

PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST PŘI POSKYTOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

LEGAL LIABILITY IN THE PROVISION OF SOCIAL SERVICES

Michal Vítek¹

Abstrakt

Příspěvek se zabývá problematikou právní odpovědnosti při poskytování sociálních služeb, a to zejména s akcentem na soukromoprávní odpovědnost a v praktické části na otázku právního povědomí jednotlivých poskytovatelů ohledně odpovědnostních vztahů. Příspěvek se snaží charakterizovat specifika odpovědnosti při poskytování sociálních služeb oproti obecným druhům právní odpovědnosti. Článek poukazuje na závěry vybrané judikatury objasňující konkrétní rozsah odpovědnosti poskytovatele sociálních služeb. Doprovodný výzkum je zaměřen zejména na problematiku praktické zkušenosti s tématem právní odpovědnosti a uplatněním nároků z právní odpovědnosti vůči poskytovateli sociálních služeb a právního povědomí poskytovatelů sociálních služeb v dané oblasti. Z výzkumu vyplývá spíše okrajová zkušenost s případy skutečného uplatnění odpovědnosti za újmu při poskytování sociální služby (92 % respondentů se nesetkalo), ovšem současně také poměrně nízké právní povědomí v dané oblasti (cca 52 % respondentů nepovažuje za jasný obsah právní úpravy v oblasti odpovědnostních vztahů a cca 44 % respondentů uvedlo, že jejich zaměstnanci nejsou školeni pro oblast odpovědnostních vztahů). Lze tak shrnout, že stav právního povědomí v oblasti možných zásahů do osobnostních práv klientů či jiného způsobení újmy na straně klientů není u poskytovatelů sociálních služeb dostatečný.

Klíčová slova

právní odpovědnost, sociální služby, odpovědnost za škodu, lege artis, náhrada škody, právní povědomí, důkazní břemeno, prevenční povinnost

¹ Ústav veřejné správy a sociální politiky, Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě

Abstract

The article deals with the topic of legal responsibility in the provision of social services, particularly with an emphasis on private liability and, in its practical part, on the issue of legal awareness of individual providers regarding liability matters. The paper aims to characterize the specifics of the legal responsibility with provision of social services as opposed to general types of legal responsibility. The article points to the conclusion of selected judicial decisions clarifying the specific scope of the provider's responsibility. The accompanying research focuses mainly on the issue of practical experience with the topic of legal liability and the exercise of claims from legal liability against a social service provider and the legal awareness of social service providers in the given area. The research shows rather marginal experience with cases of actual exercise of liability for damage in the provision of social services (92% of respondents have not encountered this), but at the same time also relatively low legal awareness in the given area (approx. 52% of respondents do not consider the content of the legal regulation in the area of liability relations to be clear and approx. 44% of respondents stated that their employees are not briefed in the area of liability relations). It can be summarized that the state of legal awareness in the area of possible interference with the personal rights of clients or other damage caused to clients is not sufficient among social service providers.

Keywords

legal liability, social services, liability for damages, lege artis, damages, legal awareness, burden of proof, prevention duty

1 ÚVOD

Téma právní odpovědnosti je ze své podstaty širokým tématem pokrývajícím několik právních odvětví, přičemž poskytování sociálních služeb se týká prakticky všechny její formy, jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní (občanskoprávní). Role odpovědnosti je v právní realitě nezastupitelná a projevuje se zejména v tom, že stanoví míru dovoleného a přispívá k heteronomnímu stavu ve společnosti, a to zejména prostřednictvím nároků na náhradu újmy v oblasti soukromého práva, které mají sloužit k vyvažování negativních zásahů do právní sféry jednotlivých osob. Velmi podstatným znakem právní odpovědnosti je také její prevenční funkce. Aby však fungovala řádně, musí být založena na dostatečném povědomí o jejím obsahu a aplikaci i na odpovídající žalobní kultuře² a s ní

² Pojmem „žalobní kultury“ autor rozumí ochotu a schopnost osob dotčených určitým protiprávním zásahem dostatečně kvalifikovaným a nikoliv šikanózním způsobem uplatňovat soudní cestou své nároky z takových zásahů.

související soudní rozhodovací praxí. Není z pohledu autora natolik významné, zda právní odpovědnost spočívá v povinnosti splnění určité povinnosti či sekundární odpovědnosti v důsledku nesplnění (Dvořák et al., 2016, s. 356 a násl.). Pojem právní odpovědnosti se v obecné představě vžil jako povědomí o možném následku protiprávního chování (ať již v důsledku porušení smlouvy či zákona), bez ohledu na charakter právní povinnosti, jejíž porušení ke vzniku odpovědnosti vede.

Příspěvek se nadále věnuje převážně odpovědnosti soukromoprávní s občasnými přesahy do odpovědnosti veřejnoprávní, která tvoří samostatnou a velice širokou kapitolu, byť vnímanou pohledem širší veřejnosti i provozovatelů jako prioritní.³ Takovým způsobem je veden také související výzkum, který je zaměřen zejména na aspekty právního povědomí v oblasti právní odpovědnosti mezi poskytovateli sociálních služeb a na shrnutí dosavadních zkušeností jednotlivých poskytovatelů v této oblasti.

2 PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST V SOUKROMOPRÁVNÍM VÝZNAMU

Vnímání postavení jednotlivce vůči institucím i právnickým osobám se v České republice pozvolna mění a z žalobních návrhů se stává běžný způsob uplatňování nároků i v oblastech, ve kterých se dříve tento institut užíval výjimečně, například v oblasti poskytování zdravotních či sociálních služeb. Právě u druhé jmenované oblasti se dá předpokládat rostoucí trend v oblasti uplatňování nároků na náhradu újmy, podpořený jak legislativním a judikturním vývojem, tak prostou skutečností, že se sociální služby řadí k dynamickým segmentům domácí ekonomiky a je pravděpodobné, že tuto oblast čeká s ohledem na demografický vývoj (stárnutí populace), ale také s ohledem na proměny fungování rodiny významný rozvoj.

Právní postavení klientů zařízení sociálních služeb vychází ve svých základech už z ústavněprávního a mezinárodněprávního rámce, konkrétně zejména z Listiny základních práv a svobod, Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (dále jako „Úmluva“).⁴ Právě poslední jmenovaný pramen obsahuje výslovné záruky ve smyslu přístupu klientů ke spravedlnosti⁵ či zajištění odpovídajících zákonných opatření k identifikaci, vyšetření i trestnímu stíhání případů zneužívání osob se zdravotním postižením.⁶ Ačkoliv mohou ustanovení Úmluvy vyznívat proklamativně, vytvářejí vodítko pro další tvorbu legislativy v uvedené oblasti a lze předpokládat, že mohou představovat i interpretační pomůcku při výkladu práva v rozhodných případech.

Nároky klientů zařízení poskytujících sociální služby z titulu způsobené újmy se může vedle obecných ustanovení OZ o odpovědnosti opírat také o některá speciální ustanovení zákona, např. o ust. § 2910 týkající se případů porušení zákona, dle kterého:

³ To souvisí zejména s medializací vybraných případů porušování právních povinností při poskytování sociálních služeb, například v případě „Slunečnice“.

⁴ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2020 Sb. m. s.; Úmluva byla přijata 13. 12. 2006, jedná se tedy o poměrně recentní mezinárodněprávní úpravu, požívající aplikační přednost před zákonnými normami právního řádu ČR.

⁵ Čl. 13 Úmluvy.

⁶ Např. v čl. 16 odst. 5 Úmluvy.

„Škůdce, pokud vlastním zaviněním poruší povinnost stanovenou zákonem a zasáhne tak do absolutního práva poškozeného, nahradí poškozenému, co tím způsobil.“ Jmenované ustanovení se týká případů porušení povinnosti nestanovené smlouvou, ale právním předpisem; v oblasti sociálních služeb typicky zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách („ZoSS“). Tím samozřejmě není vyloučena možná odpovědnost vzniklá úmyslným porušením dobrých mravů (ust. § 2909 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „OZ“)) či smluvní povinnosti (ust. § 2913 OZ) (Švestka et al., 2014, komentář k § 2910, dostupné ze systému ASPI). Typická absolutní práva poškozených pak představuje právě právo na život, tělesnou integritu, zdraví či svobodu, tedy práva, jichž se realita poskytování sociální služby často dotýká. (Mertl et al., 2023, s. 41 a násl.) Občanskoprávní odpovědnost je v obecné rovině pojímána jako odpovědnost za zavinění, tedy ve formě odpovědnosti subjektivní, a to s výjimkami uvedenými v § 2895 a násl. OZ – tedy ustanovení o zvláštních druzích odpovědnosti, které jsou konstruovány jako odpovědnost objektivní – za nastalý stav, bez ohledu na zavinění. To se týká zejména škod vyplývajících z charakteru provozní činnosti provozu určitého závodu, například tedy i provozu poskytovatele sociálních služeb. Ani odpovědnost objektivní však není pojata jako absolutní, tedy, připouští možnosti liberace, zejména za podmínky, že škůdce aktivně prokáže, že vynaložil veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat, aby ke škodě (či újmě) nedošlo (Elischer et al., 2020, s. 14 a násl.). Vzhledem k tomu, že důkazní břemeno k prokázání takto vynaložené snahy spočívá na straně škůdce, tedy provozovatele, lze doporučit, aby případná organizační opatření k minimalizaci uvedeného druhu opatření byla činěna tak, aby byla v případě uplatnění nároku prokazatelná a transparentní. V té souvislosti je na místě rovněž připomenout, že Česká republika je v důsledku přijetí Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání povinna dle části IV protokolu implementovat národní preventivní mechanismy pro prevenci mučení na vnitrostátní úrovni – tuto roli v případě České republiky zastává veřejný ochránce práv. Za mučení a jiné kruté, nelidské a ponižující zacházení je třeba považovat také některé ne natolik typické projevy, například přehlížení studu klientů sociálních zařízení, nerespektování práva na soukromí či nerespektování sociální autonomie klientů (Haukvitzová, 2016). Rovněž takové zásahy do osobnostní sféry mohou vést ke vzniku právní odpovědnosti poskytovatele.

3 DRUHY ODPOVĚDNOSTI V OBLASTI SOCIÁLNÍCH SLUŽEB A ROLE OBČANSKOPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI ZA ZPŮSOBENOU ÚJMU

Právní odpovědnost lze definovat jako sekundární povinnost nastupující po porušení povinnosti primární. Právě otázka „povinnosti“ je klíčová pro identifikaci druhu odpovědnosti a následného sekundárního nároku, který takové porušení zakládá. Skutek vedoucí k porušení takové povinnosti je rovněž středobodem důkazního řízení při uplatnění nároku poškozeného a představuje základní skutkovou otázku, kterou je třeba v každém jednotlivém případě objasnit, zejména s ohledem na absenci dostatečně konkrétní právní úpravy jednotlivých odborných činností při poskytování sociálních či zdravotnických služeb. Právě při dokazování porušení povinností léčebného postupu

si právní věda pomáhá poměrně neurčitým pojmem postupu „*lege artis*“, který je nutno vždy specifikovat až v každém jednotlivém případě, v oblasti sociálních služeb si lze pomoci pojmem „*náležité péče*“ či „*náležitého dohledu*“,⁷ respektive jednání vedoucí k jejich porušení. Pojem náležitého dohledu podléhal soudnímu výkladu již v kontextu zákona č. 40/1968 Sb., tedy původního občanského zákoníku, který vnímal prevenční povinnost o něco přísněji než zákoník současný. I přesto již historická judikatura dovozovala, že dodržení standardu náležitého dohledu nevyžaduje dodržování dohledu „*stále, nepřetržitě a bezprostředně, neboť v takovém případě by byla zákonem předpokládána možnost zproštění odpovědnosti těchto osob prakticky vyloučena.*“⁸ Je současně zřejmé, že tento obecný standard prevenční povinnosti nemusí u výkonu odborné profese, navíc v prostředí zvýšeného rizika, obstát.

Oblast sociálních služeb lze z hlediska tématu právní odpovědnosti, a to zejména v důsledku zásahů do osobnostních, ale i majetkových práv klientů, vnímat jako citlivou, ostatně, za jeden z cílů transformace sociálních služeb bylo (dle znění tzv. „*Bílé knihy v sociálních službách*“) vytvořit systém, který bude „*respektovat důstojnost uživatelů, podporovat jejich nezávislost, zvyšovat jejich společenskou a ekonomickou participaci, ..., zajistí, aby zranitelné skupiny uživatelů byly chráněny před citovým, fyzickým, sexuálním zneužíváním a nedbalostí.*“ (Průša et al., 2022, s. 15). Bez náležitého povědomí odborného personálu nelze předpokládat, že takových cílů bude dosaženo.

ZoSS obsahuje obecný katalog povinností při poskytování sociálních služeb v § 88 a násl. ZoSS, takový výčet je však z hlediska praktických opatření pro limitaci odpovědnosti poskytovatele stále poměrně obecný. Z hlediska druhů odpovědnosti se v sociálních službách můžeme setkat s těmito základními variantami:

- s odpovědností obecnou občanskoprávní, v daném kontextu zejména za neoprávněný zásah do osobnostních práv, za újmu na zdraví, za způsobenou škodu, ale také se zvláštními druhy občanskoprávní odpovědnosti;
- s odpovědností správně-právní, například za neoprávněné poskytování sociálních služeb, tedy typicky bez příslušného oprávnění podle § 78 ZSS;
- s odpovědností pracovně-právní, tedy s odpovědnostním vztahem mezi provozovatelem zařízení sociálních služeb a zaměstnancem, který případnou újmu způsobil, ale také nároky z titulu újmy na zdraví, např. z důvodu dlouhodobého negativního stresujícího působení na zaměstnance na pracovišti;⁹
- s odpovědností trestně-právní, a to jak ze strany fyzické, tak právnické osoby.

Zájem veřejnosti akcentuje právě oblast obecné občanskoprávní odpovědnosti za způsobenou újmu, kterou lze kompenzovat v penězích, což je pochopitelné z hlediska motivace rodinných příslušníků a blízkých osob poškozených klientů k podniknutí příslušných právních kroků (Vítová et al., 2015, s. 222 a násl.). Je třeba říci, že z pohledu svých důsledků, je občanskoprávní odpovědnost za škodu velmi významnou, zejména proto, že plní jak prevenční, tak reparační a do jisté míry i retribuční funkci (například

⁷ Pojem „náležitého dohledu“ však podléhal výkladu judikatury spíše v případech dohledu nad osobami svěřenými do péče v oblasti rodinného práva, srov. např. rozsudek NS 25 Cdo 3298/2012 ze dne 25. 4. 2013.

⁸ Srov. např. rozsudek NS sp. zn. (Rc) 3 Cz 57/68 ze dne 17. 12. 1968.

⁹ Například dle rozsudku NS sp. zn. 21 Cdo 2738/2017 ze dne 15. 5. 2018.

v podobě pocitu zadostiučinění při přiznání peněžité náhrady klientovi či osob, které jménem klienta příslušný nárok uplatní). Ač ZoSS stanoví povinnost pojištění odpovědnosti poskytovatelů sociálních služeb, je pochopitelné, že každý provozovatel sociální zařízení musí mít logicky zájem na minimalizaci odpovědnostních nároků, a to i s ohledem na možná další jednání ve vztahu k pojišťovně (uplatnění zpětného nároku na proplacení části pojistného plnění ze strany pojišťovny či z hlediska úpravy dalších podmínek pojištění).

Tento příspěvek se bude nadále věnovat zejména předpokladům pro uplatnění občanskoprávní odpovědnosti v oblasti sociálních služeb vůči poskytovateli sociální služby.

4 VYBRANÉ ASPEKTY ODPOVĚDNOSTI ZA ÚJMU V OBLASTI POSKYTOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Obecná občanskoprávní odpovědnost za způsobenou újmu koncipována jako odpovědnost za zavinění, tedy subjektivní. V tomto ohledu je tedy méně přísná než například odpovědnost zaměstnavatele za škody způsobené při výkonu práce, která je objektivní či odpovědnost z titulu provozní činnosti podle ust. § 2924 NOZ. Dopad má tato konstrukce zejména do oblasti prokazování porušení smluvní či zákonné povinnosti ze strany poskytovatele sociální služby. V případném sporu je tak třeba řešit tři hlavní otázky splnění podmínek vzniku újmy: porušení povinnosti stanovené zákonem či smlouvou v rovině zavinění, rozsah následku (často vyjádřený výší peněžité náhrady nemateriální újmy) a otázku příčinné souvislosti mezi zaviněným porušením povinnosti a následkem.

Dokazování v zahájeném soudním řízení se týká zejména otázky porušení zákonné či smluvní povinnosti. Takové porušení prokazuje žalobce, který tak nese důkazní břemeno a je povinen označit a předložit veškeré nezbytné důkazy k prokázání svých tvrzení. Žalobce zde při své iniciativě může narazit zejména na znění zákona, který v dotčené oblasti pracuje s relativně neurčitými formulacemi, například s již zmíněným pojmem „náležitého dohledu“, tedy, žalobce musí tvrdit a prokázat, že při poskytnutí sociální služby došlo k jednání škodu zakládající. Pro konkretizaci významu těchto pojmů nezbyvá, než hledat odpovědi v doktrinálním výkladu a závěrech recentní judikatury v konkrétním kontextu. Tak například, Nejvyšší soud ČR v rozsudku sp. zn. 25 Cdo 552/2014 ze dne 17. 12. 2015 ve smyslu výkladu pojmu náležitého dohledu uvedl, že: „*Náležitý dohled nad pacientem umístěným v domově se zvláštním režimem podle zákona o sociálních službách neznamená vždy nepřetržitý a bezprostřední dohled na každém kroku, avšak v závislosti na konkrétních okolnostech musí být vytvořeny takové podmínky, aby si pacient nezpůsobil újmu na zdraví a životě. Nelze stanovit taxativní (úplný) výčet povinností, které musí být dodrženy, stejně tak nelze například stanovit, jaká má být frekvence kontrol. Provoz takového zařízení s sebou přináší zvýšené nároky, a to zejména na kvalifikaci personálu (§ 110 odst. 4 zákona o sociálních službách), který musí být schopen v konkrétním případě rozpoznat vyhodnotit, jakou péči daný pacient vyžaduje a jak intenzivní dohled nad ním má být.*“

Obecnější závěr soudu je z uvedeného složité dovodit, je však zřejmé, že míra opatrnosti vynakládané v rámci prevenční povinnosti při činnostech souvisejících s poskytováním sociálních služeb bude velmi pravděpodobně přesahovat obecnou míru vyžadovanou dle zásad obecné prevenční povinnosti ve smyslu § 2900 a násl. OZ (kterou musí poskytovatel plnit také), přičemž poskytovatel sociálních služeb musí svou snahu o naplnění podmínek prevenční povinnosti cílit jak do výběru vhodného personálu, tak do přijímání vhodných opatření technického a organizačního rázu. V citovaném rozhodnutí soud dokonce dovodil přímý odkaz na standard prevenční povinnosti podle ZoSS, když konstatoval, že: *„ponechání pacienta postiženého dezorientací, poruchami vnímání a ztrátou identity bez dozoru v místnosti s okny nezajištěnými proti plnému otevření představuje porušení prevenční povinností provozovatele domova se zvláštním režimem podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.“* Můžeme tedy hovořit rovněž o nástupu odpovědnosti nejen podle obecných občanskoprávních předpisů, ale také podle ZoSS. Otázkou zůstává, jakým způsobem takové závěry judikatury reflektovat do praxe. Při přijímání opatření k naplnění své prevenční povinnosti může totiž poskytovatel sociálních služeb brzy narazit jak na limit zachování základních lidských práv (zejména pak práva na zachování lidské důstojnosti), tak přímo na povinnosti vyplývající ZoSS, například z ust. § 89 odst. 1, který stanoví, že *„Při poskytování sociálních služeb nelze používat opatření omezující pohyb osob, jimž jsou sociální služby poskytovány, s výjimkou případů přímého ohrožení jejich zdraví a života nebo zdraví a života jiných fyzických osob, a to za dále stanovených podmínek pouze po dobu nezbytně nutnou, která postačuje k odstranění přímého ohrožení jejich zdraví a života a života jiných fyzických osob.“* Zákon v ust. § 89 odst. 2 vyjadřuje princip subsidiarity přijímaných opatření, tedy, že přísnějších opatření lze použít jen tehdy, pokud nepostačuje opatření méně přísné. Exces z uvedeného pravidla by mohl vést k zásahu do osobnostních práv klientů zařízení a konsekventně i k nárokům z titulu právní odpovědnosti. Poskytovatel by tak měl jasně rozlišovat individuální potřeby jednotlivých klientů, tomu uzpůsobovat rámec přijímaných opatření a vést o uvedených případech omezujících opatření záznamy v rozsahu požadovaném zákonem.¹⁰

Na jednu stranu je tedy zjevné, že zákon na poskytovatele klade nárok ve smyslu zachování zvýšené míry prevenční povinnosti, na straně druhé však tento trend naráží na limit zákonnými a ústavními předpisy garantovaných práv a svobod klientů. Soudy tak nepožadují a ani nemohou požadovat po poskytovateli excesivní dohled nad každým klientem, a to jak z důvodu možného zásahu do práva na soukromí, tak z pohledu faktické nerealizovatelnosti takového dohledu. V odůvodněných případech však musejí být přijata i taková opatření, která v maximální zákonem stanovené míře omezí potenciál vybraných klientů ke způsobení újmy sobě či třetím osobám.

Že není reflexe takových požadavků do praxe snadným úkolem, je více než zjevné. Pomoci si však můžeme přiměřeným způsobem judikaturou z oblasti poskytování zdravotnických služeb, ovšem je vždy nutné rozlišovat odlišnosti právní úpravy poskytování sociálních služeb a právní úpravy poskytování zdravotní péče, jak ostatně uvedl Nejvyšší soud např. v rozsudku sp. zn. 25 Cdo 4536/2018, ve kterém dokonce soud naznačil vyšší potřebu omezujících¹¹ opatření provozovatele sociálních služeb oproti poskytovateli zdravotnické péče s ohledem na charakter činnosti obou zařízení.

¹⁰ Viz ust. § 89 odst. 6 ZoSS.

¹¹ Srov. také Arnoldová, 2016, s. 77 a dále.

Z výše uvedených rozhodnutí a nepřímo také ze zákona, tak vnímáme klíčový význam pojmu „náležitý dohled“ jako vodítka ke zjištění nutné míry dodržení prevenční povinnosti poskytovatele sociální služby. Zajímavým aspektem, který by měl při vytváření interních pravidel a postupů poskytovatele sociálních služeb brán v potaz, je také aspekt pracovněprávní, konkrétně pak otázka oprávněnosti nároků zaměstnavatele na jednotlivé zaměstnance při výkonu práce na pracovišti. Excesivní nároky kladené na zaměstnance, jak z pohledu charakteru činnosti, tak z pohledu kapacitního¹² (tedy dostatečné četnosti personálu) potom mohou vést nejen k fakticky nepříjemné situaci na pracovišti, ale rovnou k porušení povinnosti zaměstnavatele nepřipustit, aby zaměstnanec vykonával práci s nepřiměřenou náročností.¹³

5 PROCESNÍ ASPEKTY UPLATNĚNÍ NÁROKU NA NÁHRADU ŠKODY

Specifickým rysem uplatnění odpovědnosti v sociálních službách je rovněž to, že aktivně legitimovaná osoba pro uplatnění nároku, tedy klient, je rovněž osobou, u které nejsou zachovány rozpoznávací a ovládací schopnosti. Za klienta tedy musí nárok fakticky uplatnit třetí osoby, například příbuzný, anebo opatrovník, kterým může být zcela cizí osoba (vč. orgánu samosprávy). Otázka vyřešení aktivní žalobní legitimace je pro uplatnění nároku klíčová a případná chyba může vést k zamítnutí žaloby bez ohledu na materiální správnost nároku jako takového.

Z hlediska pasivní legitimace přichází v úvahu jak odpovědnost poskytovatele sociálních služeb – nejčastěji právnické osoby – tak osoby, která nad škůdcem (například jiným klientem poskytovatele sociálních služeb) zanedbala náležitý dohled.

6 LIBERACE POSKYTOVATELE SOCIÁLNÍCH SLUŽEB Z ODPOVĚDNOSTI ZA ÚJMU

I v případě dovození občanskoprávní odpovědnosti (tedy za předpokladu existence škody za současného porušení zákonné či smluvní odpovědnosti a příčinné souvislosti takto vzniklé škody s uvedeným protiprávním jednáním) není odpovědnost škůdce za způsobenou újmu absolutní, tedy, zákon z ní nabízí některé možnosti liberace. Ačkoliv soukromoprávní úprava nezná tak přesně vymezený katalog okolností vylučujících protiprávnost, jako je tomu například u přestupkového či trestního práva,¹⁴ lze důvody liberace v širším slova smyslu dovodit, a to zejména v podobě případů nutné obrany a krajní nouze, které jsou výslovně uvedeny v ust. § 2905 a 2906 OZ. Za jistých okolností může nastat také případ svolení poškozeného. Je však na osobě škůdce, aby prokázal existenci takových liberačních důvodů. Za zmínku v tomto ohledu stojí také ust. § 2904 OZ, tedy odpovědnost za náhodu, podle kterého újmu způsobenou náhodou nahradí ten, kdo dal ze své viny k náhodě podnět, zejména tím, že poruší příkaz či poškodí zařízení, které má nahodilý újmě zabránit. Uvedený případ může nastat zejména v případě porušení náležité péče ze strany personálu poskytovatele sociální služby, např. v důsledku lhostejnosti či opomenutí.

¹² Urban, 2024.

¹³ Viz ust. § 103 ZP.

¹⁴ Srov. např. § 28 a násl. zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

Je třeba připomenout, že vznik občanskoprávní odpovědnosti nevylučuje současný důsledek v jiném odpovědnostním vztahu, např. v trestněprávní či správně-právní rovině, naopak, je spíše běžnou skutečností, že hmotný trestněprávní vztah zakládá rovněž reparační nárok poškozeného, o kterém je rozhodováno buď přímo v řízení trestním,¹⁵ anebo je odkázáno do řízení občanskoprávního. Nezřídka tak může trestněprávní řízení (alespoň ve fázi přípravného řízení) k zajištění důkazního materiálu pro pozdější uplatnění náhrady vzniklé újmy.

7 VÝZKUMNÁ ČÁST

7.1 Poznámky k použité metodologii

Pro sběr dat k výzkumu byl využit dotazník jako hojně využívaná a dotazovanými kladně vnímaná metoda sběru dat, podobně jako rozhovor. Konkrétní podobou byl strukturovaný dotazník, mající podobu formuláře, který se skládal ze 14 povinných uzavřených otázek a z nepovinných otevřených otázek, které se vyplňovateli zobrazovaly v závislosti na jejich odpovědích.

Dotazník byl adresován zařízením zabývajícím se poskytováním sociálních služeb různých forem. Konkrétní zařízení byla vyhledána pomocí registrů poskytovatelů sociálních služeb dostupném na stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí. Dotazník byl rozeslán především do zařízení nacházející se v Moravskoslezském kraji, konkrétně se jednalo o Opavsko (45), Ostravsko (64), Bruntálsko (24), Novojičínsko (22), Karvinsko (29); z důvodu navýšení počtu výzkumného vzorku byl zaslán také do zařízení situovaných v Praze (23). Dotazníkem bylo osloveno celkem tedy 207 sociálních zařízení.

Ne ve všech případech se podařilo vybraného poskytovatele sociálních zařízení kontaktovat. Odchylka mohla být způsobená zastaralými nebo nepřesnými emailovými adresami dohledatelnými z veřejných zdrojů či vícero emailovými adresami, které nebyly využívány poskytovateli příslušného zařízení. Celkově dotazník v úplném rozsahu vyplnilo a odevzdalo 25 respondentů z 207 oslovených subjektů, tedy cca 12 % z oslovených subjektů. Návratnost dotazníku pak činila 35 %.

Údaje zjištěné v rámci výzkumu tak jsou spíše indikativní, a nikoliv zcela reprezentativní. Již v aktuálním rozsahu však mohou podávat orientační představu o problémových aspektech zkoumané problematiky (viz níže).

7.2 Výsledky výzkumné části

V rámci výzkumného šetření byly respondentům položeny tyto otázky, na které respondenti podali následující odpovědi:

1) Setkali jste se v praxi poskytování soc. služeb s řešením odpovědnosti poskytovatele za újmu/škodu či jakýmkoliv obdobným nárokem uplatňovaným ze strany klientů či osob jim blízkým?

Z 25 odevzdaných odpovědí pouze 2 respondenti uvedli, že se s touto skutečností setkali.

¹⁵ Srov. např. § 43 a násl. zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu a související ustanovení o uplatnění nároku na náhradu škody.

2) Specifikujte, jakým způsobem jste se setkali s řešením právě této odpovědnosti.

V jednom případě se jednalo o stížnost na kvalitu péče ze strany rodinných příslušníků, ve druhém případě šlo o rozbitou televizi, která spadla na zem, přičemž klientka byla imobilní, takže si ji nemohla sama shodit.

3) Namítali někdy vůči Vaší organizaci Vaši klienti či jejich osoby blízké porušení zákonných povinností?

Z 25 odevzdaných odpovědí pouze ve 3 případech se jednalo o tyto případy.

4) O jaké porušení zákonných povinností se jednalo?

Jednalo se vesměs o „náročnost“ opatrovnice klientky, která požadovala po zařízení naprosto individuální přístup ke klientce, včetně výběru stravy, což nebylo zařízení schopno realizovat. Dále šlo o zasahování do poskytování zdravotní péče z titulu opatrovníka, a to takovým způsobem, kdy zařízení muselo žádat o vyjádření soud. Přitom bylo zjištěno, že není upravena žádná ochrana práv poskytovatele služeb, stále se řeší pouze ochrana a práva klientů. Následně byla složité vypovězena smlouva o poskytování služeb, kterou ale opatrovnice neakceptovala. Byť nebyla s poskytovanou péčí spokojena, nehledala jiné zařízení, ani se nechtěla o matku postarat v domácím prostředí. Po ukončení výpovědní doby si matku nepřevzala, ta tudíž v zařízení cca týden pobývala bez uzavřené smlouvy. Za každý den byla opatrovnici tedy účtována částka za ubytování, péči a stravu, ta si po týdnu matku odvezla. Je to velmi smutný případ, kterému předcházely cca 3 roky problémů, během nichž nepomohla ani pomoc mediátora, který se snažil zprostředkovat jednání s opatrovnici.

5) Setkali jste se se situací, kdy je výklad právních předpisů a Vašich povinností jako provozovatele soc. služeb v otázce právní odpovědnosti nejasný?

Z 25 odevzdaných odpovědí uvedlo 8 respondentů, že výklad právních předpisů je nejasný, 16 uvedlo odpověď negativní, tzn. že nepovažují výklad právních předpisů za neplatný, jeden respondent uvedl, že se s nejasností výkladu právních předpisů setkává často.

6) Popište tuto situaci.

Jako příklady takové nejasnosti uvedli:

- a) nejasnosti ohledně rozsahu povinností a odpovědnosti za klienta během pobytu klienta v soc. zařízení;
- b) rozsah práv a povinností při vedení individuálních plánů podle zákona o sociálních službách;
- c) otázky související se svéprávností klienta a souvisejícím tlakem osob blízkých na převzetí odpovědnosti za jednání klienta.

7) Došlo někdy ke vznesení nároku vůči Vaší organizaci za újmu/škodu či porušení práv klienta předsoudní formou (jednání, předžalobní výzva)?

Všech 25 odpovědí bylo negativních.

8) Došlo někdy ke vznesení nároku vůči Vaší organizaci za újmu/škodu či porušení práv klienta soudní formou?

Jeden z 25 respondentů, kteří na dotazník odpověděli, odpověděl kladně.

9) Pokud došlo k případu dle bodu 8, došlo k vydání rozsudku ve věci anebo strany dospěly k mimosoudnímu řešení věci?

Jeden respondent, který odpověděl kladně na otázku č. 8 uvedl, že spor byl ukončen rozhodnutím soudu.

10) Jakým způsobem?

Bez odpovědi.

11) Došlo ze strany Vašich zaměstnanců k porušení právních předpisů, které by vedly k právní odpovědnosti Vaší organizace?

Z celkových 25 odpovědí uvedlo 21 respondentů, že k takovému případu nedošlo, ve 4 případech byla odpověď kladná.

12) Čelili jste někdy ze strany Vašich zaměstnanců nárokům z titulu porušení pracovněprávního vztahu či ze situací související s právní odpovědností?

Z 25 respondentů uvedl pouze jediný, že čelil ze strany zaměstnanců nároku z titulu porušení pracovněprávního vztahu či z titulu způsobené právní odpovědnosti.

13) Jaké konkrétní věci se daný nárok týkal?

Bez odpovědi.

14) Vymáhali jste někdy po vašich zaměstnancích škodu způsobenou jejich porušením právních předpisů z výkonu práce?

Ve 4 případech z 25 celkových odpovědí byla odpověď pozitivní, což koresponduje s odpověďmi na otázku č. 11.

15) O jakou škodu se jednalo?

Na dotaz odpověděli jen dva respondenti, a to tak, že:

- a) v jednom případě se jednalo o škodu na služebním automobilu či jiném používaném zařízení;
- b) v jednom případě se jednalo o poškození rehabilitačního stroje zaměstnancem.

16) Považujete současný stav právních předpisů s dopadem do odpovědnostních vztahů a práv jednotlivců za přehledný a jasný?

Z 25 respondentů uvedlo 13, že nikoliv, 12 uvedlo, že ano. Při srovnání s odpověďmi na otázku č. 5 je zřejmé, že oblast individuálních práv a povinností považují provozovatelé za méně přehledný než rozsah svých vlastních práv a povinností poskytovatele sociálních služeb.

17) Jaké zlepšení či vyjasnění právních předpisů odpovědnostních vztahů a práv jednotlivců byste navrhovali?

Na dotaz odpověděli tři respondenti, a to následovně:

- a) Jeden respondent uvedl, že chybí na dané téma kurzy, při kterých by mohl vedoucí zaměstnanec načerpat potřebné informace, internet v této fázi je nedostačující. Pokud se jedná o nejasnou nebo závažnou situaci, musí vždy v uvedené věci kontaktovat právního poradce (advokáta) na základě individuálně uzavřené smlouvy;
- b) Jeden respondent uvedl, že v dané oblasti chybí jednotná metodika napříč různými kraji;
- c) Jeden respondent uvedl, že bez porady s právníkem či bez kontroly návrhů dokumentů z jeho strany není schopen vůbec rozhodovat.

18) S jakým nárokem/dotazem se nejčastěji setkáváte v oblasti odpovědnostních a právních vztahů ze strany Vašich klientů a zaměstnanců?

Z 25 respondentů uvedlo pro definované oblasti:

- a) oblast ochrany osobních údajů (GDPR): 10 kladných odpovědí
- b) oblast zásahu do osobní integrity (občanskoprávní nárok): 0 kladných odpovědí
- c) oblast kvality poskytovaných služeb – možné odpovědnosti z porušení povinností provozovatele soc. zařízení: 4 kladné odpovědi
- d) pracovněprávní oblast: 8 kladných odpovědí
- e) trestněprávní dopady: žádná kladná odpověď
- f) tři respondenti uvedli, že s žádným dotazem či nárokem se nesetkal

Lze tedy shrnout, že nejčastěji se poskytovatelé sociálních služeb setkávali s dotazy a nároky v oblasti GDPR a pracovněprávních vztahů.

19) S jakým?

Bez odpovědi.

20) Jsou Vaši zaměstnanci pravidelně školeni v oblasti právní odpovědnosti za újmu/škodu?

Z 25 respondentů podalo kladnou odpověď pouze 2 respondenti; 5 respondentů uvedlo, že zaměstnanci školeními procházejí, ale v jiné oblasti, 18 respondentů uvedlo, že zaměstnanci pravidelně školení nejsou.

21) Ve které oblasti?

Pouze jeden respondent uvedl, že školení probíhá v povinném rozsahu zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

22) Přidali/odebrali/upravili byste nějaký bod v právním předpise v problematice týkající se možné právní odpovědnosti?

Pouze dvě odpovědi jsou pozitivní, 23 respondentů uvedlo, že by změnu zákona nenavrhovali.

23) O jakou změnu by se konkrétně jednalo?

Bez odpovědi.

24) Která forma odpovědnosti či zákonná povinnost je pro Vás nejkomplikovanější na pochopení a dodržení?

Na dotaz odpověděl pouze jeden respondent, který uvedl následující oblasti: uzavírání Smluv o poskytování služeb, dodržování práv uživatelů, opatření omezující pohyb.

8 SHRNUTÍ A ZÁVĚR

S ohledem na stárnutí populace, trend rozpadu tradiční rodiny a související přenos starosti o členy rodiny na poskytovatele sociální péče a s tím související obecně vyšší míru využívání sociálních služeb, lze očekávat také vyšší incidenci chybovosti při jejich poskytování a s tím související incidenci případů, kdy dojde k újmě na straně klienta a v důsledku také k uplatnění nárok na náhradu takové újmy. Smyslem tohoto příspěvku bylo nastínit legislativní stav a trendy judikatury v uvedené oblasti a učinit závěry vedoucí k možným opatřením, která mohou být z pohledu poskytovatele sociálních služeb přijímány. Z teoreticko-právního pohledu tak lze konstatovat následující:

- poskytování sociálních služeb vyžaduje ze strany poskytovatele dodržování vyššího standardu při plnění prevenční povinnosti, než je úroveň obecné míry stanovené občanským zákoníkem;
- při přijímání organizačních opatření k plnění této vyšší míry prevenční povinnosti je i přesto nezbytné postupovat proporcionálně ve vztahu k základním právům klientů;
- lze předpokládat, že incidence sporů z titulu náhrady škod při poskytování sociálních služeb bude růst, a to v souladu s obecným trendem uplatňování náhrad škod ve zdravotnictví a příbuzných oblastech;
- na poskytovatele sociálních služeb tak bude vytvářen tlak ve smyslu přijímání účinných, ale zároveň proporcionálních opatření k zajištění bezpečného poskytování služby, zejména tedy v podobě přijímání interních směrnic, dodržování transparentních postupů poskytování péče, proškolení zaměstnanců a celkové individualizace přijímaných opatření podle typové odlišnosti jednotlivých klientů;
- přijímaná opatření by měla zohledňovat také možné uplatnění odpovědnosti za škodu způsobenou při provozní činnosti, tedy škodu objektivního charakteru – poskytovatel by se tak měl prostřednictvím takových opatření „připravovat“ na prokázání toho, že vynaložil veškerou rozumně předpokládatelnou péči pro odvrácení škody.

Otázkou je, zda je však současný systém a personál jednotlivých poskytovatelů sociálních služeb připraven na implementaci takových řešení a zda je vůbec, s přihlédnutím k aktuální realitě uplatňování právní povinnosti, taková potřeba nezbytná.

Provedený výzkum zabývající se odpovědností poskytovatelů sociálních služeb přinesl v tomto ohledu zajímavé zjištění, a to především skutečnost, že 92 % respondentů se nesetkalo ve své praxi poskytování sociálních služeb s případem, kdy by museli řešit odpovědnost za újmu; škodu či obdobným nárokem uplatňovaným klientem nebo jeho blízkých. Zjištěné je však třeba vnímat s jistou rezervou, s vědomím poměrně nízkého počtu respondentů, kteří dotazy odpověděli. Respondenti, kteří se s danou skutečností setkali uvedli, že se jednalo o případy:

- stížnosti na kvalitu péče ze strany rodinných příslušníků;
- případy poškození majetku provozovatele sociálního zařízení ze strany klienta – rozbitá televize, která spadla na zem.

V zásadě jsou tedy zjištěné případy porušení vcelku banálního charakteru.

Výzkum se rovněž zaměřoval na zjištění úrovně právního povědomí poskytovatelů jako nezbytného předpokladu k zajištění opatření k předcházení újmy na straně klientů. Zde respondenti uvedli, že 64 % z nich se nesetkalo se situací, kdy by jim výklad právních předpisů a jejich povinností jako provozovatele sociálních služeb v otázce právní odpovědnosti nejasný. Uvedené však lze interpretovat i tak, že přibližně 1/3 oslovených osob nepovažuje výklad právních předpisů za jasný, což je nepochybně nevyhovující z pohledu požadavků na právní jistotu. Jako problematické oblasti byly identifikovány zejména tyto:

- Vedení individuálních plánů podle zákona o sociálních službách.
- Oblast „svěprávnosti“ klienta a tlaku osob blízkých v převzetí odpovědnosti za jednání klienta.
- Míra odpovědnosti za klienta v případě jeho újmy během doby pobytu.

Žádný z respondentů se nesetkal se vznesením nároku vůči jejich organizaci za újmu/škodu či porušení práv klienta předsoudní formou a pouze jeden respondent se setkal s formou soudního uplatnění nároku.

Čtyři respondenti uvedli, že ze strany jejich zaměstnanců došlo k porušení právních předpisů, které vedly či by mohly vést k právní odpovědnosti jejich organizace a také čtyři respondenti uvedli, že někdy vymáhali po svých zaměstnancích škodu způsobenou jejich porušením právních předpisů z výkonu práce. Zajímavosti ovšem je, že se nejedná o stejné respondenty, ale o 8 různých subjektů, kteří takto odpověděli.

Nadpoloviční většina respondentů, konkrétně 52 % nepovažuje současný stav právních předpisů s dopadem do odpovědnostních vztahů a práv jednotlivců za přehledný a jasný. V případech nejasné či závažné situace se musí sociální zařízení obracet na právní pomoc.

Uvítali by například úpravu či zlepšení těchto oblastí:

- Realizace kurzů na toto téma, kde by mohl nadřízený načerpat potřebné informace.
- Více metodiky, stejně pro všechny kraje.

I přesto, že 52 % respondentů nepovažuje tento současný stav právních předpisů za jasný, tak 92 % by nepřidalo/neodebralo/neupravilo nějaký bod v právním předpise v problematice týkající se možné právní odpovědnosti.

Zarážející je také fakt, že 44 % respondentů uvedlo, že jejich zaměstnanci nejsou pravidelně školeni v oblasti právní odpovědnosti za újmu/škodu anebo 20 %, že jsou, ale v jiné oblasti. V tom lze nepochybně spatřovat značné rezervy.

Z výzkumu tak můžeme vydedukovat, že téma odpovědnosti poskytovatele není úplně běžně diskutovaným tématem v sociálních zařízeních. Současná právní úprava je nedostačující a pochopení této problematiky se nedostává poskytovatelům; provozovatelům a tím pádem už vůbec ne zaměstnancům či klientům.

Je nutné ale podotknout, že řešení oblasti právní odpovědnosti není úplně na denním pořádku poskytovatelů sociální péče, jednoduše proto, že se nejedná o hlavní náplň jejich činnosti. Většina z nich se za dobu svého působení ani nesetkala se situací, kdyby by porušení právních skutečností, vedlo ke vznesení nároku, ze strany klientů či jejich blízkých nebo zaměstnanců, k právní odpovědnosti sociálního zařízení. I tak lze však z provedeného výzkumu identifikovat oblasti, kterým by měla být věnována zvýšená míra pozornosti.

Zjištěné výsledky mohou posloužit jako východisko pro další vědeckou práci, ideálně již na podkladu řešení konkrétních problematických situací, se kterými se provozovatelé ve své praxi setkávají. Plyne z nich závěr, že navzdory poměrně omezené incidenci případů uplatnění právní odpovědnosti vzniklé při poskytování sociálních služeb vůči poskytovateli, nejsou na straně poskytovatelů dostatečně zajištěny předpoklady k jejímu předcházení. Rezervy lze nalézt zejména v oblasti nedostatečného proškolení personálu i z absence jasného výkladu právních norem směřujícího k omezení případů, ve kterých k újmě může dojít. V tomto směru se nabízí řešení zejména formou zajištění školení odborného personálu i zpracování praktických doporučení pro poskytovatele k omezení případů možné odpovědnosti. Oboje je způsobilé přispět k naplnění vyšší úrovně poskytovaných služeb.

SUMMARY

The article specifies the starting points for finding the limit of legal responsibility in the provision of social services. The provider's interference with the client's individual rights must be based on the proportionality of such interference. The article further examines the most common situations in which, from the point of view of the social services provider, occurs a conflict with the individual rights of the clients.

Poděkování

Tento článek byl zpracován v rámci realizace projektu „Právní odpovědnost při poskytování sociálních služeb“, s registračním číslem SGS/16/2023. Realizace výzkumné činnosti v rámci SGS: Aneta Zubařová a Tadeáš Kunčický.

Literatura

ARNOLDOVÁ, A. *Sociální péče: učebnice pro obor sociální činnost*. Sv. 2. Praha: Grada Publishing, 2016. ISBN 978-80-247-5148-1.

DVOŘÁK, J. et al. *Občanské právo hmotné*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Sv. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-187-3.

ELISCHER, D. et al. *Náhrada majetkové a nemajetkové újmy: podle občanského zákoníku, zákoníku práce, v oblasti průmyslového vlastnictví a podle autorského zákona: praktická příručka*. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-382-7.

HAUKVITZOVÁ, K. Ochránce a národní preventivní mechanismus. In: HOTOVÁ, V. et al. *Sociální služby I: užitečné informace pro manažery*. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR, 2016, s. 94–95. ISBN 978-80-906320-4-2.

MERTL, J. et al. *Sociální politika*. 7., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 978-80-7676-675-4.

PRŮŠA, L. et al. *Sociální služby v nové době* [online]. Opava: Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě, 2022. ISBN 978-80-7510-543-1. Dostupné z: <https://www.slu.cz/file/cul/f1b035b4-f868-4019-bf98-cbb1a9f85a0d>.

Rozsudek NS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. 21 Cdo 2738/2017.

Rozsudek NS ze dne 17. 12. 2015, sp. zn. 25 Cdo 552/2014.

Rozsudek NS ze dne 28. 5. 2020, sp. zn. 25 Cdo 4536/2018.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2020 Sb. m. s.

ŠVESTKA, J. et al. *Občanský zákoník: komentář*. Sv. 6. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. ISBN 978-80-7478-630-3.

URBAN, D. Aktuální témata sociální práce ve zdravotnictví. In: HRICOVÁ, A., URBAN, D. a ONDRÁŠEK, S. (eds.). *Sociální práce: současné trendy*. Praha: Grada, 2024, s. 159–165. ISBN 978-80-271-5131-8.

VÍTOVÁ, B. et al. *Náhrada majetkové a nemajetkové újmy v novém občanském zákoníku: komentář k § 2894 až § 2971: metodika Nejvyššího soudu k náhradě nemajetkové újmy na zdraví*. Olomouc: ANAG, 2015. ISBN 978-80-7263-940-3.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Kontakt

JUDr. Michal Vítek, Ph.D.

Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě

Ústav veřejné správy a sociální politiky

Bezručovo náměstí 885/14, 746 01 Opava, Česká republika

michal.vitek@fvp.slu.cz