

Zvláštní režim a zásah do základních práv a svobod

Dle ustanovení § 50 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, (dále ZSS) je režim v domovech se zvláštním režimem přizpůsoben specifickým potřebám uživatelů. Zákon ale nespecifikuje, v čem zvláštní režim spočívá. Poskytovatel může mít dojem, že ho zákonodárce ponechal na holičkách. Sám si musí odpovědět na otázku, v čem by onen zvláštní režim mohl a měl spočívat. Zpravidla neujde ani otázce, zda režimová opatření, která používá či chce používat, nezasahují do základních práv a svobod uživatelů. Jsou ale taková režimová opatření vůbec přípustná?

Prvním východiskem je zásada používat režimová opatření jen tehdy, kdy je to nezbytné, což může přinést i nutnost zohledňovat specifika jednotlivých uživatelů – tedy nepoužívat režimová opatření plošně a bez dalšího. Režimová opatření musí být šita na míru cílové skupině, které je služba zařízení určena (zákonná definice služby neobsahuje homogenní skupinu osob: osoby s chronickým duševním onemocněním, závislé na návykových látkách a osoby trpícím syndromem demence). Z praktického hlediska si dovolím v tomto článku zúžit problematiku režimových opatření na osoby se závislostí na návykových látkách. A propracovat se k odpovědi na otázku, zda lze s cílem omezit porušování pravidel kolektivního soužití zakázat držení či konzumaci alkoholu v zařízení a používat tester na alkohol.

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

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

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

V rámci rozsahu služby je potřeba specifikovat základní činnosti, které bude konkrétní uživatel od zařízení „odebírat“. Zvláště sociálně terapeutické a aktivizační činnosti, typicky nácvik a upevňování psychických a sociálních schopností a dovedností, představují to zásadní a jedinečné, co poskytuje právě domov se

zvláštním režimem osobám se závislostí. Lze jistě považovat za přirozené, že z určitého osobního cíle bude vyplývat i určitá míra zapojení uživatele, například do terapeutických programů a režimu dne.

Specifika stanovená na smluvní rovině (osobní cíl, rozsah služby) jsou dále rozvíjena v **individuálním plánu**, což je další klíčový nástroj, s významným přesahem do režimu. Individuální plán, vycházející ze smluvního ujednání, má na smluvní princip navazovat. Pokud pak obsahuje určitá individualizovaná režimová opatření, na nichž se uživatel s poskytovatelem dohodne, lze je považovat za možná a legální. Tento postup není cizí poskytovatelům, kteří zohledňují při poskytování služby faktor rizika.

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

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

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

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

jinými základními právy či svobodami, je třeba posuzovat účel (cíle) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž **měřítlem pro toto posouzení musí být zásada proporcionality** (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Tato obecná zásada zahrnuje tři kritéria posuzování přípustnosti zásahu:

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

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

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

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

Na základě výše uvedeného je přípustné, aby domov ve vnitřních pravidlech zakázal konzumaci alkoholu v domově klientům, kteří jsou přijati právě z důvodu závislosti na alkoholu. Je však nutno si položit otázkou, jakou sankci, s ohledem na základní zásady poskytování sociálních služeb, lze za porušení tohoto pravidla uložit. Zásadní a definitivní sankcí je výpověď smlouvy, tedy uplatnění výpovědního důvodu předem stanoveného ve smlouvě. Z toho, že poskytovatel služby domov se zvláštním režimem nemůže odmítnout zájemce, „jehož chování by z důvodu duševní poruchy závažným způsobem narušovalo kolektivní soužití“ (ust. § 36 vyhlášky č. 505/2006 Sb.), lze dovodit, že porušení vnitřního řádu či maření poskytování služby s ohledem

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

na stanovený osobní cíl nelze sankcionovat výpovědí smlouvy, pokud nedosáhne intenzity vyšší, než je cit. ustanovením uvedena (tj. znemožnění kolektivního soužití). Je na místě požadovat po poskytovateli sociální služby, aby již při stanovování osobního cíle upravit i důsledky jeho bojkotování uživatelem (například uplatněním režimového omezení) a výpovědní důvody nastavil realisticky, s přihlédnutím k účelu sociální služby určené lidem, kteří mají problémy s alkoholem. Z výše uvedených důvodů lze dospět k závěru, že není možný absolutní zákaz konzumace alkoholu pro uživatele služby. Uživatelé vyhledali službu právě proto, že opakovaně selhávají a svůj život bez pomoci a podpory sami nevládají.

Téma testování na alkohol bylo na půdě Kanceláře veřejného ochránce práv diskutováno na setkání s inspektory kvality v roce 2010 (ovšem v souvislosti s jinou sociální službou).³ Nabízím při této příležitosti učiněný závěr: Odůvodněné testování je možným a legálním řešením v případě, že je uplatňováno nikoli plošně, ale pouze u osob, které svým chováním vzbudí podezření na opilost, a to nikoli s nulovou tolerancí, nýbrž se stanoveným rozmezím. Oprávnění personálu vyžadovat součinnost při testování je třeba zakotvit například ve vnitřních pravidlech (spolu s pravidly postupu při něm).

V případě, že zařízení přistoupí k používání režimových opatření a bude respektovat základní zásady § 2 odst. 2 ZSS ve spojení se zásadou proporcionality a principem vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti, nemusí absence specifikace zvláštního režimu v ZSS představovat problém. Naopak. Poskytovatel je nepřímo veden k tomu, aby důkladně zvažoval, zda je nezbytné k režimovým opatřením přistoupit. A to i tehdy, kdy by zasahovala do základních práv a svobod uživatele.

Mgr. Ladislav Tomeček

³ Podrobnější komentář zápis z Kulatého stolu s inspektory poskytování sociálních služeb ze dne 29. 3. 2010, http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2010/kulaty_stul_socialni_sluzby_2010.pdf.