



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferneckého a Mgr. Martina Bobáka ve věci

žalobce: **Domov Slunečnice Ostrava, příspěvková organizace**, IČO: 70631883
sídlem Opavská 4472/46, 708 00 Ostrava
zastoupený JUDr. Jiřím Sobčíkem
advokátem se sídlem Nádražní 545/166, 702 00 Ostrava

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 5. 5. 2023, č. j. MPSV-2021/157646-513/3,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 5. 5. 2023, č. j. MPSV-2021/157646-513/3, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Jiřího Sobčíka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce je poskytovatelem sociální služby podle § 50 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v rozhodném znění (**zákon o sociálních službách**), v podobě domovu se zvláštním režimem. Ve dnech 28. 4. 2021 až 30. 4. 2021 u něj byla provedena základní inspekce poskytování služeb podle uvedeného zákona (**Inspekce**), o níž byl dne 24. 5. 2021 vypracován protokol č. j. 2021/73591-241/14 (**Protokol**). Ministerstvo práce a sociálních

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

věcí (**ministerstvo**) následně se žalobcem zahájilo přestupkové řízení, jež zakončilo vydáním rozhodnutí ze dne 16. 8. 2021, č. j. MPSV-2021/107026-241/5 (**prvostupňové rozhodnutí**). Výrokem I prvostupňového rozhodnutí byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků podle § 107 odst. 2 písm. e) a g) zákona o sociálních službách, kterých se měl dopustit tím, že v procesu poskytování sociálních služeb

(i) v kontrolovaném období od 1. 1. 2020 do 30. 4. 2021 v rozporu s § 89 odst. 2 zákona použil opatření omezující pohyb osoby (**OOPO**) a vhodně neinformoval osobu, že vůči ní může být toto opatření použito, v případě klientů paní M. G. dne 8. 7. 2020, 24. 7. 2020 a 6. 8. 2020, paní H. S. dne 14. 4. 2021, paní L. S. dne 10. 12. 2020, pana V. B. dne 25. 10. 2020, pana Ing. V. V. dne 6. 9. 2020 a pana Ing. R. B. dne 14. 7. 2020 a

(ii) v uvedeném kontrolovaném období v rozporu s ustanovením § 89 odst. 6 zákona o sociálních službách nevedl ohledně těchto klientů evidenci případů použití OOPO ve stanoveném rozsahu.

2. Výrokem II prvostupňového rozhodnutí byla žalobci v souladu s ustanovením § 107 odst. 5 písm. d) a b) zákona o sociálních službách uložena pokuta ve výši 35 000 Kč (výrokem III mu pak byla uložena povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč).
3. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí rozklad, který ministr práce a sociálních věcí (**žalovaný**) v záhlaví označeným rozhodnutím (**napadené rozhodnutí**) zamítl. Podle žalovaného bylo zaznamenáno několik případů použití OOPO za pomoci fyzických úchopů. Zdůraznil, že záznamy se netýkaly podání léčivých přípravků, ale toliko fyzických úchopů, které měly spočívat v omezení svobodného projevu vůle klientů, kdy žalobce použil při svém jednání fyzické úchopy, za což je považován přímý fyzický kontakt zaměstnance s klientem s úmyslem omezit jeho pohyb z důvodu ohrožení jeho zdraví a života a zdraví jiných fyzických osob. Ty žalobce řádně nevyhodnotil jako OOPO, pouze událost zaznamenal do svého systému pro předávání informací. Žalovaný dále zmínil, že po použití opatření nevedl žalobce evidenci těchto případů, a proto nebylo možno adekvátně zjistit, jakým způsobem žalobce pracuje s omezením svobodného pohybu.
4. Žalovaný se věnoval i otázce náležitého popisu skutku. K tomuto uvedl, že skutek byl popsán v souladu s požadavky § 93 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (**přestupkový zákon**), a to označením času, místa a způsobu spáchání. Dále specifikoval, že řízení bylo vedeno ve věci možného porušení § 89 odst. 2 a 6 zákona o sociálních službách, což bylo v následném správním řízení také řešeno a upřesněno. Podle žalovaného byl rovněž dostatečně zjištěn skutkový stav, své závěry správní orgány opřely o Protokol, který obsahuje všechny zjištěné skutečnosti, včetně vnitřních pravidel žalobce, rozhovorů se zaměstnanci a klienty; proti tomuto obsahu Protokolu nepodal žalobce námitky. Formálním nedostatkem protokolu je toliko neuvedení důvodu přizvání dalších osob k vlastnímu šetření.

II. Žaloba

5. V podané žalobě se žalobce domáhá zrušení napadaného i prvostupňového rozhodnutí. Správním orgánům vytýká nedostatečné a nesprávné posouzení námitek, nesprávné vymezení skutku, nedostatečně zjištěný skutkový stav a porušení § 81 přestupkového zákona.
6. Žalobce tvrdí, že prvostupňové rozhodnutí je v rozporu s § 93 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona. Skutek není popsán ve výroku, ale až v odůvodnění; ve výroku

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

není uveden a není konkretizován způsob, jakým mělo dojít k porušení § 89 odst. 2 zákona o sociálních službách; přesné místo ani čas rovněž není uvedeno. Žalovaný se s touto námitkou vypořádal nedostatečně, v případě jednání ad (ii) pak reakci na danou otázku zcela pominul.

7. Žalobce dále namítá, že žalovaný rozhodl o porušení § 89 odst. 2 zákona o sociálních službách, aniž dostatečně zjistil skutkový stav, čímž mělo dojít k porušení zásady vyhledávací a zásady materiální pravdy, a nevyslechl pracovníky žalobce. Potom se nutně vůbec nevypořádal s námitkami, že se nejednalo o OPO. Žalobce doplnil, že v žádném ze záznamů není uvedeno, že by byl použit fyzický úchop.
8. Žalovaný měl konečně porušit i § 81 přestupkového zákona, pokud v řízení vycházel výlučně z Protokolu. Ten považoval za listinný důkaz spíše než za souhrn skutečností zjištěných při kontrole, přestože protokol o kontrole nesplňuje parametry veřejné listiny.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhnul její zamítnutí. K námitce řádného vymezení skutku uvedl, že vytýkané jednání ad (i) spočívá v neinformování osob, tedy povinného jednání, což není z podstaty věci možno přesně vymezit časem a místem. To platí i pro přestupek nevedení evidence podle § 89 odst. 6 zákona o sociálních službách.
10. Žalovaný se dále vymezil proti zpochybnění rozsahu zjištění skutkového stavu ve věcech použití OPO a nevedení evidence. Žalobci vytýkal neinformování klientů o možném použití OPO (nikoli samotné použití) a evidenci těchto opatření. K vyvrácení těchto zjištění může vést aktivita žalobce, který mohl předložit důkaz, že evidenci vede a že klienty o použití opatření informuje. Ke skutkovým zjištěním přitom žalobce žádné námitky dříve neuplatnil.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

11. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (s. ř. s.)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná**.
12. O podané žalobě rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, jelikož s tím účastníci souhlasili; s ohledem na níže rozvedené závěry jsou pro tento postup ostatně splněny i předpoklady podle § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. Soud nepovažoval za nezbytné provádět dokazování, neboť se všechny důkazy nacházejí ve správním spise.
13. Úvodem soud připomíná, že úprava OPO je vedena zajištěním co nejvyššího respektu k lidské důstojnosti klientů při poskytování sociálních služeb. Omezování jejich svobodné vůle je proto zásadně vyloučeno – vzhledem k věku, zdravotním komplikacím a zhoršení mentálních schopností ovšem nelze zcela vyloučit nutnost klienty uklidnit i způsobem zasahujícím do jejich integrity výrazněji. Zákon o sociálních službách tak v § 89 odst. 1 zásadně zapovídá použití OPO, připouští je jen tehdy, pokud dochází k přímému ohrožení zdraví a života klientů nebo zdraví a života jiných fyzických osob. To vše pouze za stanovených podmínek a po nezbytně nutnou dobu.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

14. Podle § 89 odst. 2 zákona o sociálních službách (o) *opatření omezující pohyb osob lze použít pouze tehdy, pokud byla neúspěšně použita jiná opatření pro zabránění takového jednání osoby, které ohrožuje její zdraví a život nebo zdraví a život jiných fyzických osob. Poskytovatel sociálních služeb je proto povinen podle konkrétní situace nejdříve využít možnosti slovního zklidnění situace a jiné způsoby pro zklidnění situace, například odvrácení pozornosti, rozptýlení, aktivní naslouchání. Osoba musí být vhodným způsobem informována, že může být vůči ní použito opatření omezující její pohyb.* Poskytovatel sociálních služeb i tak musí zvolit vždy nejmírnější opatření: nejdříve pomocí fyzických úchopů, poté umístěním osoby do místnosti zřízené k bezpečnému pobytu, popřípadě lze na základě ordinace lékaře podat léčivé přípravky (§ 89 odst. 3 téhož zákona).
15. Za účelem dostatečné transparentnosti a zpětné kontroly použití OOPO pak zákon o sociálních službách v § 89 odst. 6 zavádí povinnost poskytovatele případy jejich použití evidovat a stanoví i přesné nároky na obsah evidence (jméno, datum, popis situace, popis předcházejícího informování atd.).
16. Podle § 107 odst. 2 písm. e) zákona o sociálních službách se právnická nebo podnikající fyzická osoba *jako poskytovatel sociálních služeb dopustí přestupku tím, že použije opatření omezující pohyb osob v rozporu s § 89 odst. 1 až 3.* Podle § 107 odst. 2 písm. g) pak tím, že *nevede evidenci nebo neumožní nahlížení do evidence podle § 89 odst. 6.*
17. Na podkladě předestřené právní úpravy se pak soud zabýval oběma základními rovinami žalobní argumentace – vymezením obou skutků a náležitým zjištěním skutkového stavu. Jednotlivé argumenty se přitom do jisté míry překrývají, další úvahy soudu proto nelze zcela oddělovat.
18. Pro obě roviny je společná už jen potřeba vyjasnění toho, co vlastně bylo žalobci vytýkáno (zda jak použití OOPO, tak to, že o nich nebyli klienti dopředu informováni, nebo bylo použití OOPO obecně přiměřené a pochybení spočívá „toliko“ v opomenutí informování). Žalovaný ve vyjádření k žalobě označuje za samozřejmé, že jde o druhou možnost a že žalobci použití OOPO (jejich přiměřenost) vůbec nevytýkal.
19. Soud se s tímto východiskem ztotožňuje, zdůrazňuje však, že jej s ohledem na formulaci výroku i obsah správního spisu nepovažuje vůbec za samozřejmé. Výše citované vymezení skutku ad (i) lze číst tak, že se žalobce dopustil přestupku tím, že použil OOPO a předem o nich klienty neinformoval (tj., že jsou mu vytýkány obě roviny). Obdobnou formulaci přitom obsahuje i Protokol a oznámení o zahájení řízení. Ani z odůvodnění obou rozhodnutí není zcela zřejmý závěr, že je žalobci vytýkáno „jen“ neinformování klientů (např. na str. 11 prvostupňového rozhodnutí ministerstvo v rámci úvah o závažnosti přestupku „nerozebírá“ význam a dopady neinformování klientů, ale jen obecně povahu OOPO a zásah do osobní svobody). Rovněž postup žalobce, který v průběhu řízení argumentoval i ohledně (ne)použití OOPO (viz např. jeho vyjádření z 7. 7. 2021), může nasvědčovat tomu, že měl za to, že je mu vytýkáno i vlastní použití OOPO jako takových. Vhodnější by proto nepochybně bylo výrok formulovat tím způsobem, že žalobce použil OOPO, *aniž* předem klienty o jejich možném použití vhodně informoval.
20. Tato dílčí nejasnost (nedokonalost slovního vyjádření) ovšem ještě nezpůsobuje nesrozumitelnost či jinou nezákonnost výroku prvostupňového rozhodnutí. Soud je přes naznačené skutečnosti schopen bez zásadních pochybností dovodit, že použití OOPO je žalobci vytýkáno právě v návaznosti na absenci předchozího informování klientů – vlastní intenzitu použitých OOPO (v podobě fyzických úchopů) správní orgány skutečně

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

výslovně nezpochybňovaly. Platí přitom, že neinformování klientů nelze od použití OOPO oddělovat, každý případ neinformování se totiž váže ke konkrétnímu použití OOPO.

21. To ovšem také znamená, že by pochybení spočívající v neinformování klientů mělo být vždy provázáno s konkrétním opatřením, neboť právě jen v důsledku jeho použití se i absence informování stane relevantní. Jednotlivá OOPO by proto měla být specifikována v rámci popisu skutku tohoto přestupku. Bez něj je podle názoru zdejšího soudu popis neúplný a dostatečným způsobem nezaručuje, že skutek nebude zaměnitelný s jiným. Stran požadavků na vymezení skutku lze odkázat především na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS: *V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen - to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu, ..., Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.*
22. Přestupkový zákon pak v § 93 odst. 1 písm. a) stanoví, že (v) *e výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání. Otázkou toho, jak podrobný by měl být popis skutku, se zabýval i rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 As 7/2009 - 66: (p)opisem skutku je tedy zapotřebí rozumět jazykový popis těch jednání či skutkových okolností, které lze kvalifikovat (tj. podřadit) formálními znaky správního deliktu uvedeným v zákoně. Popis skutku tak musí obsahovat ty skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty správního deliktu, který je předmětem řízení, tj. za nějž byla žalobkyně v dané věci pokutována.*
23. Tyto požadavky podle soudu dodrženy nebyly.
24. Nutno ovšem předeslat, že soud nepřisvědčil námitce, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí popisem skutku vůbec nezabýval. Této rozkladové námitce se věnoval a ve stručnosti popsal, že skutek byl vymezen standardním způsobem a v souladu s použitými předpisy. Soud rovněž nutně nerozporuje, že jednání spočívající v neinformování osob (tj. opomenutí) se přesným časovým údajem ani vymežit nedá, neboť správní orgán by skutečně neměl omezovat poskytovatele sociálních služeb v tom, na jakém přesném místě a v jakém čase bude klienta informovat (to platí i pro konkrétní způsob informování, nakolik zákon stanoví pouze, že poskytovatelé sociálních služeb mají osobu informovat „vhodně“).
25. Žalovaný však zcela pominul výše rozebíranou provázanost s vlastními OOPO. Skutek měl být specifikován právě vymezením jednotlivých OOPO, tj. časem, místem a zejména způsobem jejich použití. Tyto okolnosti jsou významné z hlediska naplnění znaků předmětné skutkové podstaty, která předpokládá, že poskytovatel *použije opatření omezující pohyb*. Z výroku prvostupňového rozhodnutí vyplývá pouze, vůči komu a v jaký

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

den byla OOPO použita. V čem měla přesně spočívat se ovšem lze dozvědět až z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, nadto pouze v podobě citace žalobcem předložených podkladů – „Předání služby“ (viz též níže); nikoli v podobě detailnějšího vymezení skutku ze strany správního orgánu. Zvláště v situaci, kdy nebylo použití OOPO nesporné (žalobce použití OOPO opakovaně zpochybňoval), vymezily správní orgány skutek zcela nedostatečně.

26. Závěry soudu přitom nelze vykládat v tom smyslu, že je vždy a za všech okolností nutné dogmaticky trvat na detailním vymezení skutku místem, časem i způsobem jeho spáchání. Soud samozřejmě rozumí tomu, že na popis skutku je nutné nahlížet jako na celek a hodnotit jej z toho hlediska, zda hrozí či nehrozí záměna s jiným skutkem. Proto například sama absence přesnějšího časového údaje či přesného místa spáchání skutku ještě nezakládá nezákonnost (např. rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2021, č. j. 1 As 125/2020 - 73). V tomto případě však popis skutku postrádá jakoukoliv bližší specifikaci (v konkrétní den mohlo být použito více OOPO, jimž mělo pokaždé předcházet podání informace klientovi).
27. Soud tudíž uzavírá, že už jen z toho důvodu musí být napadené rozhodnutí v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro vady zrušeno. Pro úplnost dodává, že uvedené závěry nedopadají na žalobcem rovněž napadané vymezení skutku v oznámení o zahájení řízení ani na vymezení skutku spočívajícím v nevedení evidence podle § 89 odst. 6 zákona o sociálních službách. Jakkoli by bylo žádoucí, aby byl skutek popsán v maximální možné míře již na začátku řízení, je nutné vycházet z toho, že se jedná o vymezení předběžné, jež může dále podléhat konkretizaci v průběhu vlastního řízení. V případě nevedení evidence pak platí, že se jedná o vymezení nedodržování povinnosti v určitém časovém úseku, vymezení skutku jen ohrazením časového období a specifikací konkrétních osob, u nichž měla být evidence vedena, soud proto samo o sobě považuje za dostatečné.
28. Dále se soud věnoval i otázce náležitého prokázání vlastního použití OOPO. Ani zde nesouhlasí, že by se žalovaný vůbec nevypořádal s námitkami žalobce týkajícími se použití OOPO, vč. jeho vyjádření z 7. 7. 2021. Žalovaný se – byť v obecné rovině – zabýval tím, co taková opatření jsou. S odkazem na doporučení ministerstva¹ poukázal, že za OOPO považuje všechna opatření, která zamezí člověku svobodně a bez omezení se pohybovat v zařízení, zamezí mu opustit lůžko, místnost apod., a omezí tak svobodný projev jeho vůle. Žalovaný rovněž rozlišuje mezi mechanickým, fyzickým a chemickým OOPO a dále upozorňuje, že základním imperativem poskytování sociálních služeb je zachovávání lidské důstojnosti a ochrana práv osob, kterým jsou tyto služby poskytovány. Protože se v případě použití OOPO jedná o zásah do osobní svobody, lze je použít pouze v případě, že klient ohrožuje svoje zdraví a život, a to způsobem nejméně omezujícím.
29. Žalovaný uzavřel, že z podkladů jednoznačně vyplývá, že zaměstnanci žalobce taková opatření použili, a že se v jednotlivých případech jednalo o fyzické úchopy. Tyto závěry ovšem nemají dostatečnou oporu ve správním spise. Skutková zjištění žalovaného nemají jiný podklad, než vnitřní směrnice žalobce (Metodický pokyn č. 02/09/2017/SQ2 a č. 02/04/2021/SQ2) a zejména již zmíněné písemné záznamy zaměstnanců („Předání služby“). Nebyli vyslechnuti klienti, vůči nimž měla být OOPO použita, a zaměstnanci žalobce použití OOPO během kontroly nepotvrdili; jedna z citací svědčí přímo o

¹ Zveřejněný na internetových stránkách ministerstva [cit. dne 18. 4. 2024], dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Doporu%C4%81eny_postup_c._06_2018_pro_pouzivani_opatreni_omezujicich_pohyb_osob.pdf/c9758bed-3b71-c0d7-701b-3248fe66efb1.

odmítnutí použití OPO (viz str. 72 a 73 Protokolu). Jinak řečeno, správní orgány své závěry stavěly pouze na vlastních záznamech žalobce, jež ovšem o použití OPO přímo nehovoří a ani z kontextu nelze použití OPO (fyzického úchopu) nutně dovodit.

30. Soud zdůrazňuje, že se v projednávané věci jedná o řízení o přestupku. V takovém řízení musí správní orgán obecně postupovat tak, aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o vině a trestu (§ 3 správního řádu). Povinnost zjišťovat skutkový stav ohledně skutečností odpovídajících skutkové podstatě přestupku je na správním orgánu, bez zřetele na to, zda jde o objasňování skutkových okolností svědčících ve prospěch, či v neprospěch obviněného. Pokud existuje rozumná pochybnost, tzn. ne zcela nepravděpodobná možnost, že deliktního jednání se dopustil někdo jiný než obviněný z přestupku, resp. že se skutek vůbec nestal, nelze v souladu se zásadou *in dubio pro reo* obviněného za přestupek postihnout (např. rozsudek NSS 27. 9. 2023, č. j. 2 As 275/2020 - 35, obdobně usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68, č. 3014/2014 Sb. NSS).
31. Ministerstvo na základě „Předání služby“ dovodilo, že OPO byla použita vůči 6 klientům celkem v osmi případech; vůči jedné klientce třikrát (viz str. 7 a násl. prvostupňového rozhodnutí). Uvedlo, že dle metodických pokynů žalobce má v případě dezorientovaného klienta nejdříve dojít k odvrácení úmyslu slovním navedením, odvrácením pozornosti; pokud chce přesto klient prostory opustit, po vysvětlení důvodu se použije fyzický úchop (chycení za ruku, v podpaží, případně i za asistence 2 osob) a klient se odvede na pobytové patro a zajistí se zvýšený kontakt. U agresivního klienta se uvádí, že žalobce má vydefinována pravidla pro předcházení situacím a zásady pro jednání s agresivním klientem.
32. Na to ministerstvo navázalo citací záznamů „Předání služby“, jež tyto postupy podle něj zachycují. Tyto záznamy ovšem zpravidla popisují toliko situace svědčící o dezorientaci či agresivitě klientů, za nichž lze použití OPO (fyzických úchopů) předpokládat, o jejich reálném použití ovšem nutně nevypovídají. Tak v případě klientky M. G. se ke dni 8. 7. 2020 uvádí, že *klientka celé odpoledne utíká z oddělení, 2x přichycena u schodiště s chodítkem. Chodí do pokojů klientů, bere jim věci. Dne 24. 7. 2020: Uživatelka od večere neustále stěhuje židli po pokoji i mimo něj, ruší tím ostatní uživatele a po několikátém uložení do postele se dostala do agrese, kdy slovně i fyzicky napadá ošetřující personál. Dne 6. 8. 2020 klientka nespala, chodila po chodbě; Pokaždé uložena do postele, vysvětleno, že v noci nemůže dělat takový kravál, protože budí ostatní klienty. Vždy bez efektu, proto od cca 1 hodiny v noci personálem posazena na kulturní místnost D a puštěna televize. Ovšem ani tam ke zklidnění nedošlo. Teprve kolem 3.30 ráno klientka uložena na pokoj, kdy konečně usíná.*
33. Klientka H. S. měla být dne 14. 4. 2021 *neklidná, dezorientovaná, vulgární a agresivní (...)* uložena do postele (později) *přistižena nahá v sesterně (...)* Spolubydlící klientka si stěžuje a volá personál o pomoc, *ať s ní něco udělá, že jí klientka pořád otravuje a ona se chce vyspat. Na domluvu personálu nereaguje.* Klientka L. S. dne 10. 12. 2020 (...) *odchází z oddělení, opakovaně odchycena na schodech – hrozí riziko pádu.*
34. Klient V. B. dne 25. 10. 2020: *uživatel silně neklidný při odpolední toaletě. Křičí a brání se manipulaci. V nestřeženém okamžiku trefil rukou pracovníci přímo do jejího oka. Po ukončení toalety se uživatel zklidňuje. Celkově obtížná spolupráce (...)* Dlouhodobě se stav nelepší, *uživatel psychomotoricky neklidný při manipulaci.*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

35. Klient V. V. dne 6. 9. 2020: *Psychomotorický neklid výrazný, při ukládání do lůžka nechce vyhovět a spolupracovat a je brachiálně agresivní. Pracovníci chtěli pokopat, když mu sundávala boty. Velice obtížná spolupráce.* Klient R. B. dne 14. 7. 2020 *zmatený, dezorientovaný, neustále opouští oddělení, nalezen na druhé budově, přiveden PSS zpět na oddělení domluva bez jakéhokoliv efektu.*
36. Z citovaných případů snad jen u klientky M. G. (dne 6. 8. 2020) a klienta V. B. lze pouze na základě citovaného popisu důvodně uvažovat o použití OPO, a to pokud jde o zřejmě nucené posazení v kulturní místnosti (po opakovaném uložení do postele a slovním vysvětlení), resp. bránění se klienta při manipulaci. Ani v tomto případě však nebylo blíže specifikováno, v čem použití OPO (fyzických úchopů) konkrétně spočívalo; žalovaný se přinejmenším v napadeném rozhodnutí s těmito případy blíže nevypořádal. Ostatní citace pak hovoří nanejvýš o *odchycení, odvedení do pokoje* či *uložení ke spánku*. Z pohledu soudu se zde jedná o slovní vyjádření, jež mohou mít různý význam: například jen v podobě doprovodu či asistence. Automaticky neimplikují fyzický úchop (chycení za ruku, v podpaží apod.), jenž by naplňoval intenzitu OPO, které by skutečně omezovalo vůli klienta. Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že ani podle doporučení ministerstva citovaného výše fyzický úchop nepředstavuje jakýkoliv fyzický kontakt, ale „jen“ přímý fyzický kontakt zaměstnance sociální služby s úmyslem omezit její pohyb.
37. O tom, že by mělo odvedení do pokoje či uložení ke spánku překročit intenzitu pouhého doprovodu/asistence, z popisů jednotlivých situací nutně nic nesvědčí – ba naopak, například ze záznamu v případě klienta V. V. lze odvodit, že uložení do lůžka spočívá v asistenci (pracovníci klient kopali, když mu sundávala boty). Z pohledu soudu tak správní orgány nedostály požadavku § 3 správního řádu a nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Soudu nezbylo, než v souladu se zásadou *in dubio pro reo* pochybnosti o použití OPO připustit. Není přitom pravdou, že žalobce skutkové závěry ministerstva dříve nezpochyboval, brojil proti nim jak v rámci vyjádření v prvním stupni řízení, tak podrobněji i v odůvodnění rozkladu (str. 7 - 11).
38. Rovněž tento žalobní bod je tak důvodný – pokud nebylo prokázáno, že zaměstnanci žalobce použili OPO, nelze hovořit o tom, že klienty v rozporu s § 89 odst. 2 zákona o sociálních službách předem vhodně neinformovali, popřípadě, že v rozporu s § 89 odst. 6 téhož zákona nevedli o jejich použití evidenci. Skutkové závěry, na nichž je postaveno napadené rozhodnutí, tudíž nemají dostatečnou oporu ve správním spise a vyžadují podstatné doplnění (§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.). V dalším řízení bude v první řadě namíste detailně analyzovat jednotlivé záznamy „Předání služby“ (a popřípadě je doplnit i o zjištění, zda použité pojmy nebyly v praxi užívány zaměstnanci žalobce jako popis použití OPO), dále bude nutné dokazování rozšířit o zjišťování skutečného použití OPO. V tomto ohledu se nabízí zejména výslech tehdejších zaměstnanců žalobce, popřípadě i osob, vůči nimž měla být OPO použita, je-li to s ohledem na jejich věk a zdravotních stavů vůbec možné, resp. nebude-li to pro ně znamenat nepřiměřenou zátěž.
39. Jen pro úplnost pak soud dodává, že správní orgány pochybily, pokud jde o rozsah zjišťování skutkového stavu, nepochybily však v tom, že vycházely z obsahu Protokolu jako jediného podkladu pro rozhodnutí. Soud připomíná, že podle § 81 v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku. Neztotožňuje se přitom s názorem žalobce, dle kterého bylo v předchozím řízení nakládáno s Protokolem pouze jako s listinným důkazem a jako důkaz nebyla vzata vlastní zjištění, jak požaduje citované ustanovení.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

V prvé řadě soud upozorňuje, že této rovině argumentace příliš neporozuměl, žalobce nespécifikoval, jak by tento (nutno říci, že uměle vytvořený) rozdíl měl zasáhnout do jeho práv. Přesto soud uvádí, že podkladem pro vydání prvostupňového rozhodnutí byl nejen Protokol samotný, ale přímo jednotlivá zjištění v něm zachycená (nejde tedy jen o listinu jako takovou). V každém případě postup správních orgánů žádným způsobem neomezil právo žalobce namítat nové skutečnosti, navrhopat důkazy, vyjadřovat se k podkladům řízení.

V. Závěr a náklady řízení

40. Na základě shora uvedených skutečností shledal soud žalobu důvodnou, a napadené rozhodnutí proto podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. zrušil. Nepřistoupil přitom rovnou i ke zrušení prvostupňového rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.) a ponechal na úvaze žalovaného, zda-li bude možné všechny vytýkané nedostatky napravit v rámci rozkladového řízení. Zároveň soud v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o vrácení věci zpět k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný shora vyjádřeným právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
41. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má úspěšný účastník řízení právo na náhradu nákladů. Úspěšnému žalobci tak náleží jednak náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále náhrada nákladů právního zastoupení.
42. Ty spočívají v odměně za 2 úkony právní služby [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení a sepsání žaloby] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 6 200 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradě hotových výdajů za 2 úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 600 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Zástupce žalobce soudu doložil, že je plátcem DPH, proto se částka nákladů právního zastoupení dále zvyšuje o hodnotu příslušné sazby (celkem činí 8 228 Kč).
43. Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce společně s náhradou soudního poplatku částku 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 18. duben 2024

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.