikoli studijní výsledky; nadto „nedostatečnost“ prospěchu není ani přesněji definována),
- „dle potřeby“ (absolutně neplatný a nepoužitelný výpovědní důvod),
- „v případě jakéhokoliv porušení pravidel bude zletilý vyloučen ze zařízení“ (obsahově velmi podobný důvod jako v případě „porušení vnitřního řádu zařízení“, jdoucí do ještě absurdnějšího rozměru),
- „závažné provozní důvody“ (provozní důvody nesmí být v žádném případě důvodem pro jednostranné ukončení smlouvy o dobrovolném pobytu; samozřejmě v případě, že by se rušilo celé zařízení jako takové, musel by zřizovatel/ředitel zařízení domluvit pokračování dobrovolného pobytu v jiném zařízení tak, aby byla zajištěna návaznost péče),
- „útěk ze zařízení, nedovolené opuštění skupiny“ (použití tohoto výpovědního důvodu je díky podstatě dobrovolného pobytu velmi sporné, pobyt je totiž založen na tom, že klient nemůže utéci ani nedovoleně opustit skupinu, protože je v zařízení, na rozdíl od nezletilého dítěte, z vlastní vůle; je ale otázkou, jak se zachovat v situaci, kdy klient přestane v zařízení fakticky pobývat, přičemž bude ale nadále studovat, a bude tedy nezaopatřenou osobou),
- „pokud osoba nerespektuje pravidla, může zařízení od smlouvy odstoupit“ (institut odstoupení od smlouvy nelze v případě smlouvy o dobrovolném pobytu použít),
- „podmíněné vyloučení je stanovené nejdéle na dobu 1 roku, a pokud se dopustí osoba v průběhu zkušební lhůty dalšího zaviněného porušení povinností, může být rozhodnuto o jejím vyloučení“ (forma „vyloučení“ není v případě dobrovolného pobytu přípustná; lze tedy uvažovat o systému předchozích výstrah či upozornění s tím, že nebude-li jich klient dbát, bude mu dána výpověď),
- „onemocnění klienta, které se neslučuje s umístěním v DD“ (velmi sporný výpovědní důvod, pro některá onemocnění je pobyt v zařízení zákonem zakázán zcela;⁷⁵ není proto jasné, jaká další onemocnění měl tvůrce smlouvy na mysli).

⁷⁵ Podle § 38 odst. 1 písm. b) zákona č. 109/2002 Sb. se do zařízení nepřijímají děti s psychiatrickým onemocněním: schizofrenie, bipolární porucha, těžké depresivní a úzkostné stavy vyžadující psychiatrickou léčbu. Nutno podotknout, že ustanovení hovoří pouze o „dětech“, nikoli „nezaopatřených osobách“ (tj. dobrovolně pobývajících), nicméně v tomto případě by snad bylo možné překlenout problém použitím analogického výkladu.



Zajímavou formulaci představoval tento text jedné ze smluv: „*pokud osoba poruší podmínky pobytu, které nejsou závažného charakteru, zařízení písemně udělí výtku. Po třech písemných výtkách je možné přejít k výpovědi (pozn. následuje popis celého procesu včetně projednání věci u pedagogické rady). Pokud osoba poruší řád závažným způsobem (alkohol, drogy, distribuce, fyzická či slovní agrese, vyloučení ze školy) je ukončen pobyt bez výtek (i bez projednání s pedagogickou radou)*“. Je dobré, že zařízení v tomto případě umí rozlišovat mezi závažnými způsoby porušení vnitřního řádu a způsoby méně závažnými, na druhou stranu je ale sporné, zda je žádoucí ukončovat smlouvu výpovědí pro tři banálnější porušení vnitřních předpisů. Mám za to, že k tak krajnímu řešení, jako je předčasné ukončení smlouvy o dobrovolném pobytu, by mělo zařízení v zásadě sáhnout pouze v případě skutečně závažných problémů v chování klienta.

F.4.3 Výpovědní doby

Dvacet osm zaslaných smluv (tj. téměř polovina) vůbec nedefinovalo výpovědní doby, ačkoli je to v případě realizace výpovědi nezbytné.⁷⁶

Oblíbeným jevem je **dvoukolejnost** výpovědních dob. Jde o situace, kdy při běžném ukončení smlouvy ze strany zařízení, tedy za nikoli závažnější nežádoucí chování, platí delší výpovědní doba (často v řádu měsíců), zatímco při výpovědi za závažné či hrubé nežádoucí chování je nastavena výpovědní doba výrazně kratší (setkala jsem se s 5, 7, 10 či 14 dny).

Pro klienty velmi vstřícnou formulaci jsem shledala v případě smlouvy, která pro výpověď ze strany zařízení stanovila výpovědní dobu takto: „*ke dni, který si stanoví zletilá osoba*“.

Opět mohu uvést i příklady nejasných, matoucích textů, které činí ustanovení o výpovědní době prakticky nepoužitelné:

- „*neprodleně*“, „*v nejbližší možné době*“ (zcela neurčitě stanovené doby),
- „*dva měsíce, pedagogická rada však může určit jinou lhůtu*“ (doba je sice určena jasně, ale možnost její moderace pedagogickou radou je již tak neurčitá, že by umožňovala ukončit smlouvu výpovědí i s okamžitou platností – k tomu viz dále),
- „*Podmíněně vyloučení je stanovené nejdéle na dobu 1 roku, a pokud se dopustí osoba v průběhu zkušební lhůty dalšího zaviněného porušení povinností, může být rozhodnuto o jejím vyloučení. Pro vyloučení lhůta není stanovena. O vyloučení musí ředitelka rozhodnout do dvou měsíců ode dne, kdy se o skutku dozvěděla, nejpozději do 1 roku.*“ (poněkud matoucí konstrukce, která nejenže kombinuje nepřipustné „vyloučení“ jako formu ukončení smlouvy, ale navíc umožňuje smlouvu ukončit okamžitě – k tomu viz dále).

F.4.4 Okamžité zrušení (ukončení) smlouvy

Dvanáct smluv, do nichž jsem měla možnost nahlédnout, umožňovalo okamžité ukončení smlouvy ze strany zařízení. Smlouvy obsahovaly formulace typu:

⁷⁶ Ustanovení § 166 odst. 2 správního řádu uvádí, že veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen tehdy, jestliže byla dohodnuta výpovědní lhůta. Srov. rovněž např. smlouvu nájemní, kde právo s výpovědními lhůtami zásadně počítá, či smlouvu o ubytování, která rovněž předpokládá použití výpovědních lhůt, resp. umožňuje smlouvu vypovědět bez výpovědní doby pouze v případech, porušuje-li ubytovaný i přes výstrahu hrubě své povinnosti ze smlouvy, anebo dobré mravy (§ 2331 občanského zákoníku).



- „DD si vymíňuje právo okamžitého vyloučení zletilé osoby ze zařízení“,
- „v případě zvláště hrubého porušení VŘ, SŘ nebo smlouvy, bude smlouva zrušena neprodleně (jedná se o šikanu, napadení jiných osob, užívání drog, krádež či úmyslné ničení majetku)“,
- „při závažnějším porušení VŘ může ředitel dohodu okamžitě zrušit“,
- „v případě jakéhokoliv porušení stanovených pravidel včetně neomluvených hodin ve škole může být s okamžitou platností smlouva vypovězena“,
- „prodloužený pobyt může být rozhodnutím ředitelky a pedagogické rady okamžitě zrušen, nebude-li osoba plnit smluvní podmínky“,
- „okamžitá výpověď při zvláště závažném porušení – doručení, osoba má 24 hodin k opuštění zařízení“.

Formát **okamžitého zrušení (ukončení) smlouvy** bez dalšího, kdy klient musí zařízení opustit ať už do několika hodin, či během jednoho dne, případně „okamžitě“, „neprodleně“, „bezodkladně“, „ihned“ atd., je nepřipustný.⁷⁷

Ani klienta s nežádoucím chováním se nelze zbavit tím, že mu zařízení okamžitě zruší smlouvu. Ostatně nežádoucí chování klienta má většinou svůj vývoj (nejde-li o stěží předvídatelné psychiatrické onemocnění), který lze s jistou mírou pravděpodobnosti předvídat nebo min. s ním počítat. Zařízení by tak mělo mít signály směřující k možnému ukončení smlouvy již dříve, a **s předstihem tak pracovat na zajištění dalšího života klienta.**

F.5 Výsledky analýzy vnitřních řádů

Ředitelé **14** zařízení mi zaslali vnitřní řád zařízení (výňatek či celý dokument), který zahrnoval i téma dobrovolných pobytů. Musím zopakovat, že úprava dobrovolných pobytů ve vnitřním řádu zařízení je náležitostí, se kterou právní řád počítá.⁷⁸

Hloubka pozornosti, kterou vnitřní řády dobrovolným pobytům věnují, byla ve zmíněných 14 případech značně rozdílná. Některé vnitřní předpisy podrobně definovaly přesný postup uzavírání smlouvy o dobrovolném pobytu, podmínky ubytování, chod a režim samostatných bytů, opouštění bytů, návštěvy v bytech, kontroly klientů v bytech ze strany personálu zařízení, finanční otázky a hospodaření v bytech atd. Většina ze zaslaných vnitřních řádů však pouze konstatovala možnost uzavření smlouvy, kdy ve skutečnosti šlo o opis několika málo ustanovení zákona č. 109/2002 Sb. Někdy vnitřní řád jen odkazoval na to, že podmínky pobytu stanoví právě smlouva (která se však ukázala jako obsahově strohá). V několika případech měla zařízení vytvořen bytový řád či návštěvní řád bytů sloužících pro klienty, ale tyto dokumenty nebyly součástí vnitřního řádu (alespoň to nebylo patrné).

Musím upozornit, že vnitřní řád by měl obsahovat konkrétní pravidla, která jasně vymezí podmínky dobrovolných pobytů. Nemělo by se jednat jen o strohý opis ustanovení zákona č. 109/2002 Sb., který upravuje základní rámec dobrovolných pobytů. Pravidla by měla

⁷⁷ Zařízení musí postupovat v souladu s § 167 správního řádu, tj. jít cestou zrušení veřejnoprávní smlouvy (viz kapitola D.1.3.).

⁷⁸ příloha k vyhlášce č. 438/2006 Sb. [bod 5. písm. h) vzorového vnitřního řádu]



upravovat nejrizikovější a potenciálně nejkonfliktnější okamžiky života klientů v zařízení. Taková část vnitřního řádu potom může být součástí smlouvy o dobrovolném pobytu nebo na ni může smlouva jen odkazovat s tím, že bude vnitřní řád přístupný klientovi v jeho ubytovacím prostoru.

Na závěr bych ráda uvedla dobré příklady textů, z nichž je patrné, že vnitřní řád pamatuje na konkrétní aspekty života klientů:

- *„Plnoleté nezaopatřené osoby nemají zpravidla vycházky nijak regulovány. Sdělí však vychovateli, kam jdou a kdy se vrátí...“*
- *„Potřebu jakéhokoli dalšího vybavení bytu bude uživatel konzultovat s vedením domova.“*
- *„Uživatel samostatně rozhoduje o tom, kdy bude trávit čas mimo byt.“*
- *„Jsou-li v bytech společné prostory, úklid v nich probíhá dle rozpisu služeb.“*
- *„Návštěvy v bytech jsou možné i přes noc, návštěvy musí respektovat přiměřeně vnitřní řád DD a noční klid. Jejich chování celkově nesmí být v rozporu s dobrými mravy.“*

G. Upozornění a doporučení plynoucí z výzkumného šetření

Zprávu zasílám Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy a všem krajským úřadům, jejichž ředitele žádám o její postoupení vedoucím odborů školství. Současně ministerstvo i krajské úřady žádám, aby jako zřizovatelé školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy postoupili moje závěry ředitelům svých zařízení.

G.1 Upozornění na žádoucí praxi

Upozorňuji zřizovatele, že je nezbytné, aby ve svých školských zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy zajistili, aby:

- jedinou možnou zákonnou **formou** zamítnutí žádosti o dobrovolný pobyt bylo **negativní správní rozhodnutí**;
- jediným zákonným **důvodem** pro možné zamítnutí žádosti o dobrovolný pobyt, požádal-li o něj klient, který je „nezaopatřenou osobou“, byla **nedostatečná kapacita zařízení**;
- smlouvy o dobrovolném pobytu byly **smlouvami veřejnoprávními**, se všemi právními důsledky, které z této skutečnosti plynou;
- pokud se ředitel rozhodne zařízení po dobu prázdnin uzavřít, se postaral také o klienty, kteří v domově pobývají dobrovolně, a to tím, že jim především **zajistí (a uhradí) náhradní ubytování a stravování**.

G.2 Doporučení

Doporučuji zřizovatelům, aby ve svých školských zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy zajistili, aby:



- do smlouvy o dobrovolném pobytu byly zahrnuty **možnosti právní ochrany** klienta, které v případě veřejnoprávních smluv nabízí správní řád (možnost přezkumu souladu smlouvy s právními předpisy, možnosti ochrany v případě ukončení smlouvy ze strany zařízení);
- do smlouvy o dobrovolném pobytu nebyly zahrnuty **studijní výsledky klienta**⁷⁹ jako kritérium umožňující ukončení pobytu (smlouvy) ze strany zařízení;
- do smlouvy o dobrovolném pobytu bylo zahrnuto **hrazení dalších potřeb a nákladů** (§ 2 odst. 9 zákona č. 109/2002 Sb.);
- byl pro klienty vytvořen **koncept samostatného ubytování** s odlišným režimem, než kterému jsou podrobeni klienti umístění v zařízení na základě soudních rozhodnutí;
- byly ve vnitřních řádech zařízení upraveny **podmínky pobytu klientů a jejich režim**, který je odlišný od režimu klientů umístěných v zařízení na základě soudních rozhodnutí.

Dále zřizovatelům doporučuji, aby:

- zajistili pro svá zařízení **maximální metodickou podporu**, která bude obsahovat i pomoc při tvorbě smlouvy o dobrovolném pobytu;
- zajistili pro svá zařízení **finanční podporu**, kterou potřebují především pro vybudování konkrétních forem samostatného ubytování.

G.3 Doporučení Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy

- **předložit novou právní úpravu dobrovolných pobytů** tak, aby reflektovala problémy, kterými se zabývám v této zprávě; především zvážit **změnu konceptu dobrovolných pobytů** tak, aby nebyl postaven na čistě formálním pojetí a striktní smluvní povinnosti zařízení;
- do **konce června 2017** předložit vzorovou smlouvu o dobrovolném pobytu.

H. Závěr

Právní koncept dobrovolných pobytů, jakkoli z hlediska zákona není novým institutem (existuje od počátku platnosti zákona č. 109/2002 Sb.), se za 15 let své existence téměř nezměnil. A nebýt ojedinělého judikátu Nejvyššího soudu, musela bych konstatovat, že se nezměnil vůbec. Zákon stanoví obecný rámec dobrovolného pobytu, nicméně již neupravuje, jak má dobrovolný pobyt a bydlení klientů v zařízeních konkrétně vypadat. Byť lze ze zákona vyčíst, že jedním z hlavních cílů pobytu je studující především materiálně zaopatřit, a tím jim umožnit dostudovat. Systém a praxe školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy nezná jednotnou formu dobrovolného pobytu, chybí jasnější koncept, nejsou vytvořena metodická pravidla, nemluvě o standardech. Každé zařízení a každý zřizovatel si tak vytváří své vlastní formy dobrovolného pobytu, přistoupí-li vůbec

⁷⁹ To samozřejmě neplatí pro klasifikaci „nedostatečně“; mám tím na mysli situace, kdy by si zařízení chtělo stanovit pro uzavření (prodloužení) smlouvy o dobrovolném pobytu určitý klasifikační průměr.



na to, že bude tuto formu pobytu poskytovat; to je sice zákonnou povinností, nicméně ne vždy se vyskytující praxí.

Koncept dobrovolných pobytů by měl, dle mého názoru, spočívat ve vytvoření **smysluplných** podmínek, které dospívajícím, dosud dlouhé roky přivyklým na omezující režim zařízení (ve srovnání s přirozeným rodinným prostředím), umožní poznat a zvládnout zletilostí čerstvě nabytou svobodu. **Cílem dobrovolného pobytu by proto mělo být především vytvoření bezpečného prostoru, z něhož mohou dospívající odcházet a kam se mohou bezpečně vrátet. Prostoru, který jim vytvoří podmínky pro osobnostní dozrávání a osamostatňování, i s možností dělat chyby. Prostoru, kde podporující personál bude dospívající více doprovázet než jen formálně kontrolovat.**

Dobrovolné pobyty představují do jisté míry funkční systém, nepovažuji však za šťastné, že jsou vykonávány v síti zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy. Shledávám jako potřebné, aby byl vytvořen jiný koncept, autonomní systém podpory pro mladé dospělé. Doporučila jsem Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy předložit novou právní úpravu. Nicméně s tím vědomím, že reforma systému péče o ohrožené děti není v současnosti stále vyjasněna.

Brno 28. dubna 2017

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)