



V Brně dne 5. prosince 2022

Sp. zn.: 24/2022/SZD/CB

Č. j.: KVOP-60667/2022

Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky o nedosažení nápravy pochybení zjištěného při systematické návštěvě zařízení Spolku seniorů Mladé Buky, z. s.

Podle § 20 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 21a odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv¹ je ochránce povinen vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, o tom, že **navštívené zařízení neprovedlo opatření k nápravě, k nimž je ochránce vyzval** na základě ustanovení § 21a odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv.

V souladu s výše uvedenými ustanoveními vládu vyrozumívám o tom, že Spolek seniorů Mladé Buky, z. s., IČ 05787696, v obci Mladé Buky 213, 542 23 Mladé Buky (dále také „Spolek“), neprovedl ani po opakované výzvě opatření k nápravě, jehož provedení mu bylo navrženo ve zprávě ze systematické návštěvy tohoto zařízení. Dle uvedeného opatření k nápravě měl Spolek podat žádost o registraci k poskytování sociální služby domova pro seniory, kterou *de facto* poskytuje. **Spolek však registraci odmítá a nadále neoprávněně poskytuje pobytové sociální služby.**

I. Systematická návštěva Spolku seniorů Mladé Buky, z. s.

Jako národní preventivní mechanismus podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání² provádím systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě. Omezení na svobodě může být důsledkem závislosti na poskytované péči, a proto část systematických návštěv provádím také v zařízeních sociálních služeb a v zařízeních, která tyto služby poskytují bez oprávnění. Cílem návštěv je posílení ochrany umístěných osob před špatným zacházením.

Ve dnech 26. a 27. října 2021 realizovala bývalá zástupkyně veřejného ochránce práv Mgr. Monika Šimůnková systematickou návštěvu Spolku. Návštěvu provedli pověřeni zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv. Na šetření se též podílela přizvaná expertka z oboru zdravotnictví, zdravotní sestra a konzultantka České Alzheimerovské společnosti, o. p. s.

II. Zjištění ze systematické návštěvy

Spolek fakticky provozuje zařízení, ve kterém poskytuje péči klientům, zejména seniorům. Nedisponuje však žádným oprávněním k poskytování sociálních či zdravotních služeb, rovněž nedisponuje žádným živnostenským oprávněním. Formálně se jedná pouze

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

2 Vyhlášeného pod č. 78/2006 Sb. m. s.

o spolek,³ jehož členy jsou právě ubytovaní senioři (dále také „klienti“). Statutárním orgánem spolku je jeho prezident, pan Luboš Valenta.

V době systematické návštěvy žilo v zařízení 25 osob převážně v seniorském věku. Všichni klienti měli sníženou soběstačnost z důvodu věku či z důvodu zdravotního stavu (zejména syndromu demence) a jejich situace vyžadovala v různé míře pravidelnou pomoc druhé osoby. Klienti byli v zařízení ubytováni a byla jim poskytována strava. Samotná péče o klienty v době návštěvy (s ohledem na potřebu většiny z nich) zahrnovala mimo jiné i pomoc při úkonech osobní hygieny, včetně výměny inkontinenčních pomůcek, podávání léků, polohování nebo dopomoc při pohybu či u jídla. Spolek klientům rovněž organizoval různé společenské aktivity a pomáhal jim s vyřizováním jejich záležitostí (např. příspěvku na péči apod.).

Péči o seniory Spolek zajišťoval prostřednictvím asistentů sociální péče, se kterými měli klienti uzavřené smlouvy o poskytnutí pomoci.⁴ Všichni klienti měli smlouvy uzavřené se všemi asistenty. Část ošetrovatelské zdravotní péče poskytovala klientům také externí zdravotní služba [REDAKCE]. Zdravotní sestra z této služby docházela do zařízení každý den a péči o klienty trávila několik hodin dopoledne. **Po zbytek dne poskytovali ošetrovatelskou zdravotní péči klientům asistenti sociální péče.**

Co se týká organizace a řízení práce asistentů, dotázaní asistenti uváděli, že se při práci řídí pokyny majitelů zařízení⁵ a pokyny vedoucí asistentů.⁶ Vedoucí asistentů organizovala práci ostatních asistentů (např. určovala rozpis směn či rozvrh aktivizačních činností, které asistenti vykonávali) a kontrolovala ji.

V zařízení platili klienti dva typy plateb. Prvním z nich byl poplatek asistentům za poskytovanou péči, který klienti hradili z přiznaného příspěvku na péči, druhým pak poplatek, který platí Spolku. Příspěvky na péči odevzdávali klienti vedení Spolku, které je následně přerozdělovalo na základě příkazních smluv mezi jednotlivé asistenty v poměru odpracovaných hodin v zařízení v daném měsíci. Vedle příspěvku na péči platili klienti vedení Spolku částku ve výši přibližně 14 000 Kč až 16 000 Kč za měsíc, z čehož přibližně jedna pětina tvořila deposit na stravu a zbývající část byla označována jako členský příspěvek. Tuto částku hradili klienti zpravidla ze starobního důchodu.

Přestože z přístupu zařízení bylo zjevné, že usiluje o zajištění komunitní služby založené na osobních vztazích mezi pečovateli a klienty a klienti v něm byli spokojeni, **odhalila systematická návštěva řadu pochybení, která v souhrnu představují špatné zacházení s klienty.**⁷

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

4 Podle ustanovení § 83 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

5 Jako majitelé jsou klienty i asistenty označováni prezident Spolku, pan Luboš Valenta, a viceprezidentka Spolku, paní Gabriela Valentová.

6 Vedoucí asistentů je v zařízení vedena jako asistentka sociální péče.

7 Špatným zacházením se rozumí jednání, které nerespektuje lidskou důstojnost a dosahuje určitého stupně závažnosti (samo o sobě, nebo při kumulativním účinku jednotlivých zásahů). V zařízeních poskytujících sociální péči může mít špatné zacházení například podobu nezajištění bezpečí, potřebné podpory a péče, nerespektování lidské

Jako nejzávažnější pochybení lze uvést zejména absenci odborných předpokladů pro řádné poskytování péče v takovém rozsahu, v jakém byla při návštěvě zjištěna. Konkrétně se jedná například o poskytování ošetrovatelských zdravotních úkonů laiky bez potřebné kvalifikace (např. péče o tracheostomickou kanylu), o rizikovou práci s léčivými (např. podávání léků laiky, vč. drcení a podávání léků prostřednictvím perkutánní endoskopické gastrostomie a o závažné nedostatky v nutriční péči (mj. absenci nutričního screeningu). Celkově byla péče v zařízení velice intuitivní, nahodilá a nedostatečně dokumentovaná. V zařízení docházelo také k zásahům do práva na soukromí klientů, pochybení byla shledána i v oblasti zajištění bezpečí klientů. Nevyhovující byla rovněž celková finanční odkázanost klientů na poskytovatele a posilování závislosti na poskytované službě.

Ze všech poznatků ze systematické návštěvy vyplynulo, že **Spolek neoprávněně poskytuje takové služby, které odpovídají zákonné definici poskytování pobytové sociální služby domova pro seniory,**⁸ a to jak okruhem klientů a rozsahem poskytované péče, tak i řídicí strukturou či organizací práce asistentů.⁹

Blíže jsou zjištění ze systematické návštěvy popsána v příložené zprávě z návštěvy zařízení.

III. Právní východiska

Pro posouzení situace ve Spolku je na zákonné úrovni důležité následující:

III.1 Povinnost registrace pobytové sociální služby

Sociální služby lze poskytovat pouze na základě oprávnění k poskytování sociálních služeb.¹⁰ Oprávnění je uděleno rozhodnutím krajského úřadu (případně rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí) o registraci. Pro to, aby poskytovatel registraci získal, musí splnit zákonné požadavky.¹¹ Musí například zajistit odbornou způsobilost a bezúhonnost všech fyzických osob, které budou přímo poskytovat sociální služby klientům. Musí také zajistit hygienické, materiální, technické a další podmínky v zařízení. Pokud zákonné požadavky nesplní, nemůže registraci získat.

Registrace je garancí toho, že zařízení poskytuje služby klientům prostřednictvím kvalifikovaného personálu a s odpovídajícím zázemím. V případě, že provozovatel poskytuje sociální službu bez oprávnění, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta až do výše 2 000 000 Kč.¹²

důstojnosti, práva na soukromí, posilování závislosti na poskytované péči, nerespektování sociální autonomie, práva na spoluúčast při rozhodování o léčebném postupu anebo podobu neoprávněného omezení volnosti pohybu.

8 Dle ustanovení § 49 zákona o sociálních službách.

9 Vzhledem k tomu, že Spolek pečuje i o klienty s demencí, lze nadto předpokládat, že těmto klientům poskytuje fakticky i službu domova se zvláštním režimem ve smyslu ustanovení § 50 zákona o sociálních službách.

10 Dle ustanovení § 78 odst. 1 a 2 zákona o sociálních službách.

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

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

III.2 Domov pro seniory

V registrovaných domovech pro seniory jsou poskytovány služby osobám, které mají sníženou soběstačnost zejména z důvodu věku, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby.¹³ Mezi základní činnosti služby domova pro seniory patří: poskytnutí ubytování a stravy, pomoc při zvládnání běžných úkonů péče o vlastní osobu, při osobní hygieně a vytvoření podmínek pro osobní hygienu, zprostředkování kontaktu se společenským prostředím, sociálně terapeutické a aktivizační činnosti a pomoc při uplatňování práv a oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.¹⁴

V registrovaných domovech pro seniory vykonávají odborné činnosti nejčastěji pracovníci v sociálních službách,¹⁵ sociální pracovníci¹⁶ či zdravotničtí pracovníci.¹⁷ Pro výkon všech těchto povolání je nutné, aby jedinci, kteří je chtějí vykonávat, splňovali zákonné požadavky. Zásadní podmínkou je přitom jejich odborná způsobilost, která je vázána na dosažení určitého vzdělání. Například i pracovník v sociálních službách, který vykonává přímou obslužnou péči, musí mít alespoň základní vzdělání a absolvovat akreditovaný kvalifikační kurz. V průběhu zaměstnání pak pracovníci v registrovaných zařízeních musí pokračovat v dalším vzdělávání, kterým si obnovují, upevňují a doplňují kvalifikaci. Stát tak zajišťuje, že o klienty budou pečovat kvalifikované osoby, a nebude tak docházet k ohrožení jejich zdraví či života.

III.3 Asistenti sociální péče

V navštíveném neregistrovaném zařízení však péči poskytovali tzv. asistenti sociální péče,¹⁸ nikoliv profesionální pečující.

Pro výkon činnosti asistenta sociální péče není zákonem vyžadována registrace k poskytování sociálních služeb.¹⁹ Asistentem může být jakákoliv fyzická osoba, která je starší 18 let věku a je zdravotně způsobilá.

Na rozdíl od pracovníků v registrovaných zařízeních zákon o sociálních službách neklade na asistenty sociální péče jakékoliv kvalifikační požadavky, což odpovídá i povaze institutu asistenta sociální péče. Asistenti sociální péče nahradili dříve užívanou zákonnou formulaci "jiná fyzická osoba než blízká". Institut asistenta tedy určitým způsobem specifikuje poskytování péče například "sousedkou/sousedem", "známou/známým" osoby, která péči potřebuje.²⁰ Nejedná se tedy o pečujícího profesionála.

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

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

15 Ve smyslu ustanovení § 116 zákona o sociálních službách.

16 Ve smyslu ustanovení § 109 a násl. zákona o sociálních službách.

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

18 Ve smyslu ustanovení § 83 zákona o sociálních službách.

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

20 JANEČKOVÁ E., MACH P. Zákon o sociálních službách. Komentář. § 83. In: ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2000–2001 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 14. 11. 2022].

Je rovněž nutné zdůraznit, že asistent sociální péče představuje institut, který má umožnit poskytování pomoci a péče v přirozeném sociálním prostředí klienta (typicky u něj doma), nikoliv nahrazovat personál v pobytovém zařízení sociálních služeb. Stejného názoru je i Ministerstvo práce a sociálních věcí.²¹

Dle ustanovení § 83 odst. 3 zákona o sociálních službách je asistent sociální péče povinen poskytovat pomoc osobně a s osobou, které poskytuje pomoc, uzavřít písemnou smlouvu o poskytnutí pomoci. Pokud by poskytoval pomoc bez uzavření smlouvy, dopouštěl by se přestupku a vystavoval se riziku pokuty do výše 20 000 Kč.²²

IV. Pochybení zařízení

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

Toto pochybení je nadto nutno vnímat v rámci obecných právních principů mířících na zneužití dobré víry, zejména zásady zákazu zneužití práva²³ a zásady, že nikdo nemůže mít prospěch ze své vlastní nepoctivosti.²⁴

IV.1 Faktické naplnění znaků domova pro seniory

Formálně je organizace pouze spolkem,²⁵ materiálně však činnost zařízení naplňuje veškeré definiční znaky sociální služby domova pro seniory.²⁶

Definiční znaky domova pro seniory jsou naplněny jak okruhem osob, kterým jsou služby v zařízení poskytovány,²⁷ tak i okruhem činností, které jsou v zařízení vykonávány.²⁸

Cílovou skupinou Spolku jsou především senioři, kteří mají sníženou soběstačnost právě z důvodu věku, případně kvůli zdravotnímu stavu (zejména syndromu demence), a jejich situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby.

Okruh poskytovaných služeb rovněž odpovídá okruhu činností domova pro seniory. Seniorům je v zařízení poskytována strava a ubytování, jakož i pomoc při zvládnutí běžných úkonů péče o vlastní osobu a dopomoc při osobní hygieně. Spolek seniorům také zprostředkovává kontakt se společenským prostředím a sociálně terapeutické a aktivizační

21 Ministerstvo práce a sociálních věcí. Asistent sociální péče. In: MPSV.cz [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/asistent-socialni-pece>. [cit. 14. 11. 2022].

22 Dle ustanovení § 106 odst. 4 zákona o sociálních službách.

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

24 Dle ustanovení § 6 odst. 2 občanského zákoníku.

25 Ve smyslu ustanovení § 214 a násl. občanského zákoníku.

26 Dle ustanovení § 49 zákona o sociálních službách.

27 Ve smyslu ustanovení § 49 odst. 1 zákona o sociálních službách.

28 Ve smyslu ustanovení § 49 odst. 2 zákona o sociálních službách.

činnosti, a to například tím, že pořádá pro seniory společenské a kulturní akce. Spolek poskytuje seniorům rovněž pomoc při uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.

Spolek tedy poskytuje služby odpovídající domovu pro seniory. Nadto, vzhledem k tomu, že Spolek pečuje i o klienty s demencí, lze předpokládat, že těmto klientům poskytuje fakticky i službu domova se zvláštním režimem.²⁹

IV.2 Organizace činnosti asistentů sociální péče

Dle zákona o sociálních službách vzniká vztah mezi klientem a asistentem sociální péče na základě uzavřené smlouvy.³⁰ Jedná se tedy o smluvní vztah *inter partes* mezi osobou, které je péče poskytována, a asistentem sociální péče. Osoba, které je péče poskytována, vystupuje ve smluvním vztahu jako objednavatel, který poptává pomoc asistenta v určitých oblastech svého života. Právě osoba, které je poskytována péče, je tím, kdo určuje obsah pomoci, její četnost i trvání.

V případě Spolku však dle mých poznatků obsah poskytované péče fakticky neurčují senioři jakožto objednatelé pomoci, nýbrž vedení zařízení. Ze sdělení prezidenta, viceprezidentky i asistentek sociální péče vyplývá, že zařízení vykazuje následující organizační strukturu.

Vedení zařízení tvoří pan Luboš Valenta a paní Gabriela Valentová, prezident a viceprezidentka Spolku, kteří fakticky řídí zařízení, provádí sociální šetření a rozhodují o přijetí nového klienta apod. Vedení zařízení také vybavuje asistenty pracovními pomůckami, jako jsou ochranné rukavice, ústenky, čisticí prostředky, pomůcky pro úklid atd.

Majitelům zařízení je podřízena vedoucí asistentů sociální péče. V zařízení je vedena jako asistentka a má uzavřeny smlouvy o poskytnutí pomoci se všemi klienty zařízení. Náplní její práce je vedení ostatních asistentů a kontrola jejich práce. Určuje například rozpis směn i rozvrh aktivizačních činností. Podílí se také na výběru nových asistentů a následně je zaškoluje. Podílí se na šetření předcházejícím přijetí klienta do zařízení a také poskytuje klientům přímou péči.

Přímou péči poskytují klientům především asistenti sociální péče. V době systematické návštěvy jich působilo v zařízení osm. **Asistenti uváděli, že se při výkonu práce řídí pokyny vedoucí asistentů a majitelů zařízení.**

Do zařízení dochází také zdravotní sestra z externí domácí zdravotní péče, která je registrovaným poskytovatelem zdravotních služeb. Zdravotní sestra stojí mimo shora řízenou strukturu „zaměstnanců“. Klientům zajišťuje zdravotní úkony ve spolupráci s lékaři, ke kterým jsou při nástupu klienti registrováni.

Na základě popsané praxe lze konstatovat, že klienti nevystupují ve vztahu k asistentům jako objednatelé péče, kteří by určovali obsah poskytované péče. Asistenty si klienti sami nevybírají, nemohou ani ovlivnit, kteří z již přijatých asistentů se o ně budou v průběhu dne starat. O klienty asistenti nepečují v jejich přirozeném sociálním prostředí, ale až v malém,

29 Ve smyslu ustanovení § 50 zákona o sociálních službách.

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

tak institucionalizovaném zařízení, ve kterém je jasně daná řídicí struktura, která odpovídá tomu, že asistenti vykonávají závislou práci. „Zaměstnavatel“ fakticky rozhoduje o vzniku i zániku pracovněprávního vztahu, rovněž rozhoduje i o náplni práce, neboť prostřednictvím vedoucí asistentů zadává pracovníkům úkoly, jejichž vykonání rovněž kontroluje, pracovníky také vybavuje pracovními pomůckami. Praxe v zařízení tak neodpovídá účelu institutu asistenta sociální péče, ale výkonu závislé práce tak, jak je tomu v zařízeních sociálních služeb.

IV.3 Dílčí závěr – pochybení zařízení

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

V. Navrhovaná opatření k nápravě

Vzhledem k tomu, že Spolek poskytoval pobytovou sociální službu bez oprávnění, **byl základním opatřením k nápravě požadavek, aby do tří měsíců od doručení zprávy z návštěvy Spolek zažádal o registraci, která jej bude opravňovat k poskytování sociální služby domova pro seniory či domova se zvláštním režimem.**

VI. Vyjádření zařízení

Prezident Spolku na zprávu ze systematické návštěvy reagoval a přislíbil přijetí některých doporučení ze zprávy. **Posouzení charakteru své činnosti jako poskytování pobytové sociální služby však opakovaně odmítl.**

Prezident Spolku má za to, že provozuje spolek s dovoleným předmětem činnosti, který nepodléhá povinnosti registrace.³¹ Uvádí, že Spolek „je výrazem spolčovacího práva“ jeho členů. Dle sdělení prezidenta je podstatou Spolku sdílené bydlení seniorů s domácí péčí. Péči v zařízení přitom opakovaně přirovnává k péči, kterou by klienti měli v domácím prostředí.

Ve svém vyjádření poukazuje prezident Spolku také na probíhající soudní spor. Ten vznikl na podkladu toho, že Krajský úřad Královéhradeckého kraje realizoval v roce 2018 kontrolu v zařízení Spolku, na základě které poté rozhodl o spáchání přestupku neoprávněného poskytování sociální služby.³² Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) následně zamítlo odvolání Spolku. Proti rozhodnutí MPSV se Spolek bránil žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který žalobu zamítl. V současné chvíli řeší spor Nejvyšší správní soud.³³

Prezident Spolku odmítá právní názor krajského úřadu, MPSV, krajského soudu i ochránce a opakovaně uvádí, že pro něj bude závazné pouze rozhodnutí Nejvyššího správního soudu,

31 Ve smyslu ustanovení § 78 zákona o sociálních službách.

32 Ve smyslu ustanovení § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách.

33 Nejvyšší správní soud eviduje spor pod sp. zn. 4 Ads 16/2021.

případně Ústavního soudu. Do jejich rozhodnutí považuje podání žádosti o registraci za předčasné.

VII. Hodnocení vyjádření zařízení

VII.1 Argumentace spolkovým právem

Nikterak nepopírám základní práva daná Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), zejména ta plynoucí z ustanovení čl. 20 a čl. 27 Listiny. Argumentace Spolku tzv. „spolčovacím právem“ však není přiléhavá.

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

Zprvé již bylo dostatečně vysvětleno, že Spolek materiálně není spolkem a jeho činnost není činností spolkovou. Ve všeobecné perspektivě spolek představuje „*produkt dobrovolného a svobodného rozhodnutí osob*“, jež se sdružily za jiným než podnikatelským účelem.³⁴ Nelze přijmout argumentaci prezidenta Spolku o tom, že se jedná o pouhou spolkovou činnost vykonávanou v mezích zákona, jelikož Spolek je právnickou osobou a stejně jako každá jiná osoba nemůže jednat *contra legem*.

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

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

Zadruhé je nutno charakterizovat samotné sdružovací právo. Toto právo není samoučelné a je velmi silně spjato se svobodou projevu (proto se také označuje jako tzv. komunikační základní právo).³⁷ Zásadním znakem sdružovacího práva je to, že dává svým členům prostor a hlas k tomu, aby mohli prosadit svůj názor.³⁸ Rozsah tohoto práva není libovolný, do jeho rámce například nespadá jakékoli přání či snaha být v přítomnosti jiných osob nebo stýkat

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

35 WAGNEROVÁ E. et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář k čl. 20*. In: ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2012, Wolters Kluwer ČR, a. s., ISBN: 978-80-7357-750-6 [cit. 14. 11. 2022].

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

37 WAGNEROVÁ, *op. cit.*, 2012.

38 *Ibid.*

se s jinými lidmi.³⁹ Vzhledem k tomu, že v daném případě nelze najít propojení se svobodou projevu a reálné prosazování idejí a názorů klientů-seniorů je více než sporné, je očividné, že činnost Spolku neodpovídá charakteristickým znakům tohoto práva.

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

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

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

Toto právo totiž míří typicky na odbory a zaměstnavatelské svazy⁴¹ a týká se zejména prostoru regulace pracovního života.⁴² Zároveň jsou hospodářské a sociální zájmy spjaty se statutem osoby na pracovním trhu.⁴³ Je tudíž zcela bez jakýchkoli pochybností, že povaha Spolku a jím sledované zájmy se podstatně liší od těch presumovaných v ustanovení čl. 27 Listiny, a toto právo v dané věci proto rovněž není relevantní.

VII.2 Paralela s domácí péčí

Nelze přijmout ani argument prezidenta Spolku, kdy péči v zařízení opakovaně přirovnává k péči doma a dovozuje z toho oprávněnost svého jednání. Paralela s poskytováním domácí péče je dle mého názoru nesprávná, oproti domácí péči má zařízení, které Spolek provozuje, výrazné institucionální charakteristiky.

Dále uvádím pouze část příkladů, pro které přirovnání k péči v domácím prostředí nepovažuji za správné. V zařízení Spolku přijímá péči v jednom objektu mnohonásobně více osob než při domácí péči; v péči o klienta se střídá více pečujících, než by o něj pečovalo v domácím prostředí, pečující navíc poskytují péči ve směnném provozu, což rovněž odpovídá poskytování péče v zařízeních sociálních služeb, nikoliv doma; péče o více osob na jednom místě na sebe navíc klade vyšší nároky (např. hygienické) a nese i vyšší rizika

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

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

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

42 WAGNEROVÁ E. et al. Listina základních práv a svobod. Komentář k čl. 27. In: ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2012, Wolters Kluwer ČR, a. s., ISBN: 978-80-7357-750-6 [cit. 14. 11. 2022].

43 *Ibid.*

(např. záměny léků) než domácí péče, ve které je zpravidla pečováno o jednu osobu nebo pouze o několik málo osob.

Na rozdíl od péče v domácím prostředí klienti také sdílí prostory svého obydlí (pokoje, koupelny, společenské prostory apod.) a vybavení zařízení s dalšími spolubydlíci, které před příchodem do zařízení neznali, nejedná se tedy o pokračování života v původních sociálních vazbách. Své spolubydlíci si klienti nemohou ani zcela svobodně zvolit.

Poskytování pobytové sociální služby odpovídá například i institucionální charakter stravování, kdy je klientům podáváno jídlo podle předem stanoveného jídelníčku z centrální kuchyně, skupinově a v předem stanovené časy. Stejně tak úkony péče odpovídají poskytování péče v pobytovém zařízení (např. koupele dle týdenních rozpisů). I společenský život klientů, kdy se jejich program sestává zejména z kolektivních aktivit, odpovídá charakteru programu pobytových sociálních služeb.

Ačkoliv by bylo možné jmenovat další dílčí rozdíly mezi domácí péčí, ke které prezident Spolku činnost přirovnává, a faktickým stavem Spolkem poskytované péče, zásadní pro komplexní posouzení charakteru služby je, že Spolek materiálně svou činností naplňuje znaky pobytové sociální služby domova pro seniory, jak bylo již popsáno výše.

VIII. Rizika provozování neregistrovaného domova pro seniory

Obyvateli tohoto zařízení jsou senioři, někteří s dalšími onemocněními. Patří tak k vysoce zranitelné části populace. Tím, že Spolek poskytuje službu domova pro seniory bez registrace, vystavuje klienty násobně vyšším rizikům, než jaká by jim hrozila v registrovaných zařízeních. To samozřejmě neplatí pouze pro tento Spolek, ale obecně pro všechna zařízení, která poskytují pobytové sociální služby bez oprávnění. Oproti registrovanému zařízení nemají senioři v neregistrovaném zařízení prakticky žádné právní záruky toho, že budou v zařízení v bezpečí a bude o ně dobře postaráno.

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

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

V neregistrovaných zařízeních je rovněž ohrožena majetková situace klientů. Na úhrady v registrovaných zařízeních se vztahují určitá pravidla. Například klientům po zaplacení za ubytování a stravu musí zůstat alespoň 15 % jejich příjmu a úhrada za péči může být

maximálně ve výši přiznaného příspěvku na péči.⁴⁴ Pro neregistrovaná zařízení ale žádná pravidla neplatí, ta stanovují zařízení sama. Platby tak nijak nereflktují finanční situaci klientů. Jejich pravidla jsou často nesrozumitelná či nejasná, mnohdy klient odevzdává veškerý svůj příjem. Problematické je i využívání příspěvku na péči k úhradě služeb. Pokud jej klient odevzdává neregistrovanému zařízení v rozporu se zákonem, může mu být odebrán. Bez takto významného příjmu se však klient může snadno ocitnout bez jakékoliv pomoci, neboť nebude moci za poskytované služby platit.

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

Hrozby neregistrovaných zařízení podtrhla i pandemická situace. Do registrovaných zařízení proudila v uplynulém období materiální pomoc ze strany státu. Jejich klienti byli například také prioritizovanou skupinou pro vakcinaci. Ačkoliv jsou klienti neregistrovaných zařízení přinejmenším stejně zranitelní jako klienti v těch registrovaných, nemohlo se jim této pomoci dostat, neboť se provozovatelé jejich domovů před státem skrývají.⁴⁵

Neregistrovaná zařízení se pohybují mimo zákonný rámec provozování zařízení pečujících o zranitelné osoby. Z výše uvedeného vyplývá, že poskytování péče v takových zařízeních s sebou nese vysoké riziko špatného zacházení, případně v nich vznikají velmi rizikové podmínky, které mohou hranici špatného zacházení snadno překročit.

IX. Úkol státu chránit osoby před špatným zacházením

Povinnost státu přijmout dostatečně efektivní opatření, která mají zajistit jednotlivcům nacházejícím se v jeho jurisdikci, aby nebyli vystaveni mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení, a to včetně zacházení ze strany soukromých osob,⁴⁶ vyplývá z ustanovení čl. 3 ve spojení s čl. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.⁴⁷ Povinností státu je špatnému zacházení předcházet (zakotvením právního a administrativního rámce pro citlivé činnosti, jako je například poskytování zdravotních a sociálních služeb, a také nastavením kontroly). Dále je povinností státu účinné odrazení od špatného zacházení a jeho účinné vyšetřování.⁴⁸

V praxi se však ukazuje, že efektivita státu vyhledávat a sankcionovat činnosti neregistrovaných zařízení není vysoká. Již moji předchůdci dlouhodobě upozorňovali

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

45 Podotýkám, že sám prezident Spolku popisoval obtíže při zajištění ochranných prostředků či mobilního testovacího týmu v době pandemie.

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

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

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

na problematiku neregistrovaných zařízení,⁴⁹ přesto však nyní v České republice působí na desítky těchto zařízení.⁵⁰

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

Stát dle mého selhává i ve vyhledávání neregistrovaných zařízení. Jejich provozovatele tak mnoho neodrazuje od nelegálního poskytování sociálních služeb. Nástroje k vyhledávání neregistrovaných zařízení zákonodárce doposud svěruje krajským úřadům, které mohou také neoprávněné poskytování sociálních služeb sankcionovat. Má bývalá zástupkyně se na konci roku 2020 dotazovala krajských úřadů právě na problematiku neregistrovaných zařízení. Z odpovědí krajských úřadů vyplynulo, že mnohé z nich nemají žádné povědomí o činnosti neregistrovaných zařízení na území svých krajů a ty, které určité povědomí mají, tak pouze o jednotkách případů. V praxi přitom krajské úřady při kontrolní činnosti mnohdy naráží na vlastní nedostatečné personální a materiální kapacity. **Považuji proto za nutné, aby vláda učinila kroky k podpoře kontrolní a sankční činnosti ve vztahu k neregistrovaným zařízením sociálních služeb.**

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

X. Shrnutí

Spolek seniorů Mladé Buky, z. s., i přes opakované výzvy odmítá provést opatření k nápravě a legalizovat svou činnost, proto plním svou povinnost vyrozumět vládu České republiky podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv.

Vyrozumění vládě předkládám pro informaci.

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(vyrozumění je opatřeno elektronickým podpisem)

49 Což dokládá i souhrnná zpráva ze systematických návštěv neregistrovaných zařízení veřejného ochránce práv. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/SZ-Neregistrovana_web.pdf [cit. 14. 11. 2022].

50 Uvedené potvrzuje i důvodová zpráva novely zákona o sociálních službách, sněmovní tisk 1144/0, část č. 1/4, která v obecné části, písm. F uvádí, že v ČR působí odhadem 70 takovýchto zařízení. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1144&CT1=0> [cit. 14. 11. 2022].

Přílohy

Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 28. března 2022, sp. zn. NZ 45/2021, č. j. KVOP-6755/2022

Odpověď Spolku ze dne 19. dubna 2022

Výzva zařízení ze dne 2. června 2022, sp. zn. NZ 45/2021, č. j. KVOP-30072/2022

Odpověď Spolku ze dne 30. června 2022