

POUŽÍVÁNÍ OPATŘENÍ OMEZUJÍCÍCH POHYB OSOB V SOCIÁLNÍCH SLUŽBÁCH

Miloš Sládek

Sociální služby města Pardubic

Abstract: The usage of precautions limiting the movement of people in social services carries with it a risk of abuse and variously intensive interferences in basic human rights and freedoms. Therefore this situation must be regulated by strict rules. In consideration of the growing demands on the dignity of the users of the provided services and to the subsequent harmonization of approaches with European countries there was an accession in May 2005 to the first legal adjustments of the limits of the restraint of movements of social service users in the Czech Republic. The next amendment was done via the legal document n.108/2006 Sb., on social services, in the wording of later directives. Despite these positive trends it is necessary to state that due to the non-existence of detailed legal regulations the providers are in many cases in a very difficult situation. That is why it is very important how the providers of the services deal with their duty – in adjusting via internal directives the conditions of the usage of precautions limiting the movement of people in particular facilities, where their usage comes into consideration.

Keywords: Precautions limiting the movement of people, social services, restrictive precautions, standards of quality of social services.

1. Úvod

Ve svém příspěvku využívám nejen teoretických poznatků, ale i praktických zkušeností z několika desítek provedených inspekcí v zařízeních sociálních služeb, kde jsem vedl inspekční týmy. Danou problematiku nahlížím jako inspektor kvality sociálních služeb a z tohoto pohledu se ji snažím prezentovat čtenářům.

Opatření omezující pohyb osob v sociálních službách je velmi často terminologicky uváděno jako **restriktivní opatření**, tento termín považuji za nepřesný a nedoporučuji ho v této souvislosti používat, protože má širší významové konotace. Problematikou užití opatření omezujících pohyb osob v sociálních službách se Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR koncepčně zabývá již od srpna 2002, v souvislosti se zprávou CPT (Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání)¹ o stavu lidských práv v ČR. Zpráva mimo jiné poukazovala na zneužívání klecových lůžek opatřených mříží nebo sítí v zařízeních sociálních služeb v ČR a upozorňovala na absenci kontroly vycházející z neexistence nastavených pravidel. V sociální oblasti je od roku 2004 patrný kvalitativní vývoj úpravy omezujících opatření na úrovni zákonné i podzákonné. V červnu 2004 Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR vydalo "Metodické opatření MPSV k postupu při mimořádném použití klecových lůžek opatřených sítí v zařízeních sociálních služeb".² Metodické opatření zakázalo používání klecových lůžek s mříží a nastavilo požadavek a systém evidence používání klecových lůžek se sítí. V říjnu 2005 nabyla účinnost novela zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, kde bylo v

1 European Committee for the Prevention of Torture - CPT

2 Metodické opatření MPSV k postupu při mimořádném použití klecových lůžek opatřených sítí v zařízeních sociálních služeb, ze dne 28. 6. 2004

ust. § 89a upraveno používání opatření omezujících pohyb osob a pravidla evidence.³ Jednalo se o první nastavení limitů omezování pohybu uživatelů sociálních služeb zákonem. Toto ustanovení bylo zrušeno zákonem č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách.⁴

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o sociálních službách)

V současné době je jediná zákonná právní úprava opatření omezujících pohyb osobuvedena v ust. § 89 zákona o sociálních službách, účinnost od 1. 1. 2007. Obecně zákon zakazuje používání patření omezujících pohyb osob při poskytování sociálních služeb s výjimkou případů přímého ohrožení zdraví nebo života osob.

Volba použití prostředků omezujících pohyb osob, po předchozím neúspěšném vyčerpání všech relevantních možností (slovní zklidnění, odvrácení pozornosti, rozptýlení apod.) je vymezena v ust. § 89 odst. 3 v následujícím pořadí...*"zasáhnout lze nejdříve pomoci fyzických úchopů, poté umístěním osoby do místnosti zřízené k bezpečnému pobytu, popřípadě lze na základě ordinace přivolaného lékaře a za jeho přítomnosti podat léčivé přípravky"*.

V případě, že dojde k použití opatření omezujících pohyb, musí být provedena řádná dokumentace, blíže viz ust. § 89 odst. 6. Požadavky, které na evidenci těchto mimořádných situací klade zákon o sociálních službách, veřejný ochránce práv hodnotí jako dostatečné a doporučuje je i pro všechna ostatní použití. Dále doporučuje vést evidenci také centrálně, aby bylo možné vysledovat rizikové situace a provést vyhodnocení nejčastěji používaných opatření.⁵

Metodika MPSV ČR pro používání opatření omezujících pohyb osob

Na základě opakovaných podnětů ze strany poskytovatelů sociálních služeb k problematice aplikace ust. § 89 zákona o sociálních službách v praxi, vypracovalo MPSV **doporučený postup** "Metodika MPSV ČR pro používání opatření omezující pohyb osob"⁶, který byl zveřejněn v červenci 2008. Jsem toho názoru, že tento metodický pokyn nepřinesl očekávaný efekt pro poskytovatele sociálních služeb.

Zákon č. 206/2009 Sb., kterým se mění zákon o sociálních službách

V souvislosti s novelou zákona o sociálních službách provedenou zákonem č. 206/2009 Sb., s účinností od 1. srpna 2009⁷, bych chtěl upozornit na změnu v ust. § 89 odst. 3, kde bylo doplněno...*" popřípadě lze na základě ordinace přivolaného lékaře a za jeho přítomnosti podat léčivé přípravky"*. Záměrem nové úpravy je zvýšit tlak na poskytovatele, aby možnost opatření ve formě medikace přestali používat nad rámec nutnosti.

Veřejný ochránce práv ve své Zprávě z návštěv domovů pro osoby se zdravotním postižením poukazuje na zneužívání moci, jakou aplikace neklidové medikace bezesporu představuje a novelu oceňuje jako možnost snížení jejího nadužívání.⁸

3 Zákon č. 218/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, účinnost od 1. 10. 2005

4 Zákon č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, čl. I, bod 10, účinnost od 1. 1. 2007

5 Veřejný ochránce práv, Zpráva z návštěv zařízení sociálních služeb pro seniory. Brno, 2007, s. 23-24

6 Metodika MPSV ČR pro používání opatření omezující pohyb osob", ze dne 3. 7. 2008, Č.j. 2008/48956-222

7 Zákon č. 206/2009, Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, účinnost od 1. 8. 2009

8 Veřejný ochránce práv, Zpráva z návštěv domovů pro osoby se zdravotním postižením. Brno, 2009, s. 29-30

Dále bych chtěl upozornit na změnu v ust. § 89 odst. 7, jehož celý nový text zní: *"Poskytovatel sociálních služeb, který v průběhu kalendářního pololetí použil opatření omezující pohyb osob, je povinen písemně sdělit registrujícímu orgánu ve lhůtě do 15 dnů po skončení kalendářního pololetí počet osob, u kterých byla tato opatření použita, a četnost jejich použití podle druhu těchto opatření".* Za rok 2010, poprvé k 15. 1. 2010. **Registrující orgán**, tedy místně příslušný krajský úřad má tak zajištěn přehled používání opatření omezujících pohyb osob a může iniciovat šetření (kontroly) a přijímat případná opatření, čímž dochází k posílení ochrany uživatele.

Používání opatření omezujících pohyb osob v praxi

V praxi vznikají různé výklady o tom, co všechno je opatřením omezujícím pohyb osob. Zda se má používání různých pomůcek používaných dlouhodobě (např. postranice, připevnění uživatele k opoře, aby mohl vůbec sedět apod.) obecně řídit pravidly dle ust. § 89 zákona o sociálních službách.

Teleologickým výkladem ust. § 89 zákona o sociálních službách, lze dovodit, že prostředky používané dlouhodobě k jiným účelům, než je řešení případů přímého ohrožení zdraví a života uživatelů nebo zdraví a života jiných osob, **nejsou opatřením omezujícím pohyb osob ve smyslu ust. § 89.** To ale neznamená, že jsou všechny přípustné.⁹ Prostředek, který skutečně uživatele omezuje, není možné používat bez jeho souhlasu a dohody o podmínkách používání.

Vnitřní předpisy pro použití opatření omezujících pohyb osob u poskytovatelů sociálních služeb

Povinností poskytovatelů sociálních je mimo jiné zvyšovat kvalitu poskytované péče a dávat ochráně práv uživatelů přednost před jiným komfortem. Zákonná úprava opatření omezujících pohyb osob nenabízí jednoznačný postup, jehož splnění by ve všech případech garantovalo bezchybnost postupu poskytovatele. Podle ust. § 88 písm. d) zákona o sociálních službách má poskytovatel povinnost *"zpracovat vnitřní pravidla zajištění poskytované sociální služby, včetně stanovení pravidel pro uplatnění oprávněných osob, a to ve formě srozumitelné pro všechny osoby"*. Z vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, Příloha č. 2 - Standardy kvality sociálních služeb, konkrétně ze **standardu č. 1 kritéria c/** a **standardu č. 2 kritéria a/, b/** plyne poskytovateli služeb mimo jiné povinnost upravit vnitřními předpisy podmínky použití opatření omezujících pohyb osob.

Jednotlivé standardy kvality obnášejí všechna důležitá opatření, která mají pracovní tým dovést k řešení konkrétní situace uživatele.¹⁰

Struktura standardů kvality je jednou ze tří klíčových složek systému garance kvality sociálních služeb.

Pravidla šetrné sebeobrany

V souvislosti s podporou vzdělávání v dovednostech kompetentně zasáhnout v situaci, v níž je třeba omezit pohyb uživatele byli vyškoleni průvodci dobrou praxí v problematice práce s uživatelem s rizikem v chování. MPSV vypracovalo manuál průvodce dobrou praxí - "Práce

9 KOŘÍNKOVÁ, D. *Opatření omezující pohyb*. QUIP - Společnost pro změnu, 2008, s. 1
10 HAICL, M. a kol. *Osobní asistence jako alternativa klecových a síťových lůžek*. Praha: 2006, 28-32

s klientem s rizikem v chování".¹¹ Značnou část manuálu tvoří preventivní opatření, předcházení situacím, které vyvolávají nutnost zásahu omezením pohybu uživatele.

V oblasti **pravidel šetrné sebeobran**y provádí akreditované vzdělávání Asociace průvodců v problematice rizikového chování.¹²

Efekt prvního dojmu, základní atribuční chyba

V souvislosti s problematikou aplikace opatření omezujících pohyb osob, bych chtěl zmínit, jak může ovlivnit **efekt prvního dojmu**, (efekt pořadí) a základní atribuční chyba myšlení a následné chování personálu.

Pro člověka je nejdůležitější první informace. V sociální psychologii to je označováno jako efekt prvního dojmu. Do dokumentace uživatelů se často dostávají popisy incidentů vytržených z kontextu a tím dochází ke zkrácení chování uživatele.

V okamžiku, kdy pozorujeme "problémové" chování uživatele, dochází v našem myšlení k tzv **atribuci**, což je přisuzování příčin. "*Termín základní atribuční chyba označuje tendenci podceňovat situační vlivy na chování a předpokládat, že chování je vyvoláno určitou vlastností jedince*".¹³ Základní atribuční chyba mění v myšlení personálu poměr mezi dispozicemi temperamentu a vnějšími spouštěcími okolnostmi jednoznačně v neprospěch vnějších spouštěčů.

Prostředky omezující pohyb osob lze rozdělit na:

- a) **fyzické** - úchopy, držení rukama
- b) **mechanické** - místnosti zřízené k bezpečnému pobytu, kurty, řemeny, zamčené dveře a všechny další mechanické zábrany volného pobytu uživatele
- c) **chemické** - sedativa, neuroleptika, hypnotika, antipsychotika

Z důvodu zajištění bezpečného prostředí vytváří řada zařízení tzv **"Bezpečnostní programy pro snížení výskytu pádů"**. Vyhodnocení aktuálního rizika se opírá o stav uživatele a hodnocení možného rizika pádu.¹⁴

Funkce opatření omezujících pohyb osob:

- 1) funkce **omezující** (restriktivní) - omezení v možnosti svobodného pohybu
- 2) funkce **preventivní** (bezpečnostní) - bránění (zranění) pádu nepohyblivého uživatele

Míru svobody pohybu uživatelů sociálních služeb ovlivňují tyto faktory:

- postižení uživatele (specifické nároky na péči)
- problémové chování uživatele (vyhodnocení míry normality)
- chybné používání mechanických pomůcek (např. postranic)
- přístupy okolí k uživateli (personálu, rodiny)
- ekonomické možnosti státu (stupeň rozvoje sociálních služeb)¹⁵

11 "Práce s klientem s rizikem v chování" manuál průvodce dobrou praxí, Praha: MPSV, 2005

12 Asociace průvodců v problematice rizikového chování, občanské sdružení, Olomouc, <http://www.restricke.cz>

13 HYNEK, J. *Moc, pomoc a bezmoc v sociálních službách a ve zdravotnictví*. Praha: Portál, 2010, s. 75-80

14 VENGLÁŘOVÁ, M. *Problematické situace v péči o seniory*. Praha: 2007, s. 48-52

15 Standardy kvality sociálních služeb - Výkladový sborník pro poskytovatele, Praha, MPSV, 2008, s. 42-55

Inspekce kvality sociálních služeb

Při provádění inspekci kvality sociálních služeb, je třeba věnovat používání opatření omezujících pohyb osob v jednotlivých zařízeních zvýšenou pozornost. Zejména pak při rozhovorech s respondenty, uživateli a při prohlídce zařízení. 16 Dále je třeba kontrolovat vnitřní předpisy upravující podmínky použití opatření omezujících pohyb osob v zařízeních, kde jejich použití přichází v úvahu. Je třeba věnovat pozornost i případům, kdy poskytovatel ve vnitřním materiálu deklaruje nepoužívání opatření omezujících pohyb osob s tím, že v případě "problémového" chování uživatele je volána městská policie, státní policie nebo záchranka.

Při hodnocení postupů při užití opatření omezujících pohyb osob nelze hodnotit postupy v sociálních službách paušálně. Ve všech případech je nutné zachovat individuální přístup vycházející z reálných schopností a možností každého uživatele.

Správní delikty

V souvislosti s používáním opatření omezujících pohyb osob v sociálních službách se může poskytovatel dopustit čtyř správních deliktů, blíže viz ust. § 107 odst. 2, písm. e), f), g), **l) zákona o sociálních službách:**

- e) použije opatření omezující pohyb osob v rozporu s postupem uvedeným v ust. § 89 odst. 1 až 3
- f) nepodá informace o použití opatření omezující pohyb osob podle ust. § 89 odst. 5
- g) nevede evidenci nebo neumožní nahlížení do evidence podle ust. § 89 odst. 6
- l) nesdělí ve stanovené lhůtě údaje podle ust. § 89 odst. 7

Panel expertů k problematice restriktivních opatření

Na základě rozhodnutí ministra MPSV ČR č. 25/2008 byl zřízen "Panel expertů k problematice restriktivních opatření v rámci poskytování sociálních služeb".¹⁷ Předsedou je prof. MUDr. Cyril Höschl, DrSc. Panel je poradním orgánem ministerstva v problematice opatření omezujících pohyb osob v sociálních službách.

Omezení osobní svobody uživatele z pohledu práva dále upravují

Listina základních práv a svobod (vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.)

Úmluva o lidských právech a biomedicíně (sdělení MZV č. 96/2001 Sb. m.s.)

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

2. Závěr

Institucionalizovaná péče s sebou nese také atribut moci. Přes kvalitativní posun v úpravách aplikace prostředků omezujících pohyb osob v sociálních službách, lze konstatovat, že

16 Metodika MPSV k provádění inspekci poskytování sociálních služeb, MPSV, 2008

17 <http://www.mpsv.cz/cs/1087>

dosavadní právní úprava má určité nedostatky. Samozřejmě si uvědomuji, že není možné upravit celou oblast detailně zákonem, je třeba ponechat prostor pro individuální zohlednění situace uživatele a pro variabilitu opatření a postupů poskytovatele. Nicméně z důvodu vyšší právní jistoty uživatele, ale i poskytovatele je třeba, aby zákon přesněji vymezil, co všechno lze považovat za opatření omezující pohyb osob. Z dosavadního ust. § 89 odst. 1 zákona o sociálních službách není zcela jednoznačné, zda se jedná o úpravu postupu při krátkodobé situaci spočívající např. v náhlé agresi uživatele nebo rovněž i o úpravu postupu při dlouhodobém používání pomůcek (např. postranic apod.). Tato diskrepance může mimo jiné komplikovat případné zahájení správního řízení inspekcí kvality sociálních služeb pro podezření ze spáchání správního deliktu (viz ust. § 107 odst. 2 , písm. e) zákona o sociálních službách) s poskytovatelem.

S ohledem na shora uvedené by poskytovatelé měli věnovat pozornost vypracování vnitřních předpisů pro možné použití opatření omezujících pohyb osob v konkrétních sociálních službách, kde je jejich použití reálné a která reflektují specifika jednotlivých druhů služeb a zařízení.

Použité zdroje:

- [1] HAICL, Martin a kol. Osobní asistence jako alternativa klecových a síťových lůžek. Praha: Středočeský kraj, 2006, s. 63
- [2] HYNEK, J. Moc, pomoc a bezmoc v sociálních službách a ve zdravotnictví. Praha: Portál; 2010,144 s., ISBN 978-80-7367-590-5
- [3] KOŘÍNKOVÁ, D. Opatření omezující pohyb. QUIP - Společnost pro změnu, 2008, s. 2,
- [4] <http://www.kvalitavpraxi.cz/co-je-noveho/opatreni-omezujici-pohyb.html>
- [5] Metodické opatření MPSV k postupu při mimořádném použití klecových lůžek opatřených sítí v zařízeních sociálních služeb, 2004 , s.1
- [6] Práce s klientem s rizikem v chování (manuál průvodce dobrou praxí), Praha: MPSV; 2005, s.29.
- [7] Metodika MPSV pro používání opatření omezující pohyb osob, 2008, s. 11
- [8] Metodika MPSV k provádění inspekcí poskytování sociálních služeb, MPSV, 2008, s. 147
- [9] Standardy kvality sociálních služeb - Výkladový sborník pro poskytovatele, Praha, MPSV, 2008, s. 187
- [10] VENGLÁŘOVÁ, M. Problematické situace v péči o seniory. Praha: Grada Publishing, a.s., 2007, 96 s., ISBN 978-80-247-2170-5
- [11] Veřejný ochránce práv, Zpráva z návštěv zařízení sociálních služeb pro seniory. Brno, 2007, s. 73
- [12] Veřejný ochránce práv, Zpráva z návštěv domovů pro osoby se zdravotním postižením. Brno, 2009, s. 94.
- [13] Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- [14] Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

- [15] Zákon č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
- [16] Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
- [17] <http://www.mpsv.cz/cs/1087>
- [18] <http://www.restrikce.cz>

Kontaktní adresa:

Mgr. Miloš Sládek
Sociální služby města Pardubic
ředitelství
Kpt. Jaroše 726
531 81 Pardubice 2
E-mail: sladek-socialni@seznam.cz