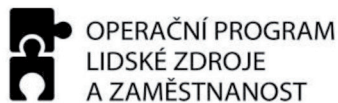


**ANALÝZA MOŽNOSTI VYTVOŘENÍ
INSTITUTU PROFESIONÁLNÍHO
OPATROVNÍKA A PODPŮRCE
V PRÁVNÍM PROSTŘEDÍ
ČESKÉ REPUBLIKY**



ANALÝZA MOŽNOSTI VYTVOŘENÍ INSTITUTU PROFESIONÁLNÍHO OPATROVNÍKA A PODPŮRCE V PRÁVNÍM PROSTŘEDÍ ČESKÉ REPUBLIKY

Tento dokument byl vytvořen Ligou lidských práv pro Instand, o. s. v rámci realizace projektu „Modely podpory pro rozhodování lidí s mentálním postižením“, reg. č. CZ.1.04/5.1.01/77.00025, financovaného z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR.

Červen 2014

Autoři

Barbora Rittichová

Maroš Matiaško

autor kapitoly 2.1. Mezinárodní právní úprava

Štěpán Pastorek

autor kapitoly 2.2.1.2.6. Svěřenský fond

Václav Štrunc

spoluautor kapitoly 3. Identifikace základních zásad

Seznam zkratk

CRPD	Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením, č. 10/2010 Sb. m. s. (dále jen Úmluva)
NOZ	(Nový) občanský zákoník, zákon č. 89/2012 Sb.
OSŘ	Občanský soudní řád, zákon č. 99/1963 Sb.
OSPOD	Orgán sociálně-právní ochrany dětí
OZ	Občanský zákoník, zákon č. 40/1964 Sb.
RAA	The Representation Agreement Act, zákon Britské Kolumbie
VOP	Veřejný ochránce práv
ZOP	Zákon o opatrovnictví (v době finalizace analýzy ve stádiu věcného záměru)
ZŘS	Zákon o zvláštních řízeních soudních, zákon č. 292/2013 Sb.

Obsah

1. Úvod	8
2. Právní úprava	9
2.1. Mezinárodní právní úprava	9
2.1.1. Evropská úmluva o lidských právech	9
2.1.2. Doporučení č. R 99 (4) Výboru ministrů členskými státy o zásadách právní ochrany dospělých nezpůsobilých osob	10
2.1.3. Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením	10
2.2. Právní úprava dle (nového) občanského zákoníku a souvisejících právních předpisů	13
2.2.1. Právní úprava v (novém) občanském zákoníku	13
2.2.1.1. Omezení svéprávnosti	13
2.2.1.2. Alternativy k omezení svéprávnosti	18
2.2.1.2.1. Nápomoc při rozhodování	18
2.2.1.2.2. Zastoupení členem domácnosti	20
2.2.1.2.3. Opatrovník ustanovený i bez omezení svéprávnosti	24
2.2.1.2.4. Předběžné prohlášení	25
2.2.1.2.5. Neplatnost právního jednání	28
2.2.1.2.6. Svěřenský fond	30
2.2.1.3. Opatrovnictví	34
2.2.1.3.1. Ustanovení opatrovníka	34
2.2.1.3.2. Pravomoc opatrovníka	37
2.2.1.3.3. Schvalování právního jednání opatrovníka	39
2.2.1.3.4. Kontrola opatrovníka	42
2.2.1.3.5. Opatrovnická rada	44
2.2.2. Právní úprava v ZŘS	49
2.2.2.1. Řízení o omezení svéprávnosti	49
2.2.2.2. Detence v zařízení sociálních služeb	54
2.3. Zákon o opatrovnictví	57

3. Identifikace základních zásad	60
4. Možnosti implementace	62
4.1. Dohoda o reprezentaci	62
4.2. Profesionální podpůrce	68
4.3. Úřad veřejného opatrovníka	72
4.3.1. Náměty ze zahraničí	72
4.3.2. Úřad veřejného opatrovníka v ČR	73
4.3.2.1. Funkce úřadu	74
4.3.2.2. Modely úřadu veřejného opatrovníka	75
4.3.3. Osoby vykonávající profesionální opatrovnictví	78
4.3.3.1. Právnícké osoby	78
4.3.3.2. Fyzické osoby	80
4.4. Systém ochrany osob před zneužíváním ze strany opatrovníka	81
5. Doporučení	84
6. Závěr	86
7. Seznam pramenů	88
8. Slovníček pojmů	90
9. Přílohy	
A. Dohoda o zastoupení členem domácnosti	91
B. Dohoda o nápomoci při rozhodování	94

1. Úvod

Rok 2014 je pro právo určitým způsobem zlomový. Po mnoha dlouhých letech příprav konečně nabývá účinnosti nový civilní kodex – občanský zákoník. Tento zákon ze dne 3. února 2012, č. 89/2012 Sb. přináší mnoho zásadních změn. Pro osoby s postižením je jednou z nejdůležitějších změn řešení jejich právního statusu. Nově zákon neumožňuje osoby zbavit svéprávnosti a také nabízí nové možnosti podporovaného rozhodování. Přestože je Úmluva o právech osob se zdravotním postižením již několik let součástí našeho právního řádu, provedení potřebných kroků na úrovni zákona bylo zcela nezbytné. Tato civilní reforma je tedy velkou příležitostí ukázat nové možnosti, nové směry, kterými je možno jít při vytváření politiky a praxe v oblasti práv osob s postižením.

Projekt Modely podpory pro rozhodování lidí s mentálním postižením, č. CZ.1.04/5.1.01/77.00025 v rámci výzvy č. 77 OP LZZ, oblast podpory 5.1 – Mezinárodní spolupráce, který je financován z Evropského sociálního fondu, v rámci něhož tato analýza vznikla, se po celou dobu realizace snaží o změnu. Změnu v reálném postavení osob s mentálním postižením, ve vnímání těchto osob společností. Snaží se o nastavení vhodných metod a pravidel tak, aby osoby, které využívají náhradní či podporované rozhodování, vedly skutečně svobodný a plnohodnotný život a samy o něm rozhodovaly. V rámci projektu se usiluje o spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti ČR při vytváření nového samostatného zákona o opatrovnictví a dalších potřebných úprav a doplnění stávající legislativy.

V rámci této analýzy je nejprve představena aktuální, nová právní úprava týkající se statusu osob se zdravotním postižením. V další části jsou prezentovány vybrané zahraniční prvky, které by mohly být aplikovány do českého právního řádu, včetně návrhu, jakým způsobem by je bylo vhodné zakomponovat. Na závěr jsou uvedena doporučení vůči státu, která specifikují kroky potřebné ke zlepšení stávající situace osob s postižením a k maximálnímu naplnění práv těchto osob.

2. Právní úprava

V době tvorby této metodiky dochází k zásadní změně v systému, která řeší postavení osob s postižením při jejich právním jednání. Od 1. 1. 2014 se stal účinným nový občanský zákoník¹ (dále také jen NOZ) společně s potřebnými doprovodnými zákony. Jedním z nejvýznamnějších je občanský soudní řád² (dále jen OSŘ) ve spojitosti se zákonem o zvláštních řízeních soudních³ (dále jen ZŘS). Do legislativního procesu se však následně dostává také zcela nová právní norma, která má podrobněji řešit postavení opatrovníků, konkrétně zákon o opatrovnictví (dále jen ZOP).

Opatrovnictví je institut, který významně ovlivňuje život osob se zdravotním postižením. V České republice nyní žije přibližně 36 000 lidí, kteří mají opatrovníka.⁴ Právní úprava týkající se opatrovnictví byla doposud velmi strohá, což způsobovalo množství problémů. Ačkoli se v novém civilním kodexu objevuje mnoho pravidel pro opatrovnictví, nejsou vyřešeny všechny problémy. Podobně je tomu i v případě nových alternativ k omezení svéprávnosti. Proto je třeba podat potřebný výklad nové právní úpravy, v rámci něhož zazní nejen upozornění na nedostatky, ale i možnosti jejich řešení.

2.1. Mezinárodní právní úprava

Kapitola představuje nejdůležitější regionální a univerzální mezinárodní instrumenty, které se týkají problematiky svéprávnosti a jejího uplatňování osobami s duševní poruchou⁵.

2.1.1. Evropská úmluva o lidských právech

Evropská úmluva o lidských právech vstoupila v platnost v roce 1953, pro Českou republiku je závazná od počátku jejího vzniku. Tato úmluva a její opční protokoly představují regionální⁶ všeobecný katalog základních práv a svobod. Orgánem, který rozhoduje o porušení úmluvy v jednotlivých případech, je Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku. Problematiky zásahů do svéprávnosti se dotýkají zejména články 8, 6 a 5 úmluvy. Článek 8 garantuje právo na respektování soukromého a rodinného života. Podle úmluvy může státní orgán do výkonu tohoto práva zasahovat jen v případě, že je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Článek 6 garantuje právo na spravedlivé řízení před soudy a článek 5 právo na svobodu a osobní bezpečnost.

Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutí *Matter proti Slovensku*⁷ konstatoval, že řízení o svéprávnosti by mělo být vedeno se zvláštní pečlivostí. Dle názoru soudu

1 Zákon č. 89/2012 Sb.

2 Zákon č. 99/1963 Sb.

3 Zákon č. 292/2013 Sb.

4 Dle statistik Ministerstva vnitra ČR bylo ke dni 4. 4. 2014 evidováno 8 238 osob omezených a 28 198 osob zbavených způsobilosti k právním úkonům (celkem tedy 36 436 osob se zásahem do způsobilosti) s trvalým pobytem na území ČR.

5 Duševní porucha je právní pojem, který je definován v trestním zákoníku, č. 40/2009 Sb., v § 123, který stanoví, že duševní poruchou se rozumí mimo duševní poruchy vyplývající z duševní nemoci i hluboká porucha vědomí, mentální retardace, těžká asociální porucha osobnosti nebo jiná těžká duševní nebo sexuální odchylka. Pro tuto analýzu jsou však podstatné ty duševní poruchy, které ovlivňují právní jednání osoby.

6 Regionální z toho důvodu, že se týkají regionu Evropy, resp. členských států Rady Evropy.

7 *Matter proti Slovensku*, stížnost č. 31534/96, rozhodnutí ze dne 5. 7. 1999.

není pochyb o tom, že zbavení svéprávnosti je závažným zásahem do práv respektovaných čl. 8 odst. 1 Evropské úmluvy. V rozhodnutí v případě *Shtukaturov proti Ruské federaci*⁸ Evropský soud pro lidská práva potvrdil, že zbavení svéprávnosti je velmi závažným zásahem do práva na soukromý a rodinný život, a jeho přípustnost je proto podmíněna jeho přiměřeností vzhledem k legitimnímu cíli, který je takovým zásahem sledován. V daném případě soud konstatoval, že došlo k porušení čl. 8 úmluvy, neboť rozhodnutí o zbavení svéprávnosti bylo založeno pouze na znaleckém posudku, který dostatečně neanalyzoval stupeň stěžovatelovy nezpůsobilosti. Posudek se nezabýval důsledky nemoci stěžovatele pro jeho společenský život, zdraví a majetkové zájmy a tím, jakým způsobem přesně nebyl schopen kontrolovat své jednání. Podobně soud postupoval i v případě *Sýkora proti České republice*⁹. Problematice rozhodování v řízení o svéprávnosti se věnujeme níže.

2.1.2. Doporučení č. R 99 (4) Výboru ministrů členským státům o zásadách právní ochrany dospělých nezpůsobilých osob

Doporučení bylo přijato Výborem ministrů Rady Evropy dne 23. února 1999. Jak už jeho název napovídá, má tento dokument pouze doporučující povahu, není tedy právně závazný, nicméně i doporučující dokumenty jsou významnými nástroji při formulaci politik, právních předpisů a jejich výkladu. Podle doporučení by opatření k právní ochraně dospělých nezpůsobilých osob měla být flexibilní a přiměřená stupni nezpůsobilosti osoby. Opatření by měla být používána vždy jen v nezbytných případech a svéprávnost osoby zachovávat v co největším rozsahu. Měla by existovat i taková opatření, která neomezují svéprávnost, a taková, která se týkají pouze jediného úkonu, právního jednání, aniž by byl jmenován opatrovník rozhodující místo osoby s postižením. Státy mají rovněž zvážit opatření, kdy ustanovená osoba jedná společně s dospělou osobou, opatření, která zahrnují ustanovení více než jednoho zástupce, a právní nástroje, jež by dosud svéprávná osoba mohla využít pro případ budoucí nezpůsobilosti (tzv. předběžné právní prohlášení).

Ochranné opatření by nemělo dotčenou osobu automaticky zbavovat práva volit, pořídit závěť, nesouhlasit s jakýmkoli zákrokem v oblasti zdraví a činit rozhodnutí tam, kde to její způsobilost umožňuje. Při ustavování a provádění opatření by měla být v maximální možné míře zjišťována a respektována přání osoby, které se opatření týká. Státy by měly zajistit řádný dohled nad působením ochranného opatření a jednání opatrovníka a zajistit dostatečný počet vhodných a kvalifikovaných osob, které budou osoby zastupovat nebo jim pomáhat. Osoba, o jejíž způsobilosti se jedná, by měla být zásadně informována o zahájení řízení, které může mít vliv na její svéprávnost, a v tomto řízení by měla být vyslechnuta.

2.1.3. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením

Dne 3. května 2008 vstoupila v platnost nová Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (dále jen Úmluva). Česká republika již tuto mezinárodní úmluvu podepsala a ratifikovala. Její vznik je mj. reakcí na skutečnost, že v současné době tvoří osoby s postižením přibližně 10 % světové populace, přičemž 80 % z nich žije v rozvo-

⁸ *Shtukaturov proti Ruské federaci*, stížnost č. 44009/05, rozhodnutí ze dne 27. 3. 2008.

⁹ *Sýkora proti České republice*, stížnost č. 23419/07, rozhodnutí ze dne 22. 11. 2012.

jových zemích.¹⁰ Důvodem vzniku Úmluvy bylo i to, že existující mezinárodní dohody o lidských právech ve skutečnosti nezajišťují dostatečnou a efektivní ochranu práv osob s postižením. Úmluva má proto vyplnit mezeru v systému mezinárodních smluv na ochranu lidských práv a odstranit existující překážky, které brání osobám se zdravotním postižením zapojit se do plnohodnotného života, tím, že ujasňuje, jakým způsobem se základní lidská práva a svobody uplatňují specificky u osob s postižením. Problematické uplatňování svéprávnosti se věnuje článek 12 Úmluvy OSN¹¹. Podle tohoto ustanovení mají všechny osoby se zdravotním postižením právo na uznání jejich osoby jako subjektu práva a právo na svéprávnost ve všech oblastech života na rovnoprávném základě s ostatními. Smluvní strany Úmluvy mají povinnost přijmout odpovídající opatření, která umožní osobám se zdravotním postižením přístup k asistenci potřebné pro uplatnění způsobilosti. Všechna taková opatření musí přitom poskytovat účinné záruky zamezující jejich zneužití. Mezi tyto záruky patří to, že tato opatření musí respektovat práva, vůli a preference dané osoby, zabraňovat konfliktu zájmů a nevytvářet prostor pro nežádoucí ovlivňování. Dále musí být přiměřená, musí odpovídat situaci dané osoby, mohou být uplatňována jen po nejkratší možnou dobu a musí podléhat pravidelnému přezkumu odpovědným, nezávislým a nestranným orgánem nebo soudem. Zvlášť je pak zdůrazněno rovné právo osob se zdravotním postižením vlastnit nebo dědit majetek, spravovat své finanční záležitosti, mít rovný přístup k bankovním půjčkám, hypotékám a dalším formám finančních úvěrů a právo nebýt svévolně zbavena majetku.¹²

Ustanovení čl. 12 Úmluvy OSN reflektuje změnu paradigmatu v přístupu k uplatňování svéprávnosti osob s mentálním či psychosociálním postižením. Místo náhradního (zástupného) rozhodování je text ustanovení vystavěn na konceptu tzv. podporovaného rozhodování. Státy se na základě této úmluvy zavazují zavést opatření, prostřednictvím kterých bude osobám se zdravotním postižením poskytována nezbytná podpora tak, aby mohly svou svéprávnost využívat.¹³ Úmluva tak místo rozlišování osob svéprávných a osob, které byly této svéprávnosti, dříve způsobilosti k právním úkonům, zbaveny (resp. jim byla omezena), předpokládá zavedení spektra opatření na podporu výkonu svéprávnosti. Na jednom konci takového spektra jsou osoby, které žádnou podporu nepotřebují, a na druhém konci jsou osoby, které potřebují výraznou podporu, jež ve výjimečných případech může být nezbytná pro celý rozsah způsobilosti.¹⁴ Z Úmluvy vyplývá závazek pro smluvní strany opustit tradiční koncept náhradního rozhodování a opatrovnictví ve prospěch přijetí systému podporovaného rozhodování ve formě různých alternativ k opatrovnictví.

Z čl. 12 odst. 2 Úmluvy OSN vyplývá povinnost nezacházet s osobami se zdravotním postižením (včetně osob s mentálním postižením nebo duševní poruchou) ve věcech svéprávnosti, a to ve všech oblastech života, jinak než s jinými osobami. Jakékoliv zásahy veřejné moci do možnosti uplatňovat svéprávnost, pokud jsou vůbec možné,

10 Srov. informace dostupné na <http://www.un.org/disabilities/>.

11 Vycházíme a citujeme zejména Marečková, J.: Platná právní úprava a návrh nového občanského zákoníku ve světle čl. 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, *Právní rozhledy*, 3/2009, s. 86-94.

12 K procesu přijetí čl. 12 ve stávajícím znění srovnání Dhanda, A. *Legal capacity in the Disability rights convention: Stranglehold of the past or lodestar for the future?* *Syracuse J Intl Law Commerce* 34 (2007).

13 Srov. Guemsey, K., Nicoli, M a Ninio, A., *Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Its Implementation and Relevance for the World Bank*, Světová banka 2007, str. 12, dostupné na <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Disability-DP/0712.pdf>.

14 Tamtéž.

by měly existovat pouze, je-li to nezbytné k ochraně zájmů osoby, jestliže by jí jinak hrozila konkrétně identifikovaná újma, a to pouze v nezbytně nutném rozsahu a jen na nezbytně nutnou dobu. Například situace, kdy byla osoba zbavená způsobilosti k právním úkonům, a tudíž je ze zákona zbavena svého volebního práva, aniž by tuto konkrétní schopnost soud vůbec zkoumal, ale de facto by byla schopná vykonávat své volební právo, ji oproti ostatním osobám znevýhodňuje. Podle striktního výkladu tohoto ustanovení by vůbec nemělo existovat zbavování nebo omezování způsobilosti k právním úkonům, kde jedním z kritérií je existence duševní poruchy, která není jen přechodná, včetně různých druhů závislosti. I lidé bez duševní poruchy totiž mají různou schopnost činit různé právní jednání.

Osobám, které nejsou z jakéhokoliv důvodu schopny samostatně v plném rozsahu uplatňovat svou svéprávnost, by měla být poskytnuta pomoc (podpora). Uplatňuje se zde princip přiměřeného přizpůsobení („reasonable accommodation“), podle kterého by se za účelem uplatnění práv znevýhodněných osob mělo přizpůsobovat prostředí, a to do takové míry, kdy je to rozumné (přiměřené) vzhledem k vynaloženým nákladům. Slovy čl. 2 Úmluvy OSN „*přiměřená úprava znamená nezbytné a odpovídající změny a úpravy, které nepředstavují nepřiměřené nebo nadměrné zatížení, a jsou prováděné, pokud to konkrétní případ vyžaduje, s cílem zaručit osobám se zdravotním postižením uplatnění nebo užívání všech lidských práv a základních svobod na rovnoprávném základě s ostatními*“. Aplikaci tohoto principu si lze snadno představit na situaci tělesně postižené osoby. Schopnost vozíčkáře pohybovat se je omezena, a proto místo toho, aby mu byl z tohoto důvodu odepřen přístup na určitá místa, je mu poskytnuta pomoc ve formě bezbariérových tras. Povinnost takového přístupu vyplývá z Úmluvy i ve vztahu k osobám se sníženou schopností uplatňovat svá práva. Tento přístup současně odpovídá zásadám uvedeným v ustanovení § 2 odst. 2 zákona o sociálních službách: podpora samostatnosti osob se zdravotním postižením, jejich sociálního začleňování a rozvoj jejich schopností.

Ustanovení čl. 12 odst. 3 Úmluvy OSN dále ukládá smluvním státům povinnost zajistit osobám se zdravotním postižením poskytování podpory a pomoci při uplatňování jejich svéprávnosti. Konkrétně se zde odráží posun od náhradního rozhodování k podporovanému rozhodování. Poskytování asistence při uplatňování svéprávnosti znamená, že osoba se zdravotním postižením má zachovánu svéprávnost, rozhoduje tedy na základě vlastní vůle, i když s pomocí třetí osoby nebo osob. V systému podporovaného rozhodování nedochází k přesunu práv od osob se zdravotním postižením na jiné osoby, ale tyto osoby mohou svá práva nadále plně uplatňovat.¹⁵ Podporující osoba podporované osobě asistuje tím, že jí záležitosti vysvětluje a pomáhá jí komunikovat s okolím.¹⁶ Rozhodující jsou tedy preference, přání a vůle osoby, o kterou se jedná, nikoliv vůle podporující osoby. Role podporující osoby je tuto vůli, přání a preference pomáhat zformulovat a prosazovat.

Článek 12 odst. 4 Úmluvy OSN dále stanoví minimální kritéria pro stanovení účinných záruk proti zneužití opatření, která se týkají uplatňování svéprávnosti. Jde o respek-

¹⁵ Srov. *Key Elements of a System for Supported Decision-Making, Position Paper of Inclusion Europe, 2008, s. 1, dostupné na <http://www.inclusion-europe.org/documents/PositionPaperSupportedDecisionMakingEN.pdf>.*

¹⁶ Srov. *From Exclusion to Equality. Realizing the Rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, United Nations, s. 89-90, dostupné na <http://www.un.org/disabilities/documents/toolaction/ipuhb.pdf>.*

tování práv, vůle a preferencí dané osoby, zabránění konfliktu zájmů a nevytváření prostoru pro nežádoucí ovlivňování, přiměřenost a individuální přístup, uplatňování po nejkratší možnou dobu a pravidelný přezkum a efektivní dohled nad výkonem opatrovnickví. A na závěr článek 12 odst. 5 Úmluvy OSN obsahuje povinnost smluvních stran zajistit rovné zacházení s osobami se zdravotním postižením, a to specificky ve vztahu k právu na majetek. Zdůraznění tohoto práva odráží zkušenost, že právě právo vlastnit a nakládat s majetkem je osobám se zdravotním postižením často neoprávněně omezováno či odebíráno.

2.2. Právní úprava dle nového občanského zákoníku a souvisejících právních předpisů

Vzhledem k účinnosti nového občanského zákoníku je třeba nejdříve představit potřebné změny právní úpravy a na jejich základě pak navrhnout možné inovace a modely systému opatrovnickví.

2.2.1. Právní úprava v novém občanském zákoníku

2.2.1.1. Omezení svéprávnosti

Omezení svéprávnosti je jediným institutem, který nadále v právní úpravě zůstal, a který člověka preventivně omezuje v právu samostatně právně jednat, případně i v dalších oblastech dotýkajících se lidských práv.

Mimo terminologie se ovšem v nové právní úpravě změnil i podmínky, za kterých je možno osobu ve svéprávnosti omezit. Kromě základního pravidla o tom, že soud může omezit svéprávnost člověka v rozsahu, v jakém člověk není pro dušení poruchu, která není jen přechodná, schopen právně jednat¹⁷, se přidávají další podmínky, které musí být splněny, aby mohl být zásah do práv osoby skutečně realizován. Tyto podmínky zní:

K omezení svéprávnosti lze přistoupit jen

- v zájmu člověka, jehož se to týká,
- po jeho zhlédnutí,
- s plným uznáním jeho práv a osobní jedinečnosti, přitom musí být důkladně vzaty v úvahu rozsah i stupeň neschopnosti člověka postarat se o vlastní záležitosti,
- hrozila-li by mu jinak závažná újma,
- nepostačí-li vzhledem k jeho zájmům mírnější a méně omezující opatření.¹⁸

Pro soudy tedy bude nyní jistě náročnější než dříve splnit všechny hmotněprávní podmínky. Mimo svoji povahou procesní podmínky zhlédnutí se zde vyskytují další podmínky chránící osobnost člověka. První z nich je, že omezení musí být v zájmu člověka. Rozumějme tedy, že prioritou není ochrana manželky, rodiny, komunity, ale to, zda je opatření skutečně v zájmu jedince, o kterém se rozhoduje.¹⁹

¹⁷ Viz § 57 NOZ.

¹⁸ Viz § 55 NOZ.

¹⁹ Je třeba vzít v potaz, že rozhodnutí o omezení svéprávnosti není rozhodnutím trestněprávním a že jeho cílem není ochrana společnosti před osobou se zdravotním postižením.

Dalším požadavkem je, že i při omezení musí soud plně uznávat práva a osobní jedinečnost osoby, musí být brán v potaz stupeň neschopnosti člověka postarat se o vlastní záležitosti. Například v souvislosti s procesem transformace sociálních služeb bylo možno vidět mnoho případů osob s mentálním postižením (neměnným v čase), jimž se výrazně změnilo, zvýšilo jejich schopnosti orientace v běžném životě, včetně zařizování si záležitostí potřebných pro běžný chod domácnosti, chození do práce a podobně, když získaly potřebnou podporu a možnost tyto schopnosti projevit. Přestože znalecké posudky psychiatrů o duševním zdraví těchto osob byly stále stejné, reálné dovednosti se významně rozvinuly. To je další významný faktor, který by neměl být při řízení o svéprávnosti opomíjen.

Zásadní podmínkou, bez které nemůže dojít k omezení, je, že osobě musí bez omezení hrozit závažná újma. Je přitom třeba, aby při zvažování míry hrozby a velikosti možné újmy bylo přihlíženo k její realitě, mj. z dosavadního života osoby. Například, pokud byla osoba 15 let zbavena způsobilosti k právním úkonům, její duševní porucha je z podstaty neměnná, žila v běžné komunitě, v Praze, za pomoci menšího obnosu financí od opatrovníka si mohla reálně (nikoli tedy právně) zařizovat běžné nákupy, setkávala se každý den s nebezpečím uzavření poškozujících smluv, jak na ulici, tak i jinde, avšak k tomuto ohrožení u ní nikdy nedošlo, pak lze předpokládat, že míra ohrožení nebude příliš velká.

Poslední podmínkou je požadavek, že vzhledem k zájmům osoby nepostačí mírnější a méně omezující opatření. To odpovídá i myšlence potřeby minimalizace zásahu do lidských práv, u které je třeba se vždy zaobírat tím, jestli situaci nelze řešit žádným jiným méně restriktivním řešením. Jde tedy o výslovné zakotvení zásady subsidiarity, která je podle konstantní judikatury ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva nezbytnou podmínkou uplatnění jakéhokoliv opatření zasahujícího do základního práva člověka. Nový občanský zákoník nám nabízí hned několik alternativ, soud by se však nikdy neměl omezovat jen na ně. Mimo opatrovníka i bez omezení svéprávnosti²⁰, zástupce z členů domácnosti²¹ či podpůrce²² lze využít například zástupce na základě plné moci k určitým činnostem²³, zvláštního příjemce důchodu pro správu těchto financí, asistenta poskytujícího sociální služby pro doprovod do institucí či faktickou pomoc rodiny a přátel osoby. Soud by se měl vždy v rozhodnutí vypořádat s tím, zda a proč nelze žádnou z alternativ využít a proč je třeba využít nejvíce omezujícího řešení.

Soud se v souvislosti s novou úpravou bude muset vyrovnat se všemi těmito podmínkami. Pokud by však v průběhu řízení došel k tomu, že nejsou splněny všechny nezbytné podmínky pro omezení, avšak osoba potřebuje určitou podporu a pomoc při právním jednání, může v rámci řízení přejít k aplikaci méně restriktivních opatření. Jedná se například o uzavření smlouvy o nápomoci,

20 Viz § 469 NOZ.

21 Viz § 49 an. NOZ.

22 Viz § 45 an. NOZ.

23 I této možnosti budou moci některé osoby využít, v závislosti na tom, do jaké míry budou schopny o svých věcech rozhodovat.

Například Ústavní soud ČR i Ministerstvo spravedlnosti ČR respektovalo ve svých řízeních (ÚS ve věci Červenka, rozhodnutí ze dne 28. března 2012, sp.zn I. ÚS 2542/11, ministerstvo v řízení 210/2012-ODSK-ODSK/7) plnou moc pro zastupování od osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům, které měly duševní poruchu. Ta jim ovšem nebránila v efektivní komunikaci s jejich právním zástupcem stran pokynů pro zastupování řízení.

o zastoupení členem domácnosti či o ustanovení opatrovníka, jak umožňuje procesní úprava²⁴.

Při formulaci rozhodnutí o omezení svéprávnosti soud vymezí rozsah, v jakém způsobilost člověka samostatně právně jednat omezil (nikoli jaká právní jednání osoba může činit).²⁵ Omezením svéprávnosti nikdy nebude možné zasahovat do procesní způsobilosti osoby²⁶. Zároveň omezení nedopadá na právní jednání v běžných záležitostech každodenního života²⁷, které má člověk s postižením vždy právo realizovat. (Tomu musí opatrovník vhodně přizpůsobit financování osoby.) Může se jednat například o nákup jídla, potřeb pro domácnost, jízdenku do zaměstnání a podobně. Posouzení toho, co je běžným jednáním každodenního života, se ale vždy odvíjí individuálně od životních poměrů a situace každého člověka.

Zákon obsahuje výslovné pravidlo, že má-li osoba obtíže dorozumívat se, není to samo o sobě důvodem k omezení její svéprávnosti. Toto pravidlo reaguje na předchozí negativní praxi, kdy k těmto případům došlo.²⁸ Pro postup řízení pro soud nyní platí, že ten musí vyvinout potřebné úsilí, aby zjistil názor osoby, o jejíž svéprávnosti se jedná, a to i za použití takového způsobu dorozumívání, který si osoba zvolí.²⁹

Velkou změnou institutu omezení je časový limit, na který může být rozhodnutí vydáno. Zákon stanoví, že soud může omezit svéprávnost v souvislosti s určitou záležitostí na dobu nutnou pro její vyřízení nebo na jinak určenou určitou dobu, nejdéle však na tři roky.³⁰ Pokud by osoba, která byla omezena ve svéprávnosti na dobu tří let, případně byla omezena ve svéprávnosti bez uvedení doby trvání, neiniciovala řízení o svéprávnosti, nebo toto nebylo soudem ani jinou osobou zahájeno, pak by se počátkem čtvrtého roku stala plně svéprávnou. Pokud by však ještě v době tří let bylo zahájeno řízení o svéprávnosti, může být doba omezení prodloužena maximálně o rok, tedy celková doba omezení může být až čtyři roky.³¹ I nadále však platí, že změní-li se okolnosti, soud své rozhodnutí bezodkladně změní nebo zruší, a to i bez návrhu.³²

Právo uzavřít manželství, rodičovská odpovědnost a právo volit

Dle nové právní úpravy již není automatickým důsledkem rozhodnutí o omezení svéprávnosti zásah do práva uzavírat manželství, rodičovské odpovědnosti či práva volit. V zákonech upravujících volby lze najít pravidlo stanovující překážku výkonu volebního práva, a to rozhodnutí o omezení svéprávnosti v právu volit.³³ Lze však

24 Viz § 39 ZŘS.

25 Viz § 57 NOZ.

26 Viz § 20 OSŘ, tedy do práva samostatně právně jednat před soudem jako účastník.

27 Viz § 64 NOZ.

28 Například v případě osoby s postižením, která pro křeče v obličeji téměř nebyla schopna verbální komunikace, ačkoli písemně se vyjadřovat dovedla (včetně psaní na PC). Okresní soud v Olomouci, sp. zn. 40 Nc 1619/2006-24 ze dne 1. března 2007.

29 Viz § 56 NOZ.

30 Viz § 59 NOZ.

31 Viz § 59 NOZ.

32 Viz § 60 NOZ.

33 Viz zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, § 2 písm. b), zákon o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, č. 62/2003 Sb., § 5 odst. 2 písm. b), § 6 odst. 1, zákon o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, č. 130/2000 Sb., § 4 odst. 2 písm. b) a § 5 odst. 1, zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, č. 491/2001 Sb., § 4 odst. 2 písm. b) a § 5 odst. 1, zákon o volbě prezidenta republiky, č. 272/2012 Sb., § 4 odst. 2 písm. b) a § 5. K těmto změnám došlo díky zákonu č. 58/2014 Sb., s účinností od 7. 4. 2014.

polemizovat nad tím, zda soud skutečně může rozhodnout o omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva, neboť i v tomto případě by musela být splněna nezbytně nutná podmínka pro toto mezení, a to že by osobě s postižením musela bez tohoto omezení hrozit závažná újma. Těžko si však lze představit situaci, kdy by osobě bez stanovení zákazu volit hrozila závažná újma. Pokud tato podmínka splněna nebude, nemůže dojít k omezení v tomto právu. Zároveň nelze ani opomenout zásadní fakt, že omezení práva volit je v rozporu s čl. 29 Úmluvy OSN, která je součástí našeho právního řádu.

Zákaz uzavřít sňatek již není důsledkem rozhodnutí o svéprávnosti, ovšem pokud soud shledá, že jsou zde podmínky pro omezení svéprávnosti i v této oblasti, může o omezení v právu uzavřít manželství rozhodnout.³⁴ Je však otázkou, zda by vůbec takové rozhodnutí mělo být možné. Některé zahraniční státy, např. Švédsko, již zásah do těchto základních lidských práv neumožňují. Pokud by osoba, která nemůže uzavřít manželství z tohoto důvodu, sňatek skutečně uzavřela, může soud i bez návrhu prohlásit manželství za neplatné.³⁵ Výjimkou je situace, kdy se rodičům narodilo živé dítě. Zde je přednější zájem na zachování manželství, a to se v tomto případě za neplatné prohlašovat nebude.³⁶ Z lidskoprávního hlediska je problematický i zásah do rodičovské odpovědnosti. Zákon stanoví, že rozhodne-li soud o omezení svéprávnosti osoby, která je rodičem, rozhodne zároveň o jeho rodičovské odpovědnosti. Výkon rodičovské odpovědnosti rodiče, jehož svéprávnost byla v této oblasti omezena, je po dobu omezení svéprávnosti pozastaven, ledaže soud rozhodne, že se rodiči vzhledem k jeho osobě zachovává výkon povinnosti a práva péče o dítě a osobního styku s dítětem.³⁷ Jevilo by se jistě logické, že pokud soud stanoví, že osoba je omezena na jednání s určitou finanční částkou, nemůže nad daný limit, či ve výslovně vymezených právních jednáních hospodařit ani s financemi svého dítěte. Je však otázkou, zda jen z tohoto důvodu by se soud měl zabývat i osobním stykem rodiče s dítětem a právem péče o něj. Jedná se přitom o zcela odlišné oblasti, a nemělo by docházet k tomu, aby osoby, např. jen pro svou špatnou finanční gramotnost a existenci postižení, byly omezovány i v právu vidět se svým dítětem, vychovávat ho či pečovat o něj. Jednalo by se o porušení základních lidských práv osoby s postižením. K tak závažným zásahům, jako je zákaz styku s vlastním dítětem, musí mít soud vždy dostatečné zjištění.

Spojení omezení svéprávnosti a ustanovení opatrovníka

Nová právní úprava reagovala na značný problém v praxi předchozí právní úpravy. Často totiž docházelo k situaci, kdy soud nejprve osobu omezil či zbavil způsobilosti k právním úkonům a teprve po právní moci tohoto rozhodnutí začal řešit, kdo by mohl být opatrovníkem dotyčné osoby. Osoba s postižením se pak ocitala v jakémsi právním vakuu, kdy na jedné straně nemohla úkony činit sama pod sankcí absolutní neplatnosti, na straně druhé nebyla žádná jiná osoba, která by tak mohla v souladu s právem činit. Proto bylo do zákona vlo-

34 Viz § 673 NOZ.

35 Viz § 680 NOZ.

36 Viz § 683 NOZ.

37 Viz § 868 odst. 2 NOZ.

ženo ustanovení ukládající, že již v rozhodnutí o omezení svéprávnosti jmenuje soud člověku opatrovníka.³⁸ V procesních předpisech je též upraveno spojení řízení.³⁹ Je třeba nahlížet na výrok o omezení svéprávnosti a na výrok o ustanovení opatrovníka a jeho pravomoci jako na výroky vzájemně spojené, aby vždy nastávala jejich právní moc a účinnost současně a nedocházelo ke stejným situacím jako v předchozím období.

Tato právní úprava je též doplněna vhodným ustanovením⁴⁰ o tom, že již v době probíhajícího řízení o omezení svéprávnosti soud může svěřit třetí osobě provedení určitých jednotlivých právních jednání nebo správu majetku, je-li to nutné, aby se zabránilo závažné újmě. Ačkoli toto bylo možné realizovat již dle předchozí právní úpravy, dle § 29 OZ, je jistě dobře, že je tato možnost výslovně upravena a nemusí během řízení docházet k poškozování zájmů posuzovaného.

Přechodná ustanovení

Přelom roku znamenal mimo jiné i formální změnu v postavení osob zbavených způsobilosti k právním úkonům. Tyto jsou od 1. 1. 2014 považovány za osoby omezené ve svéprávnosti.⁴¹ Budou omezeny na všechna právní jednání, vyjma běžných záležitostí každodenního života. (Do doby, než soud rozhodne o novém omezení či využití jiného opatření, však budou mít nadále pouze původní rozhodnutí o zbavení způsobilosti k právním úkonům.) Nově budou mít procesní způsobilost, budou moci volit a uzavírat sňatek.⁴² V případě osob dříve omezených ve způsobilosti k právním úkonům se rozsah jejich omezení ve svéprávnosti s novým rokem nemění, respektive taková osoba je nadále způsobilá právně jednat v rozsahu stanoveném dosavadními právními předpisy, a to až do doby nového soudního rozhodnutí.⁴³

Toto ustanovení doplňuje pravidlo, které koresponduje s již zmíněným limitem v délce možného omezení. Osoby, které byly dle původní právní úpravy omezeny či zbaveny způsobilosti k právním úkonům, nabudou uplynutím tří let po účinnosti nového občanského zákoníku svéprávnosti, ledaže soud v novém řízení rozhodne jinak.⁴⁴ Toto ustanovení je velkou výzvou pro opatrovnické soudy, opatrovníky, sociální pracovníky pečující o člověka, i pro rodiny a přátele osob s postižením, aby využili daný čas a společně s postiženým zhodnotili, jaké opatření by pro něj bylo nejvhodnější, a zavčas dali případný návrh či podnět na soud. Jinak by u mnoha osob mohlo dojít k tomu, že dne 1. 1. 2017 budou plně svéprávné, ovšem bez dalších zástupců či osob, které by je mohly podporovat či jim pomáhat.

38 Viz § 62 NOZ.

39 Viz § 46 ZŘS. 40 Viz § 58 NOZ.

41 Viz § 3032 odst. 1 NOZ.

42 Tento výklad vychází z toho, že není-li omezení výslovně stanoveno v soudním rozhodnutí, nelze ho „převádět“ z doby minulé, před účinností NOZ, kdy byl pouze zákonným důsledkem spojeným se změnou statutu osoby. Cílem nové právní úpravy byla individualizace řešení situace osoby tak, aby nedocházelo k nadměrným a neoprávněným zásahům do její osobnosti. Proto nelze vykládat toto pravidlo v neprospěch osoby, ale naopak má být vykládáno, že právo má, ledaže je v něm v rozhodnutí omezena. Tento výklad užívají již někteří soudci, jak sám tento výklad použil soudce Mgr. Karel Šemík na kulatém stole pořádaném MPSV v Ústí nad Labem dne 26. 6. 2014.

43 Viz § 3032 odst. 2 NOZ.

44 Viz § 3033 NOZ.

2.2.1.2. Alternativy k omezení svéprávnosti

2.2.1.2.1. Nápomoc při rozhodování

Zcela novým institutem, jehož cílem je podpora a pomoc osobám s postižením, je institut podpůrce neboli nápomoc při rozhodování.⁴⁵ Tento právní institut pracuje pouze s podporovaným rozhodováním, nikoli náhradním. Jeho cílem je tedy to, aby se osoba s postižením mohla ve svých věcech rozhodovat sama. Podpůrce jí k tomu musí vytvořit v rámci své pravomoci co nejlepší podmínky.

Využití podpůrce zákon předpokládá v případě, kdy člověk potřebuje nápomoc při rozhodování, protože mu v tom duševní porucha působí obtíže, třebaže nemusí být omezen ve svéprávnosti. Podpůrce tedy mohou využívat jak osoby, které nejsou omezeny ve svéprávnosti, tak i ty, které omezeny jsou, nebo které mají opatrovníka i bez omezení svéprávnosti. Podpůrce totiž jménem podporovaného právně nejedná a nezasahuje tedy nijak do opatrovnickových kompetencí. Využití podpůrce si lze představit například u osob s mentálním postižením, které potřebují radu, vysvětlení, objasnění některých záležitostí, aby je dobře pochopily a mohly se o nich samy rozhodnout. Ale samozřejmě je možné jeho využití i u osob s jinými potřebami.

Může vzniknout otázka, proč je institut podpůrce vůbec upraven právem, včetně nutnosti soudního rozhodnutí, když jeho povahou je v podstatě neformální pomoc druhému. Důvodem byly situace, kdy například rodiče chtěli pomoci svému zletilému dítěti při jednání na úřadě či v bance, ale nebyla jim umožněna účast při těchto příležitostech. Postižený nemohl adekvátně využít podpory a v důsledku toho se ani odpovídajícím způsobem sám právně rozhodovat. Právě tato situace vedla rodiny k tomu, aby volily významně silnější a často zcela zbytečný nástroj, a to omezení či zbavení způsobilosti k právním úkonům.

Vznik opatření

Nápomoc při rozhodování vzniká na základě smlouvy. Pokud se podpůrce a podporovaný dohodnou na tom, že chtějí, aby byla poskytována podpora, je třeba, aby sepsanou smlouvu o podpoře zaslali opatrovnickému soudu. Jestliže by smlouva byla spíše ve fázi návrhu než finální smlouvy, je možné takový dokument dotvořit u soudu a nechat ho sepsat do protokolu.⁴⁶ Nový občanský zákoník navíc uvádí, že není-li smlouva uzavřena v písemné formě, vyžaduje se, aby strany projevíly vůli uzavřít smlouvu před soudem, tedy s možností zanesení do soudního protokolu.⁴⁷

⁴⁵ Viz § 45 a 46 NOZ. Nový právní nástroj se nazývá nápomoc při rozhodování. Strany smlouvy o nápomoci při rozhodování jsou podpůrce a podporovaný.

⁴⁶ Viz § 32 odst. 2 ZŘS.

⁴⁷ Viz § 46 odst. 2 NOZ.

Úloha soudu však nespočívá primárně v tom, že by byl tvůrcem smlouvy, ale v tom, aby zjistil, zda smlouva neobsahuje rozpor mezi stranami. Pokud by tomu tak bylo, soud smlouvu neschválí. Otázkou však zůstává, na kolik bude řízení o smlouvě o nápomoci pouze formálním řízením bez výslechu účastníků⁴⁸, nebo zda soud skutečně bude zjišťovat, respektive provádět dokazování, o tom, zda mezi osobou podpůrce a podporovaného v době vzniku smlouvy nedochází ke střetu zájmu.

Pokud soud smlouvu schválí, bude na ni nahlíženo jako na smlouvu s rozhodnutím o statusové věci fyzické osoby, a bude tedy závazná pro každého⁴⁹. Zároveň soud musí tuto skutečnost nechat vyznačit do příslušných registrů.⁵⁰

Důležitou informací je i to, že osoba není limitovaná v počtu smluv o nápomoci při rozhodování. Může mít více různých podpůrců pro různé, ale i stejné záležitosti. Jejich vhodná kombinace pak může tvořit jakousi podpůrnou síť pro kvalitní zajištění potřeb podpory osoby. Zároveň je možno určit podpůrcům i kontrolní funkci.

Obsah opatření

Zákon stanoví, že smlouvou o nápomoci se podpůrce zavazuje podporovanému, že bude s jeho souhlasem přítomen při jeho právních jednáních, zajistí mu potřebné údaje a sdělení a bude mu nápomocen radami. Zároveň pro podpůrce platí, že nesmí ohrozit zájmy podporovaného nevhodným ovlivňováním, ani se na jeho úkor bezdůvodně obohatit. V praxi tedy podpůrce bude podporovaného doprovázet na jednání, u kterých to bude podporovaný chtít, pomůže mu jednoduše vysvětlit některé složitější záležitosti, může mu i nabídnout možné řešení a obeznámit s alternativami. Vše je možno si samozřejmě detailně upravit dle konkrétních požadavků stran ve smlouvě o nápomoci. Její vzor, jako jedna z mnoha možných variant, je uveden v příloze analýzy (příloha B). Podpůrce může dokonce připojovat na smlouvu svůj podpis, případně údaj o tom, jaká podpora byla podporovanému poskytnuta, ale vždy s uvedením funkce (aby nedošlo k pochybnostem o tom, kdo je smluvní stranou či kdo za koho jedná).

Podpůrce bude mít ovšem i další pravomoci, které nový občanský zákoník upravuje na jiném místě, podobně pak i zákon o zvláštních řízeních soudních. Zřejmě nejvýznamnější z pravomocí je právo vznést námitku neplatnosti právního jednání podporovaného, o kterém se podpůrce dozví. (Například může aktivně začít řešit situaci, když dojde podporované osobě výzva k uhrazení splátky dluhu s tím, že protistraně zmíní důvody, pro které je smlouva neplatná. To může udělat i v rámci soudního řízení.) Další pravomoci pak souvisejí s detencí podporovaného ve zdravotnickém zařízení, případně v zařízení poskytujícím sociální služby.

48 Viz § 22 ZŘS.

49 Viz § 27 ZŘS.

50 Konkrétně se jedná o systém evidence obyvatel, jak vyplývá ze zákona o evidenci obyvatel, č. 133/2000 Sb., § 3 odst. 3 písm. i).

Nicméně, tyto nejsou běžnému občanovi přístupné.

Je-li totiž podporovaný převzat či držen v zařízení poskytujícím zdravotní péči, oznamuje poskytovatel těchto služeb tuto skutečnost neprodleně i podpůrci.⁵¹ Poskytovatel služeb je povinen podat nejen podporované osobě, ale i podpůrci vysvětlení jeho právního postavení, zákonného důvodu učiněného opatření a možnosti právní ochrany.⁵² Podpůrce pak může svým jménem uplatnit ve prospěch zadržného člověka všechna jeho práva vzniklá v daném řízení.⁵³ Blíže o této problematice viz kapitola Detence v zařízení sociálních služeb.

Zánik opatření

Smlouva o nápomoci při rozhodování je účinná až do doby, než soud na návrh některé ze stran podpůrce odvolá. Tento krok může soud udělat i sám, bez návrhu, v případě, že se dozví o závažném porušení povinností podpůrce. Tuto skutečnost musí opět vyznačit do registru.

Kontrolní mechanismus

Stejně jako v případě zastoupení členem domácnosti ani podpůrcovství nemá zákonem nastaveny prakticky žádné kontrolní mechanismy, vyjma situace, kdy by někdo dobrovolně informoval opatrovnický soud o špatném výkonu funkce podpůrce. Je tedy na smluvních stranách, aby si do smlouvy samy uvedly vhodný kontrolní mechanismus. Tím může být i faktická existence více podpůrců, případně zakotvení kontrolních prvků jako stanovení dalších pravomocí podpůrců. Více o těchto možnostech v kapitole o dohodě o reprezentaci (kapitola č. 4.1.).

2.2.1.2.2. Zastoupení členem domácnosti

Jednou z nových a do budoucna možná hojně využívaných alternativ k omezení svéprávnosti je zastoupení členem domácnosti upravené v § 49 a násl. NOZ. Toto opatření by mělo být aplikováno v případě, kdy se osoba s postižením nachází v takové situaci či stavu, že jí duševní porucha brání samostatně právně jednat. Reálně je možné si v takové situaci představit například stárnoucího seniora, osobu, která se regeneruje po těžším úraze a je odkázána na pomoc ostatních, nebo mladého člověka s těžkým postižením, který žije v domácnosti svých blízkých. Základní podmínkou pro to, aby se osoby mohly stát zástupci, je fakt, že musí být z okruhu blízkých příbuzných, konkrétně tedy potomek, předek, sourozenec, manžel, partner, ale také osoba, která se zastoupeným žila ve společné domácnosti alespoň tři roky.

Vznik zastoupení

Aby mohlo dojít ke vzniku zastoupení, osoby si vzájemně sdělí, že chtějí, aby k zastoupení skutečně došlo. Jde o dohodu mezi zástupcem a za-

51 Viz § 105 NOZ.

52 Viz § 106 NOZ.

53 Viz § 107 odst. 2 NOZ.

stoupeným o tom, že zástupce bude zastoupeného zastupovat v obvyklých záležitostech, jak to odpovídá životním poměrům zastoupeného.⁵⁴ Zástupce, který bude v danou chvíli jistě aktivnější, má dle zákona dát zastoupenému na vědomí, že ho bude zastupovat, a srozumitelně mu vysvětlí povahu a následky zastoupení. Předpokládá se, že zástupce přizpůsobí komunikaci potřebám toho, koho chce zastupovat. Zákon stanoví, že odmítne-li člověk, který má být zastoupen, dohodu o zastoupení, pak tato nevznikne. Může ale vyvstat otázka, jestli dohoda může vzniknout i bez souhlasu osoby. Souhlas osoby nemusí být písemný a nemusí být ani vyřčený. Je ale třeba, aby postižený vyjádřil alespoň neverbálně určitým způsobem svoji vůli k tomu, aby byl zastupován konkrétní osobou. O tom, jakým způsobem by se mělo nahlížet na schopnost člověka vyjádřit se k této dohodě o zastupování a jaké faktory je přitom možno zvažovat, již blíže v kapitole věnující se dohodě o reprezentaci (kapitola č. 4.1.).

Smlouvu, kterou spolu uzavřou zástupce a zastupovaný, musí schválit soud. Poté na ni bude nahlíženo jako na smlouvu s rozhodnutím o statusové věci fyzické osoby, a tedy bude závazná pro každého.⁵⁵ Jak stanoví zákon o zvláštních řízeních soudních⁵⁶, soud nařizuje jednání k řízení o schválení dohody jen tehdy, navrhne-li to účastník nebo je-li to nezbytné (může se tedy konat i bez jednání). Zároveň je soud povinen před vydáním rozhodnutí vyvinout potřebné úsilí, aby zjistil názor zastoupeného, a to i za použití takového způsobu dorozumívání, který si zastoupený zvolí. Vzhledem k tomu, jaká skupina osob bude často zastupována, by soud měl vždy vyvinout dostatečné úsilí, aby zjistil potřebné informace o vztahu zastoupeného a zástupce, ať již zvolí jakoukoli formu dokazování či vedení řízení. Jako vhodná možnost se nabízí konání tzv. jiného soudního roku, tedy zvláštního, méně formálního typu soudního jednání, které se může konat mimo soudní budovu i mimo obvyklou úřední dobu soudu.⁵⁷

Obsah zastoupení

Nový občanský zákoník jasně stanoví, že zástupce musí dbát o ochranu zájmů zastoupeného a naplňování jeho práv i o to, aby způsob jeho života nebyl v rozporu s jeho schopnostmi a aby, nelze-li tomu rozumně odporovat⁵⁸, odpovídal i zvláštním představám a přáním zastoupeného.

54 I zástupci Ministerstva spravedlnosti ČR se při jednání o vypořádání návrhu věcného záměru k připravovanému zákonu o opatrovnictví přiklonili k tomu, že je daný institut dohodou (dne 10. 12. 2013 v Praze). Tento jejich postoj byl potvrzen i v písemné podobě v rámci argumentů obsažených ve vypořádání připomínek k věcnému záměru, kdy hovoří o smluvním principu (např. strana 37 a další materiálu).

55 Viz § 27 ZŘS.

56 Viz § 33 ZŘS.

57 Viz § 18 ZŘS.

58 Rozumně odporovat by bylo možno například v situaci, kdy by zastoupený chtěl pobývat v hotelu Hilton, a to pokud možno po celý zbytek života, byť by jeho finanční možnosti realizaci toho přání neumožňovaly. A pokud by se k realizaci tohoto skutečně přistoupilo, vedlo by to ve svém důsledku k poškození jiných, ovšem daleko důležitějších zájmů osob (například právo na zdraví). Co bude ale považováno za zvláštní přání a představy, kterým lze rozumně odporovat, nelze obecně říci. Vždy se v takovém případě musí přistoupit k vyhodnocení konkrétní situace zastoupeného a jeho možností (finančních i jiných).

Těmito slovy tedy jasně stanovil, že vůle a přání zastoupeného jsou na prvním místě a ty by měly být realizovány, nikoli to, co jako zájem zastoupeného shledává jeho zástupce. Konflikty při rozhodování o tom, co se nakoupí či vybere pro zastoupeného, jsou známy z dosavadní právní úpravy. Může se přitom jednat o situace jako nákup dovolené, rozhodování o některých službách a věcech pro zastoupeného (barva na vlasy, tetování, způsob stravy, výběr oblečení atd.). I zde platí, že pokud se o něčem zastoupený již nedokáže vyjádřit, přihlíží se i k přáním, která byla vyslovena již dříve, a životním preferencím člověka.

Zákon stanovuje rozsah zastoupení poněkud specificky. Základním zákonným limitem je fakt, že se zastoupení má vztahovat jen na obvyklé záležitosti, jak to odpovídá životním poměrům zastoupeného. Zastoupení tedy nemá být využíváno pro uzavírání smluv o poskytování sociálních služeb v pobytových zařízeních. Ačkoli toto pravidlo není výslovně zakotveno v zákoně, potvrzuje ho jak stanovisko Veřejného ochránce práv ve věci Červenka⁵⁹, tak i § 480 odst. 1 písm. b) stanovující neběžné právní úkony v případě opatrovnictví. Je však otázkou, na kolik tomu odpovídá formulace stanovená v § 52 odst. 1 NOZ, dle které zástupce není oprávněn udělit souhlas k zásahu do duševní a tělesné integrity člověka s trvalými následky. Skupina úkonů v oblasti zdravotní péče je tímto určená poměrně dosti široce (nicméně je otázkou, nakolik formálně přistupovat k tomuto pravidlu, kdy například z povahy věci by se neměla vztahovat pravomoc zástupce na mnohé úkony zubní péče, například řešení kazu vyvrtáním zubu, neboť ten je s trvalými následky vždy). Lze tedy diskutovat o tom, zda právě toto nastavení je tím pravým. Nesmí se zapomenout na to, že lékařskou péči lze osobě provádět vždy pouze s jejím souhlasem, bez něj jen za zákonem stanovených podmínek poskytování zdravotní péče bez souhlasu.⁶⁰ Pokud by zástupce chtěl, aby zastoupená osoba užívala psychofarmaka nebo podstoupila drobný lékařský zákrok, nemůže ji k tomu žádným způsobem nutit. Samozřejmě se nesmí zapomínat na primární povahu tohoto smluvního zastoupení, tedy vůli obou stran – zastoupený si již ve smlouvě může vymezit oblasti, ve kterých nechce, či naopak chce, aby zástupce jednal.

V oblasti financí stanovil zákon další limity. Zatímco s příjmem zastoupeného může zástupce nakládat v rozsahu potřebném pro obstarávání obvyklých záležitostí, jak to odpovídá životním poměrům zastoupeného, s peněžními prostředky na účtu však jen v rozsahu nepřesahujícím měsíční výši životního minima jednotlivce.⁶¹ Je otázkou, na kolik jsou právě takto stanovené limity funkční, zejména vzhledem k tomu, jak vysoké procento osob má peníze na svém účtu, kam jim chodí i každoměsíční příjem. Částka životního minima je natolik nízká, že z ní pro většinu osob

59 Stanovisko Veřejného ochránce práv obsažené ve Zprávě o šetření ve věci postupu Úřadu městské části Praha 11 jako veřejného opatrovníka Bc. Jaroslava Červenky, t. č. Lázně Letiny s. r. o., Pavilon Vltava, 336 01 Letiny 70, ze dne 12. 10. 2011, sp. zn. 2355/2011/VOP/JF.

60 Viz zákon o zdravotních službách, č. 372/2011 Sb., § 38 an.

61 Ke dni 1. 1. 2014 je podle ustanovení § 1 nařízení vlády č. 409/2011 Sb., částka životního minima jednotlivce měsíčně 3 410 Kč.

není možno zaplatit ani nájem, natož pak další potřeby člověka (nákup jídla, sociálních služeb, léků apod.). Ustanovení je třeba vykládat podle prvního pravidla o takovém hospodaření s financemi, které je nutné pro obstarávání obvyklých záležitostí dle životních poměrů zastoupeného. Vždy se bude vyhodnocovat vztah například finanční náročnosti konkrétní záležitosti a bude se porovnávat s příjmy osoby, respektive s její celkovou finanční situací. Bude se přihlížet i k dalším faktorům (například priority osoby).

Zákon nestanovuje zástupci povinnost vést si dokumentaci o právních jednáních či finančním hospodaření a nestanovuje ani povinnost předkládání pravidelných či jiných zpráv. Ovšem vzhledem k tomu, že se v případě této smlouvy jedná o opatření řešící status osob s postižením, které si samy nedokážou obstarávat vlastní záležitosti, má opatrovnický soud právo vyzvat zástupce k podání vysvětlení, pokud by měl pochybnosti o jeho řádném zastupování v souladu se zájmy zastoupené osoby. Zákon také pamatuje na situaci, kdy by osoba s postižením využívala služeb dvou či více zástupců se stejnými pravomocemi. V tomto případě by pro uzavření smlouvy stačil podpis pouze jednoho z nich. Ovšem pokud by tito zástupci byli ve vzájemném rozporu, pak se nepřihlédne k projevu žádného z nich. V případě, že by už došlo k podepsání smlouvy s jedním z nich, a ostatní by nadále nesouhlasili s obsahem smlouvy, bylo by třeba podat určovací žalobu o tom, zda je daná smlouva platná.

Zánik zastoupení

Zákon stanoví, že zastoupení zaniká tehdy, pokud se jej zástupce vzdá, nebo pokud zastoupený další zastupování odmítne. K odmítnutí postačí schopnost projevit přání. Tato formulace je sice napsaná velmi vstřícně vůči postiženému, chybí zde však stanovení povinnosti zástupce tuto skutečnost bez prodlení oznámit soudu, aby o zániku zastoupení věděl a provedl okamžitě záznam, respektive výmaz z patřičných státních registrů. Jinak by totiž mohl zástupce nadále navštěvovat různé instituce a vzbuzovat dojem, že s ním může být stále jednáno jako se zástupcem osoby s postižením.

Na rozdíl od institutu opatrovnictví nebo podpůrcovství zde zákon výslovně nepracuje s možností odvolat zástupce. Z povahy tohoto institutu sloužícího k ochraně reálně slabší smluvní strany však jednoznačně vyplývá, že i tento postup soudu by byl v souladu s právem. Pokud by se soud dozvěděl o tom, že zástupce jedná v rozporu se zájmy zastoupeného, případně závažně porušil své povinnosti, zástupce odvolá.

K zániku zastoupení dochází také tehdy, pokud soud jmenuje zastoupenému opatrovníka. Toto ustanovení je však třeba vykládat tak, že by muselo dojít k ustanovení opatrovníka s takovými pravomocemi, které by plně zahrnovaly všechny pravomoci zástupce. V opačném případě není k zániku žádný důvod, protože opatrovník může být jmenován například pro prodej nemovitosti, zatímco zástupce se i nadále může starat

o zařizování běžných záležitostí. Pokud by část pravomoci opatrovníka zasahovala do části pravomoci zástupce, pak zastupování zaniká pouze v této části, nikoli jako celek.

Zákon stanoví, že je-li uzavřena smlouva o nápomoci při rozhodování, zanikne zastoupení účinností smlouvy v rozsahu, v jakém je zastoupený způsobilý právně jednat. Toto pravidlo je však poněkud zavádějící. Dle práva je osoba, která má zástupce, právně zcela svéprávná a může tedy právně jednat po celou dobu zastoupení i sama. Při výkladu doslovném by, pokud by si zvolila smlouvu s podpůrcem, nesměla mít zároveň zástupce z členů domácnosti. Důležité však je, že podpůrce za osobu s postižením nijak právně nejedná, a není tedy důvod hledat konflikt v zájmu se zástupcem či střetu pravomocí jako v případě opatrovníka. Osoba, která má zástupce z členů domácnosti, může tedy mít i podpůrce, který jí může některé právní úkony vysvětlovat či jí být nápomocen radami, byť by tyto funkce měly být zahrnuty i při jednání zástupce se zastoupeným.

Kontrolní mechanismy

Zástupce z členů domácnosti nemá žádnou zákonem výslovně stanovenou povinnost předkládat soudu pravidelné zprávy, ani povinnost vést dokumenty svého hospodaření. Zákon v současném znění nepředpokládá, respektive nenabízí zástupci ani zastoupenému vhodný kontrolní mechanismus, který by si do smluv mohli zakomponovat. Samozřejmě pro strany smlouvy platí smluvní volnost a tedy, co není zakázáno, je dovoleno. Ovšem při neznalosti tohoto institutu právnický, natož běžnou veřejností, je třeba zamyslet se, jakým způsobem do smluv zakomponovat kontrolní pravomoci vůči zástupci například ze strany třetí osoby a její povinnosti nahlašovat závažné porušení práv zástupce vůči soudu. Návrh jednoho z možných mechanismů je řešen v rámci kapitoly o dohodě o reprezentaci (kapitola č. 4.1.).

2.2.1.2.3. Opatrovník ustanovený i bez omezení svéprávnosti

Další z možných alternativ k zásahu do svéprávnosti je ustanovení opatrovníka bez omezení svéprávnosti. Nejedná se přitom o zcela nový institut, protože ustanovení opatrovníka i bez omezení způsobilosti k právním úkonům umožňovalo již ustanovení § 29 OZ. Je ale jistě ku prospěchu osob s postižením, že je tato úprava jasněji upravena v § 469 NOZ (bohužel bez identifikujícího nadpisu).

Již v úvodních ustanoveních o opatrovnictví člověka⁶² je zmíněno, že soud jmenuje opatrovníka tomu, jehož zdravotní stav mu působí obtíže při správě jeho jmění nebo hájení jeho práv. Více o tomto opatrovnictví je uvedeno ve zvláštním ustanovení, které říká, že soud jmenuje tohoto opatrovníka na návrh osoby, které činí zdravotní stav obtíže, a ve shodě s takovým návrhem určí i opatrovníkovi rozsah jeho působnosti. Na návrh opatrovance by pak soud měl tohoto opatrovníka i odvolat.

62 Viz § 465 odst. 1 NOZ.

Myšlenka, že tento opatrovník bude soudem ustanoven jen na návrh osoby⁶³ a jen dle jejího vymezení je jistě dobrá a podporuje to, aby opatrovník byl užíván jako dobrovolný nástroj v situaci, kdy ho člověk potřebuje a sám si tuto potřebu definuje. Nepamatuje však vůbec na určitou skupinu osob s postižením, které nejsou schopny své potřeby a přání projevovat samy písemně či verbálně, vzhledem k vysoké míře jejich postižení (například osoba v hlubokém mentálním postižení či osoba po těžkém úraze, která verbálně, ani písemně, ani gesty nekomunikuje). Tato skupina osob je tedy na jedné straně zcela nevhodná pro aplikaci institutu omezení, neboť tyto lidé reálně nejsou schopni žádného právního jednání a nelze počítat s tím, že by jim hrozila nějaká závažná újma z uzavření špatné smlouvy, a tedy ani nesplňují podmínky, za nichž je člověka možno omezit na svéprávnosti. Ovšem na druhou stranu je institut tohoto opatrovníka podmiňován souhlasem, respektive přímo návrhem osoby s postižením. Při doslovném výkladu bychom tedy této skupině vůbec neumožnili opatrovníka využít. Proto je třeba právě institut opatrovníka i bez omezení svéprávnosti aplikovat i na případy, kdy osoba není sama schopna podat návrh a v něm vymezit potřebné oblasti pravomoci opatrovníka. V těchto případech by se mělo jednat o opatření, které je možné užít i bez návrhu, pokud osoba není s to sama návrh podat a souhlas s tímto institutem vyslovit. Bylo by pak na soudu, aby vhodně vymezil pravomoci opatrovníka tak, aby mohl zabezpečovat vše potřebné pro zajištění kvalitní péče a životních podmínek osobě s postižením.

Jednání opatrovníka

Vzhledem k tomu, že opatrovníka dle § 469 má ustanoveného vždy osoba plně svéprávná, může vždy právně jednat i sama. Zpravidla však bude jednat společně s opatrovníkem (tedy například na smlouvě bude uveden podpis obou osob). Opatrovník ovšem může jednat i sám, za podmínky, že jedná v souladu s vůlí opatrovance. Pokud by opatrovník nedokázal zjistit, jaká je vůle opatrovance, a to ani na základě jeho dříve vyjádřené vůle, předchozích rozhodnutí či životních preferencí, pak se může obrátit na soud, aby ten určil, jaké rozhodnutí bude v zájmu opatrovance.⁶⁴

Další pravidla specifikující povinnosti opatrovníka a jeho pravomoci budou rozvedena v části věnující se obecně opatrovnictví (kapitola č. 2.2.1.3).

2.2.1.2.4. Předběžné prohlášení

Novinkou v oblasti nástrojů, které si osoba může vytvořit předem pro případ vlastní nezpůsobilosti právně jednat a činit další významná rozhodnutí, je institut předběžného prohlášení, který upravuje nový občanský zákoník v § 38 a násl. Tento institut budou moci využít typicky osoby, které mají postupně se zhoršující onemocnění ovlivňující jejich duševní schopnosti, schopnosti v rozhodování o svém životě a jeho důležitých aspektech.

63 Viz § 45 ZŘS.

64 Viz § 469 odst. 2 NOZ.

Tento institut je možno svoji funkcí přirovnat k závěti nebo k tzv. dříve vysloveným přáním.⁶⁵ V rámci předběžného prohlášení se ovšem neřeší majetkové záležitosti pro případ smrti, ani to, které zdravotní úkony chceme, či nechceme, aby nám byly prováděny. V rámci předběžného prohlášení osoba v očekávání vlastní nezpůsobilosti může stanovit, aby její záležitosti byly spravovány určitým způsobem nebo aby je spravovala určitá osoba nebo aby se určitá osoba stala opatrovníkem. Jistě by tedy bylo možno určit i osobu, která by měla v budoucnu jako opatrovník pro rozhodování o zdravotní péči dávat souhlas s poskytnutím zdravotních služeb (podobu s určením této osoby⁶⁶ dle § 33 odst. 1 zákona o zdravotních službách). Nebo například učinit prohlášení o tom, jaký typ sociálních služeb a jakým způsobem by v budoucnu preferovala využívat.

Vznik prohlášení

Zákon stanovuje poměrně přísně formu, která musí být dodržena pro platnost předběžných prohlášení. To může být učiněno formou veřejné listiny⁶⁷, tedy například v rámci soudního protokolu nebo notářským zápisem. Notářská komora vede seznam prohlášení o určení opatrovníka, ve kterých eviduje seznamy osob, které učinily prohlášení, včetně informací o potenciálním opatrovníkovi.⁶⁸ Dokument ale také může být sepsán jako listina soukromá, tedy např. doma, ale tuto listinu, resp. její obsah musí potvrdit dva svědci. Důležité je pravidlo o nezávislosti svědků, neboť tuto funkci mohou vykonávat jen osoby, které na prohlášení a jeho obsahu nemají zájem. Svědkem by neměla být osoba, která je potenciálním opatrovníkem či správcem majetku. Svědek zároveň nesmí být osobou nevidomou, neslyšící, němou nebo neznalou jazyka, ve kterém je prohlášení učiněno. Svědci prohlášení podepisují a musí být schopni potvrdit schopnost prohlašujícího jednat, ale i potvrdit obsah zmiňovaného prohlášení.

Zákon zvláště upravuje situaci, kdy prohlášení činí osoba nevidomá nebo osoba, která neumí či nemůže číst nebo psát. V těchto případech jí musí prohlášení nahlas přečíst svědek, a nesmí jít o osobu, která prohlášení psala. Osoba s postižením pak před svědky potvrdí, že listina obsahuje její pravou vůli.

Pokud se jedná o osoby, které mají více smyslových postižení, které nemohou číst nebo psát, pak jim musí být obsah listin tlumočen takovým způsobem dorozumívání, který si zvolily, a to svědkem, který prohlášení nepsal. Platí, že všichni svědci musí ovládat způsob dorozumívání, kterým je obsah listin tlumočen. Kdo prohlášení činí, potvrdí před svědky zvoleným způsobem dorozumívání, že listina obsahuje jeho pravou vůli.

65 Viz § 36 zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, dále jen zákon o zdravotních službách, č. 372/2011 Sb.

66 Tuto osobu může pacient určit při přijetí do péče.

67 Viz § 568 NOZ.

68 Zákon o notářích a jejich činnosti (dále jen notářský řád), č. 358/1992 Sb., § 35a odst. 1 písm. c) a § 35e.

Zánik prohlášení

Pokud prohlašující osoba nebude chtít, aby její dřívější prohlášení bylo v budoucnu realizováno (například proto, že osoba potenciálního opatrovníka se ukázala jinou, než se dříve zdála být), může své prohlášení odvolat. Odvolání ale musí být učiněno způsobem, respektive formou, kterou zákon ukládá pro vznik prohlášení. Pokud by ale prohlašující osoba prohlášení jednoduše zničila (například roztrhala a spálila), bude mít tento akt také účinky odvolání.

Aplikace prohlášení

Pokud se vede řízení o svéprávnosti, případně řízení opatrovnické, a soud dojde k závěru, že zde jsou takové podmínky, kdy je třeba osobě stanovit opatrovníka, požádá soud notářskou komoru o poskytnutí informace o tom, zda vede pro danou osobu prohlášení o určení opatrovníka, a pokud ano, pak i další nezbytné údaje.⁶⁹

Dále zákon stanoví⁷⁰, že týká-li se prohlášení jiné podmínky než povolání opatrovníka a je-li účinnost prohlášení vázána na podmínku, rozhodne o splnění podmínky soud. Lze přitom zvažovat, zda již základní fakt, nutný pro aplikaci předběžného prohlášení, tedy určitá úroveň neschopnosti právně jednat, bude podmínkou, o jejímž splnění rozhodne soud. Je možné se přiklonit k tomu, že ano. Například u osoby v určitém stadiu Alzheimerovy demence nastane moment, kdy se již nebude schopna sama právně relevantně vyjadřovat a bude potřeba řešit výběr osoby, která bude pro další období spravovat finance prohlašujícího. V takovém případě by někdo z blízkých osob mohl podat návrh na soud, a to na určení, zda je již splněna podmínka, kdy může být prohlášení aplikováno.⁷¹ Soud na základě zjištěných skutečností o reálné situaci osoby vysloví, zda došlo ke splnění dané podmínky, a zároveň by měl danou osobu do funkce ustanovit, jsou-li splněny další potřebné podmínky.

Přání vyslovené v tomto dokumentu bude relevantní i v dalších situacích, například pokud bude opatrovnická rada či soud rozhodovat o tom, zda schválí úkon opatrovníka a zda je tento v souladu se zájmy opatrovance. Významné je i pravidlo, že i kdyby prohlašující nedodržel požadovanou formu a prohlášení nebo jeho odvolání by tak trpělo neplatností, nebo došlo k neplatnosti z jiného důvodu, soud i k takovému prohlášení přihlédne, není-li důvod pochybovat o vůli toho, kdo jej učinil.

Kontrolní mechanismus

Institut předběžných prohlášení pamatuje na určitý kontrolní mechanismus, který má zabránit možnému zneužití prohlašující osoby. Zákon stanoví, že pokud by se změnila okolnosti zjevně tak podstatným způsobem, že člověk, který prohlášení učinil, by je za takových okolností

⁶⁹ Blíže viz § 35e odst. 4 notářského řádu.

⁷⁰ Viz § 42 NOZ.

⁷¹ Viz § 31 písm. a) ZŘS.

neučinil nebo by je učinil s jiným obsahem, a zároveň by jinak prohlašujícím hrozila vážná újma, pak soud prohlášení změní či zruší. Soud přitom před vydáním rozhodnutí v této věci vyvine potřebné úsilí, aby zjistil názor člověka, o jehož prohlášení rozhoduje, a to i za použití takového způsobu dorozumívání, který si člověk zvolí.

Přestože se sám prohlašující nebude schopen proti nastalé situaci bránit, kdokoli z osob, které o něj mají zájem, může soudu sdělit zásadní skutečnost o tom, že zde skutečně existují podmínky zakládající důvod zrušení prohlášení či jeho změny.

2.2.1.2.5. Neplatnost právního jednání

Ačkoli zákon výslovně nezařazuje jako jednu z alternativ k omezení svéprávnosti neplatnost právního jednání, reálně samotný fakt, že tento institut existuje, může jako alternativa sloužit. Mnoho lidí, kteří jsou dnes omezeni ve svéprávnosti, původně i zbaveni ve způsobilosti k právním úkonům, jsou omezeni „pro jistotu“, z obavy blízkých, soudů či dalších osob „co kdyby se náhodou něco stalo, co kdyby podepsali nevýhodnou smlouvu“. Množství z nich však za celou dobu života s tímto restriktivním opatřením žádný nevýhodný právní úkon neuzavřelo. Je pak otázkou, nakolik se takový stav liší od ostatní populace, která přes to, že není označena jako osoba s omezením, respektive zbavením způsobilosti k právním úkonům, snadno k újmě dojít může (například předváděcí akce pro seniory, ale i mnoho dalších podobných). Jen proto, že osoby byly lékařem klasifikovány jako osoby s postižením, respektive s duševní poruchou, bylo stanoveno jako pro ně údajně nejlepší ochrana odejmutí platnosti vybraných právních jednání (dříve úkonů), případně všech právních jednání. Došlo tak ke zbytečnému zásahu do práv těchto osob, které své finanční a majetkové záležitosti musely řešit za pomoci opatrovníka, a zároveň došlo k zásahu do rodičovské zodpovědnosti, do práva uzavírat sňatek, někdy i do práva svobodně volit.

Sama existence mechanismu neplatnosti právních úkonů je pro určitou skupinu osob dostatečně efektivní zárukou a pojistkou pro případ, že by skutečně došlo k situaci, kdy by se poškodily podepsáním smlouvy či jiným právním jednáním.

Neplatnost týkající se osob svéprávných

Nejprve je vhodné představit změnu v mechanismu neplatnosti týkající právního jednání svéprávných osob. Nový občanský zákoník si jako jeden z hlavních cílů klade minimalizaci absolutní neplatnosti. Přesto, že nadále zůstalo několik vyjmenovaných důvodů, které vedou k absolutní neplatnosti, tedy neplatnosti, ke které dochází bez povinnosti namítat neplatnost (dané jednání je tedy neplatné v podstatě okamžitě po jeho vzniku), budou tyto důvody využívány jen minimálně. Konkrétní znění důvodů absolutní neplatnosti je podáno v § 588 NOZ. Zde se stanoví, že *soud přihlédne i bez návrhu k neplatnosti právního jednání, které se zjevně*

příčí dobrým mravům, či které odporuje zákonu a zjevně narušuje veřejný pořádek, nebo které zavazuje k plnění od počátku nemožnému. V ostatních případech platí, že nenamítne-li oprávněná osoba (typicky strana smlouvy, opatrovník, podpůrce) neplatnost, považuje se jednání za platné.⁷²

Osoby, které uskuteční právní jednání v duševní poruše, která je činí neschopné právně jednat, mohou využít možnosti namítat neplatnost daného jednání.⁷³ Může se jednat o případy podepsání smlouvy v určité atace, v situaci, kdy osoba s mentálním postižením nebyla vůbec schopna porozumět podmínkám smlouvy, ale i mnohé další případy. Bohužel v praxi je řízení o neplatnosti úkonů značně zdlouhavé, nepochybně i kvůli vypracovávání znaleckých posudků, což klade překážku efektivnějšímu využívání tohoto institutu.

Osoby s postižením mohou využít také pravidla o omylu, neboť zákon stanoví, že jednal-li někdo v omylu o rozhodující okolnosti a byl-li v omyl uveden druhou smluvní stranou, pak je právní jednání neplatné.⁷⁴

Zákon dále stanoví, že je-li neplatnost právního jednání stanovena na ochranu zájmu určité osoby, může vznést námitku neplatnosti jen tato osoba (tedy například jedná-li právně osoba s duševní poruchou, pak může vznést námitku neplatnosti právě tento člověk). Ovšem v případě, že se jedná o osobu, která má podpůrce⁷⁵ nebo opatrovníka, mohou námitku neplatnosti realizovat i tyto osoby.

Neplatnost týkající se osob omezených ve svéprávnosti

Pro osoby omezené ve svéprávnosti platí jako základ pravidlo, že není-li osoba plně svéprávná, je neplatné právní jednání, ke kterému není způsobilá.⁷⁶ Toto pravidlo ovšem není možno aplikovat samostatně bez upřesňujících ustanovení. Dle nové právní úpravy totiž platí, že rozhodnutí o omezení svéprávnosti nezbavuje člověka práva samostatně jednat v běžných záležitostech každodenního života.⁷⁷ V těchto záležitostech tedy nemůže nastat neplatnost z důvodu limitu v rozhodnutí. (Kdyby byl člověk omezen ve svéprávnosti například na 30 Kč na právní jednání, pak i kdyby si nakoupil jídlo, čistič do domácnosti či jízdenku do práce za 120 Kč, neplatnost nastávat nebude.)

Další pravidla týkající se neplatnosti se vážou k situaci, kdy omezená osoba překročí limit stanovený v rozhodnutí. Zákon stanoví, že pokud by osoba s omezením svéprávnosti jednala samostatně, ač nemohla jednat bez opatrovníka, lze takové právní jednání prohlásit za neplatné jen tehdy, působí-li opatrovanci újmu.⁷⁸ Toto je zásadní pravidlo, které bude ovlivňovat možnost napadání neplatnosti smluv.

72 Viz § 586 odst. 2 NOZ.

73 Viz § 581 věta druhá NOZ.

74 Viz § 583 NOZ.

75 Viz § 47 odst. 2 NOZ.

76 Viz § 581 NOZ.

77 Viz § 64 NOZ.

78 Viz § 65 odst. 1 NOZ.

Věta, která toto pravidlo doplňuje, však dobře motivuje soudy k tomu, aby vhodně nastavovaly limity při omezování ve svéprávnosti tak, aby byly pro osoby skutečně funkční. Ustanovení ukládá, že postačí-li k nápravě jen změna rozsahu opatrovancových povinností, soud tak učiní, aniž je vázán návrhy stran.⁷⁹ Zjistí-li soud, že osoba zvládá bez potíží finanční hospodaření i s částkou vyšší než je uvedena v rozsudku, a to bez závažné újmy, měl by tuto částku navýšit, případně zvážit důvodnost omezení vůbec.

Dále zákon umožňuje učinit právní jednání platné, ačkoli nebylo učiněno v souladu s právem, a to tak, že pokud opatrovanec překročí limit stanovený rozsudkem, bude se právní jednání považovat za platné, pokud ho schválil opatrovník, nebo i v případě, že takové jednání schválil jednající sám poté, co nabyl svéprávnosti.⁸⁰ Toto pravidlo reaguje zejména na předchozí právní úpravu, kdy přesáhnutí limitu v rozsudku znamenalo absolutní neplatnost právního úkonu a zároveň neexistovala žádná možnost, jak takový stav napravit.

Vzhledem ke všem uvedeným pravidlům, která zabraňují vzniku neplatnosti právního jednání, je však otázkou, zda neměla zůstat zachována či (nově) nastávat alespoň v některých případech absolutní neplatnost právního jednání, například v situaci, kdy si osoba omezená ve svéprávnosti svým právním jednáním způsobí újmu.

2.2.1.2.6. Svěřenský fond

Další možnou volbou pro plánování budoucnosti osob s postižením, která by mohla zamezit zbytečnému zásahu do jejich svéprávnosti, je i nový institut svěřenského fondu. Občanský zákoník zavádí do českého právního řádu institut, který je značně inspirován úpravou Québeckého občanského zákoníku, kde je svěřenský fond používán jak k realizaci v obchodních věcech, tak při řešení situace v rodině osoby s postižením. Svěřenský fond je souborem majetku. Vlastník tohoto majetku, tedy zakladatel fondu, jej smlouvou nebo pořízením pro případ smrti (například závětí) vyčlení a předá do správy svěřenskému správci. Výběr svěřenského správce je velmi důležitý. Vlastník (zakladatel fondu) může svěřenský fond vytvořit z různých pohnutek a k různým účelům. Svěřenský fond tak může být, jak již bylo naznačeno, založen jak k účelu soukromému, tak například pro dosahování zisku. Osoba, která je oprávněna přijímat plnění ze svěřenského fondu (v jejíž prospěch je svěřenský fond zřízen), se nazývá obmyšleným. V případě řešení situace osob s postižením jí bude typicky právě ona.

Svěřením majetku správci přestává být zakladatel jeho vlastníkem. Navenek se tedy může laikovi zdát, že tento majetek nemá vlastníka. Zákonodárce však používá v souvislosti s tímto institutem dále termín „vlastnictví“, proto není třeba zamýšlet se nad možností vzniku věci ničí

⁷⁹ Viz § 65, odst. 1 věta druhá NOZ.

⁸⁰ Viz § 65 odst. 2 NOZ.

při založení svěřenského fondu, hovoří se o tzv. koncepci tranzitivního vlastnictví. Formálně tento majetek nemá žádného vlastníka, pouze správce. Ten ale není vlastníkem, ale vykonává k majetku vlastnická práva – pro příklad v katastru nemovitostí bude na listu vlastnictví místo vlastníka zapsán svěřenský správce s poznámkou, že je svěřenským správcem. Správcem svěřenského fondu může být i jeho zakladatel nebo obmyšlený, tedy například rodič osoby s postižením. V takovém případě však musí mít svěřenský fond ještě dalšího spolusprávce, který není ani zakladatelem, ani obmyšleným. Oba spolusprávci pak jednají společně. Svěřenský fond není, na rozdíl od v mnohém podobného institutu nadace, právnickou osobou. Významným znakem je i absence veřejnoprávního dohledu. Neexistence veřejného rejstříku, do kterého by se svěřenské fondy zapisovaly, s sebou nese řadu problémů. Až praxe ukáže, zda jsou tyto problémy natolik zásadní, že si vyžádají novelizaci právních předpisů.

Vznik a účel

Vznik svěřenského fondu je podmíněn vyčleněním majetku z majetku zakladatele. Toto je možné učinit buď smlouvou či pořízením pro případ smrti⁸¹ (a to jak bezúplatně, za úplatu či jiné protiplnění). Pro správu musí být ustanoven svěřenský správce, který musí souhlasit se svým jmenováním. Pokud je jmenováno vícero správců, postačuje souhlas alespoň jednoho z nich. U fondů zřízených pro případ smrti však vznikají tyto fondy smrtí zůstavitele. Zřízení svěřenského fondu pro případ smrti může sloužit jako vhodný nástroj zůstaviteli (v tomto případě tedy zakladateli), díky němuž může mít větší vliv na nakládání s majetkem, než by mu umožňovalo dědické právo.

Každý svěřenský fond musí mít svůj statut. Vydání statutu zakladatelem je spojeno s formou veřejné listiny (notářský zápis). S absencí statutu však z pohledu současné právní úpravy není spojena žádná sankce. Rozhodným okamžikem pro vznik svěřenského fondu je totiž doba přijetí pověření správcem.⁸² Tímto se vznik svěřenského fondu podle našeho právního řádu značně liší od praxe jiných zemí kontinentální Evropy.

Mezi náležitosti statutu patří například označení svěřenského fondu, vymezení účelu svěřenského fondu, označení majetku, který tvoří svěřenský fond, má-li být ze svěřenského fondu plněno určité osobě jako obmyšlenému, určení této osoby nebo způsobu, jak bude obmyšlený určen, a jiné. Určení obmyšleného je základním právem zakladatele. Pokud tohoto práva nevyužije, určí jej správce za podmínek stanovených zákoníkem a statutem. Pro rodiny, které budou chtít institutu využít, bude mechanismus určení postupu správce vůči obmyšlenému zřejmě tím nejpodstatnějším.

Svěřenský fond může zřídit kdokoli, člověk (fyzická osoba – kromě svéprávnosti nejsou žádné další podmínky) i právnická osoba, stanoví-li

81 *Typicky závěti.*

82 *Správce vyjádří, že souhlasí se svým jmenováním, čímž svěřenský fond vznikne.*

tak zákon. Majetek, který je do svěřenského fondu vkládán, je vymezen stejně široce – může jít o věci movité, nemovité, hmotné i nehmotné.

Nad výkonem činnosti správce vykonává dohled zakladatel a obmyšlený, popřípadě jiná osoba, která je určena zákonem či statutem. Tento dohled lze vykonávat například prostřednictvím žádosti o umožnění kontroly dokladů směřované svěřenskému správci, žádosti o předložení vyúčtování, zprávy nebo jiné informace. Zakladatel, obmyšlený nebo i jiná osoba, která prokáže právní zájem na věci, může soudu navrhnout, aby svěřenskému správci určité jednání uložil nebo zakázal či aby svěřenského správce odvolal a jmenoval nového. Zároveň se mohou jmenované osoby dovolat neplatnosti právního jednání, kterým je poškozován svěřenský fond.⁸³

Z výše uvedeného je patrné, že svěřenského fondu lze využít k dosažení celé řady cílů. Může být založen za účelem veřejně prospěšným – podpora institucí jako jsou divadla, dětský domov a jiné; účel může být i soukromý – například podpora vzdělání a studia potomků na školách. Mezi další možnosti lze zmínit využití fondu jako nástroje k dlouhodobé správě rodinného majetku, stabilnímu plánování budoucího předávání majetku v rodině a zabránění rozmělnění rodinného jmění.

Změny svěřenského fondu

Po vzniku svěřenského fondu do něj může přispět kdokoliv další. Tato osoba se však nestává zakladatelem a ani jí nenáleží práva zakladatele. Také soud může do svěřenského fondu zasáhnout, a to v případě, kdy svěřenský fond zruší, pokud je dosažení účelu fondu nemožné nebo obtížně dosažitelné.⁸⁴

Zánik

Svěřenský fond zaniká, odpadnou-li důvody jeho existence. To se může stát uplynutím času (maximální doba trvání svěřenského fondu není stanovena), dosažením účelu či z jiných příčin. V takových případech skončí správa svěřenského fondu. Samotný svěřenský fond zaniká až převodem majetku do vlastnictví oprávněné osoby. Kdo je oprávněnou osobou, stanoví statut, pokud mlčí, náleží majetek obmyšlenému.⁸⁵ Pokud obmyšlený absentuje, majetek připadne zakladateli. Pokud není ani jeden z nich, připadne majetek státu.

Formy svěřenského fondu

Jak již bylo zmíněno, při zavádění institutu svěřenského fondu do českého právního řádu se autoři inspirovali Québeckým občanským zákoní-

83 Jmenované osoby, které budou mít podezření, že fond je poškozován, se tedy mohou obrátit se svým tvrzením na soud a dožadovat se vyslovení neplatnosti takového škodlivého právního jednání.

84 Jedná se o situaci, kdy určitá podmínka či skutečnost, na kterou se váže svěřenský fond, se stane nemožnou či s největší pravděpodobností nedosažitelnou.

85 Statut svěřenského fondu určí, na koho se po zániku svěřenského fondu převede vlastnické právo. Pokud toto není ve statutu uvedeno, platí, že vlastnictví přejde po zániku svěřenského fondu na obmyšleného.

kem. Proto můžeme nastítnit některé z variant svěřenského fondu, které se v Kanadě osvědčily, blíže pak bude popsán rodinný svěřenský fond. Mezi varianty svěřenských fondů patří například:

- obchodní svěřenský fond
- rodinný svěřenský fond
- diskreční svěřenský fond
- testamentární svěřenský fond
- bezúplatný svěřenský fond mezi živými
- ochranný svěřenský fond

Rodinný svěřenský fond a daňový režim svěřenských fondů

Tento typ svěřenského fondu může pomoci řešit problémy spočívající ve správě rozsáhlého rodinného majetku či mezigeneračního přechodu majetku. Forma svěřenského fondu totiž na rozdíl od darování umožňuje širší následnou kontrolu a dohled zakladatele. Správce fondu může mít široký prostor pro uvážení, v jehož rámci se bude moci rozhodovat, zda vůbec mezi obmyšlené přerozdělí výnosy z rodinného majetku. Tímto postupem se dá například postarat o plnění zákonné vyživovací povinnosti. Správcem rodinného svěřenského fondu by samozřejmě měla být osoba znalá poměrů té které rodiny.

„Konkrétní ilustrací možného využití tohoto typu svěřenského fondu může být např. situace, kdy zakladatel trpí roztroušenou sklerózou a správce pověří tím, aby obmyšlenými určil jen ty rodinné příslušníky, kteří budou o zakladatele nejlépe pečovat v době, kdy se u něj projeví pokročilá fáze nemoci, přičemž z rozhodnutí zakladatele potenciální obmyšlení o založení svěřenského fondu mohou, ale také nemusejí být informováni.“⁸⁶

„Svěřenský fond je v České republice zdaněn stejně jako právnická osoba. Bezúplatný příjem obmyšleného z majetku, který byl do svěřenského fondu vyčleněn pořízením pro případ smrti, resp. z majetku, o nějž byl majetek svěřenského fondu tímto způsobem zvýšen, bude osvobozen od daně z příjmů fyzických osob. Od daně z příjmů jsou osvobozena také plnění poskytovaná obmyšlenému z majetku svěřenského fondu, který do něj vložil jeho příbuzný v linii přímé či vedlejší (sourozenec, strýc, teta, synovec, neteř, manžel, manžel dítěte, dítě manžela, rodiče manžela nebo manžel rodičů). Předpokládají se tak zvláštní daňové výhody u testamentárních a rodinných svěřenských fondů. Je nutné zdůraznit, že od daně nejsou osvobozena plnění, která jsou obmyšlenému poskytována ze zisku těchto typů svěřenských fondů, ale pouze plnění poskytovaná z majetku ‚kmenového‘.“⁸⁷

Jako příklad rodinného svěřenského fondu lze uvést situaci, kdy vlastník nájemního domu (zakladatel) chce zachovat dům i s jeho výnosy pro další pokolení. Založí tedy svěřenský fond za účelem zajištění rodiny

86 KOCÍ, Miloš. *Institut svěřenského fondu v NOZ, Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2014. ISSN 1210-6348. Dostupné z: http://www.cak.cz/assets/komora/bulletin-advokacie/ba_1-2_2014_web.pdf.

87 Tamtéž.

a zachování rodinného majetku. V zakladatelské listině (statutu) uvede, kdo tento majetek bude spravovat (svěřenský správce) a pro koho jsou určeny výnosy z tohoto domu (obmyslený) a za jakých podmínek.

2.2.1.3 Opatrovnictví

Významnou změnu přináší nový občanský zákoník nejen v omezení svéprávnosti a úpravě jeho alternativ, ale také v oblasti opatrovnictví. Tato oblast trpěla velmi dlouhou dobu naprostým nedostatkem vyjasnění pravomoci opatrovníka. Jedním z mála pravidel bylo, že se opatrovník musí chovat jako správný hospodář a že mezi opatrovníkem a opatrovancem nesmí být konflikt zájmů. Vše ostatní se jen dovozovalo výkladem. Důsledkem byla negativní praxe, kdy opatrovníci přesahovali svoji pravomoc a zasahovali tak do práv opatrovanců, nebo naopak neplnili všechny své povinnosti tak, jak by měli. Tuto praxi vytvářela přitom jak neznalost základních standardů v opatrovnictví na straně opatrovníků, tak i rozpory v názorech na tuto agendu u soudců, nehledě na opatrovance samotné. Zároveň v systému chyběl prvek efektivní kontroly, který by takové zásahy či další porušení povinností řešil a tím vytvářel judikaturu této právní oblasti. I přes nový zákoník ale nadále zůstávají v právní úpravě opatrovnictví jisté deficity, které by měl řešit nově připravovaný zákon o opatrovnictví a podpůrcovství (dále jen ZOP). O posledním stavu příprav zákona více v kapitole 2.3.

2.2.1.3.1. Ustanovení opatrovníka

Jak již bylo zmíněno, k ustanovení opatrovníka dochází jak v situaci, kdy je osoba omezována ve svéprávnosti, tak i tehdy, pokud jí činí zdravotní stav obtíže při hájení práv či správě jmění, tedy i bez omezení svéprávnosti^{88, 89}. K ustanovení tzv. prozatímního, krátkodobého opatrovníka může dojít z důvodu obavy o zachování jmění či dalších zájmů posuzované osoby, a to pouze po dobu trvání soudního řízení.⁹⁰

Vždy je třeba maximálně respektovat vůli a přání osoby, a to jak při výběru osoby, která by se opatrovníkem měla stát, tak i při vymezování konkrétních kompetencí v případě opatrovníka bez omezení svéprávnosti (k tomu více kapitola 2.2.1.3.2.) Nový občanský zákoník k tomu zavádí mnohé mechanismy. Jedním z nich je povinnost respektování návrhu na osobu, která by měla opatrovnictví vykonávat, sepsaného v předběžném prohlášení.⁹¹ Dále zákon stanoví, že při výběru opatrovníka přihlédne soud k přáním opatrovance, jeho potřebám, ale i k podnětům osob opatrovanci blízkých, sledují-li jeho prospěch, a zároveň dbá výběrem opatrovníka, aby nezaložil nedůvěru opatrovance k opatrovníkovi.⁹² Zákon dokonce stanovuje pořadí pro výběr osob možného

88 Viz § 469 NOZ.

89 Ačkoli zákon počítá i s tím, že se opatrovník jmenuje i osobě, o které není známo, kde pobývá, či neznámému člověku zúčastněnému při určitém právním jednání (§ 465 odst. 1), vzhledem k cíli a obsahu této analýzy se opatrovníkovi v těchto případech nadále nebudeme věnovat.

90 Viz § 58 NOZ.

91 Viz § 38 an. NOZ.

92 Viz § 62 NOZ.

opatrovníka⁹³, kdy na prvním místě je osoba, kterou navrhl opatrovanec. Pokud to není možné, jmenuje soud opatrovníkem zpravidla příbuzného nebo jinou osobu opatrovanci blízkou, s dlouhodobým a vážným zájmem o opatrovance a schopností projevat jej i do budoucna. A není-li ani toto možné, pak jinou osobu splňující podmínky pro ustanovení opatrovníkem. O tom, které subjekty budou moci být těmito osobami, více v části o zákoně o opatrovnictví a podpůrcovství (kapitola 2.3.). Krajním řešením je pak veřejný opatrovník, který může být jmenován i bez svého souhlasu.⁹⁴ Zákodárce dále uvádí, že způsobilost být veřejným opatrovníkem má obec, kde má opatrovanec bydliště, anebo právnická osoba zřízená touto obcí k plnění úkolů tohoto druhu.⁹⁵ O tom více v kapitole 2.3.

Z výše uvedeného je zřejmé, že zde byla snaha upravit pravidla pro výběr opatrovníka tak, aby při jeho výběru opatrovanec byl hlavní osobou, jejíž přání budou vyslyšena, která bude v této věci vyslechnuta a která bude mít v průběhu celého opatrovnického řízení možnost se k osobě, případně osobám potenciálních opatrovníků právo vyjádřit (v minulosti u některých soudů docházelo k ustanovení opatrovníka prakticky bez účasti opatrovance). To potvrzuje i ustanovení o tom, že rozhoduje-li soud o jmenování opatrovníka člověku, může tak učinit až po jeho zhlédnutí, nebrání-li tomu nepřekonatelná překážka. Musí také vyslechnout jeho vyjádření nebo jinak zjistit jeho stanovisko a vycházet z něho.⁹⁶

Vzhledem k tomu, že procesní předpis upravuje jen minimum specifických pravidel pro soudní řízení ve věci opatrovnictví⁹⁷, budou tato zapracována přímo do textu této kapitoly. Jedním z těch podstatnějších je informace o tom, kde se bude řízení konat. Zákon stanoví, že řízení bude vedeno u soudu, v jehož obvodu má opatrovanec bydliště⁹⁸, ledaže došlo ke spojení opatrovnického řízení s řízením o svéprávnosti.⁹⁹ (Zajímavostí ovšem je, že zatímco u svéprávnosti se počítá s tím, že osoba může pobývat bez svého souhlasu ve zdravotním ústavu¹⁰⁰ či zařízení poskytující sociální služby, a v tom případě je vhodnější konat řízení u soudu, v jehož obvodu je zmíněný ústav, v případě opatrovnického řízení s tímto zákon nepočítá, ačkoli k tomu není zřejmý důvod.)

Důležitou informací je také negativní vymezení podmínek pro výkon opatrovnictví, tedy kdo nemůže být opatrovníkem. Zákon stanoví¹⁰¹, že nelze jmenovat osobu nezpůsobilou právně jednat, dále osobu, jejíž zájmy jsou v rozporu se zájmy opatrovance, ani provozovatele zařízení, kde opatrovanec pobývá nebo které mu poskytuje služby, nebo i osobu závislou

93 Viz § 471 odst. 2 NOZ.

94 Viz § 471 odst. 3 NOZ.

95 Viz § 471 odst. 3 NOZ.

96 Viz § 471 odst. 1 NOZ.

97 Viz § 44 an. ZŘS.

98 Viz § 44 ZŘS.

99 Viz § 46 ZŘS.

100 Termín „zdravotní ústav“ je zákonný pojem, dle § 66 an ZŘS. Tento termín je třeba vykládat široce, dle více znaků zařízení, nikoli dle formálně uváděného názvu instituce. Typicky se jedná o nemocnice, léčebny a další obdobná zařízení.

101 Viz § 63 NOZ.

na takovém zařízení. V posledním jmenovaném případě zákonodárce typicky zamýšlel zařízení poskytující sociální služby a jeho zaměstnance. Je však třeba dbát i situací, kdy provozovatel zařízení a poskytovatel služeb jsou rozdílné subjekty. V případě, že by například sociální službu poskytovala osoba odlišná od provozovatele, byl by nepochybně střet zájmu i pro osobu poskytující službu a osoby na ní závislé.

Při výběru osoby by měl soud být vždy strážcem toho, aby dotyčná osoba měla předpoklady pro řádný výkon funkce (aby byla vhodně vzdělána, nebyla pravomocně odsouzena za zpronevěru, podvody či obdobné trestné činy, měla osobnostní předpoklady pro odpovědný výkon funkce a další). Předpoklady pro výkon funkce opatrovníka, jak veřejného, tak i soukromého, by měl do budoucna řešit zákon o opatrovnictví a podpůrcovství.¹⁰²

Ustanovení dvou a více opatrovníků

Zajímavostí nového zákona je i fakt, že se aspoň minimálně vypořádává s myšlenkou ustanovení dvou či více opatrovníků. Již za účinnosti minulých právních úprav bylo možno tohoto stavu dosáhnout, neboť ji zákon nezakazoval, jednalo se však zřejmě o zcela ojedinělé případy.¹⁰³ Nově občanský zákoník stanoví, že nejedná-li se o správu jmění, lze osobě jmenovat pouze jediného opatrovníka. Je-li ovšem jmenován zvláštní opatrovník pro správu jmění zastoupeného, nebo jen pro část jeho jmění, a zároveň opatrovník osoby, pak náleží druhému z nich výlučné zastoupení před soudem, a to i když se záležitost týká spravovaného jmění.¹⁰⁴ Z logiky věci by však opatrovník pro správu jmění měl v případě soudního řízení či obecně právního sporu v maximální možné míře kooperovat s druhým opatrovníkem tak, aby zájmy opatrovance byly co nejlépe zastupovány. Pokud by soud osobě jmenoval více opatrovníků a nerozhodl by, ve kterých záležitostech je každý z nich způsobilý právně jednat za opatrovance samostatně, jsou opatrovníci povinni jednat společně.¹⁰⁵ Pro úplnost je třeba ještě dodat, že pokud by osoba již měla ustanoveného správce jmění, pak jí nelze ustanovit opatrovníka pro správu jmění, ale jen pro ostatní agendu.¹⁰⁶

Tato pravidla se přiklání k myšlence rozdělení opatrovnických kompetencí, a to v souvislosti se správou majetku a ostatní agendou. Tento model se blíží úpravě například kanadské provincie Britské Kolumbie, ve které může být ustanoven opatrovník pro „osobní záležitosti“, tedy záležitosti související s rozhodováním o zdravotní péči, sociálních službách a dalších záležitostech života osoby (zajišťování stravy, oděvů, zájmových

102 Touto otázkou se zároveň budou zabývat metodiky o opatrovnictví a podpůrcovství vytvářené v rámci toho projektu. Ty by měly být brzy dostupné na webových stránkách www.instand.cz.

103 Jedním z nich byl i případ, který rozhodoval Městský soud v Brně, sp. zn. 22P 93/77-104, kdy byly dvě sestry ustanoveny opatrovníkmi svého strýce.

104 Viz § 464 odst. 1 NOZ.

105 Viz § 464 odst. 2 NOZ.

106 Viz § 470 NOZ, kde je dále uvedeno, že dané pravidlo se neuplatní, pokud není správce znám, odmítne-li jednat v zájmu zastoupeného nebo zanedbává-li svou povinnost či nemůže jmění spravovat.

aktivit atd.). Anebo může mít osoba svého opatrovníka pro správu jmění a právní záležitosti.¹⁰⁷

Přestože v České republice by podobný model pravděpodobně bylo možné nastavit i za pomoci užití institutu správce jmění, je dobře, že zákonodárce umožnil rozdělení pravomocí i jen mezi opatrovníky (byť opatrovníka nikoli pro správu jmění můžeme mít zřejmě pouze jednoho¹⁰⁸). Bude tedy možné, aby si dvě osoby (budoucí opatrovníci) nastavily, samozřejmě se souhlasem opatrovance a v rámci soudního rozhodnutí, pravomoci v opatrovnictví tak, že jedna bude mít na starosti správu jeho jmění a druhá pak další pravomoci nezbytné pro ochranu zájmů osoby pod opatrovnictvím. Tento model bude ovšem klást zvýšené nároky na vymezení pravomocí opatrovníků v rozhodnutí soudu.

2.2.1.3.2. Pravomoc opatrovníka

Již v obecných ustanoveních o opatrovnictví zákon stanoví, že opatrovnictví sleduje ochranu zájmů zastoupeného a naplňování jeho práv.¹⁰⁹ Mezi obecně stanovené povinnosti opatrovníka náleží udržovat s opatrovancem vhodným způsobem a v potřebném rozsahu pravidelné spojení, projevat o opatrovance skutečný zájem, jakož i dbát o jeho zdravotní stav¹¹⁰ a starat se o naplnění opatrovancových práv a chránit jeho zájmy.¹¹¹ Pokud se jedná o povinnost pravidelného kontaktu, zákonodárce zvažoval, zda podobně jako je tomu v zahraničí¹¹², má smysl stanovovat počet kontaktů za určitou dobu. Nakonec se ale přiklonil k variantě, že každý vztah konkrétního opatrovance a opatrovníka je natolik specifický, že míra potřebného kontaktu i jeho způsob závisí na okolnostech daného vztahu (každý může potřebovat jinou míru ochrany a pomoci).

Způsob práce opatrovníka je ve znamení maximálního respektu k přáním opatrovance. To je obsaženo v pravidle, které stanoví, že opatrovník při plnění svých povinností naplňuje opatrovancova právní prohlášení a dbá jeho názorů, i když je opatrovanec projevil dříve, včetně přesvědčení nebo vyznání, soustavně k nim přihlíží a zařizuje opatrovancovy záležitosti v souladu s nimi. Není-li to možné, postupuje opatrovník podle zájmů opatrovance.¹¹³ Zde je vyznačen rozdíl mezi tím, co je přání a vůle opatrovance, a naopak, co je z vnějšku nahlíženým zájmem opatrovance. Tato výkladová pravidla budou zcela zásadní pro řešení velkého množství sporů mezi opatrovníky a opatrovanci. V nich se často jedná o to, že

107 Rittichová, B. a kol. *Komparativně-právní analýza zahraničních modelů náhradního a podporovaného rozhodování*, s. 34.

108 Viz § 464 odst. 1 věta první NOZ.

109 Viz § 458 NOZ.

110 V České republice poměrně často dochází k situaci, kdy veřejný opatrovník zajišťuje zdravotní péči o opatrovance tak, že mu přímo sám dává léky předepsané lékařem. Přesto, že veřejní opatrovníci toto dělají zejména z důvodu velmi špatné finanční situace osoby, kdy není další osoby či placené služby, která by tuto funkci mohla plnit, činnost spočívající v dávkování léků a jejich předávání opatrovanci nenáleží do výkonu funkce opatrovníka (a to ani soukromého, ani veřejného). Je důležité, aby došlo k jasnému vymezení toho, co patří do funkce opatrovníka, a co je již nadstandardní sociální prací, někdy i péčí s osobou s postižením. Informace o této praxi byly získány autorkou na několika konferencích věnujících se tématu opatrovnictví a v rámci diskuzí na mnoha setkáních s opatrovníky, zejména veřejnými, v různých krajích České republiky.

111 Viz § 466 NOZ.

112 Marečková, J., Matiaško, M. *Člověk s duševním postižením a jeho právní jednání (otázka opatrovnictví dospělých)*, s. 92.

113 Viz § 467 NOZ.

opatrovník vidí zájem opatrovance zcela jinak, než ho vidí opatrovanec sám (ať jde o nákup jídla, oblečení, dovolené, kosmetiky a dalšího). Předchozí ustanovení doplňuje povinnost opatrovníka dbát o to, aby způsob opatrovanceva života nebyl v rozporu s jeho schopnostmi a aby, nelze-li tomu rozumně odporovat, odpovídal i zvláštním opatrovancovým představám a přáním.¹¹⁴ Tato věta mívá například k problému častého umístění osob do institucionálních zařízení. Mnoho osob má zájem na tom žít ve své přirozené komunitě, za pomoci komunitních služeb, a ne odstěhovat se ve stáří nebo naopak v raném mládí či při zhoršení stavu do zcela jiného, neznámého prostředí, kde mohou zůstat navždy. Vyjví-li osoba během svého života přání týkající se péče, zejména způsobu jejího výkonu, kterou by chtěla přijímat, pak toto prohlášení musí být opatrovníkem v maximální míře respektováno. Může se ale jednat i o situace, kdy osoba má jisté osobní preference, které jsou pro ni důležitější než společností obecně nahlížený zájem osoby ve stejné situaci. Nesmí se zapomínat na etickou otázku životních zkušeností. Mnoho lidí s postižením žijících v ústavech nemělo nikdy, nebo jen minimálně a často za nedostatečné podpory, možnost zažít jiný způsob života než institucionální. Proto tito lidé mohou chtít v institucích zůstat i v podmínkách, kdy nejsou naplňována jejich práva a potřeby. Etikou výkonu opatrovnictví je třeba usilovat o zajištění kvalitní a dostatečné zkušenosti a znalosti o možnostech jiného způsobu života, jak je to jen možné. Duchu těchto norem odpovídá i stanovená vysvětlovací povinnost opatrovníka, který je povinen, pokud rozhoduje o záležitostech osoby, vysvětlit opatrovanci srozumitelně povahu a následky rozhodnutí.¹¹⁵ K tomu patří i informační povinnost obecně o všech záležitostech opatrovance, zejména o hospodaření s jeho financemi, ale i mnohých dalších.

Vyúčtování správy opatrovníka

Zákon nově stanovuje konkrétní povinnosti opatrovníka související se správou jmění. Do dvou měsíců od svého jmenování vyhotoví opatrovník soupis spravovaného jmění a doručí jej soudu, opatrovanci a opatrovnické radě (je-li zřízena).¹¹⁶ Bude to prvotní zpráva opatrovníka o jmění opatrovance.

Dále je opatrovník povinen poskytovat soudu, respektive opatrovnické radě pravidelné každoroční zprávy obsahující vyúčtování správy jmění. Zákon výslovně stanoví, že tato zpráva musí být podána do 30. června, ledaže se opatrovník s členy opatrovnické rady dohodne, že vyúčtování předloží dříve. Totéž platí pro situace, kdy místo opatrovnické rady vykonává kontrolu soud.

114 Viz § 467 odst. 2 NOZ.

115 Viz § 466 odst. 2 NOZ.

116 Viz § 485 NOZ.

Opatrovanec nebo opatrovnická rada můžou navrhnout soudu, aby uložil povinnost vyhotovit mimořádné vyúčtování.¹¹⁷ Typicky se bude jednat o situace závažných, finančně významných právních jednání, případně při podezření na nikoli řádnou správu financí opatrovníkem. Přitom podobně jako při prvotní zprávě platí, že opatrovník doručuje předmětnou zprávu s vyúčtováním (ať již pravidelnou či mimořádnou) opatrovanci, opatrovnické radě a soudu.

Konečné vyúčtování opatrovník předkládá, pokud jeho funkce končí. Zprávu doručuje mimo výše zmíněných subjektů i nově ustanovenému opatrovníku, případně soudnímu komisaři, jmenovanému v řízení o dědictví, pokud opatrovanec zemřel. Pro vydání této zprávy zákon nestanoví žádnou lhůtu, nicméně z povahy věci by to mělo být co nejdříve po skončení funkce. Pokud by došlo k úmrtí opatrovníka, vydá soudu předmětné listiny a doklady povinně ten, kdo je má u sebe.

2.2.1.3.3. Schvalování právního jednání opatrovníka

Některé právní jednání opatrovníka podléhá schvalování dalšími subjekty. Účelem tohoto procesu má být posouzení toho, zda jednání učiněné opatrovníkem je skutečně ve prospěch osoby pod opatrovnictvím. Cílem schvalovacího procesu však není jen posouzení finanční stránky věci, ale zhodnocení celkového dopadu a prospěchu z určité věci pro život osoby s postižením, respektive to, zdali je v souladu s jejím zájmem. I záležitost, která se objektivně jeví jako pro osobu s postižením prospěšná, nemusí být v souladu s jejím názorem. Názor osoby s postižením musí být při takovém rozhodování vždy slyšen a brán v potaz. Nesmí se zapomínat na to, že se neschvaluje jen jednání opatrovníka, ale že se jedná často o peníze osoby s postižením, služby pro ni, prostě o právní jednání pro její život.

Zatímco předchozí právní úprava neposkytovala žádná vodítka pro to, které právní úkony byly ještě běžnými a které již musel schvalovat soud¹¹⁸ (neboť jiného subjektu, který k tomu byl určen, nebylo), dnes již zákon stanovuje seznam úkonů, pro něž je třeba schválení dalším subjektem.

Schvalování opatrovnickou radou

Opatrovnická rada, jak bude níže pojednáno, je orgánem, který by měl převzít část kontrolních oprávnění vůči opatrovníkovi, příslušejících jinak soudu. Zákon stanoví¹¹⁹, že bez souhlasu této rady, tedy pokud je zřízena, nesmí opatrovník sám rozhodnout o

- a) změně bydliště opatrovance,
- b) umístění opatrovance do uzavřeného ústavu nebo podobného zařízení v případě, kdy to jeho zdravotní stav zjevně nevyžaduje,
- c) zásazích do integrity opatrovance, nejedná-li se o zákroky bez závažných následků.

117 Viz § 485 odst. 2 NOZ.

118 Bylo známo, že převod nemovitostí či prodej auta musí schválit soud, ale u mnoha dalších významných oblastí, například bankovních služeb byla praxe v republice velmi různá. Ve stejných případech rozhodovaly soudy v republice různě. Judikatura vyšších soudů v této oblasti prakticky nebyla.

119 Viz § 480 odst. 1 NOZ.

Písmeno b) může budít silné rozpaky. Již definování tohoto právního jednání je zcela neadekvátní, v rozporu s pohledem na lidské zacházení s každým jednotlivcem. Pojem „umístění“ jiné osoby odporuje náhledu na osobu jako subjektu práva. Taktéž termín „uzavřený ústav“ je naprostým excesem z hlediska pravidel o využívání služeb zdravotní a sociální péče. Nelze dopředu schválit umístění osoby proti její vůli do jakéhokoli zařízení. Pokud by došlo k situaci, kdy je osoba proti své vůli převzata či držena v zařízení zdravotních či sociálních služeb, musí o legitimitě takového držení, ke kterému může dojít jen ve výjimečných, zákonem stanovených případech, rozhodnout soud.¹²⁰ Souhlas opatrovníka či rady udělený předem by byl irelevantní pro to, zda osoba může být v zařízení proti své vůli, omezená na osobních svobodách, držena. Cílem tohoto ustanovení o potřebě souhlasu rady bylo zřejmě schválení smlouvy o poskytování pobytových služeb sociální péče, případně i zdravotní péče. K tomu, že je tohoto souhlasu třeba, se vyjádřil již v roce 2011 ve svém stanovisku Veřejný ochránce práv.¹²¹ Důvodem je zejména vysoká finanční náročnost dané služby (vzhledem k příjmu osoby), značný rozsah služeb (často služby odpovídající ubytování, stravě, služby zajišťující trávení volného času, terapie, podpory atd.), včetně efektu, že se jedná o službu, která bude významným způsobem ovlivňovat, téměř obklopotvat život osoby s postižením.

Z dalších právních jednání, ke kterým je potřeba souhlasu rady, zákon uvádí¹²²

- d) nabytí nebo zcizení majetku v hodnotě převyšující částku odpovídající stonásobku životního minima jednotlivce, dle jiného právního předpisu,
- e) nabytí nebo zcizení majetku převyšující jednu třetinu opatrovančova majetku, ledaže tato třetina představuje hodnotu jen nepatrnou,
- f) přijetí nebo poskytování zápůjčky, úvěru nebo jistoty v hodnotách uvedených v písm. d) nebo e).

Důležité ovšem je, že rada se může usnést na tom, jaká další rozhodnutí opatrovníka budou podléhat jejímu souhlasu. Nesmí se však jednat o taková rozhodnutí, která by opatrovníka omezovala nad míru přiměřenou okolnostem.¹²³

Pokud by rada zřízena nebyla, schvaluje opatření opatrovníka namísto rady soud.¹²⁴

Schvalování soudem

Občanský zákoník dále stanovuje, které jednání opatrovníka podléhá schvalování soudem.¹²⁵ Obecně se jedná o důležitější a významnější zá-

¹²⁰ Viz § 66 an. ZŘZ.

¹²¹ Stanovisko Veřejného ochránce práv obsažené ve Zprávě o šetření ve věci postupu Úřadu městské části Praha 11 jako veřejného opatrovníka Bc. Jaroslava Červenky, t. č. Lázně Letiny s. r. o., Pavilon Vltava, 336 01 Letiny 70, ze dne 12. 10. 2011, sp.zn. 2355/2011/VOP/JF.

¹²² Viz § 480 odst. 2 NOZ.

¹²³ Viz § 480 odst. 3 NOZ.

¹²⁴ Viz § 482 odst. 2 NOZ.

¹²⁵ Viz § 483 NOZ.

ležitosti než ty, ke kterým stačí souhlas rady. Souhlas soudu je třeba k

- a) souhlasu opatrovníka se změnou osobního stavu opatrovance.

Toto pravidlo jistě budí rozpaky nad tím, v jakých případech může opatrovník rozhodovat ve věcech osobního stavu opatrovance. Pokud se jedná o uzavření či naopak ukončení manželství, pak je nepřipustné, aby k němu opatrovník dával souhlas. Zákon žádné takové pravidlo neupravuje. Sama změna právního statusu, tedy zda je osoba omezena ve svéprávnosti či ne, se opět odehrává bez souhlasu opatrovníka. Změnu bydliště schvaluje opatrovnická rada. Je otázkou, zda se změnou osobního stavu nemíní změna jména osoby, ale není důvod, proč by měl něco takového schvalovat soud. Zůstává tedy otázkou, jak vlastně může být toto pravidlo naplněno a zda není od počátku obsoletní.

Mezi další jednání opatrovníka, ke kterým je třeba schválení soudu, patří

- b) zavázání opatrovance k plnění některému členu opatrovnické rady nebo osoby tomuto členu blízké,
- c) nabytí nemovité věci pro opatrovance nebo podíl na ní, ani zcizení či zatížení opatrovancovy nemovité věci či podílu na ní,
- d) nabytí obchodního závodu pro opatrovance, podílu na obchodním závodu nebo podílu na právnické osobě, ani zcizení nebo zatížení tohoto majetku, ledaže se jedná o nabytí účastnických nebo podobných cenných papírů zajišťujících bezpečný výnos,
- e) uzavření smlouvy zavazující opatrovance k trvajícimu nebo opakovanému plnění na dobu delší než tři roky,
- f) odmítnutí dědictví nebo jiné plnění z pozůstalosti,
- g) zavázání opatrovance k bezúplatnému plnění jiné osobě, ledaže se jedná o dar poskytnutý k obvyklé příležitosti podle zásad slušnosti v přiměřeném rozsahu a opatrovanec je schopen úsudku a projevil s darem souhlas.

Bez ohledu na předchozí ustanovení pak opatrovník nesmí bez souhlasu soudu naložit s majetkem opatrovance, jedná-li se o

- h) nabytí nebo zcizení majetku v hodnotě převyšující částku odpovídající pětinasobku životního minima jednotlivce dle jiného právního předpisu,
- i) nabytí nebo zcizení majetku převyšující jednu polovinu opatrovancova majetku, ledaže tato polovina představuje hodnotu jen nepatrnou, nejedná-li se o věc, která je pro opatrovance věcí zvláštní oblíbenosti, nebo
- j) přijetí nebo poskytnutí půjčky, úvěru nebo jiné jistoty v hodnotách uvedených v písm. h a i).

Soud při posuzování předmětných záležitostí vždy osloví opatrovnickou radu a vyžádá si od ní k dané věci stanovisko. Nesdělí-li opatrovnická rada soudu toto stanovisko v přiměřené lhůtě, potom rozhodne soud sám.¹²⁶

126 Viz § 483 odst. 4 NOZ.

Uvidíme, jak se české soudy s těmito novými pravidly vypořádají. Zejména zda nedojde k nadměrnému zatěžování opatrovníků, ale budou řešeny skutečně zásadní věci pro život osoby pod opatrovnictvím.

2.2.1.3.4. Kontrola opatrovníka

Předchozí právní úprava umožňovala kontrolu činnosti opatrovníka. Její realizace však probíhala na různých místech státu různě, často v závislosti na konkrétních požadavcích opatrovnického soudu. Nový zákon přináší minimální standard v tom, které věci mají být kontrolovány, respektive jaké informace má opatrovník o své činnosti dokládat.

Kontrola soudní

Kontrola ze strany soudu je základním typem kontroly opatrovníka. Týká se jak opatrovníků veřejných, tak i soukromých. Měla by být prováděna pravidelně, minimálně jednou ročně. Její součástí je výše zmíněné vyúčtování správy jmění opatrovance.¹²⁷ Jednací řád pro okresní a krajské soudy¹²⁸ pak stanoví další oblasti, o kterých musí opatrovník soud informovat. Konkrétně se stanoví, že opatrovník uvede přehled o nakládání s majetkem opatrovance, zda je opatrovanec v nějakém zařízení nebo jak a kde bydlí, rámcově jaký je jeho zdravotní stav, jakým způsobem plní opatrovník své povinnosti a další podstatné okolnosti, které mu soud uloží. Tyto údaje má soud přezkoumat. Bohužel tento typ kontroly není vždy úplně efektivní. Nesmíme také zapomenout na to, že jednací řád neukládá soudu se dotazovat na kvalitu služeb poskytovaných opatrovanci, ačkoliv jde o informaci nezbytnou k posouzení plnění povinností podle § 467 NOZ, tedy zda opatrovník respektuje vůli a případně i zájem opatrovance, zda dbá, aby způsob opatrovancova života nebyl v rozporu s jeho schopnostmi atd. Mnohé soudy využívají možnosti kontroly za pomoci dalších osob, často úředníků ze sociálního odboru úřadu. Ti jsou mnohdy oslovováni s požadavkem na provedení místního šetření a podání následné zprávy soudu. Podobně některé soudy oslovují zařízení poskytující sociální či další služby, v nichž opatrovanec pobývá, se žádostí o poskytnutí informací o činnosti opatrovníka. Tuto praxi zjišťování informací o opatrovnické činnosti z více zdrojů lze nepochybně hodnotit kladně.

Výsledkem zjištění kontroly může být jak pozitivní zjištění, tak i negativní. V případě druhého z nich může soud vyzvat opatrovníka k nápravě věci, ale může také rozhodnout o jeho výměně. Soud by měl, odpovídá-li tomu situace, také předat potřebné informace dalším orgánům, například v trestním řízení (při zjištění zpronevěry, pochybení při správě cizího majetku apod.).

¹²⁷ Viz § 485 odst. 2 NOZ.

¹²⁸ Vyhláška Ministerstva spravedlnosti ČR ze dne 23. prosince 1991, č. 37/1991, o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, § 73.

Kontrola prostřednictvím opatrovnické rady

Dalším typem kontroly opatrovníka je dohled ze strany opatrovnické rady. Sama její existence, pokud je zřízena, je důkazem toho, že skupina osob (či jedinec) má zájem na zjišťování toho, zda jsou opatrovancova práva, přání, vůle naplňována a také aktivně přispět k tomu, aby tomu tak skutečně bylo. Další informace týkající se konkrétních pravomocí rady a její činnosti budou popsány v podkapitole Opatrovnická rada č. 2.2.1.3.5..

Kontrola ze strany Veřejného ochránce práv

Relativně nově se zabývá agendou stížností na veřejné opatrovníky Kancelář veřejného ochránce práv (dále jen VOP). K tomu došlo v souvislosti s náhledem na činnost veřejného opatrovníka jako na činnost vykonávanou v přenesené působnosti, jak primárně stanovil judikát Ústavního soudu.¹²⁹ Nově tak stanoví i zákon o obcích¹³⁰ v § 149b odst. 3. Vzhledem k tomu, že působnost VOP se vztahuje na řešení stížnosti proti činnosti orgánů územní samosprávy (tj. obce a kraje), ale pouze při výkonu státní správy¹³¹, může se VOP těmito podáními zabývat.

Každý může podat podnět, stížnost na činnost veřejného opatrovníka a VOP je, bude-li podání splňovat další předpoklady stanovené zákonem, povinen se touto stížností zabývat. Šetření spočívá ve studiu potřebných dokumentů a zjišťování dalších informací od různých subjektů, jak přímo těch, na které je stížnost podána, tak i dalších, stejně jako zjišťování dalších skutečností o stavu věci. Výsledkem šetření VOP sice není vykonatelné rozhodnutí, jako v případě soudního rozhodnutí, přesto má jeho šetření a závěr učiněný ve stanovisku významný vliv na řešení konkrétní situace.

Kontrola správními úřady

V souvislosti s výše zmíněnou změnou náhledu na výkon funkce veřejného opatrovníka je nově umožněna i kontrola činnosti veřejného opatrovníka, respektive konkrétního úředníka standardním mechanismem v rámci správního práva. Je tedy možné podat stížnost na zaměstnance obecního úřadu, který opatrovnictví vykonává, případně si stěžovat jeho nadřízenému nebo tajemníkovi. Pokud by nedošlo k řádnému vyřízení, pak i nadřízenému úřadu, tedy krajskému úřadu.

Krajský úřad v přenesené působnosti vykonává obecně, nikoli jen na základě podnětu, kontrolu výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí, tedy výkonu opatrovnictví též.¹³² (V případě hlavního města Prahy provádí kontrolu ministerstvo spravedlnosti, magistrát kontroluje příslušné městské části.¹³³) Při kontrole se zjišťuje, zda jsou dodržovány zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směr-

129 Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. července 2007, č. II. 995/07.

130 Zákon o obcích, č. 128/2000 Sb.

131 Viz zákon o veřejném ochránci práv, č. 349/1999 Sb., § 1.

132 Viz § 129 a 129b zákona o obcích, č. 128/2000 Sb.

133 Viz § 131 odst. 1 a 2 zákona o hlavním městě Praze, č. 113/2000 Sb.

nice ústředních správních úřadů, jakož i opatření příslušných orgánů veřejné správy již přijatá při kontrole přenesené působnosti. Tyto kontroly jsou prováděny úředníky krajských úřadů. Ti jsou oprávněni požadovat potřebné dokumenty (ty mohou i zajistit) a informace, mohou vstupovat i do dalších objektů a prostorů, souvisí-li to s prováděním kontroly, a dále jen v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze kontroly používat i technické a materiální vybavení obce, je-li to nezbytné k zabezpečení kontroly.

O kontrole a jejím výsledku se pořídí písemný protokol, se kterým je seznámen tajemník úřadu (není-li zřízen pak starosta, případně jím pověřený zástupce). V protokole mají být uvedena doporučení pro odstranění zjištěných nedostatků, požádá-li o to tajemník. V protokole lze uložit orgánu obce splnění úkolu stanoveného zákonem nebo provést nápravu nezákonného postupu nebo i jiných nedostatků a stanovit mu k tomu lhůtu, případně lze uložit povinnost informovat kontrolní orgán o splnění úkolu či nápravě věcí. Proti protokolu lze podat námítky, a to do 15 dnů.¹³⁴

Zatím není známo, vzhledem k minimální době účinnosti novely zákona o obcích, jak konkrétně budou kontroly realizovány. Do jaké míry budou kontrolovány například opatrovnické spisy veřejných opatrovníků, kdo bude zván ke zjišťování potřebných informací a podobně. Bylo by však vhodné, aby se pravidla pro tyto kontroly specifikovala, ať už za pomoci novelizace zákona či jinými právními cestami (například za pomoci interních předpisů).

2.2.1.3.5. Opatrovnická rada

Opatrovnická rada byla navržena jako nový nástroj kontroly pro činnost opatrovníka (ať již opatrovníka ustanoveného při omezení svéprávnosti osoby, či bez něj). Neměla by však z povahy věci plnit pouze tuto funkci, ale měla by být i subjektem, se kterým opatrovník může konzultovat důležitá rozhodnutí a který mu v jeho rozhodování poskytne potřebnou podporu a pomoc. Lze jistě kladně hodnotit, že zákonodárce stanovil mechanismus spolupráce osob blízkých opatrovanci a opatrovníka, jakož i možnost podílet se určitým způsobem na řádné správě věcí opatrovance těmito osobami. Je však třeba dodat, že zřízení opatrovnické rady není povinností, a je vždy na opatrovanci a jeho okolí, zda se rozhodnou ji zřídit.

Členové rady

Zákonodárce předpokládá, že členy rady budou pouze takové osoby, které o opatrovance osvědčí dlouhodobý a vážný zájem a schopnost jej projevovat i do budoucna a zároveň jejichž zájmy nebudou odporovat zájmům opatrovance. Sám opatrovník přitom nemůže být členem opatrov-

134 Řízení o námitkách může být poměrně dlouhé, dojde-li k uplatnění všech možností napadání protokolu za pomoci námítky a odvolání vůči negativnímu rozhodnutí o nich. Více viz § 129a odst. 6 ve spojení s § 129b zákona o obcích.

nické rady.¹³⁵ Mimo fyzických osob bude moci být členem i tzv. právnická osoba – kvalifikovaná, tedy právnická osoba, jejíž hlavní činnost spočívá v péči o osoby se zdravotním postižením a ochraně jejich zájmů, a která zároveň působí v ČR nepřetržitě alespoň tři roky a je s opatrovancem v pravidelném spojení alespoň tři měsíce.¹³⁶

Rada musí mít minimálně tři členy¹³⁷, avšak pokud je zde nezáměr dalších osob, nebo i z jiných důvodů, může soud na návrh osob, které mohou svolat opatrovnickou radu (viz níže), rozhodnout, že působnost rady bude vykonávat pouze jedna osoba a zároveň rozhodne o jejím jmenování.¹³⁸ To může být praktické pro mnoho lidí s postižením, kteří nemají ve svém okolí tolik osob vhodných k vykonávání funkce člena rady. Pokud by nebyla ani jedna jediná osoba, bude kontrolní funkci rady nadále vykonávat soud.

Členství je na dobu neurčitou, ale člen může ze své funkce odstoupit.¹³⁹ Členství může ukončit i soud, který člena odvolá v případě, že závažně či opakovaně poruší své povinnosti, nebo ztratí o opatrovance zájem nebo se jeho zájmy ocitnou opakovaně v rozporu se zájmy opatrovance.¹⁴⁰ Pro volbu nového člena za odcházejícího se přiměřeně použijí pravidla pro volbu opatrovnické rady.

Vznik rady

Vznik opatrovnické rady není založen na jediném úkonu, například žádosti, ale sestává se z mnoha kroků, které opatrovnický soud monitoruje, a v případě, že proces neprobíhá zákonně, do něj zasahuje. Vzhledem k tomu, že celý proces má množství pravidel, bude zde pro lepší srozumitelnost popsán v hlavních bodech.

I. fáze – Žádost o ustavení opatrovnické rady

II. fáze – Svolání ustavující schůze

III. fáze – Konání ustavující schůze a volba členů opatrovnické rady

Ad I) Žádost o ustavení opatrovnické rady

Opatrovanec či každá osoba opatrovanci blízká může žádat o ustavení opatrovnické rady.¹⁴¹ O to může žádat i tzv. pečující právnická osoba, tedy právnická osoba, jejíž hlavní činnost spočívá v péči o osoby se zdravotním postižením a ochraně jejich zájmů.¹⁴² Tato žádost se doručuje opatrovníkovi, ale je vhodné ji zaslat v kopii i opatrovnickému soudu, aby případně mohl monitorovat proces vzniku rady. Pro žádost není výslovně stanovena písemná forma, a proto by měl opatrovník brát v potaz i ústní žádost opatrovance o ustavení rady.

135 Viz § 473 odst. 2 NOZ.

136 Členem rady tedy může být pracovník organizace, jako zástupce pečující právnické osoby, tak i jako fyzická osoba – člen rady, který má vztah k opatrovanci. Nesmí být ovšem samozřejmě členem rady dvakrát.

137 Viz § 474 NOZ.

138 Viz § 482 odst. 1 NOZ.

139 Viz § 477 odst. 1 NOZ, kde jsou uvedena i pravidla informování o odstoupení, a s tím spojená účinnost odstoupení.

140 Viz § 477 odst. 2 NOZ.

141 Viz § 472 odst. 1 NOZ.

142 Viz § 484 odst. 1 NOZ.

Ad II) Svolání ustavující schůze

Opatrovník má povinnost do 30 dnů od obdržení žádosti svolat ustavující schůzi. Na tuto schůzi pozve opatrovance, osoby, které byly navrženy v žádosti, osoby blízké opatrovanci, jeho přátele, jsou-li mu známi, případně další osoby, které by v radě mohly působit (například konkrétní pracovník pečující právnické osoby, se kterým má opatrovanec přátelský vztah). I přesto, že osoba z řad přátel opatrovance nebyla pozvána, má právo se schůze zúčastnit.¹⁴³

Je samozřejmé, že opatrovník musí co nejdříve informovat všechny osoby, kdy a kde se schůze bude konat, zákon však nestanoví, kolik dní předem se tak musí stát. Reálně může proběhnout setkání ustavující schůze například v salonku místní restaurace, v domácnosti opatrovance nebo třeba ve společenské místnosti pobytové služby. Místo setkání by mělo být takové, aby opatrovanec i ostatní účastníci mohli plně a bezpečně projevit svá přání a potřeby.

Pokud by došlo k tomu, že opatrovník by se žádostí nezabýval a schůzi by nesvolal, nebo by se nekonala z jiného důvodu, pak může kdokoli zaslat tuto informaci na soud jako podnět pro zahájení řízení o svolání ustavující schůze, v případě navrhovatele přímo návrh na vydání rozhodnutí o svolání ustavující schůze. Soud má pak povinnost do 30 dnů od podání návrhu či zahájení z podnětu rozhodnout o svolání ustavující schůze, v rámci čehož zřejmě uloží opatrovníkovi povinnost, aby tuto v přiměřené lhůtě svolal. Jednání přitom není třeba nařizovat.¹⁴⁴

III) Konání ustavující schůze a volba členů opatrovnické rady

Pokud je schůze řádně svolaná, může začít jednání o budoucí opatrovnické radě. Na něm by měl opatrovník všechny obeznámit, proč se vlastně rada volí a jaká je její funkce, účel a cíl. Poté by mělo dojít k hlasování, je však třeba, aby se ustavující schůze účastnilo alespoň pět osob, vyjma opatrovníka.¹⁴⁵ Ačkoli to zákon výslovně nestanoví, opatrovník by z povahy věci neměl mít právo hlasovat o tom, kdo bude členem či náhradníkem v opatrovnické radě.

Navržení členové a případně i jejich náhradníci se volí většinou hlasů. Zákon dává i důraz na to, aby složení hlasujících bylo rovnoměrné (tedy je-li to možné, například ne pouze příbuzní z manželčiny strany).¹⁴⁶ Je přitom třeba zvolit minimálně tři členy. Pokud by se takový počet osob nenašel, je třeba o tom informovat soud. Ten by opětovně svolal schůzi¹⁴⁷ (pravidla tohoto krátkého řízení o svolání ustavující schůze viz výše). A pokud by ani podruhé nebyl zvolen dostatečný počet členů, bylo by vhodné využít pravidla o mimořádném výkonu funkce opatrovnické rady jen jednou

143 Viz § 472 odst. 2 NOZ.

144 Viz § 49 odst. 2 ZŘS.

145 Viz § 472 odst. 2 NOZ.

146 Viz § 473 NOZ.

147 Viz § 472 odst. 1 NOZ.

osobou.¹⁴⁸ Tedy osoba, která by chtěla vykonávat jednočlennou radu, by musela podat návrh na soud¹⁴⁹, aby rozhodl, že působnost opatrovnické rady bude vykonávat jen jedna osoba, a zároveň ji jmenoval.

Pokud se vše daří a nová rada je zvolena, posílá se zápis o volbě členů soudu.¹⁵⁰ Tím je rada ustavena. Není třeba žádného rozhodnutí soudu, na rozdíl od poručnické rady, která rozhodnutí, přesněji souhlas soudu, pro vznik potřebuje.¹⁵¹ Pokud by volba ale neproběhla dle zákona a došlo by k takovému porušení, že by hrozila opatrovanci újma, může kdokoli podat podnět soudu (opatrovník a osoby zúčastněné na schůzi i návrh), aby volbu prohlásil za neplatnou. Soud by pak bez zbytečného odkladu nařídil novou volbu.¹⁵² Dokonce by mohl i dočasně pozastavit výkon práv člena rady (viz níže pravomoci rady) až do rozhodnutí o neplatnosti volby.¹⁵³

Pravomoci rady

Opatrovnická rada zasedá minimálně jednou za rok a na svém pravidelném zasedání projednává zprávu opatrovníka o jeho činnosti v záležitostech opatrovance, vyjadřuje se k soupisu jmění a k vyúčtování jeho správy i k vyúčtování případné odměny opatrovníka.

Zasedání rady svolává opatrovník či předseda rady, ale může tak učinit i kterýkoli člen rady. Pokud by některá další osoba, která osvědčí vážný zájem o opatrovance, chtěla svolat radu, pak může podat návrh na soud, aby o tom rozhodl. Pokud se ale soud sám dozví o skutečnosti, která by vedla k tomu, že by rada měla být svolána, může o tom rozhodnout i bez návrhu. Rozhodnutí musí přitom vynést do 30 dnů od podání návrhu či od vydání usnesení o zahájení tohoto řízení. Jednání není třeba nařizovat.¹⁵⁴

Zasedání se mimo členů účastní opatrovník a přizve se i opatrovanec. Zákon nevylučuje, aby si opatrovnická rada pozvala na zasedání osobu, která není členem (hosta, například odborníka pro určité otázky). Z každého zasedání se vytváří zápis¹⁵⁵, který se vždy doručí opatrovníku a opatrovnickému soudu. Z povahy věci by se zápis vždy měl doručovat i opatrovanci, o jehož zájem jde na prvním místě.

Mimořádné zasedání rady se bude konat zejména v případě, že bude třeba rozhodnout o souhlasu s neběžným právním jednáním opatrovníka¹⁵⁶. Může se ale také jednat o situaci, kdy okolnosti nasvědčují tomu, že by mělo dojít k odvolání opatrovníka a jeho nahrazení jinou osobou, anebo dokonce že by mělo dojít k úplnému zrušení opatrovnictví. Pokud

148 Viz § 482 odst. 1.

149 Viz § 49 odst. 1

150 Viz § 475 NOZ, kde jsou uvedeny i podrobnosti, které zápis musí obsahovat.

151 Viz § 3022 odst. 2 NOZ.

152 Viz § 476 NOZ.

153 Viz § 476 odst. 2 NOZ.

154 Viz § 49 odst. 2 ZŘS.

155 Viz § 478 odst. 3 NOZ, kde jsou uvedeny všechny podrobnosti zápisu.

156 Seznam jednání, k nimž rada dává souhlas je obsažen v § 480 odst. 1 a 2 NOZ, ale rada má možnost se usnést i na tom, že jejímu souhlasu budou podléhat i další úkony opatrovníka.

se na tom rada usnese, její pověřený člen může dát návrh na tato rozhodnutí soudu. Mimořádné zasedání rady může svolat opatrovník například i kvůli jiné věci, kde je potřeba rozhodnout o zájmu opatrovance a rád by zjistil názor rady, například i ve věci, k níž bude dávat souhlas soud.¹⁵⁷

Napadání rozhodnutí rady

Zákonodárce v rámci ustanovení o opatrovnické radě nezapomněl na mechanismus, kterým by se osoba mohla dožadovat zrušení rozhodnutí opatrovnické rady.¹⁵⁸ Pokud se tedy členu opatrovnické rady, který pro dané rozhodnutí nehlasoval, opatrovníkovi nebo opatrovanci jeví rozhodnutí rady jako špatné, pak se tyto osoby mohou obrátit na soud s návrhem, aby rozhodnutí rady zrušil a nahradil je svým rozhodnutím. To mohou udělat pouze ve lhůtě do patnácti dnů od přijetí rozhodnutí radou (nikoli od doručení tohoto rozhodnutí!).¹⁵⁹ Proti případnému rozhodnutí soudu by bylo možné podat odvolání, případně využít dalších opravných prostředků. Proto je vhodné, aby zápisy z rad byly doručovány elektronickou poštou či jiným vhodným způsobem než jen využitím poštovních služeb. Platí také, že právo navrhnout zrušení rozhodnutí má i tzv. pečující právnická osoba – kvalifikovaná¹⁶⁰ (viz výše informace o tom, kdo může být členem rady).

Zánik rady

Opatrovnická rada zaniká primárně se zrušením opatrovnictví osoby, neboť u dalších institutů, alternativ k omezení svéprávnosti s ní zákon nepočítá (ačkoli to nevylučuje situaci, kdy by například neformální skupina osob měla právo na základě smlouvy a případně plné moci nahlížet do dokumentů zástupce z členů domácnosti a měla právo se vyjadřovat k záležitostem významným pro život zastoupeného). Dalším důvodem zániku by mohla být situace, kdy by klesl počet osob v radě na dvě a již by se nepodařilo zvolit žádného dalšího člena. Platí to i pro situaci, kdy by již funkci opatrovnické rady plnila osoba pouze jedna, a ta by členem být přestala a nebylo by jí možné nahradit jinou. Rada zaniká i smrtí opatrovance, nikoli ovšem smrtí opatrovníka (v druhém případě by se čekalo na jmenování nového).

Microboard ve formě opatrovnické rady

Jedním ze zajímavých nástrojů na podporu života osob se zdravotním postižením je i tzv. microboard, který využívají osoby v Britské Kolumbii. Tento nástroj (v překladu zřejmě „malá rada“) je sdružením osob, které mají zájem pomáhat řešit situaci osoby postižením, zejména

157 Viz § 483 NOZ.

158 Viz § 481 NOZ.

159 I zde ovšem nelze vyloučit možnost požádat soud o prominutí lhůty k provedení úkonu z omluvitelného důvodu, například v případě, že se opatrovanec pro hospitalizaci rady nezúčastnil a zápis mu byl doručen až po uplynutí patnáctidenní lhůty, dle § 58 OSŘ.

160 Ačkoli je tato informace zcela jasně uvedena v § 484 odst. 2 NOZ, procesní předpis tuto osobu ve výčtu navrhovatelů opomněl (§ 49 odst. 3 ZŘS).

za pomoci nastavení vhodného typu služeb. Jedná se o sdružení formalizované, s právní subjektivitou. Tato sdružení začala vznikat původně z důvodu nutnosti přijímání sociálních dávek pro osobu s postižením a nutnosti úhrady služeb pro ni nezbytných, neboť bez tohoto nástroje byly v daném systému možnosti rodiny při rozhodování o financování služeb a přijímání potřebných dávek limitované. Reálně ovšem došlo k tomu, že se na základě zmíněné formalizace začaly scházet osoby blízké osobě s postižením, například rodiče, přátelé, kamarádi, pracovníci ze služeb i další osoby. Ty pak vytvořily skupinu, která se pravidelně schází a řeší situaci osoby s postižením. Cílem je zajistit jí takový život, který bude plně v souladu s jejími zájmy, potřebami a přáními, pomoci při dlouhodobém plánování života osoby s postižením.

Podobný efekt by měl být dosažen právě při setkáních opatrovnické rady. Ta si může hned na prvním setkání domluvit, jak často se bude setkávat i co vše bude diskutovat, i mimo zákonem výslovně požadované agendy. Předním zájmem by vždy měla být vůle a přání vyslovená opatrovancem. Pokud by členové opatrovnické rady necítili dostatečný závazek z členství v radě, lze doporučit vytvoření specifického smluvního vztahu, dotčené osoby zavazující, či jiného subjektu, ať již s právní subjektivitou (například spolek), či bez ní, která k tomu účelu bude sloužit lépe a která bude vymezena více formálně, s nezbytnými pravidly vyplývajícími z konkrétní právní formy.

2.2.2 Právní úprava v zákoně o zvláštních řízeních soudních

2.2.2.1. Řízení o omezení svéprávnosti

Řízení o svéprávnosti je společně s řízením o dalších opatřeních, která mohou využít osoby s postižením, upraveno v druhé části zákona o zvláštních řízeních soudních, hlavě první, dílu prvním pojmenovaném Řízení o podpůrných opatřeních a řízení ve věcech svéprávnosti. Tuto speciální právní úpravu doplňují pravidla upravená v občanském soudním řádu, která jsou vůči této úpravou obecnou. Je však třeba říci, že zejména právní úprava alternativ k omezení je natolik stručná, že lze polemizovat nad tím, zda takto pojatá bude dostačující. Vzhledem k minimálnímu rozsahu pravidel jsou předmětné informace uvedeny v předchozí části dokumentu věnující se jednotlivým alternativám.

Řízení o svéprávnosti nazvalo od předchozí právní úpravy jistých změn, avšak zatímco hmotněprávní úprava se snaží jasně deklarovat a v zákoně zavádět myšlenky stanovené CRPD, v procesních předpisech jako by zůstal stále zachován duch legislativy předchozí s provedením pouze několika technických změn.

Zahájení řízení

Řízení o svéprávnosti se bude konat u obecného soudu posuzované osoby¹⁶¹, tedy soudu, v jehož obvodu má bydliště, a pokud nemá bydliště, tak v jehož

161 Viz § 34 ZŘS.

obvodu se zdržuje. (Pokud by měla osoba bydliště na více místech, pak jsou příslušné všechny soudy, v jejichž obvodu bydlí s úmyslem zdržovat se tam trvale.¹⁶²) Výjimkou z tohoto pravidla je situace, kdy je osoba bez svého souhlasu držena ve zdravotním ústavu, případně v zařízení sociálních služeb. V tomto případě by se příslušnost řídila dle obvodu soudu, ve kterém je daný ústav.¹⁶³ Řízení je i nadále možno zahájit na návrh i z podnětu, tedy usnesením soudu o zahájení řízení. Stejně jako v dosavadní právní úpravě je i nyní zdůrazňována role zdravotního ústavu, který může být navrhovatelem. Návrh může podat kdokoli, stejně tak i podnět. Toto právo má i osoba omezená ve svéprávnosti¹⁶⁴, i osoba, která je považována za osobou omezenou¹⁶⁵, ačkoli doposud existuje pouze rozhodnutí o zbavení způsobilosti k právním úkonům (tedy soudem ještě nebylo rozhodnuto o omezení svéprávnosti).

Zákon ukládá ve svých ustanoveních povinnost, aby z návrhu vyplývalo, z jakých skutkových okolností a právních důvodů považuje navrhovatel návrh za důvodný, a že užití mírnějších a méně omezujících opatření není možné.¹⁶⁶ Je však třeba přihlídnout k tomu, že zejména v počátcích účinnosti této právní úpravy mnoho osob nebude dostatečně obeznámeno s alternativami k omezení svéprávnosti, a nebude tak zřejmě schopno kvalitně se s tímto požadavkem vypořádat. Zde bude hrát důležitou roli opatrovnický soud, který je určen pro ochranu práv osoby s postižením, a zejména jeho poučovací povinnost v průběhu řízení. Také nelze opominout, že možnost využití alternativ je jednou z nutných podmínek k omezení a je na soudu, aby v nesporných řízeních získal dostatek důkazů o tom, zda zde podmínky k omezení jsou či ne, důkazní břemeno přitom neleží na navrhovateli.¹⁶⁷

Dále stát požaduje po navrhovateli, aby doložil lékařskou zprávu o duševním stavu posuzovaného. Posuzovaný ovšem nemá povinnost umožnit navrhovateli přístup k informacím o svém zdravotním stavu. Může tedy nastat situace, že nebude v moci navrhovatele lékařskou zprávu zákonným způsobem získat. Její nedodání není možné řešit zastavením řízení, jak zákon ukládá v § 35 odst. 2, část věty za středníkem. Neboť právě role opatrovnického soudu v nesporných řízeních je taková, že soud má zjistit vše potřebné pro řízení, mj. například tím, že si lékařskou zprávu od lékaře či zařízení jednoduše vyžádá sám. Dále lze vzhledem k novým podmínkám pro omezení svéprávnosti polemizovat nad tím, nakolik je nezbytná právě lékařská zpráva a nikoli například zpráva o faktických schopnostech a dovednostech člověka, se kterou pracují sociální služby.

V případě, že by bylo zahájeno řízení proti osobě, která je advokátem, notářem, soudním exekutorem, soudcem, státním zástupcem, insolvenčním správcem, zapsaným mediátorem, znalcem nebo tlumočnickem, doručuje se stejnopis návrhu na zahájení řízení též ministru spravedlnosti a příslušné komoře.

162 Viz § 85 OSŘ.

163 Viz § 34 ZŘS.

164 Viz § 35 odst. 3 ZŘS.

165 Viz přechodná ustanovení dle § 3032 odst. 1 NOZ.

166 Viz § 35 odst. 2 ZŘS.

167 Viz § 20 odst. 1 a 21 ZŘS.

Právní zastoupení

Zákon i nadále stanovuje povinnost zastoupení v tomto typu řízení. Zákon ovšem umožňuje jistou dvojkolejnost zastoupení v tomto řízení, neboť mimo opatrovníka pro řízení si bude moci posuzovaný zvolit i svého zmocněnce. Ačkoli lze předpokládat, že nová právní úprava vzešla na základě myšlenky, že zastoupení advokáty v řízení o způsobilosti nebývá často příliš efektivní, je otázkou, zda takto nastavená právní úprava dokáže problém vyřešit. Dle dosavadní právní úpravy bylo postavení opatrovníka ustanoveného soudem a advokáta ustanoveného na základě plné moci stejné.¹⁶⁸ Zároveň již podle CRPD i pravidel českého právního řádu i judikatury k němu vydané nebylo možné, aby opatrovník zastupoval zájmy vyšetřované osoby v rozporu s jejím zájmem. Odpovědnost za řádný výkon opatrovníka pro řízení pak nesl soud.

Ustanovení o tom, že soud je ten, kdo rozhodne v případě, že by úkony zmocněnce a opatrovníka byly v konfliktu, pak musí být v souladu s Úmluvou vykládáno tak, že na prvním místě je vždy vůle posuzovaného a dle ní musí jednat jak zmocněnec, tak opatrovník. Teprve v případě, že není možno zjistit vůli osoby, a to ani na základě jejích dřívějších prohlášení, může soud rozhodovat o tom, co je v zájmu posuzovaného. Zároveň by však soud měl v takové situaci zvážit, zda je zde vzhledem k okolnostem vůbec důvod k vedení řízení o omezení svéprávnosti a zda je posuzovaný skutečně v takovém stavu, že si může svým právním jednáním přivodit újmu.

Průběh řízení

Jak stanovuje již právní úprava obsažená v NOZ, řízení o omezení má vždy probíhat tak, aby se ho osoba s postižením mohla účastnit v maximální míře. První z pravidel, obsažené v rámci NOZ, stanoví povinnost soudu posuzovaného zhlédnout.¹⁶⁹ Tím má být vyjádřena potřeba osobního kontaktu soudu s osobou, o které řízení vede. Byť je soudce často laikem v oblasti posuzování postižení, duševní poruchy¹⁷⁰, je pro celé řízení významné, aby se tento kontakt uskutečnil a soud tak mohl srovnávat důkazy v řízení získané s reálným chováním a situací osoby. Zároveň tato povinnost přispívá k dobrému pocitu posuzované osoby z řízení, že se o ni soud zajímá, že ji chce vidět, že její situaci aktivně řeší, a to nejen na základě dokumentů sepsaných lékařem (jak tomu mohlo být v minulosti).

Pravidlo o zhlédnutí pak doplňuje ustanovení § 38 odst. 2 ZŘS o tom, že od výsledku soud může upustit, nelze-li ho provést vůbec nebo bez újmy na zdravotním stavu posuzovaného. Soud musí také vyvinout potřebné úsilí, aby zjistil názor člověka, o jehož svéprávnosti se rozhoduje, a to i za použití takového způsobu dorozumívání, který si člověk zvolí.¹⁷¹ Tato pravidla mají prolomit stávající praxi některých soudců, kteří na základě doporučení znalce naznali, že vyšetřovaná osoba by se jednání i dalších úkonů soudu měla účastnit mini-

168 Viz § 31 odst. 1 OSŘ, dle stavu do 1. 1. 2014.

169 Viz § 55 odst. 1 NOZ.

170 Myšleno, že nemusí mít vzdělání v oblasti psychologie, psychiatrie, speciální pedagogiky, sociální oblasti apod.

171 Viz § 56 odst. 2 NOZ.

málně, pokud možno vůbec. Ačkoli informace o tom, že by jednání mohlo být pro osobu stresující nebo že by osoba nemusela řízení dobře porozumět, je důležitou informací, v dotčených případech soud často neudělal žádný úkon, kterým by si pravdivost zmiňovaných informací ověřil. Snadno tak došlo k situaci, kdy se postižení nemohli řízení vůbec účastnit, protože jim nebylo doručováno, a o existenci pravomocného rozhodnutí o omezení či zbavení způsobilosti se dozvěděli až při kontaktu s úřady. Povinnost soudu posuzovanou osobu zhlédnout a pokusit se o komunikaci, zároveň přizpůsobit komunikaci tak, aby jí porozuměl posuzovaný, je nezbytnou zárukou pro to, aby se mohl posuzovaný vyjádřit k řízení a zároveň, aby soud mohl zjistit osobním pohovorem jeho schopnosti a dovednosti jako minimální kontrolu všech dalších důkazů, které v řízení vyjdou najevo.

V ustanovení § 58 NOZ je upraveno pravidlo o možnosti ustanovení tzv. prozatímního opatrovníka. K využití tohoto ustanovení by mělo dojít v situaci, kdy již bylo zahájeno řízení o svéprávnosti, toto ještě není skončeno, avšak je třeba provést jednotlivé právní jednání, případně spravovat majetek do doby ustanovení (stálého) opatrovníka. Ačkoli ani dosavadní právní úprava tuto možnost nevyklučovala, za pomoci využití § 29 OZ, je dobře, že je nově výslovně upravena. Vhodnější by ovšem bylo, kdyby zde nefiguroval limit „v průběhu řízení o omezení svéprávnosti“, neboť toto ustanovení by stejně tak mohlo být aplikováno i na řízení o ustanovení opatrovníka i bez omezení svéprávnosti dle § 469 NOZ, případně i dalších institutů. V této situaci, ale stejně tak i před podáním návrhu na omezení, může být využit i institut zvláštního příjemce pro vybrané sociální dávky.¹⁷²

V zákoně o zvláštních řízeních soudních jsou pak upravena další pravidla pro toto řízení. Ustanovení § 38 odst. 1 deklaratorně stanoví důkazy, které má soud provést. Lze však vyzdvihnout, že jakýkoli důkaz svědčící o schopnostech a dovednostech osoby, o opatřeních, která osoba využívá pro svou podporu, i o dalších okolnostech je nepochybně žádoucí. Znalecký posudek přitom nesmí být jediným důkazem pro rozhodnutí o omezení svéprávnosti. Není také úlohou znalce, aby předjímal rozhodnutí soudu a vyjadřoval se k tomu, zda osoba má být omezena na svéprávnosti a případně jak.¹⁷³ Tyto závěry přísluší pouze soudu na základě zhodnocení všech důkazů.

V nedávné době se vyskytla praxe¹⁷⁴, kdy znalci bylo soudem předkládáno velké množství otázek na to, v jakých všech oblastech může být osoba omezena, přesněji jaké jsou její schopnosti v těchto činnostech či schopnostech učinit rozhodnutí. Byť soud má právo se znalce dotazovat téměř na cokoli v rámci jeho odbornosti a jistě je vhodné, aby soud znal co nejvíce informací o zdravotním stavu osoby a jejích schopnostech, formulář, který obsahoval předmětné otázky, působil dojmem, že cílem bylo zjistit, „ve kterých všech oblastech lze osobu omezit“. Cílem řízení o svéprávnosti však není vymezení naprosto všech oblastí, ve kterých můžeme osobu omezit, ale řešení toho, co osobu skutečně

172 Zvláštní příjemce, například viz dle § 118 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o sociálním zabezpečení.

173 Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. II. ÚS 2630/07.

174 Tuto praxi měla autorka možno zhlédnout například v Karlovarském kraji.

vážně aktuálně ohrožuje a co jí způsobuje újmu a zároveň co nelze řešit žádným jiným způsobem. Lze tak polemizovat nad tím, jaký smysl má stanovovat omezení například k udělení souhlasu s osvojením dítěte, když máme speciální řízení o osvojení dítěte, ve kterém se podrobně řeší celá situace ohroženého dítěte, postoje biologických rodičů, postoje potenciálních osvojitelů, reálný zájem o dítě atd. Podobně pak při řešení vymezování styku s dítětem v rámci řízení o svéprávnosti. (Zákaz styku je přitom nejzásadnějším zásahem do rodičovské odpovědnosti. V právním řádu máme uzákoněno zvláštní řízení přímo k řešení těchto věcí, se specifickými pravidly i požadavky na potřebné znalecké posudky zvláště k tomu zaměřené. Je tedy otázkou, proč by se u osoby, která má například potíže se splácením dluhů, měl soud detailně zabývat otázkou možnosti styku s vlastním dítětem.) Soud by měl k věci vždy přistupovat tak, aby osobu omezoval jen v nejmenší míře, aby maximálně zachoval všechna její ostatní práva a možnost jejich realizace právní cestou. Soud nemůže pouze na základě hypotetické možnosti ohrožení zasahovat do jejích práv.¹⁷⁵

V případě vyšetření zdravotního stavu osoby zůstalo v zákoně upraveno pravidlo o tom, že je-li to nezbytně třeba a nelze-li toho dosáhnout jinak, může soud na návrh znalce nařídít vyšetřování posuzovaného ve zdravotním ústavu, a to na dobu maximálně čtyř týdnů. Lze však polemizovat nad tím, na kolik se jedná o již zastaralý institut a o jeho smysluplnosti vzhledem k nově nastaveným podmínkám pro omezení ve svéprávnosti. Zároveň nelze opomenout ani fakt, že využití tohoto opatření pro účely získání důkazu je ve zjevném nepoměru vůči smyslu a obsahu opatření, která stát nabízí člověku s postižením pro řešení jeho potřeb v oblasti právního jednání.

Má-li soud za to, že vzhledem k zájmům posuzovaného postačuje mírnější a méně omezující opatření, může v průběhu řízení rozhodnout zejména o schválení smlouvy o nápomoci, schválení zastoupení členem domácnosti nebo jmenování opatrovníka. Toto pravidlo by mělo nápomoci efektivnímu zajištění ochrany a podpory práv posuzovaného, aby v případě, kdy nejsou podmínky pro omezení, došlo k aplikaci vhodného právního opatření a nemuselo zbytečně docházet k ukončování jednoho řízení a zahajování dalšího se všemi důsledky s tím spojenými.

Soudní rozhodnutí

Soud rozhoduje o omezení svéprávnosti rozsudkem, který je závazný pro každého. Při definování rozhodnutí musí být konkrétně vymezeno, v čem je člověk omezen a případně na jakou dobu, ne stanoveno to, co člověk může činit. Doručovat se nově musí posuzovanému vždy, bez ohledu na názor znalce, a soud navíc musí učinit vhodná opatření k tomu, aby se posuzovaný mohl vhodnou formou s obsahem rozhodnutí seznámit a měl je k dispozici. Tím může být na-

¹⁷⁵ K podobné situaci došlo například u osoby s těžkým fyzickým postižením, kde soud řešil její svéprávnost. Vzhledem k tomu, že osoba byla velmi inteligentní, finančně gramotná, soud rozhodl o tom, že ji nebude omezovat v otázce hospodaření s financemi, ale že ji omezí v oblasti osvojení dítěte a náhradní rodinné péče. Osoba s postižením ovšem nikdy nechtěla být pěstounem, ani osvojitelem, a při pouhém laickém pohledu na závažnost jejího postižení bylo zřejmé, že by příslušné orgány s vysokou mírou pravděpodobnosti nikdy neumožnily tuto funkci vykonávat. Rozhodnutí soudu bylo odvolacím soudem zrušeno a osoba je nyní zcela svéprávná.

příklad pověření vyššího soudního úředníka či opatrovníka, aby jednoduchými slovy vysvětlil posuzovanému obsah a reálný význam rozhodnutí.

Náklady řízení platí stát, ovšem zákon stanoví v § 43 odst. 2 ZŘS pravidlo o tom, že lze-li to spravedlivě žádat, přizná soud náhradu nákladů řízení tomu, o jehož svéprávnost v řízení šlo. Některé soudy tak přistupují k ukládání náhrady u osob zneužívajících návykové látky. Je však otázka, proč by měly osoby s některým typem duševní poruchy náklady hradit a jiné nikoliv. Navíc, úhrada nákladů v případě osoby, které má například potíže se splácením dluhů, nepochybně zhoršuje její již tak těžkou situaci. Zákon umožňuje i rozhodnout sankčně o povinnosti uhradit náklady řízení v případě, kdy osoba podala návrh na zahájení řízení, ačkoli šlo o svévolné a zjevně bezúspěšné uplatňování práva.¹⁷⁶

2.2.2.2. Detence v zařízení sociálních služeb

Tato analýza je věnována tématice opatrovnictví a podpůrcovství, přesto obsahuje i malou kapitolu věnující se tématu detence v sociálních službách, a to proto, že pro Českou republiku se jedná o zcela nové řízení, které nemá svůj hmotněprávní podklad. Kapitola představuje základní znaky tohoto řízení a zásady, které by při rozhodování o této detenci měly být respektovány.

Řízení o vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb je upraveno v § 84 a násl. ZŘS, obecná ustanovení k němu pak v oddílu I, dílu 4, hlavy první, § 66 ZŘS a násl. (ačkoli název dílu 4 – řízení o vyslovení připustnosti převzetí nebo držení ve zdravotním ústavu – by nás mohl mylně navést na to, aby se aplikoval pouze při držení ve zdravotnickém zařízení).

Zahájení řízení

Řízení o detenci v sociálních službách má řešit situaci, kdy je osoba proti své vůli držena v zařízení, bez ohledu na to, zda to bude od počátku čerpání služby, nebo dojde-li k této situaci až v průběhu využívání služby. Řízení projednává soud, v jehož obvodu je zařízení poskytující sociální služby (tato informace není v zákoně výslovně uvedena, ale je třeba ji vykládat analogicky dle § 66 ZŘS). Navrhovatelem v tomto řízení může být kdokoli, podat podnět k zahájení řízení též, ovšem doposud není v žádném zákoně stanovena povinnost zařízení nahlašovat nedobrovolnou detenci soudu, na rozdíl od dlouhodobě jasně stanovené povinnosti zdravotního ústavu oznámit převzetí osoby proti její vůli do 24 hodin.¹⁷⁷ Zřejmě až praxe ukáže, kdo bude v tomto řízení nejčastěji navrhovatelem, případně tím, kdo podává podnět k zahájení řízení. Návrh může podat i osoba umístěná, bez ohledu na rozhodnutí o svéprávnosti. Účastníkem řízení pak bude navrhovatel, umístěná osoba a zařízení poskytující sociální služby (opět výslovně nezakotveno, ale analogicky vyloženo dle § 67 ZŘS).

Hmotněprávní podmínky pro konání řízení musí být dle slov zákona takové, že osoba je umístěna na základě smlouvy podepsané opatrovníkem (bez ohledu na podpis smlouvy opatrovancem) a zároveň je důsledkem takového umístění omezení osobní svobody. Pokud by smlouva byla namísto opatrovníka

¹⁷⁶ Viz § 24 ZŘS.

¹⁷⁷ Viz § 75 ZŘS.

podepsána obecní úřadem obce s rozšířenou působností¹⁷⁸ (protože osoba nemá opatrovníka), pak by se ustanovení o detenci měla z důvodu smyslu a cíle vytvoření tohoto ustanovení vztahovat i na tyto situace. Stejně tak pokud by smlouva byla neplatně podepsána např. zástupcem z členů domácnosti či podpůrcem. Fakt, že smlouvu nepodepsal opatrovník, jak zákon předpokládá, nemůže být důvodem pro to, aby soud odmítl zahájit či vést řízení o držení osoby v zařízení sociálních služeb.

Co vše lze zahrnout pod termín omezení osobní svobody? Typickou situací může být nemožnost opustit areál bez tzv. propustky či jiného dovolení, ale omezení osobní svobody bude většinou tvořit více znaků dotvářejících realitu fungování systému v zařízení. Například vycházky jsou umožňovány jen hromadně, za doprovodu personálu, osobě není umožněno jet domů či za rodinou, nemůže volně vstupovat na zahradu v areálu zařízení, ale jen s povolením, nemůže jít do místního obchodu, nemůže se vídat s kýmkoli, ale jen s tím, kdo je vpuštěn do zařízení, za opuštění areálu jsou stanoveny sankce, nemůže realizovat svůj program dne, ale musí se každý den podřizovat ústavnímu rozvrhu, a podobně. Naopak pod tyto situace by nespadlo, kdyby například senior na základě svého výslovného přání v noci využíval zábran na posteli proti spadnutí.

Zákonem došlo ke stanovení omezení pro to, kdy zahájit řízení. Pokud vyslovil s umístěním osoby souhlas soud ve věcech opatrovnictví člověka, pak řízení může být zahájeno až 30 dní po právní moci takového rozhodnutí. Pokud ovšem dá souhlas opatrovníkovi se smlouvou o pobytové sociální službě pouze opatrovnická rada (§ 480 odst. 1 písm. b), pak zde tato podmínka odpadá, a řízení je možno zahájit okamžitě. K odkladu zahájení dochází také tehdy, pokud již byl podán návrh na vyslovení nepřipustnosti a tento byl zamítnut nebo řízení bylo zastaveno. Řízení je pak možno opakovaně zahájit až po 30 dnech od právní moci těchto rozhodnutí.

Ačkoli v řízení o detenci ve zdravotním ústavu jsou zákonem jasně stanoveny lhůty pro různé subjekty v řízení (rozhodnutí soudu o detenci musí být do sedmi dnů od převzetí), při detenci v sociálních službách je stanoveno, že soud je povinen věc projednat a rozhodnout přednostně a s největším urychlením. Vzhledem k tomu, že se ale nerozlišuje fáze po převzetí a fáze dalšího držení, na kterou jsou v případě detence na psychiatrii kladeny odlišné požadavky, lze soudům doporučit, aby se snažily řízení vést skutečně co nejrychleji.¹⁷⁹ Délka řízení může být odvislá od toho, zda na detenci v sociálních službách aplikovat pravidlo o nutnosti vyhotovení znaleckého posudku jak navrhl § 70 (otázkou je z jakého oboru by měl být znalec a také jejich reálná dostupnost) či zda soud osloví odborníka z oblasti poskytování sociálních služeb (například inspektora sociálních služeb, pracovníka terénní sociální služby, která poskytuje podporu lidem v běžném prostředí a má zkušenost s tím, co v běžném životě jací lidé asi zvládnou a zda je režim stanovený v zařízením adekvátní, či jinou vhodnou oso-

178 Viz § 91 odst. 6 zákona o sociálních službách.

179 Často dochází k tomu, že v řízeních, kde nejsou jasně stanovené lhůty pro vydání soudních rozhodnutí, se vyřízení věci nepřiměřeně prodlužuje nad dobu úměrnou.

bu) a vyzve ho k vypracování odborného stanoviska. Tento odborník by neměl pracovat v zařízení, ve kterém je osoba držena, nebo s ním být v obdobném vztahu.

Právní zastoupení

Umístěná osoba si může zvolit zmocněnce, aby ji v řízení zastupoval, o čemž musí být poučena. Pokud si ho nezvolí, ale i pokud by si ho zvolila, avšak bylo by třeba chránit její zájmy, jmenuje soud opatrovníka pro řízení z řad advokátů. Poměrně vstřícně tuto úpravu doplňují pravidla o důvěrníkovi a podpůrci (podpůrci dle smlouvy o nápomoci při rozhodování), které osoba může využívat a kteří mohou svým jménem uplatnit v její prospěch všechna její práva v tomto řízení. Kdo může být důvěrníkem, ani způsob jeho jmenování, není nijak limitován. Tato úprava by tedy mohla být pro osoby s postižením skutečně příznivá.

Průběh řízení

Soud má v průběhu řízení zjistit, zda v případě umístěného skutečně dochází k omezení osobní svobody v sociálních službách, a vyhodnotit, zda je držení osoby v takovém zařízení nezbytné a zda je přiměřené. Bohužel takto vágně stanovené pojmy kladou vysoké nároky na osobu soudce a příliš mu jeho činnost neulehčují. Při svém rozhodování by se soudci měli nepochybně zabývat tím, jaké jsou reálné schopnosti a dovednosti člověka, zda tomu odpovídá skutečné nastavení dané služby (nikoli pouze formální uvedení cílových skupin v dokumentech zařízení), jakým způsobem je člověk omezován, na kolik se v daném případě jedná o adekvátní opatření zamezující možnému ohrožení života člověka, zda je předmětné omezení odpovídající riziku konkrétního člověka (a nejedná se o jakousi obecně stanovenou aplikaci jednoho opatření na všechny osoby daného oddělení), zda neexistuje žádná jiná alternativa, kterou by člověk mohl využívat (typicky využití sociálních či jiných¹⁸⁰ služeb v komunitě), ale i dalšími okolnostmi nezbytnými pro dané rozhodnutí.

V rámci řízení soud komunikuje s umístěným, jeho zástupcem (např. hmotně-právním opatrovníkem), opatrovníkem pro řízení či zmocněncem. Jedná také se zástupcem zařízení, kterých může být více, od vedení po konkrétní pracovníky, kteří pečují o daného člověka, znají dobře jeho schopnosti a chování. V rámci řízení má vyslechnout umístěného, znalce (pokud bude využit), dle okolností ošetřujícího lékaře, opatrovníka a provede další důkazy. Nepochybně tedy půjde o dokumentaci sociální služby a výslech osob, které zabezpečují péči o umístěného. Jednání v řízení o převzetí a držení ve zdravotním ústavu probíhá formou tzv. jiného soudního roku, a to přímo ve zdravotním ústavu.¹⁸¹ Tato možnost je pro osoby se zdravotním postižením jistě vstřícnější. Analogicky by tedy měl soud postupovat i v řízení se zařízením poskytujícím sociální služby.

¹⁸⁰ Například faktická pomoc poskytovaná rodinou, dobrovolníky, místním sdružením, které nemá statut sociální služby, apod.

¹⁸¹ Viz § 77 odst. 1 ZŘS.

Rozhodnutí

Pokud soud vysloví, že další držení v zařízení je nepřipustné, pak toto rozhodnutí doručí umístěnému, jeho zástupci, opatrovníkovi pro řízení a poskytovateli sociálních služeb, a to do 24 hodin od vydání rozhodnutí. Zároveň má soud povinnost učinit vhodná opatření k tomu, aby se umístěný mohl vhodnou formou s obsahem seznámit a měl jej k dispozici. Zařízení musí dle výroku soudu neprodleně přestat s omezování osobní svobody a případně i umožnit osobě odchod. Nicméně ani vydání rozhodnutí o přípustnosti držení nebrání zařízení v tom, aby s omezením osobní svobody přestalo a umožnilo osobě odchod (analogie s § 71 ZŘS).

Toto řízení je bezplatné, ledaže si umístěný zvolí sám svého právního zástupce. V případě psychiatrické detence má umístěný právo, byť byl ze zařízení propuštěn, bojovat dále o vydání rozhodnutí o nepřipustnosti jeho držení tím, že do dvou týdnů od doručení předmětného rozhodnutí o zastavení řízení prohlásí vůči soudu, že trvá na projednání věci. Toto nové pravidlo by se nepochybně mělo dotýkat i detence v sociálních službách.

2.3. Zákon o opatrovnictví

Proces přípravy zákona

Ministerstvo spravedlnosti ČR začalo připravovat na základě usnesení vlády č. 84 ze dne 6. února 2013, kterým byl schválen Plán legislativních prací na rok 2013, zákon o veřejném opatrovnictví, o úpravě některých otázek souvisejících s podpůrnými opatřeními při narušení schopnosti zletilého právně jednat a o změně některých zákonů (dále jen opatrovnický zákon). Gesci nad zákonem převzalo mimo ministerstva spravedlnosti i ministerstvo vnitra, ministerstvo práce a sociálních věcí a ministerstvo financí. Původní termín pro předložení návrhu věcného záměru zákona vládě byl do 31. 12. 2013 a přepokládaný termín nabytí účinnosti zákona 1. leden 2015. Vzhledem k opakovaným proběhnuvším změnám ve vedení ministerstva bylo předložení návrhu věcného záměru vládě odloženo na konec června 2014, účinnost samotného zákona se předpokládá k 1. lednu 2016.

Během roku 2013 proběhly významnější kroky v přípravě normy. Ministerstvo vydalo teze k zákonu a následně také návrh věcného záměru zákona. Bohužel však v rámci přípravy návrhu věcného záměru nebyl dostatečný prostor pro komunikaci s osobami s postižením a s organizacemi, které tyto osoby zastupují, stejně jako s organizacemi, které bojují za práva osob s postižením.¹⁸² Tyto organizace, které vytvořily určitou platformu, měly prostřednictvím svých zástupců možnost se setkat s osobami jednajícími za ministerstvo spravedlnosti, ovšem nedošlo k dostatečně důkladnému jednání o obsahu samotného zákona (přesněji věcného záměru k zákonu o opatrovnictví). Tyto organizace byly přizvány až k připomínkovému řízení o návrhu záměru, kde byl již prostor pro změnu koncepce malý. Takto nastavený proces zapojení osob s postižením však není v souladu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením, čl. 4 odst. 3.

Organizace, které byly zapojeny do platformy, zformulovaly k návrhu věcného záměru množství připomínek, stejně jako k tezím zákona. Argumenty pak byly projednávány v rámci ústního vypořádání připomínek na půdě Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. I po vypořádání připomínek

¹⁸² Informace o vytvoření platformy organizací a možnosti zapojení se do procesu dostupné na: <http://www.kvalitavpraxi.cz/zpravodajstvi/platforma-organizaci-aby-novy-obcansky-zakonik-co-nejlepe-slouzil-lidem-s-postizenim.html>, <http://www.kvalitavpraxi.cz/zpravodajstvi/moznost-pripominkovat-vecny-zamer-zakona-o-opatrovnictvi.html>. Dostupné dne 20. 3. 2014.

ministerstvo spravedlnosti nadále ve většině obsahu trvalo na původní koncepci zákona, čemuž odpovídá výsledná podoba návrhu. Tento fakt byl předmětem kritiky jak ze strany platformy organizací, tak i úřadu vlády. V současné době se stal spolupředkladatelem normy i ministr pro lidská práva a zároveň došlo k přesunu zákona v rámci plánu legislativních prací až na poslední čtvrtletí roku 2015, s předpokládaným datem nabytí účinnosti v lednu 2016.¹⁸³ V květnu 2014 se pak opět obnovila jednání k obsahu zákona. Snad tedy bude mít prodloužení období příprav zákona kladný vliv na kvalitu paragrafového znění zákona či změnu stávajícího návrhu věcného záměru, a to za spolupráce všech dotčených subjektů.

Navrhovaný obsah ZOP

Jak stanovuje návrh věcného záměru zákona o opatrovnictví¹⁸⁴, nový zákon by měl reagovat na stávající neutěšenou situaci v opatrovnictví, podrobněji upravit výkon funkce veřejného opatrovníka a odstranit nedostatky mj. při ustanovování veřejných opatrovníků. Zároveň by mělo dojít ke stanovení podmínek, za nichž je vykonáváno veřejné opatrovnictví zletilých osob, jak omezených ve svéprávnosti, tak bez omezení, neboť v současné době je velmi problematické postavení veřejných opatrovníků na malých obcích (I. typu), které se nacházejí v blízkosti velkých institucí, ať již poskytující sociální či zdravotní služby. (Personální kapacita pro výkon opatrovnictví je zde minimální, naopak množství osob, kterým je veřejné opatrovnictví takto ustanoveno, je značné.) Zákon by se měl zabývat i postavením, právy a povinnostmi podpůrce při nápomoci při rozhodování, případně i zástupcem z členů domácnosti.

Z návrhu věcného záměru zákona je možno se dočíst, že autoři zákona nabízeli více možností toho, čím by se zákon měl zabývat. Tedy zda by měl upravovat jen opatrovnictví u osob omezených ve svéprávnosti a osob, jimž zdravotní stav působí potíže při správě jejich jmění nebo hájení jejich práv, či zda by měl řešit i další typy opatrovnictví, tedy například i opatrovnictví u osob, jejichž pobyt není znám, u osob neznámých, postavení kolizních opatrovníků či opatrovníků v dalších případech stanovených NOZ (např. popírání otcovství), popřípadě procesní opatrovnictví dle OSŘ, případně ZŘS. Platforma neziskových organizací bojující za práva osob s postižením doporučila řešit pouze opatrovnictví zletilých osob omezených ve svéprávnosti a opatrovnictví u osob, jimž zdravotní stav působí potíže při správě jmění nebo hájení práv.

V návrhu záměru byla vyslovena potřeba vytvoření zásad nového zákona, které by měly doléhat jak na veřejné, tak na soukromé opatrovnictví a které by byly využívány k interpretaci normy. Dále by měly být vytvořeny obecné podmínky pro výkon funkce veřejného opatrovníka, včetně potřebných kvalifikačních předpokladů, a také jeho práva a povinnosti, včetně negativního vymezení pravomocí (zejména nezasahování do práv opatrovance) jako doplnění k právní úpravě NOZ. Záměr se vypořádával i s návrhem k polemice o tom, zda by nadále mělo být vykonáváno opatrovnictví i na obcích I. typu. V prvotní verzi záměru se objevil návrh, aby opatrovnictví vykonávaly nadále jen obce 3. typu, tedy obce s rozšířenou působností. K tomu se však negativně stavěl zejména Svaz měst a obcí, který upozorňoval na to, že vhodnější by bylo zachování výkonu opatrovnictví na všech typech obcí, ale s potřebnou finanční podporou. Dále se návrh záměru zabýval tím, do jaké míry jsou pravomoci opatrovníka přenosné na další osoby (možnost ustanovení zástupce opatrovníka). K diskuzi nabídl možnost, zda by veřejným opatrovníkem mohla

183 Výhled legislativních prací vlády na léta 2015 až 2017, který vláda vzala na vědomí dne 12. března 2014, č. 165. Dostupné dne 23. 4. 2014 na: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/vyhled-legislativnich-praci-vlady-na-leta-2015-az-2017-116710/>.

184 Jedná se o jeho verzi ze dne 5. 11. 2013 Dostupný dne 23. 4. 2014 na: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9CAC8AF9>, přílohy, materiál, označený „ma_KORN9CAC8AF9.doc“.

být jmenována i fyzická osoba splňující požadavky obdobné těm, které jsou kladeny na úředníka obce, a činnost by vykonávala dobrovolně, případně zda by mohla být k výkonu veřejného opatrovnictví jmenovaná právnická osoba, nikoli zřízená obcí.

Návrh věcného záměru se dále zabýval kontrolou opatrovnictví, přesněji upozornil na nově zavedenou, respektive nově aplikovanou kontrolu opatrovníků krajskými úřady jako kontrolu výkonu přenesené působnosti dle § 129 a 129b zákona o obcích, č. 128/2000 Sb. Dále záměr deklaroval potřebu nastavení systému vzdělávání veřejných opatrovníků.

Kromě vytvoření právní úpravy by zákon měla doprovázet další opatření, a to zejména metodická podpora výkonu opatrovnictví, případně i metodiky ke kontrole opatrovnictví krajskými úřady. Dále by měl být vytvořen etický kodex opatrovníků, který sice nebude právně závazný, přesto má své významné místo při regulaci jednání a chování opatrovníků.

Na závěr pak návrh stanovil, že některá ustanovení zákona o veřejném opatrovnictví by měla být přenosná i na „soukromé“ opatrovníky, případně by se měla dotýkat i právní úpravy podpůrcovství a zastoupení z členů domácnosti.

Připomínky k věcnému záměru

Mimo již výše zmíněných připomínek se platforma organizací vyjadřovala zejména k celkovému pojetí zákona. Prosazovala, aby ten se snažil komplexně řešit jak opatrovnictví, a to veřejné i soukromé, tak i nezbytné doplnění právní úpravy nápomoci při rozhodování a zastoupení členem domácnosti (zejména posílení kontrolních prvků těchto institutů). Stejně tak požadovala komplexní řešení názvosloví právní úpravy a to jak stávající, tak nově připravované, a upozorňovala na stigmatizaci a paternalistický přístup, který je danou terminologií nastaven. V rámci systému veřejného opatrovnictví navrhovala zavedení úřadu veřejného opatrovníka za účelem zefektivnění systému veřejného opatrovnictví (vzdělávání a poskytování informací opatrovníkům, metodická činnost, jejich kontrola a další) a zároveň částečného ulehčení soudům od některých funkcí (například kontrola opatrovníků, výměna opatrovníka). Taktéž doporučovala přijmout takovou právní úpravu, která by umožňovala realizovat veřejné opatrovnictví za pomoci fyzických osob, na které by byly kladeny určité nároky, které by musely splňovat. Také doporučovala umožnění výkonu opatrovnictví i právnickým osobám, ne jen těm zřízeným obcí.

Z dalších oblastí doporučovala efektivnější vymáhání odpovědnosti opatrovníka pro osoby s postižením, například stanovením jejich odpovědnosti v rámci správního práva. Navrhovala posílení práv osob s postižením za pomoci zavedení nového předběžného opatření proti zejména finančnímu zneužívání opatrovanců. Taktéž upozorňovala na nemožnost přístupu k soudu za pomoci neformálních podání. V poslední řadě pak vyzdvihla nemožnost pojištění soukromého opatrovníka jako možné ohrožení oprávněných zájmů opatrovance. Připomínky byly podány 26. 11. 2013. Jak již bylo zmíněno, po vypořádání připomínek setrvalo ministerstvo spravedlnosti na původní podobě věcného záměru, a to v zásadních věcech. Otázkou je, jaký bude další průběh příprav v souvislosti se zapojením ministra pro lidská práva do příprav materiálu a obnovených jednání o obsahu zákona v květnu 2014.

3. Identifikace základních zásad

Na základě výše zmíněných informací o stavu nové legislativy v České republice lze přistoupit k identifikaci základních zásad pro fungování kvalitního opatrovnictví a podpůrcovství. Vzhledem k tomu, že se aktuálně připravuje nová legislativa pracující s tímto tématem, je definování zásad jistě výzvou, a to i přesto, že množství významných pravidel a principů fungování opatrovnictví je již obsaženo v novém občanském zákoníku. Proto zde uvedené zásady budou pouze obohacením či doplněním zásad již uzákoněných. Zde lze tedy vyčíst návrh možných zásad.¹⁸⁵

- Smyslem opatrovnictví, nápomoci při rozhodování a zastoupení členem domácnosti je naplnění a ochrana práv člověka při právním jednání a podpoře k tomuto jednání.
- Výkon opatrovnictví, nápomoci při rozhodování a zastoupení členem domácnosti je založen na respektování přirozené důstojnosti, osobní nezávislosti, včetně svobody volby, a samostatnosti člověka.
- Opatrovník, podpůrce nebo zástupce poskytuje člověku podporu, aby mohl plně užívat všechna svá lidská práva a základní svobody a plně a účinně se zapojit a začlenit do společnosti.
- Opatrovník, podpůrce nebo zástupce poskytuje veškerou potřebnou podporu člověku, aby mohl přijmout vlastní rozhodnutí.
- Opatrovník nebo zástupce právně jedná v souladu s vůlí a preferencemi člověka.
- Pokud není možné zjistit aktuální vůli nebo preference člověka, jedná opatrovník, podpůrce nebo zástupce na základě znalosti osobního příběhu, jeho předchozích voleb, přání, dříve vyjádřených preferencí člověka.
- Pokud vůli osoby pod opatrovnictvím či osoby zastoupené nelze objektivně naplnit, je třeba postupovat tak, aby bylo nalezeno jiné vhodné řešení, které se nejvíce blíží primárnímu přání či požadavku osoby.
- Opatrovník, podpůrce nebo zástupce zajistí člověku možnost používat způsob nebo formát komunikace, kterému člověk rozumí.
- Opatrovník, podpůrce nebo zástupce spolupracuje přiměřeně s ostatními osobami, které člověku poskytují podporu (přirozenou i profesionální).
- Opatrovník je povinen se vzdělávat ve všech aspektech výkonu jeho činnosti. Stejně tak se doporučuje vhodné vzdělávání pro podpůrce, zástupce z členů domácnosti i další subjekty, které podporují a pomáhají osobám se zdravotním postižením.
- Opatrovník, zástupce z členů domácnosti i podpůrce při výkonu činnosti jedná s osobou tak, aby mohlo dojít k plnému rozvoji jejích schopností.
- Opatrovník, podpůrce či zástupce z členů domácnosti vykonává svou činnost jen pro tolik osob, aby tento výkon byl vždy řádný, aby se dostatečně mohl věnovat každé z nich. Překročení kapacity opatrovníka vede k možnému konfliktu zájmu vůči každé osobě pod opatrovnictvím, osobě podporované či osobě zastoupené.

¹⁸⁵ Níže zmíněné základy vznikly na základě textu - zásad k novému zákonu o opatrovnictví vytvořených k věcnému záměru o opatrovnictví - vytvořeného paní Danou Kořínkovou, Camille Latimier, Barborou Rittichovou a Václavem Štruncem.

- Opatrovanec, opatrovník, zástupce z členů domácnosti, zastoupený členem domácnosti i podpůrce a podporovaný musí mít možnost využít nejen zákonem stanovených postupů v rámci soudních či správních řízení, ale i dalších efektivních mechanismů k řešení konfliktu či stížnosti ve vzájemném vztahu. Měl by tedy existovat dostupný mechanismus mediace sporů.
- Opatrovníci, zástupci z členů domácnosti, podpůrci i další osoby pomáhající osobám s postižením mají právo na potřebné informace, tedy možnost obracet se na vhodné místo, kde mohou klást dotazy, konzultovat problémy, žádat metodickou podporu, a které jim tyto informace poskytnou.
- Opatrovník, podpůrce, zástupce z členů domácnosti respektují opatrovancovo, resp. zastoupeného, podporovaného právo na nerozumná rozhodnutí, pokud je tato rozhodnutí zásadním způsobem neohrožují.

4. Možnosti implementace

Na základě studia zahraniční právní úpravy, a to nejen prostřednictvím právních předpisů, ale i zjišťováním reálných podmínek praxe opatrovníků a osob s postižením, které jsou pod opatrovnictvím či využívají jiné podpůrné nástroje, byly zjištěny mnohé prvky, které by mohly obohatit český systém. Na následujících institutech předkládáme možnosti jejich využití ke zlepšení české legislativy i praxe.

4. 1. Dohoda o reprezentaci

Jedním z velmi zajímavých a zároveň praktických nástrojů, které jsou v zahraničí využívány při podporovaném rozhodování, je dohoda o reprezentaci, the representation agreement. V Britské Kolumbii, provincii Kanady, je tento institut zakotven přímo v zákoně o dohodě o reprezentaci, tedy The Representation Agreement Act (dále jen RAA)¹⁸⁶. Tento inovativní produkt byl vyvinut zejména z důvodu potřeb řešení situace v rodině žijící s osobou s postižením. Především rodiče zletilých osob s postižením potřebovali vhodný nástroj k tomu, aby v určitých situacích mohli právně jednat, zároveň však chtěli využít opatření, které nebude zasahovat do právní osobnosti jejich dětí a umožní podporované rozhodování. V České republice by tato dohoda, respektive její česká adaptace, mohla být využívána jak pro řešení situace v rodinách, tak pro řešení v případě možného profesionálního podpůrcovství.

Dohoda o reprezentaci je zvláštní dohodou, kterou uzavírá osoba s postižením se svým reprezentantem¹⁸⁷ proto, aby ji v určitých, zákonem stanovených situacích mohl zastupovat, ale také podporovat při vytváření jejího rozhodnutí. Kanadský zákon předpokládá, že tuto dohodu osoba bude uzavírat pro případ své budoucí neschopnosti právně jednat, ale může ji uzavřít i v situaci, kdy její stav již nedovoluje řádně spravovat majetek a hájit plně svá práva. RAA umožňuje uzavřít dva druhy těchto dohod. První z nich, dle § 9 zákona, je dohoda uzavíraná s osobou, která je plně schopna posoudit právní jednání, pochopit přesný obsah dohody o reprezentaci nebo jiných smluv. Druhá, dle § 7 RAA, tzv. standardní dohoda, je dohoda uzavíraná s osobou s postižením, která již takové schopnosti nemá. Přesto však je schopná rozhodovat o určitých záležitostech (z hlediska dosavadního českého práva by na ni již bylo nahlíženo jako na osobu, která nejedná právně platně). V RAA jsou přesně stanovené schopnosti, které osoba musí mít k tomu, aby dohodu dle § 7 mohla uzavřít. Konkrétně zákon RAA v § 8 odst. 1 a 2 stanoví:

„1) Dospělý může uzavřít dohodu o reprezentaci sestávající z jednoho nebo několika standardních ustanovení uvedených v § 7, nehledě na to, zda je či není způsobilý

- (a) uzavírat smlouvy,
- (b) starat se o svou zdravotní péči, osobní péči nebo právní záležitosti nebo
- (c) běžně spravovat své finanční záležitosti.

(2) Pro rozhodnutí, zda je dospělý nezpůsobilý uzavřít dohodu o reprezentaci sestávající z jednoho nebo několika standardních ustanovení jmenovaných v § 7 nebo změny nebo zrušení kteréhokoli z těchto ustanovení, musí být zváženy všechny relevantní faktory, například:

¹⁸⁶ The Representation Agreement Act, RSBC 1996, kap. 405 (pracováno s úpravou ke dni 12. 6. 2013).

¹⁸⁷ Použití původního termínu „reprezentant“ odlišuje tento institut od ostatních, v textu již zmíněných právních opatření (např. opatrovníka, zástupce z členů domácnosti apod.).

- (a) zda dospělý vyjadřuje přání, aby reprezentant učinil, pomohl učinit nebo přestal činit rozhodnutí;
- (b) zda dospělý dává najevo volby a preference a zda může vyjádřit pocity souhlasu či nesusouhlasu vůči ostatním;
- (c) zda si je dospělý vědom toho, že uzavření dohody o reprezentaci nebo změna nebo odstoupení od některých jejích ustanovení znamená, že reprezentant bude moci činit, případně nebude moci činit rozhodnutí a volby, které budou mít na dospělého vliv;
- (d) zda je dospělý s reprezentantem ve vztahu, který lze charakterizovat jako vztah důvěry.“

Na tomto výňatku je patrné, že pro možnost uzavření dohody nejsou podstatné schopnosti kvalitního porozumění obsahu právního textu či schopnost představit si reálné důsledky z něho vyplývající, ale spíše existence důvěry k osobě reprezentanta, jistá představa o tom, že to bude on, kdo bude osobu s postižením zastupovat, a někdy i o jejích věcech rozhodovat. Zároveň je potřeba, aby osoba dokázala vyjádřit určitým způsobem souhlas s tímto zastupováním (byť reálně není schopna pochopit veškerý obsah právního dokumentu a důsledky z něj plynoucí). Mnoho osob může dojít k otázce, jak lze vůbec s takovýmto zcela nejistým způsobem potvrzování obsahu právního textu pracovat. Mnohaletá praxe Britské Kolumbie však ukazuje, že to lze a že je to zejména pro rodiny, kde je přítomna osoba s postižením, velmi efektivní.¹⁸⁸ Mnoho rodinných příslušníků a přátel je rádo, že tento flexibilní institut mohou využívat. Důležité pro osvětlení institutu jsou však i pravomoci reprezentanta. Ty se opět liší dle toho, jaký typ dohody je uzavírán. Zatímco reprezentantovi dle dohody § 9 může tvůrce dohody nastavit široké množství pravomocí, reprezentace dle § 7 je limitována takto:

(1) V dohodě o reprezentaci uzavřené podle tohoto paragrafu může dospělý zmocnit reprezentanta, aby mu pomáhal s rozhodováním nebo rozhodoval jménem dospělého v kterékoli nebo všech následujících věcech:

- „(a) osobní péči (záležitostech) dospělého;
- (b) běžné správě finančních záležitostí dospělého, včetně, při splnění podmínek uvedených v prováděcích předpisech,
 - (i) placení složenek za služby;
 - (ii) výběru a uložení důchodu a dalších příjmů,
 - (iii) plateb za potraviny, ubytování a další služby nezbytné pro osobní péči a
 - (iv) investování;
- (c) závažné zdravotní péči a běžné zdravotní péči, mimo určitých úkonů
- (d) zajištění právních služeb pro dospělého a instrukce advokátovi, aby jménem dospělého zahájil soudní řízení kromě rozvodového řízení nebo aby v něm pokračoval, dohodl se, dosáhl kompromisu nebo přistoupil na mimosoudní vyrovnání.

(2) Dospělý může podle odstavce 1) a) zmocnit reprezentanta k odsouhlasení návrhu na ústavní péči podle zákona o zdravotní péči a pečovatelských zařízeních (Health Care (Consent) and Care Facility (Admission) Act, ale pouze, pokud jde o

.....
 188 O tomto více v Komparativně-právní analýze zahraničních modelů náhradního a podporovaného rozhodování, Rittichová, B. a kol.

- (a) rodinný pečovatelský dům,
- (b) komunitní dům pro osoby s duševním postižením v případě osoby s duševním postižením
- (c) penzion pro duševně nemocné.

(2.2) Podle tohoto paragrafu nelze reprezentanta zmocnit k tomu, aby

- (a) pomohl s rozhodnutím nebo za dospělého rozhodl o odmítnutí zdravotní péče nezbytné pro zachování života, ani aby
- (b) dospělého přes jeho protesty fyzicky omezil, přemístil nebo s ním nakládal nebo k takovému jednání zmocnil jinou osobu.

Vzhledem ke zmíněným pravomocem reprezentanta je třeba zabývat se tím, kdo může plnit tuto funkci a případně zda to mohou být i dvě osoby a jaký vztah v daném případě k sobě mají. Dle § 5 RAA dospělý, který uzavírá dohodu o reprezentaci, může ustanovit svým reprezentantem:

- (a) jedince, kterému je 19 let nebo více, nejedná-li se o toho, kdo
 - (i) poskytuje dospělému za náhradu služby osobní péče nebo zdravotní péče nebo
 - (ii) je zaměstnancem zařízení, ve kterém dospělý bydlí a jejímž prostřednictvím jsou dospělému poskytovány služby osobní péče nebo zdravotní péče;
- (b) Úřad veřejného opatrovníka a správce;
- (c) družstevní záložnu nebo trustovou společnost, nespadá-li do pravomoci družstevní záložny nebo trustové společnosti osobní péče nebo zdravotní péče.

(1.1) Bez zřetele na ustanovení odstavce 1) a) může být reprezentantem ustanoven jedinec popsáný v odstavci 1) a) i) nebo ii), je-li dítětem, rodičem nebo manželem dospělého.

(2) Dospělý, který ustanoví v dohodě o reprezentaci více než jednoho reprezentanta, může každého z nich

- (a) zmocnit pro jinou oblast, nebo
- (b) zmocnit pro tutéž oblast.

(3) Pokud se zmocnění dvou nebo více reprezentantů podle odstavce 2) b) zčásti nebo zcela překrývají, musejí při výkonu tohoto zmocnění jednat společně, ledaže dohoda o reprezentaci stanoví jinak.

Osoba s postižením si dokonce může stanovit osobu náhradního reprezentanta, k tomu uvádí § 6 RAA:

(1) Dospělý, který uzavírá dohodu o reprezentaci, může náhradním reprezentantem ustanovit kteroukoli osobu, která splňuje podmínky uvedené v § 5 odst. 1).

(2) Na náhradního reprezentanta se vztahují odstavce 2) až 4) § 5.

(3) Dojde-li k ustanovení náhradního reprezentanta, musí se v dohodě určit následující:

- (a) okolnosti, za kterých je náhradní reprezentant zmocněn jednat místo reprezentanta, což zahrnuje například neochotu reprezentanta jednat, smrt reprezentanta nebo když je reprezentant z jakéhokoli jiného důvodu neschopen jednat;
- (b) jakékoli podmínky, které omezují alternativního reprezentanta při jednání místo reprezentanta, včetně například podmínek o ustanovení monitora.

(4) Když náhradní reprezentant jedná místo reprezentanta, považuje se jeho jednání pro účely tohoto zákona a jakéhokoli jiného zákona za jednání reprezentanta.“

Zcela unikátní je systém kontroly tohoto institutu. Sama osoba s postižením si volí tzv. monitora, česky bychom řekli možná kontrolora, který má několik významných funkcí. RAA v § 20 uvádí:

- 20 (1) Monitor ustanovený nebo jmenovaný dospělému musí vynaložit přiměřené úsilí na posouzení, zda se reprezentant dospělého řídí § 16.
- (2) Monitor může dospělého kdykoli navštívit a mluvit s ním.
- (3) Ten, kdo má dospělého v péči nebo na starosti, nesmí monitorovi v návštěvě a rozhovoru s dospělým překážet.
- (4) Má-li monitor důvod domnívat se, že reprezentant se neřídí § 16, monitor
- (a) si může na reprezentantovi vyžádat, aby
 - (i) předložil účty a další záznamy, které je povinen podle tohoto zákona vést, a
 - (ii) informoval monitora o záležitostech monitorem určených a
 - (b) reprezentanty včetně náhradních reprezentantů informuje o důvodech této své domněnky.
- (4.1) Odstavec 4) a) i) neomezuje monitorovo zmocnění vyžádat si účty a další záznamy podle § 16 odst. 8).
- (5) Má-li monitor i po učinění kroků podle odstavce 4) i) nadále důvod domnívat se, že se reprezentant dospělého neřídí § 16, musí monitor neprodleně uvědomit Úřad veřejného opatrovníka a správce.“

Celou dohodu je možné připravit i předem a navázat okamžik její účinnosti na určitou podmínku, událost. Tou může být ujednání stran o tom, že okamžikem účinnosti dohody bude okamžik doručení zprávy ošetřujícího lékaře o stavu osoby s postižením předem stanoveným osobám (viz § 15 RAA).

Aplikace v České republice

Již krátké představení dohody o reprezentaci přináší pro Českou republiku motivaci rozvoje naší legislativy. Ačkoli legislativa účinná od 1. 1. 2014 přináší významný posun v oblasti rozhodování osob s postižením, ve srovnání s RAA jsme zatím jen na počátku. Kanadská legislativa se vyvíjela mnoho let, není však důvod, proč vybrané prvky nepoužít v našem právním řádu.

Při zamyšlení nad tím, ve kterém z institutů by bylo možné dohodu o reprezentaci realizovat, se nabízí dohoda o nápomoci při rozhodování, smlouva o zastoupení členem domácnosti, ustanovení opatrovníka bez omezení svéprávnosti, anebo prostá smlouva mezi dvěma (či více) stranami.

a) Běžná smlouva

Není vyloučeno, aby osoba s postižením uzavřela s kýmkoli smlouvu, která by obsahovala předmětné zastupování a podporu. Avšak primárně by se vystavila riziku, že smlouva bude v budoucnu prohlášena za neplatnou vzhledem k duševní poruše, kterou osoba trpěla při jejím uzavírání a pro kterou nemohla řádně posoudit následky svého jednání. Dále by zde zřejmě nebyl zamýšlený účinek pro respektování tohoto ujednání třetí stranou. Vystavení se tomuto riziku lze považovat za překážku zásadní povahy, a proto by bylo jistě vhodnější zvolit modifikaci některého ze stávajících institutů, které jsou určeny pro osoby jednajících v duševní poruše (v právním slova smyslu).

Jednou z dalších překážek by mohlo být i řešení otázky rozhodování o zdravotní péči, neboť pro tuto oblast má naše legislativa množství podmínek. Uzavření dohody v podobě, kterou předpokládá RAA (pouze se svědky, bez dalších formálních podmínek) by nebylo dostačující. Celková koncepce dohody o reprezentaci ukazuje, že tento institut osoby využívají z důvodu, aby o nich rozhodoval v budoucnu někdo další (a samozřejmě je podporoval v učinění vlastního rozhodnutí), a to i ve věcech, do nichž se u nás běžnými smlouvami nezasahuje, neboť jsou zásadně spojeny s osobností člověka. Proto by běžná smlouva pro realizaci RAA nebyla vhodná.

b) Dohoda o nápomoci při rozhodování

Ačkoli by první volbou při výběru vhodného nástroje k adaptaci dohody o reprezentaci mohla být dohoda o nápomoci při rozhodování, její hlavní vlastnost tomu brání. Český institut, tak jak je ukotven v § 45 an. NOZ, představuje pouze nástroj podporovaného, nikoli náhradního, tedy zástupného rozhodování. Podpůrce v českém pojetí nemá za osobu rozhodovat, ale pouze jí poskytovat podporu, aby mohla sama své rozhodnutí učinit. Podpůrce za osobu právně nejedná. Mohli bychom do smlouvy vepsat zmiňované oblasti, ve kterých má podpůrce podporovanému napomáhat při rozhodování, ovšem je otázkou, na kolik by to pomohlo naplnění účelu dohody o reprezentaci (byť pro některé osoby by již toto mohlo být zcela dostačující opatření). Zákon podporovaným osobám sice nezakazuje uzavření plné moci mezi podpůrcem a podporovaným, ovšem opět se dostáváme do situace, která hrozí neplatností takového dokumentu. Aby mohla být pravidla dohody o reprezentaci naplňována v co největší šíři, je třeba přistoupit k jejich upravení za pomoci jiného právního institutu.

c) Zastoupení členem domácnosti

Jako jeden z nejefektivnějších právních institutů pro adaptaci dohody o reprezentaci do českého prostředí se jeví dohoda o zastoupení členem domácnosti. Přestože zde může být zástupcem pouze osoba z řad příbuzných osoby s postižením, případně osoba žijící ve společné domácnosti, neměla by v praxi tato podmínka činit zásadní potíže.

Institut zastoupení členem domácnosti je sice nástroj náhradního, zástupného rozhodování, přesto však pravidla stanovená zákonem vkládají do tohoto institutu nezbytné prvky respektování autonomie vůle zastoupeného. Vzhledem k blízkému vztahu nelze pochybovat o poskytované podpoře při rozhodování, byť její výslovné zakotvení by institut jistě obohatilo. I forma dohody umožňuje nastavit podmínky realizace tak, aby oběma stranám maximálně vyhovovaly.

Institut dohody o zastupování předpokládá, že osoba s postižením bude v situaci, kdy jí duševní porucha brání samostatně právně jednat (právě pro tyto případy byl nově do zákona pojat), a nehrozí neplatnost takového právního jednání. Další otázkou je pak hospodaření s financemi a majetkem. Český zástupce by zřejmě nemohl investovat finance zastoupeného, ovšem v ostatním se pravomoci zástupce a reprezentanta velmi podobají.

Pravomoci

Z hlediska rozhodování o zdravotní péči je zástupce omezen pouze tak, že nemůže udělit souhlas k zásahu do duševní nebo tělesné integrity člověka s trvalými následky. Stejně tak nemůže rozhodnout o žádné zdravotní péči ani hospitalizaci osoby proti její vůli. Možnosti kanadského reprezentanta týkající se hospitalizace, přičemž se jedná o služby, kde se prolíná oblast zdravotnictví a sociální péče, jsou také určitým způsobem limitované, neboť reprezentant může dát souhlas s umístěním v ústavní péči, ale pouze pokud se jedná o vybraná zařízení.¹⁸⁹ K tomu je třeba dodat, že český zástupce nemá pravomoc uzavřít za zastoupeného smlouvu o službách v pobytovém zařízení sociálních služeb (vzhledem k velké finanční nákladnosti takové operace i významu takového rozhodnutí pro život osoby s postižením). Některé smlouvy o poskytování sociálních služeb, které by bylo možno považovat za relativně obvyklé a přiměřené poměrům (například pečovatelská služba) zřejmě uzavřít může. Vždy by však záleželo na konkrétních okolnostech.

.....
¹⁸⁹ Konkrétně rodinný pečovatelský dům, komunitní dům pro osoby s duševním postižením, penzion pro duševně nemocné.

Pro nás, v právním prostředí České republiky, není lehce uchopitelné právo reprezentanta rozhodovat o osobní péči, resp. záležitostech osoby s postižením, tedy o tom, co bude mít na sobě, o trávení volného času, možnosti kontaktu s dalšími osobami, ubytování a dalším. U nás jsou tyto úkony považovány za výslovné právo osoby s postižením a ani opatrovník do nich nemá právo zasahovat, pouze má povinnost je dle vůle opatrovance realizovat. Podobně pak musíme toto pravidlo aplikovat u zástupce. Pravomoc v těchto věcech rozhodovat je velmi specifickou kategorií, na kterou český zákon, vzhledem ke svému nastavení a pojetí náhradního rozhodování a právního jednání, nemyslel.

Reprezentant může zajistit právní služby pro osobu s postižením, a dát instrukce advokátovi, aby jménem dospělého zahájil soudní řízení (vyjma rozvodového), a aby v něm pokračoval, dohodl se, dosáhl kompromisu nebo přistoupil na mimosoudní vyrovnání. Český zástupce by však takové kompetence neměl. Bylo by možné zvážit, zda by mohl uzavřít smlouvu o právním zastoupení například ve finančně nenákladném nesporném řízení. Lze však pochybovat o tom, že by mohl uzavřít smlouvu a dát plnou moc pro zastupování v dalších, finančně velmi nákladných řízeních. Hlavním hlediskem pro dané posouzení by bylo to, nakolik se jedná o obvyklé záležitosti dle životních poměrů zastoupeného. V případě nejistoty zástupců, kdy lze na úkon nahlížet jako na obvyklou záležitost, lze doporučit učinění písemného dotazu na opatrovnícký soud, který by tazatele měl poučit.

Kontrola

Pravomoci českého zástupce a zahraničního reprezentanta se v zásadních aspektech neliší. V čem ale nepochybně ano, je zajištění kontroly tohoto institutu. Český zástupce není nijak kontrolován, což je „Achillova pata“ tohoto institutu. Pokud chtěl stát vyvinout nástroj pro osoby, které již samy nebudou dostatečně schopné posoudit právní jednání svoje i dalších osob, pak lze předpokládat, že nebudou mít ani tolik schopností, aby toto právní jednání kontrolovaly. Pokud to ovšem nečiní ani nikdo jiný, ocitají se osoby s postižením ve velmi zneužitelné situaci. A právě proto se rozhodl zákonodárce Britské Kolumbie pro zavedení určité neformální kontroly za pomoci role tzv. monitora. Monitor je osobou, která má právo kontrolovat reprezentanta v jeho pravomocích, může kdykoli navštívit osobu s postižením a mluvit s ní, v čemž mu nikdo nesmí bránit. Při pochybnostech o řádném výkonu reprezentantovy funkce může monitor požadovat předložení účtů a dalších záznamů, případně požadovat vysvětlení. Pokud má monitor pochybnosti, informuje případně další reprezentanty o důvodech své domněnky. Pokud reprezentant ani po intervenci monitora nevykonává svou funkci řádně, musí monitor uvědomit tamní Úřad veřejného opatrovníka. Jednou z dalších záruk již při vzniku dohody je nezbytnost určení funkce monitora, resp. jeho podpis na smlouvě, pod sankcí neplatnosti dokumentu (jedná-li se o smlouvu dle § 7 RAA).

Vzhledem k tomu, že jakákoli kontrola, vyjma kontroly soudní na základě podnětu osob, v České republice zcela chybí, bylo by třeba začlenit kontrolní pravomoci do připravované legislativy, pokud možno při zvážení zavedení funkce monitorující neboli kontrolní osoby.

Další kontrola, která v České republice chybí, je spojena s procesem uzavírání smlouvy o zastoupení. Český zákonodárce nestanovuje pro proces uzavření dohody prakticky žádné formální požadavky, neboť jak stanoví § 49 NOZ odst. 2, *zákonodárce dá zastoupenému na vědomí, že ho bude zastupovat, a srozumitelně mu vysvětlí povahu a následky zastoupení. Odmítne-li to člověk, který má být zastoupen, zastoupení nevznikne; k odmítnutí postačí schopnost projevit přání.* Ke vzniku zastoupení se sice vyžaduje schválení soudem, ovšem ani pro něj nejsou stanoveny žádné další podmínky. Řízení navíc může proběhnout i bez jednání.¹⁹⁰

.....
¹⁹⁰ Viz § 33 ZŘS.

V Britské Kolumbii je třeba dohodu o reprezentaci uzavřít tak, aby její uzavření osobě s postižením osvědčili svým podpisem alespoň dva svědci, dohodu podepisuje i reprezentant a případně i další reprezentanti, náhradní reprezentanti a monitor. Svědci nesmí být zároveň reprezentanty, aby nevznikl střet zájmů. Zavedení obdobného procesu do našeho právního řádu by významně přispělo k menší zneužitelnosti institutu zastoupení členem domácnosti.

V České republice je problém i s ukončováním zastupování, neboť zástupce nemá žádnou povinnost nahlásit soudu vůli zastupovaného dále smlouvu nerealizovat. Zastupovaný tak může být vystaven riziku, že zástupce bude dále jednat za něj, aniž by si to přál (v evidenci obyvatel bude nadále veden jako zástupce osoby). Proto je třeba novelizovat právní úpravu tak, aby osoby s postižením chránila. Zástupce by měl mít povinnost nahlašovat významné okolnosti ve smluvním vztahu, typicky vůli jedné ze stran vztah ukončit nebo skutečnost, že k tomu již došlo (například zde již není potřebný vztah mezi osobami, jak jej zákon vyžaduje).

Dalším prvkem kontroly, ale také dobrého plánování, je možnost navrhnout ve smlouvě o reprezentaci osobu náhradního reprezentanta. Ten má svoji funkci vykonávat v případě, kdy původně zvolený reprezentant svoji funkci neplní z různých důvodů (dlouhotrvající nemoc, nezvěstnost, dlouhodobé neplnění povinností, smrt apod.).¹⁹¹ Přestože český zákon tuto možnost nelimituje, bylo by vhodné, aby s ní bylo v zákoně pracováno.

Do doby, než se zákonodárce zhostí své funkce a bude se snažit novelizovat právní úpravu, je třeba vhodně upravit obsah smluv o zastupování tak, aby skutečně chránily osoby s postižením. Stejně tak je vhodné doplnit potřebná ustanovení do připravovaných smluv o podporovaném rozhodování, neboť ani zde zákon nestanoví žádnou, ani minimální kontrolu podpůrce, vyjma ad hoc soudní kontroly.

d) Opatrovník i bez omezení svéprávnosti

Institut reprezentanta dle RAA by bylo možné aplikovat i na českého opatrovníka bez omezení svéprávnosti. Jeho pravomoci mohou být velmi široké, ovšem podstatným hlediskem je fakt, že se stále jedná o opatrovnictví, které je stanovováno soudem, byť na návrh osoby. Osoba se samozřejmě, vzhledem k tomu, že je zcela svéprávná, může o dalších podrobnostech funkce jednoduše dohodnout. Při rozboru právní úpravy bychom mohli dojít k tomu, že opatrovník má preferovat vůli osoby pod opatrovnictvím a řídit se jí, včetně toho, že je zde možnost kontroly ze strany soudu i jiných institucí. Vzhledem k dosavadní praxi, která je založena na mnoha desetiletích jiných postupů (paternalistický model jednání opatrovníka), panuje reálná obava o vhodné zabezpečení poměrů právě institutem opatrovníka. Proto by bylo pro adaptaci dohody o reprezentaci vhodné zvolit jiný právní nástroj.

4.2. Profesionální podpůrce

V rámci nově připravovaného zákona by se měla řešit i problematika profesionálního podpůrcovství. Ačkoli je v NOZ počítáno s tím, že půjde o institut, který může využívat prakticky kdokoli jak na straně osoby podporované, tak na straně podpůrce, bylo by vhodné, aby tento institut mohli využívat i ti, kteří nemají dostatečnou ochrannou síť v podobě rodinných příslušníků, přátel, kamarádů, známých či dalších důvěryhodných osob, které by mohli oslovit (podpůrců neprofesionálů). Často se totiž může jednat o osoby s postižením, které dosavadní život strávily v institucích a nemají tuto přirozenou síť vytvořenu. Může jít ale i o osoby s duševním onemoc-

¹⁹¹Organizace Quip již pomohla osobě s postižením, která využila nové možnosti schválení podpůrce. V rámci smlouvy o nápomoci při rozhodování byla do obsahu zakomponována funkce náhradního podpůrce. Informace o případu, včetně vzoru smlouvy o podpůrci viz. <http://www.kvalitavpraxi.cz/akce/uspesne-pouziti-navrzeno-smlouvy-o-napomoci-pri-rozhodovani.html>, dostupné dne 28. 4. 2014.

něním, které tuto síť, právě díky projevům jejich postižení, taktéž nemají. Avšak i ony by měly mít možnost takového institutu využít.

Profesionálním podpůrce by mohla být osoba, na kterou by se člověk s postižením mohl obrátit v situaci, kdy by podporu potřeboval, avšak neměl koho pro tuto funkci oslovit. (Svým způsobem je tu analogie se stávajícím systémem opatrovnictví, kdy nelze-li zvolit žádnou jinou osobu, opatrovnictví se ujímá veřejný opatrovník). Termínem „profesionální“ však nemělo být označení odlišující od „soukromý, rodinný“, ale vyjadřující odbornost při výkonu funkce podpůrce, nikoli laika.

Organizační zajištění

Zájem vykonávat podpůrcovství by mohly mít mnohé organizace, které v současné době poskytují služby lidem se zdravotním postižením. Mohlo by se jednat například o neziskové organizace, případně obchodní společnosti, které by tyto služby poskytovaly (například v rámci sociálního podnikání). NOZ nevyklučuje výkon opatrovnictví právníčkou osobou, byť výslovně hovoří jen o podpůrci.

Podpůrcovství by tedy mohla vykonávat určitá organizace, ať již s právní subjektivitou, či bez ní (například příspěvková organizace obce¹⁹²). Pokud by osoba s postižením uzavírala smlouvu o podpůrcovství, mohla by ji uzavřít přímo s tímto subjektem. Smlouvu by pak následně schvaloval soud.¹⁹³ Organizace by poskytovala službu podpůrcovství, ať již za pomoci vlastních zaměstnanců či odborníků, které by využívala na základě dalších smluv. V této souvislosti je jistě zajímavým tématem dobrovolnictví. Organizace poskytující služby podpůrcovství by mohla a měla využívat potenciál dobrovolnictví, který by nijak nesnižoval celkový odborný ráz poskytované služby, ale naopak napomáhal širšímu rozvoji jmenovaného. Službu profesionální podpory by však nemusely poskytovat pouze organizace. Jistě by bylo možné, aby statut profesionála-podpůrce měla i fyzická osoba.

Podpůrce-profesionál

Profesionální podpůrce by se měl od podpůrce-laika lišit především odborností. Podpůrce-laika si osoba s postižením bude vybírat v situaci, kdy bude mít dobrého přítele, rodinu, jinou důvěryhodnou osobu, ke které bude mít určitý vztah. Ten by měl zaručit, že podpůrce bude kvalitně poskytovat službu podpory ve prospěch osoby s postižením. Profesionála, jak už bylo zmíněno, budou vyhledávat zejména osoby, které se nebudou moci obrátit na blízkou osobu ve svém okolí. V tomto případě by měly kvalitu poskytované podpory zaručovat určité standardy, které se na výkon této funkce budou u profesionálů klást.

Mezi požadavky na profesionálního podpůrce by mělo patřit vzdělání, například minimálně středoškolské, pokud možno z oblasti sociálních služeb, ale i jiné vhodné pro výkon této funkce. Mimo zmíněného by však měl být zaveden systém pravidelného vzdělávání potřebného pro výkon dané funkce (podobně jako v systému vzdělávání osob působících v sociálních službách). Doporučit by se mohl i vstupní povinný kurz o výkonu podpůrce, který by byl podmínkou pro řádný výkon funkce. Z dalších podmínek lze navrhnout například beztrestnost a pokud možno i bezdlužnost, podobně jako je tomu například u požadavků na úředníka. Vhodná by byla i potřebná praxe z prostředí blízkého poskytování podpory (například asistent v sociálních službách), kterou by profesionál měl mít, aby funkci podpůrce mohl vykonávat.

Splnění těchto předpokladů by mělo být podmínkou pro to, aby právníčkou osobou, případně

.....
192 V tomto případě by samozřejmě muselo dojít ke kvalitnímu vymezení konfliktu zájmu při sjednávání této služby.

193 Viz § 46 odst. 2 NOZ.

i fyzická osoba mohly funkci podpůrce vykonávat. Pokud by osoby předpoklady splnily, bylo by jim uděleno povolení k výkonu funkce profesionálního podpůrce. Bylo by vhodné zavést registr těchto osob, který by měl být k dispozici i soudům. Zároveň by měl být zaveden systém pro možnou kontrolu toho, zda osoby stanovené předpoklady skutečně splňují.

Zajímavostí je, že v souvislosti s novou právní úpravou byla zaznamenána poptávka po službách podpůrce.¹⁹⁴ Některé osoby se zajímají i o to, co vše musí podpůrce splňovat, aby mohly tuto funkci vykonávat. V Karlovarském kraji byl zaznamenán případ, kdy v rámci soudního jednání o svéprávnosti soud rozhodl, že se osobě vrací svéprávnost a chtěl jí zároveň schválit smlouvu o podpůrcovství.¹⁹⁵ Osoba s postižením však neměla žádného podpůrce, který by toto mohl vykonávat. Bylo by jistě vhodné, kdyby se v takové situaci osoba mohla obrátit na profesionála, který by jí podporu po určité období poskytoval.

Poskytování podpory a získávání podpory

Za současné situace v České republice by bylo jistě vhodné, aby existovaly organizace či jednotlivci, kteří budou poskytovat profesionální podporu. To by mělo být jejich hlavním cílem. Měly by vznikat i organizace, které nebudou přímo poskytovat služby podpůrce, ale které budou odpovědné za kontaktování, případně zajištění a metodickou podporu podpůrce. Na tyto organizace se bude moci obrátit například osoba s postižením a její rodina v době, kdy bude chtít využívat podpůrce, ale nebude vědět, jakým způsobem toto realizovat (stárnoucí rodiče přemýšlejí o tom, jak zabezpečit svého potomka do budoucna, nebo situace, kdy se osoba po dlouholetém pobytu v instituci má vrátit zpět do komunity, ale nikdo z blízkých neví, jak se s tímto vypořádat). Organizace by mohla jak pomoci kontaktovat profesionálního podpůrce, tak ale i umět vést, naučit plánovat pro život osoby s postižením, tedy vzdělávat, metodicky podporovat, dohlížet, radit, jak postupovat při nalézání nových podpůrců (laiků z blízkého okolí osoby s postižením) a jejich dlouhodobém udržení, za účelem dosažení bezpečné sítě podpory pro osobu s postižením. Mohla by tedy pracovat jako tzv. metodik podpory.

Podobným způsobem pracuje organizace Plan, sídlící v Kanadské provincii Britská Kolumbie, ve Vancouveru. Ta se věnuje plánování budoucnosti osob s postižením na základě poptávky od osoby s postižením a jejich blízkých. Podrobnosti o způsobu této práce lze nalézt v Metodice profesionálního podpůrcovství.¹⁹⁶

Dnes nic nebrání tomu, aby vznikla takováto organizace, resp. služba, která by tuto činnost vykonávala, například v rámci stávající organizace věnující se osobám s postižením. Zatím však není známo, že by některá organizace tuto službu v České republice vykonávala.

Podporu lze tedy poskytovat buď podpůrci-laiky, do budoucna možná i podpůrci-profesionály,

194 Autorka již byla mnohokrát oslovena různými subjekty (advokáty, kteří plnili v řízení funkci opatrovníka pro řízení, pracovníky neziskových organizací, úředníky plnícími funkci veřejných opatrovníků) s dotazem na vhodnou službu či osobu, která by funkci podpůrce nabízela.

195 Problémem tohoto případu byla skutečnost, že soud nechtěl počkat na to, až si osoba po provedení poptávky, nalezení vhodné osoby a důkladném zvážení celé situace podpůrce vybere a domluví se na způsobu poskytování podpory. Namísto toho pouze schválil smlouvu v nejkratším možném znění (tedy znění § 45 NOZ), bez ohledu na potřeby osoby a její situaci. Podpůrcem „byla určena“ pracovnice sociální služby, která byla na jednání náhodně přítomna. (Úmyslně nebyla uvedena spisová značka případu a identifikace soudu. Příklad se udál nedlouho po nabytí účinnosti NOZ, a nelze proto vytýkat soudcům neznalost praktické stránky při řešení otázky podpůrcovství.) Je však třeba dbát na to, aby osoby s postižením, jen proto, že jim je soudem „nabídnuta“ možnost navrácení svéprávnosti, pokud si samy najdou vhodného podpůrce, či například zástupce z členů domácnosti, byly nuceny k unáhleným rozhodnutím o tak významných věcech pro jejich život. Soud navíc vždy musí zjišťovat, zda mezi osobou a jejím potenciálním podpůrcem není konflikt zájmu.

196 V Metodice profesionálního podpůrcovství lze nalézt množství informací o funkci metodika podpory, včetně praktických tipů pro možnou realizaci této funkce. Tato metodika bude během roku 2014 dostupná na webu www.instand.cz.

a měla by existovat i organizace zabývající se metodickou podporou podpůrců. Vyloučen ovšem není ani typ organizace, respektive služby, která by byla smíšeným typem předchozího, tedy organizace, která by poskytovala jak služby profesionálního podpůrcovství (za pomoci svých zaměstnanců, případně dalších osob), tak i pro své zaměstnance-podpůrce a případně i pro další podpůrce mimo danou organizaci metodickou podporu. Ani tento třetí typ organizace, respektive služby, není legislativně nijak omezen.

Financování

Vzhledem k tomu, že poskytování podpory či pomoci k získání a udržení podpory by mělo být na profesionální úrovni, měly by být na ně kladeny jisté nároky, jednalo by se o službu s jistou finanční náročností. Je otázkou, zda by bylo možné tyto služby poskytovat klientům zdarma, tedy například systémem státních či jiných dotací¹⁹⁷, nebo zda jako u jiných služeb požadovat platbu od klientů, kteří jsou ovšem ve většině velmi nízkopříjmovou skupinou, a to i za předpokladu poskytování sociálních dávek. Otázka financování se nepochybně stane při zavádění profesionální podpory velkým diskuzním tématem.

Lze realizovat profesionální podporu již dnes?

Z pohledu právníka lze jednoznačně odpovědět, že jistě ano, neboť zákon to nezakazuje. Problém je ovšem v tom, že všechna dříve vyslovená pravidla by bylo třeba zavést smluvně, resp. v dokumentech souvisejících s činností případné organizace. Tedy například v základních dokumentech organizace ve vnitřních předpisech a směrnících, ve smlouvách se zaměstnanci i externisty, ale samozřejmě i ve smlouvách s klienty – osobami s postižením. Zákon nám totiž v tuto chvíli žádný pevný základ, elementární pravidla fungování profesionální podpory neposkytuje. Při vymezování práv a povinností jednotlivých subjektů by vhodnou motivaci mohla poskytnout právní úprava poskytování sociálních služeb.

Pokud by podporu vykonával jedinec, mohl by se jednoduše dohodnout s osobou se zdravotním postižením na poskytování podpory, ať již zdarma či za úhradu. Při jednání o smlouvě by deklaroval svoje předchozí zkušenosti, vzdělání, beztrestnost i další osobnostní předpoklady pro výkon této funkce. Pak už by záleželo na konkrétním nastavení smlouvy o podpoře, aby skutečně vyhovovala oběma stranám, včetně úhrady za tyto služby. Více o tom, jak si vhodně nastavit pravidla poskytování podpory v kapitole 4.1. Dohoda o reprezentaci. Dohodu by následně schvaloval soud.¹⁹⁸

Organizace by mohla být založena jak jako obchodní společnost, tak i jako nezisková organizace. Všechna pravidla by si musela sama vytvořit, nastavit vnitřní standardy pro kvalitu poskytované služby, tyto by musela realizovat při uzavírání smluv s osobami, které budou poskytovat podporu, i s příjemci podpory. Přestože by šlo o poměrně složitý proces, nic by takové osobě v činnosti bránit nemělo.

Snad se již brzy objeví jedinci či organizace, které začnou poskytovat profesionální podporu a v budoucnu také vzdělání laikům, kteří se budou snažit svým blízkým pomáhat a podporovat je. A snad i stát uzná, že je potřeba sjednotit takto poskytované služby, a stanoví pro tuto oblast zákonem taková pravidla, aby nemohlo dojít ke zneužívání osob s postižením, které budou podporu využívat, podobně jako k nastavení pravidel došlo v případě poskytování sociálních služeb.

¹⁹⁷ Nabízí se možnost financovat tyto organizace například podobně jako registrované dobrovolnické organizace.

¹⁹⁸ Viz § 46 odst. 2 NOZ.

4.3. Úřad veřejného opatrovníka

Česká republika, na rozdíl od některých zahraničních států, nemá úřad veřejného opatrovníka. Ten můžeme nalézt například ve Švédsku, Německu, některých provinciích Kanady, ale i v mnoha dalších zemích. Díky tomu, že v rámci projektu byla možnost navštívit i tyto instituce, je možné o nich krátce podat informace a zmínit zajímavé prvky, které by mohly být motivem pro nastavení české právní úpravy.

4.3.1. Náměty ze zahraničí

Britská Kolumbie

Britská Kolumbie, jedna z provincií Kanady, má poměrně dobře nastavený systém fungování úřadu veřejného opatrovníka. Tento úřad má i pravomoci, které v České republice často plní orgán sociálně-právní ochrany dětí, přesto jsou mnohé prvky zajímavé i pro Českou republiku. Jeho cílem je obecně řečeno poskytování ochrany osobám ve slabším postavení, které nejsou schopny samy chránit svá práva (nezletilé děti, ohrožené osoby, nezvěstní a další skupiny osob.) Nyní budou uvedeny pouze zajímavosti vztahující se k řešení opatrovnictví u zletilých osob, které mají problémy při rozhodování.

Úřad má funkci jak veřejného opatrovníka, jak jej známe z České republiky, tak i množství další funkcí. Činnost úřadu upravuje zákon o tomto úřadu The Public Guardianship and Trustee Act¹⁹⁹, jakož i další související legislativa. Především se jedná o orgán, který kontroluje soukromé opatrovníky, a ti mu podávají pravidelné zprávy o své činnosti. Zároveň poskytuje opatrovníkům potřebné informace o tom, jak mají vykonávat svoji činnost, a to včetně kvalitního poskytování informací na webových stránkách úřadu²⁰⁰. Dále řeší stížnosti na opatrovníky, stížnosti na další zástupce a alternativy k opatrovnictví, které se v Britské Kolumbii využívají (například na reprezentanty podle dohody o reprezentaci, zástupce na základě plné moci, apod.). Pokud je třeba, může vyměnit opatrovníka. V úřadu je oddělení pro supervizi a kontrolu zmíněného oddělení veřejného opatrovníka, aby ani ten nezůstal bez kontroly.

Přímo v rámci oddělení veřejného opatrovnictví zletilých osob je využívána práce mj. i metodou case managementu. O běžných úkonech rozhodují pracovníci úřadu, nejčastěji se vzděláním sociálních pracovníků, ovšem ve složitějších věcech využívají setkání odborníků úřadu, které mohou pro řešení věci využít. Nejčastěji ekonomů či jiného odborníka na finance, právníka, případně i vedoucího daného oddělení. Na základě týmového řešení podnikají další potřebné kroky. Oddělení opatrovnictví zletilých osob může být ustanoveno jako ad hoc opatrovník pro řešení v jedné konkrétní věci, například při důležitém rozhodnutí o zdravotní věci osoby, která není omezena ve svéprávnosti, ale nemá již takové schopnosti, aby mohla dané rozhodnutí kvalifikovaně učinit.

Švédsko

Zajímavý je i švédský model tamního úřadu veřejného opatrovníka, resp. správce. (Ve Švédsku přestali používat původní termín pro opatrovníka a v případě nových alternativ zavedli již jiné termíny pro zástupce s možností náhradního rozhodování

199 The Public Guardian and Trustee Act, č. 1996:383 RSBC.

200 Stránky úřadu viz. <http://www.trustee.bc.ca/services/services-to-adults/Pages/default.aspx>, dostupné dne 10. 5. 2014.

za osoby s postižením, konkrétně god mana a förvaltare.) Ten plní také více funkcí, podobně jako úřad v Britské Kolumbii (například se zabývá i péčí o ohrožené děti). Vůči zástupcům osob s postižením, zmíněnému god manovi a förvaltare, plní funkci kontrolní, a to jak na základě pravidelných zpráv (na základě kterých jsou zástupci financováni), tak i na základě podnětů a stížností. Tento úřad může také vyměnit osobu god mana či förvaltare. Osoby s postižením mohou úřad kontaktovat i neformálně, například pouhým telefonátem, který je považován za dostačující formu pro to, aby daný úřad záležitost osoby řešil. Úřad také rozhoduje o tom, do jaké míry smí zástupci zacházet s financemi osob s postižením za pomoci procesu schvalování neběžných právních jednání, tak jak tento institut známe v České republice. Další důležitou funkcí je vytváření předběžných šetření v řízení o ustanovení zástupců. Jedná se o poměrně zásadní roli v celém procesu, neboť sám úřad shromažďuje veškeré podklady pro to, zda osobě má být ustanoven zástupce, a případně jaký, a ty poté jako celek zasílá opatrovnickému soudu. Ten následně rozhoduje poměrně rychle, často bez projednání, právě na základě podkladů připravených úřadem.

Netradiční je samotné nalézání osob, které vykonávají zmiňované zástupce. Platí zde princip dobrovolnosti. V praxi se tedy často na úřad přihlašují běžní občané, vzděláním například sociální pracovníci, úředníci, účetní, a to za účelem jejich registrace jako možných zástupců osob v případě, kdy není blízkých osob, které by danou funkci mohly vykonávat. Úřad tyto osoby registruje bez vazby na konkrétní osobu s postižením, a v případě, kdy je soudem osloven s tím, že osoba potřebuje určit zástupce, jí takového dle zmiňovaného seznamu nabídne. Zástupci vykonávají svoji funkci dobrovolně, bez mzdy či platu. Mají ovšem nárok na menší příspěvek na tuto agendu v závislosti na její náročnosti. (Oceňování jsou každoročně dle vyhodnocení jejich zprávy o výkonu funkce zástupce.) Tento prvek nepochybně stojí za zvážení i pro řešení situace v České republice. Ve Švédsku se využívá potenciál osob, které samy a dobrovolně nabízejí pomoc osobám postižením. Takto motivovaní lidé mají předpoklad k tomu vykonávat svoji funkci dobře, ve prospěch osoby s postižením. I v dalších zemích se dají najít zajímavé prvky pro systém opatrovnictví, tyto jsou však zřejmě pro situaci v České republice těmi nejzajímavějšími.

4.3.2. Úřad veřejného opatrovníka v ČR

Když se zmíní termín úřad veřejného opatrovníka v souvislosti s Českou republikou, může vzniknout otázka, proč by zde takový úřad měl vůbec být. Důvodů je mnoho. Tím hlavním je dlouhodobý nezájem státu o řešení problematiky opatrovnictví, který se projevil v mnoha směrech. Opatrovnické soudy jsou přetíženy množstvím agendy a je zřejmé, že některé funkce vzhledem k jejich stávající personální i další kapacitě nestačí vykonávat dostatečně rychle či efektivně. Řízení o svéprávnosti, dříve způsobilosti, případně o ustanovení či změně opatrovníka trvají příliš dlouho, stejně tak i řízení o jednodušších věcech (souhlasech s neběžnými úkony opatrovníků), kontrola zpráv opatrovníků často neprobíhá tak důkladně, jak by bylo vhodné. Opatrovníkům až doposud zcela chyběly jakékoli informace k tomu, jak mají svoji funkci vykonávat (co je ještě výkonem opatrovnictví, co už je zasahování do práv osoby, co se již považuje za sociální práci). Ty nebyly dostupné ani v zákoně, ani jiným způsobem. Nebyl dostupný žádný jednotný výklad k problémům v opatrovnictví, a to ani za po-

moci judikatury, ani žádného dalšího nástroje (veřejné odborné diskuze, odborné materiály, směrnice, pokyny či cokoli dalšího). Zcela chybělo a stále chybí metodické vedení. Opatrovnictví jako celek trpělo a bohužel stále trpí mnohými deficity.

Po 1. lednu 2014 se situace změnila. Nový občanský zákoník poprvé přinesl tak potřebná, zatím alespoň základní pravidla pro opatrovnictví. V zákoně o obcích bylo stanoveno, že výkon veřejného opatrovnictví spadá pod přenesenou působnost. Nadále ovšem přetrvává množství problémů v systému, které se novelizací civilního kodexu nevyřešily, naopak se možná ještě zvýraznily. Především se jedná o řešení opatrovnické agendy soudy, která se novou úpravou rozšířila, byť například počet soudců navyšován nebyl. Opatrovnický úřad by mohl část agendy převzít a odlehčit tak soudům, a to zejména v činnostech, které nejsou typickou rozhodovací činností soudů (kontrola zpráv opatrovníka, poučování opatrovníků, řešení stížností na opatrovníky a další). Dále by měla instituce reagovat na již zmíněné dlouhodobé problémy v opatrovnictví a snažit se o jejich efektivní řešení.

4.3.2.1. Funkce úřadu

Poskytování informací

Úřad veřejného opatrovníka by měl být prvním místem, na které se mohou opatrovníci, opatrovanci a další osoby obracet pro pomoc při řešení problémů týkajících se opatrovnictví a jeho alternativ (mimo jiné i proto, aby byl jistým filtrem pro řešení stejného problému u dalších orgánů). Měl by poskytovat informace o opatrovnictví a související agendě a také informovat o tom, který jiný orgán či instituce se danou věcí zabývá.

Kontrolní funkce

Úřad veřejného opatrovníka by měl být také orgánem, který bude opatrovníky kontrolovat, a to jak za pomoci pravidelných každoročních zpráv opatrovníka, tak i na základě místního šetření, bude-li k tomu důvod, případně kontroly dokumentů na základě podnětu o nikoli řádném výkonu opatrovnictví. V rámci této funkce by měl mít úřad právo požádat o všechny potřebné dokumenty a sdělení od osob, které tyto mají k dispozici. Kontrola by měla být umožňována i vůči podpůrcům a zástupcům z členů domácnosti, bude-li k tomu důvod.

Řešení stížností

V souvislosti s výše zmíněným by měl úřad veřejného opatrovníka být i orgánem, který řeší stížnosti na opatrovníka. Ty jsou v některých případech podávány z důvodu neznalosti pravomoci opatrovníka (ať již na straně opatrovance nebo opatrovníka), případně osobní antipatie, která vede k jistým konfliktům. Proto by měl při řešení stížnosti postupovat tak, aby došlo k nastavení opětovného „smírného“ stavu. Opatrovnictví je dlouhodobý vztah a „výhra“ opatrovníka či opatrovance při tomto konfliktu by zřejmě nepřinesla do vztahu těchto osob kýžený klid a uspokojení. Proto by měl úřad informovat o postavení, pravomocích, právech a povinnostech jednotlivých stran, případně se snažit celou situaci řešit za pomoci prvku mediace. Ten sice mohou osoby využít i dnes, ale není známo, že by se tak v některé části republiky dělo. Dalším problémem je

i úhrada mediace, kdy opatrovanec nemá nárok ze zákona na její poskytnutí zdarma a ani procesní předpisy soudu nepodněcují k využití této metody v řízeních o opatrovnictví zletilých osob. Pravomoc řešení stížností by měla být realizovatelná i vůči nápomoci při rozhodování a zastoupení členem domácnosti.

Pravomoc změnit opatrovníka

S předchozí funkcí souvisí i pravomoc úřadu vyměnit opatrovníka, jsou-li k tomu důvody. Může jít o situaci, kdy opatrovník z řad rodiny již nezvládá svoji funkci řádně vykonávat (například pro vysoký věk) a mělo by dojít k ustanovení nového opatrovníka dle pravidel zákona²⁰¹, stejně tak ale i v případě, kdy je třeba opatrovníka vyměnit z důvodu konfliktu zájmů či dalších důvodů. Úřad by ale neměl mít pravomoc ustanovovat opatrovníka primárně, při ustanovení v souvislosti s omezením svéprávnosti (neboť zde bude řízení opatrovnické spojené s řízením o svéprávnosti) a také při prvotním ustanovení opatrovníka osobě z důvodu, že jí působí zdravotní stav potíže při správě jejího jmění či hájení jejích práv (§ 469 odst. 1 NOZ). Stejně tak by neměl mít pravomoc rozhodnout o tom, že opatrovníka již osoba nadále mít nebude. Pokud by došel k takovému názoru o nevhodnosti omezení osoby ve svéprávnosti či nevhodnosti využití opatrovnictví dle § 469 odst. 1 NOZ, pak by byl tuto skutečnost povinen nahlásit opatrovnickému soudu.

Vzdělávací funkce

Další důležitou funkcí, kterou by měl úřad plnit, je úloha vzdělávací. Měl by být tím, na koho se jednotlivci i organizace budou moci obracet s dotazem týkajícím se opatrovnictví a související agendy. Dále by mohl zajišťovat prvotní školení opatrovníků při nástupu do funkce (například povinné dvoudenní školení o opatrovnictví pro každého nového opatrovníka). Případně by mohl zajišťovat i školení nadstavbové k jednotlivým aspektům činnosti opatrovníka (například o komunikaci s osobami s postižením, o související právní úpravě, o vedení finančního hospodaření opatrovance, o specifikách jednotlivých typů postižení a mnohém dalším) nebo také školení pro podpůrce a zástupce z členů domácnosti. Zároveň by pak převzal i jistou metodickou činnost pro výklad pravidel o opatrovnictví a jejich správnou aplikaci.

Součástí vzdělávací činnosti by měla být i informovanost vůči veřejnosti, tedy například vedení webových stránek o opatrovnictví a jeho alternativách, vydávání letáků a brožur, které by informovaly zájemce o dostupných možnostech řešení, a podobně.

4.3.2.2. Modely úřadu veřejného opatrovníka

Důležitým bodem je i možná struktura a organizace modelu úřadu veřejného opatrovníka, která může mít významný vliv na jeho reálné, každodenní fungování.

201 Viz § 471 odst. 2 NOZ.

A) Model maximální nezávislosti

Jako první z možných modelů lze zvažovat úřad, který by byl co nejvíce nezávislý, a to v různých rovinách. Úřad by byl zřízen zvláštním zákonem, který by také řešil jeho pravomoci a fungování bez vazby na stávající struktury státní správy. Tento úřad by byl také bez těchto vazeb financován, například ze samostatné kapitoly státního rozpočtu. Úřad by měl v republice pouze jedno sídlo zahrnující celou agendu. V rámci tohoto úřadu by již nebyl realizován výkon standardního veřejného opatrovnictví ustanoveného soudem. To by setrvalo i nadále na obcích. Tento model lze svým způsobem přirovnat k zakotvení Kanceláře veřejného ochránce práv.

Úřad by kontroloval všechny opatrovníky, jak soukromé, tak i veřejné. Řešil by stížnosti na opatrovníky a mohl by je vyměnit. Do jeho kompetence by spadalo vzdělávání opatrovníků. Proškoloval by tedy jak opatrovníky při prvním, vstupním školení (které by mělo být povinné), tak by realizoval i nadstavbové vzdělávací kurzy ze všech oblastí, které s opatrovnictvím souvisejí (odborné právní, ekonomické, o sociální tematice a mnoho dalších). Zároveň by prováděl metodickou činnost či další nezbytné funkce pro zlepšení výkonu opatrovnictví. Úřad by měl mít i odborníky, kteří mohou pomoci při řešení složitějších případů, pomoci s nastavením vhodných postupů, a to z řad právníků, ekonomů, účetních, sociálních pracovníků a dalších profesí. Případně mít i seznam spolupracujících expertů pro řešení specifických záležitostí.

B) Model střední nezávislosti

Dalším modelem by mohl být úřad, který by měl centrum při některém z ústředních orgánů státní správy a pobočky na krajských úřadech. Centrum by zajišťovalo jednotné vzdělávání, které by se ovšem mohlo realizovat i na krajských pobočkách. Pobočky by zároveň prováděly kontrolu opatrovníků. Centrum by dohlíželo a bylo by také nadřízeným orgánem, pokud by se opatrovník, opatrovanec či další subjekt chtěl odvolat proti výsledku kontroly. Podobně by to bylo i s řešením stížností na opatrovníka. Centrum by zajišťovalo jednotnost výkladu problematiky opatrovnictví a zároveň by řešilo informovanost o opatrovnictví pro veřejnost (například i za pomoci tvorby kvalitních webových stránek o opatrovnictví). Na centrum by se zároveň mohly obracet pobočky, pokud by potřebovaly podporu v oblasti práva, financí, sociální práce a dalších souvisejících oblastech. Podobně by centrum mohl kontaktovat i běžný opatrovník či občan s žádostí o informaci.

C) Model menší nezávislosti

Třetí model se podobá aktuálnímu řešení situace orgánu sociálně-právní ochrany dětí (dále jen OSPOD). Přestože je tento orgán součástí struktury státní správy, jeho činnost se řídí zákonem o sociálně-právní ochraně dětí a financování je oddělené od ostatních agend úřadu. To je důležité i proto, že lze vždy kontrolovat, jaké finanční zajištění stát systému dává. Orgány sociálně-právní ochrany dětí jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností, obecní úřady, krajské úřady, ministerstvo práce a sociálních věcí a Úřad pro mezinárodně

právní ochranu dětí, jakož i pobočky úřadu práce. Jednotlivé úrovně mají rozdílné role a funkce. Ministerstvo je pak centrem, kde řeší legislativu, řídí výkon státní správy v oblasti sociálně-právní ochrany dětí, vydává interní právní předpisy včetně směrnic a vede evidenci fyzických a právnických osob, které jsou pověřeny výkonem sociálně-právní ochrany dětí.

Podobně by mohl fungovat i opatrovnický úřad. Na obecních úřadech by se realizovalo veřejné opatrovnictví, dle ustanovení soudem. Krajské úřady by vykonávaly kontrolu a zároveň řešily stížnosti na opatrovníky. Ministerstvo by pak dbalo o náležitou legislativní úpravu, vydávalo by předpisy regulující veřejné opatrovnictví uvnitř struktury úřadu, určovalo by směřování v opatrovnictví, poskytovalo by výklad v problematických aspektech opatrovnictví apod.

D) Model současný s potřebnými inovacemi

Pokud by se přistoupilo pouze k minimalistickému řešení při zachování stávajícího systému, měl by být tento alespoň v nezbytné míře inovován. Krajské úřady by se měly aktivně chopit své role při provádění kontroly. Z výsledků vzešlých z kontrol by mohly pravidelně (například jednou ročně) vydávat zprávy, které by zveřejnily na internetu a které by byly zároveň jistým vodítkem pro postup v dalších případech, tedy jak pro postup veřejných, tak i soukromých opatrovníků. Ministerstvo, ať již spravedlnosti či práce a sociálních věcí (v závislosti na tom, zda odpovědnost za danou agendu zůstane na stávajícím úřadě či přejde) by se mělo ujmout své role a snažit se na tematice opatrovnictví aktivně pracovat. Poskytovalo by opatrovníkům (jak soukromým, tak i veřejným), jakož i veřejnosti potřebné informace, úředníkům i metodickou podporu a vydávalo by interní předpisy o této agendě. Veřejní i soukromí opatrovníci by měli mít právo, ale nejlépe povinnost zúčastnit se vstupního školení k opatrovnictví (např. do tří měsíců od ustanovení výkonu funkce), zajišťovaného ministerstvem a realizovaného v regionech. To je naprosto nezbytné, neboť znalost opatrovnické agendy, zvláště v případě některých soukromých opatrovníků, je zcela nedostatečná. Nelze jim to však při stávajícím nedostatku informací i neschopnosti systému tyto efektivně poskytovat vyčítat. Stejně tak by bylo třeba zajistit i soukromým opatrovníkům možnost pravidelně se vzdělávat, pokud možno zdarma či za minimální úhradu (například tím, že jim bude nabídnuta účast na vzdělávacích akcích pořádaných úřady pro veřejné opatrovníky). Dále by bylo třeba trvat na tom, aby úředníci, kteří zastávají funkci veřejného opatrovníka, splňovali potřebné podmínky pro výkon této funkce, tedy aby oproti běžným požadavkům na funkci úředníka taktéž měli potřebné vzdělání v dané oblasti (aby absolvovali potřebný kurz pro výkon funkce opatrovníka). Stejně tak by mělo být povinností dlouhodobé vzdělávání pracovníků.

Stát by měl urychleně učinit potřebné kroky pro to, aby byly úřady dostatečně finančně i personálně podpořeny. Zejména to platí v případě menších obcí, které vykovávají agendu opatrovnictví v blízkosti velkých institucí, kde obec je opatrovníkem vysokého počtu osob.

Některé postupy v opatrovnictví je třeba sjednotit jak na straně opatrovníků, tak na straně soudů, tedy za součinnosti s rezortem ministerstva spravedlnos-

ti, respektive s justicí. Jedná se například o sjednocení dokladů potřebných pro pravidelné roční kontroly, sjednocení výkladu agendy neběžného právního jednání (například co vše je potřeba doložit pro to, aby soud mohl udělit souhlas se smlouvou o poskytování sociálních služeb v pobytovém zařízení, ale i mnohé další typické jednání). Stejně tak je třeba zefektivnění řízení o stížnosti na opatrovníka, zejména zkrácení doby řízení.

Stát nepracuje žádným způsobem na reálném posílení procesních práv osob s duševní poruchou. Nejsou dostupné žádné formuláře v jednoduchém čtení (typicky pro poučení soudem, pro další sdělení soudu vůči posuzované osobě), není ani běžné, aby osoba s postižením mohla mít po celou dobu svého řízení a jednání důvěrníka či asistenta, který by jí pomohl pochopit řízení (tato funkce není totožná s funkcí opatrovníka pro řízení ani zmocněnce). Soud se při pravidelné kontrole opatrovníka neptá osoby s postižením na její názor na výkon opatrovnictví. Nicméně nezbytných kroků, které by bylo třeba učinit, je mnoho. Zásadní je, aby stát skutečně projevil vůli řešit agendu opatrovnictví a v souladu s tím začal konat potřebné kroky.

Ať se stát rozhodne pro kteroukoli z variant, je třeba, aby realizace byla pokud možno rychlá a již se neodkládala (podobně jako odkládání finální podoby zákona o opatrovnictví). Současná situace, tedy stav na počátku roku 2014, se v mnohém neliší od doby předchozí. Přetrvávají zde mnohaleté problémy, ke kterým je třeba aktivně přistoupit a snažit se najít odpovídající řešení, a to za spolupráce všech dotčených rezortů.

4.3.3. Osoby vykonávající profesionální opatrovnictví

Název této podkapitoly se může zdát na první pohled poněkud nepřesný. Náš systém standardně rozděluje opatrovníky na soukromé, tedy z řad rodiny, přátel a jiných vhodných osob, a na opatrovníky veřejné, tedy na obce, které byly ustanoveny opatrovníkem jako poslední z možností a které funkci budou vykonávat v přenesené působnosti. Termín profesionální opatrovník má vyjadřovat poněkud jinou množinu osob. Má být opozitem oproti opatrovníkům neprofesionálům, zejména z řad rodiny a přátel, kde je nepochybně hlavním přínosem blízký vztah, vztah důvěry. Profesionálové by měli být odborníci vykonávající opatrovnictví. V tuto chvíli lze říci, že veřejní opatrovníci jsou obecně lépe vzdělaní v tematice opatrovnictví než ti soukromí. Je však otázkou, zda ten, kdo by chtěl vykonávat kvalitně funkci opatrovníka, musí být nutně v roli veřejného opatrovníka, tedy ve spojení se státní správou.²⁰²

4.3.3.1. Právnícké osoby

NOZ stanoví, že způsobilost být veřejným opatrovníkem má obec, kde má opatrovanec bydliště, nebo i právnícká osoba zřízená touto obcí k plnění úkolů tohoto druhu.²⁰³ Je však skutečně nezbytné, aby se jednalo o právníckou osobu zřízenou obcí? Cílem zákonodárce zřejmě bylo podřadit tuto právníckou osobu,

202 Autorka analýzy měla možnost se v Libereckém kraji setkat s příkladem praxe, kdy funkci veřejného opatrovníka plnily osoby na základě dohody s obcí a zároveň jmenováním do výkonu funkce opatrovníka s vymezením jeho pravomocí. Reálně se jednalo o osoby, které byly pracovníky organizace poskytující sociální služby. Žádná z nich však nerealizovala funkci opatrovníka vůči osobám, které využívaly služeb tohoto zařízení.

203 Viz § 471 odst. 3 NOZ.

resp. její činnost pod obec. Již dnes existují organizace, které by funkci opatrovníka do budoucna rády vykonávaly, například z řad těch, které poskytují sociální služby v komunitě, vzdělávací instituce, které se zabývají oblastí postavení osob se zdravotním postižením, další organizace bojující za práva osob s postižením, apod. Právě ty by mohly zvážit, zda by pro něj nebyl zajímavý výkon profesionálního opatrovnictví. Pokud by stát nastavil potřebné standardy pro výkon činnosti těchto osob, jak zřizovaných obcí, tak zřízených samostatně, jistě by nebyl problém v tom, aby mohly zmiňovanou funkci vykonávat.

Mezi nutné požadavky pro takovou právnickou osobu by měl patřit předmět činnosti stanovený v zakládacích či zřizovacích dokumentech. Právní forma osoby by pro výkon funkce neměla být rozhodující, není tedy podstatné, zda by se jednalo o obchodní společnost či jiný subjekt. Musely by být splněny i nezbytné předpoklady, tedy jednalo by se o osobu, která je bez dluhů (tedy bez dluhů na odvodech státu nebo v insolvenční, či nastavením obdobných kritérií). Zásadní by měla být schopnost řádného výkonu opatrovnictví, a to prostřednictvím fyzických osob-profesionálů. Ti by měli mít potřebnou praxi v oboru (například jednoletou až tříletou), odpovídající vzdělání v oboru (například sociální služby, právo, ekonomie) a byli by povinni se nadále vzdělávat v opatrovnictví a souvisejících tématech. Zároveň i oni by museli splňovat předpoklady beztrestnosti (např. nebyť trestání za úmyslný trestný čin či nedbalostní čin, spáchaný v souvislosti s opatrovnictvím či obdobnou činností) a bezdlužnosti (viz výše). Je otázkou, zda by bylo třeba k zajištění řádného chodu osoby i vymezení kapacity opatrovanců, které vzhledem k počtu zaměstnanců zvládne organizace obstarat.

Organizace by měla spolupracovat i s dobrovolníky, neboť ti mohou částečně odlehčit organizaci v jednodušších činnostech i mít další pozitivní vliv na klienty a rozvoj dané komunity vůbec.

Podobně jako v případě sociálních služeb i zde by neměl chybět systém pro kontrolu těchto organizací, například za pomoci inspekcí. Nemělo by se jednat pouze o kontrolu dokumentů souvisejících s chodem organizace, ale i o kontrolu samotné práce s opatrovanci.

Zásadní je otázka financování. Pro právnické osoby by musel být zajištěn odpovídající systém financování tak, aby činnost mohly skutečně provozovat. Vzhledem k tomu, že je opatrovnictví koncipováno jako činnost bezplatná, je nutné zajistit zdroj financí, ať již na základě dotací od státu či jinak.

Je možné nyní ustanovit opatrovníkem právnickou osobu jinou než veřejného opatrovníka?

Ano. Zákon nevyklučuje ustanovit opatrovníkem právnickou osobu. Navíc, zákon v § 471 odst. 2 hovoří o jmenování opatrovníkem „osobu, kterou navrhl opatrovanec“, případně může soud jmenovat „jinou osobu, která splňuje podmínky pro to, aby se stala opatrovníkem“. Negativní podmínkou pro výkon opatrovnictví²⁰⁴ je, že osoba nesmí být nezpůsobilá právně jednat, její zájmy nesmí být v rozporu se zájmy opatrovance a dále nesmí jít o provozovatele za-

204 Viz § 63 NOZ.

řízení, kde opatrovanec pobývá nebo které mu poskytuje služby, nebo o osobu závislou na takovém zařízení. Zákon tedy nevyklučuje právnické osoby z výkonu opatrovnictví.

V tuto chvíli není nastaven systém financování takovýchto osob a nejsou stanoveny ani minimální požadavky pro jejich fungování. Kdokoli by tedy mohl založit právnickou osobu, která by měla vykonávat opatrovnictví, a mohl by mít v podstatě neomezený přístup k financím opatrovance či více opatrovanců. Bez nastavených pravidel by snadno mohlo dojít k zásadnímu poškození práv opatrovanců.

Proto je třeba, aby stát vytvořil systém pro poskytování služby výkonu opatrovnictví, řešil jeho financování i nezbytnou kontrolu (například za pomoci veřejného registru právnických osob vykonávajících profesionální opatrovnictví).

4.3.3.2. Fyzické osoby

Jmenování fyzické osoby opatrovníkem je v České republice standardem. Jedná se ale často o příbuzné (rodiče, sourozence, děti) osob s postižením. Varianta ustanovit opatrovníkem jinou osobu, která je sice důvěryhodná, ale nemá blízký, důvěrný vztah s opatrovancem, je spíše mimořádná. Je pak otázkou, proč stát nevyužívá potenciál osob, které sice nemají úzký vztah ke konkrétní osobě s postižením, přesto by byly ochotny tuto funkci vykonávat. Pokud by bylo možné, aby se osoby, které by v budoucnu rády tímto způsobem pomohly osobám s postižením, mohly registrovat na soudu či například na místním úřadě, mohl by je pak soud jednoduše oslovit v situaci, kdy by nebylo jiné možnosti než využít veřejného opatrovníka. Před touto volbou by mohl dát přednost předem vybrané důvěryhodné osobě.

Registrace takových osob by mohla probíhat například tak, že do seznamu potenciálních opatrovníků by byli zapsáni ti, kteří se sami dobrovolně přihlásí, jsou sami svéprávní, bez dluhů (dluhů na dávkách státu, nejsou v insolvenci apod.), bezúhonní (nespáchali úmyslný trestný čin či čin nedbalostní, související s opatrovnictvím) a dosavadním způsobem života dávají dobrý základ pro to, že budou funkci vykonávat řádně. Ve Švédsku, kde je podobný systém využíván, se do této funkce hlásí zejména sociální pracovníci, účetní, učitelé, úředníci, kteří tuto funkci vykonávají bez nároku na odměnu. Je jim přiznáván pouze jednou ročně malý příspěvek na náklady spojené s funkcí. Motivace těchto osob je přitom sama o sobě vhodným základem pro to, že budou funkci vykonávat dobře. Je škoda, že český stát tento systém neaplikuje. Jeho náročnost, finanční, personální i administrativní by byla zcela minimální, a přitom možný přínos pro osoby s postižením by mohl být značný. Nutným předpokladem fungování tohoto prvku by byla i informační kampaň, která by podpořila a motivovala přihlášení potenciálních opatrovníků. Pozitivem zavedení této inovace by mohlo být i odlehčení obcím, které veřejné opatrovnictví vykonávají. Další variantou je jmenování profesionála – fyzické osoby, která tuto činnost vykonává jako svoje povolání. Tedy experta, který by byl za výkon činnosti placen. Nejednalo by se o zaměstnance právnické osoby, která by byla určena opatrovníkem, ale soudem by byla ustanovena přímo fyzická osoba. Pokud by

bylo možné tento způsob realizovat, musel by stát v první řadě zajistit financování (například za pomoci dotace) a vytvořit systém pravidel, která by osoba musela k výkonu funkce splňovat. Ten by byl obdobný jako u profesionála s dalšími prvky týkajícími se odbornosti, např. povinným vzděláním nebo pravidelným dalším vzděláváním.

Lze polemizovat nad tím, do jaké míry by bylo za současné situace na fyzické osoby přenosné oprávnění výkonu veřejného opatrovnictví z obce. Již nyní by obec mohla smluvně zajistit experta, který bude právně jednat za ní, a to právě v oblasti opatrovnictví. Nicméně jednalo by se nadále o právní jednání obce. Veřejnoprávní smlouvou mezi obcí a fyzickou osobou by pravomoc výkonu opatrovnictví zatím nebylo možné přenést, neboť k tomu by bylo třeba uvést tuto možnost přímo v zákoně (což nyní není). To nelze ani u právnické osoby, neboť i tato možnost by musela být řešena zákonem. Přenos lze učinit pouze mezi obcemi navzájem.

Model, kdy jednu z funkcí úřadu reálně plní fyzická osoba, není neznámý, a je realizován například v případě výkonu sociálně-právní ochrany dětí fyzickou i právnickou osobou pověřenou k tomuto výkonu.²⁰⁵ Zákonem je vymezen přesný rozsah činností, ke kterým může být osoba pověřena. Dále zákon stanovuje postup pro vydávání pověření, o kterém rozhodují krajské úřady, případně zvláštní komise. Osoby, které chtějí získat dané pověření, musí splnit zákonné požadavky, a to jak odbornou způsobilost (požadované vzdělání či odbornou praxi v oboru a absolvování speciálních kurzů), tak i bezúhonnost, musí mít i odpovídající materiální podmínky. To vše dokládají do žádosti, na základě které se zahajuje proces o vydání pověření. Pokud osoba pověření získá, může funkci vykonávat. Pokud by podmínky přestala splňovat, může jí být pověření odňato. Stát se tímto modelem může inspirovat a umožnit i fyzickým osobám – profesionálům výkon opatrovnictví. Došlo by jak k odlehčení obcím, tak snadnějšímu přesunu k modelu profesionálního výkonu opatrovnictví.

Je třeba, aby stát vedl debatu o tom, jak vhodně nastavit možnosti výkonu opatrovnictví, aby byly vykonávány co možná nejlépe a nejefektivněji, a zajistil tak dostatečně kvalitní služby pro osoby se zdravotním postižením.

4.4. Systém ochrany osob před zneužíváním v oblasti majetku a financí

Ochrana osob s postižením v zahraničí

Zákony Britské Kolumbie pamatují velmi dobře i na možné zneužívání osob s postižením. Potřebné postupy pro situace ohrožení závažnou újmou obsahuje zákon o opatrovnictví dospělých osob, *The Adult Guardianship Act*.²⁰⁶ Ten pamatuje na situace, kdy je osoba ohrožena na zdraví či životě, ale i na majetku. To je pro Českou republiku nepochybně zajímavé, neboť dnes nejsou v legislativě vhodné právní nástroje pro rychlý a efektivní postup proti osobě v postavení opatrovníka či jiného zástupce. Existuje zde systém předběžných opatření (nově nejen v civilní oblasti, ale i v trestní), které umožňují rychlý zásah, ovšem skutečná využitelnost těchto nástrojů (zejména civilního práva) pro osoby se zdravotním postižením, případně pro osoby, které se o ně zajímají (například sociální pracovníky), je mizivá. Častým důvodem je reálná neschopnost osoby

205 Viz § 48 an. zákona o sociálně-právní ochraně dětí, č. 359/1999 Sb.

206 *The Adult Guardianship Act, RSBC 1996, část 6, ve stavu ke dni 12. 6. 2013.*

s postižením vytvořit právní podání, případně doložit důkazy potřebné pro řízení, a zároveň neschopnost dalších osob (například sociálních pracovníků) získat potřebné informace bez souhlasu opatrovníka. Zmíněný zákon Britské Kolumbie se svým pojetím ochrany osob s postižením, s možností standardního, ale i rychlého zásahu a vhodných reakcí, určitým způsobem podobá českému zákonu o sociálně-právní ochraně dětí. Nyní alespoň menší představení vybraných ustanovení této normy.

Zákonem určené organizace mohou pracovat s lidmi, u nichž zjistí, nebo mají podezření na zanedbávání a zneužívání. Určenými organizacemi mohou být různé subjekty – jak veřejná instituce či orgán, například Úřad veřejného opatrovníka, tak i jiné subjekty jím pověřené. Stanoví-li určená organizace, že dospělá osoba potřebuje podporu a asistenci, může (a) odkázat dospělou osobu na dostupného poskytovatele zdravotnických, sociálních, právních služeb, ubytování nebo jiných služeb; (b) asistovat dospělé osobě, aby jí tyto služby byly zajištěny; (c) informovat Úřad veřejného opatrovníka; (d) provést šetření k tomu, zda dospělá osoba nebyla zneužita nebo zanedbána, pokud není schopna z důvodů podle § 44 vyhledat podporu a asistenci²⁰⁷. Určená organizace rozhodne o tom, že osoba potřebuje podporu a asistenci, pokud má například důvod věřit, že dospělá osoba je zneužívána nebo zanedbávána, nebo dostane zprávu o tom, že zástupci dospělé osoby, jejímu opatrovníkovi nebo kontrolorovi bylo znemožněno navštívit tuto osobu nebo s ní mluvit.²⁰⁸ Po provedeném šetření může určená organizace využít jednu nebo více z následujících možností: (a) neučinit žádné další kroky; (b) odkázat dospělou osobu na dostupného poskytovatele zdravotnických, sociálních, právních služeb, ubytování nebo jiných služeb; (c) informovat Úřad veřejného opatrovníka nebo jinou organizaci; (e) podat soudu návrh na vydání předběžného opatření, které zaváže osobu k tomu, aby

- (i) přestala pobývat a nezdržovala se v prostorech, kde dospělá osoba bydlí, není-li tato osoba vlastníkem nebo nájemcem prostor,
- (ii) nenavštěvovala, nekomunikovala, neobtěžovala nebo se nestýkala s dospělou osobou,
- (iii) neudržovala kontakt nebo styk s dospělou osobou nebo jejími finančními záležitostmi, nebo
- (iv) se podřídila jinému omezení vztahů s dospělou osobou,

a to na dobu nejvíce 90 dní; (f) podat na soud návrh na vydání opatření podle části 7 zákona o rodině (Family Law Act) na podporu dospělé osoby; (g) vypracovat plán podpory a asistence, ve kterém budou specifikovány služby, které dospělá osoba potřebuje, včetně zdravotnických, pobytových, sociálních, právních a finančních služeb.

Platí, že opatření podle odst. 1 písm. e) (tedy návrh na vydání předběžného opatření) může být vydáno bez upozornění dospělé osoby s postižením nebo osoby, proti které směřuje, pokud existují rozumné důvody se domnívat, že konání bez upozornění je nezbytné pro poskytnutí okamžité ochrany dospělé osobě. Na základě návrhu podle odst. 1 písm. e) může soud vydat předběžné opatření podle tohoto odstavce, prokáže-li určená organizace, že je důvod se domnívat, že někdo zneužil dospělou osobu s postižením, a tato dospělá osoba není schopna vyhledat podporu a asistenci z jakýchkoliv důvodů uvedených v § 44 písm. c).²⁰⁹

Na začátku 90denní lhůty proběhne tzv. zmrazení účtu osoby, aby s ním nikdo nemohl manipulovat, a zároveň začne intenzivní vyšetřování mj. i finančního zneužívání osoby.²¹⁰ Dotčené osoby

207 Viz § 47 odst. 3 The Adult Guardianship Act.

208 Viz § 47 ods. 1 The Adult Guardianship Act.

209 Viz § 51 The Adult Guardianship Act.

210 Což vysvětlovala vedoucí oddělení pro dospělé osoby s postižením, které je součástí Úřadu veřejného opatrovníka v Britské Kolumbii dne 22. 5. 2013 na Úřadu PGT ve Vancouveru.

jsou povinny poskytnout této instituci na vyžádání potřebné podklady. Pokud tak neučiní, může tuto povinnost stanovit soud. V této době je také jmění osoby s postižením spravováno jinou osobou, zejména Úřadem veřejného opatrovníka, který má pro tyto případy zneužívání (všech forem) zvláštní oddělení (Assessment and Investigation.)

Aplikace v ČR

Ačkoli český zákon takovýto postup nevyklučuje, podobná praxe zde není zavedena (mj. i vzhledem k neexistenci předmětného úřadu veřejného opatrovníka). Situaci lze přirovnat k době, kdy nebyla potřebná legislativa řešící problém domácího násilí. Ačkoli tehdy zákony nevyklučovaly určité postupy, tyto nebyly zavedené a nikdo je neaplikoval, a ochrana obětem domácího násilí nebyla poskytována. Až s novou úpravou, jak v rámci trestní legislativy, tak i civilní, došlo k významným změnám. Proto by i v oblasti práv osob se zdravotním postižením bylo vhodné zavést zvláštní řízení pracující s těmito postupy. Příkladem by mohlo být navržení vhodné úpravy nového předběžného opatření v zákoně o zvláštních řízeních soudních pro situaci, kdy je podezření na finanční zneužívání osoby či další úniky peněz a zároveň hrozí osobě závažná újma. Opatřením by bylo možné rozhodnout o tom, že opatrovník, jiný zástupce osoby nebo osoba, která takto fakticky jedná, byť nemá takové právní postavení, musí:

- a) přestat za osobu s postižením právně jednat, spravovat její jmění, disponovat s jakýmkoli jejími financemi,
- b) nekontaktovat, nestýkat se s osobou s postižením, nevstupovat do jejího bezprostředního okolí,
- c) plnit další povinnosti či omezení stanovená soudem,

a to až na dobu 90 dnů s možností prodloužení ve výjimečných případech. V období 90 dnů by byl pak správou jmění osoby s postižením pověřen vhodný kolizní opatrovník. Zároveň by probíhala důkladná kontrola jmění osoby a její předchozí správy. Z celého procesu by byly vyvozeny patřičné důsledky. Například možnost výměny opatrovníka, předávání předmětných výsledků šetření orgánům v trestním řízení či přestupkovém, případně i jinam. Samozřejmě by byly předány i novému opatrovníkovi či jinému zástupci osoby tak, aby mohl řádně hájit poškozené zájmy osoby.

Do českého právního řádu je třeba včlenit tento specifický institut ochrany osoby proti zejména finančnímu zneužívání ze strany opatrovníka.

5. Doporučení

Na závěr je vhodné doplnit stručná doporučení, kterým by měl stát vyhovět s cílem zlepšit a zefektivnit systém opatrovnictví a jeho alternativ v České republice. Jedná se o shrnutí nejvýznamnějších potřebných změn, zejména legislativních.

Nápomoc při rozhodování

Do právní úpravy nápomoci při rozhodování je třeba včlenit kontrolní prvky, neboť v současné době zákon žádné vyjma ad hoc soudní kontroly neřeší. Legislativa by měla přinést například tyto prvky kontroly a větší efektivity fungování nápomoci při rozhodování:

- Kontrola uzavírání dohody za přítomnosti svědka (či více svědků).
- Kontrola výkonu podpory (možnost žádat si informace, případně i dokumenty, které má podpůrce k dispozici, k nahlédnutí a pořízení si kopií) například za pomoci zavedení tzv. kontrolní osoby, pokud nebude její funkce vytvořena, pak jiným vhodným subjektem, případně stanovením maximální doby účinnosti smlouvy s možností prodloužení se souhlasem soudu.
- Povinnost podpůrce ohlašovat důležité skutečnosti soudu (vůle jedné strany ukončit smlouvu, vzniklý konflikt zájmů a jiné).
- Výslovně stanovit typické konflikty zájmu, včetně výjimek z těchto pravidel.

Zastoupení členem domácnosti

V rámci institutu zastoupení členem domácnosti je třeba vytvořit prvky kontroly, neboť v současné době institut umožňuje vysokou míru zneužití osob s postižením. Proto by zákonodárce měl zavést například tyto prvky kontroly a větší efektivitu fungování institutu:

- Kontrola uzavírání dohody za přítomnosti svědka (či více svědků).
- Kontrola procesu uzavření smlouvy a ověření podmínek smlouvy soudem.
- Kontrola procesu finančního hospodaření a realizace dalších pravomocí zástupce z členů domácnosti (možnost žádat si informace, žádat dokumenty k nahlédnutí a pořízení si kopií) například za pomoci zavedení tzv. kontrolní osoby, pokud nebude vytvořena, pak jiným vhodným subjektem. Zavedení minimální evidence o hospodaření s financemi.
- Povinnost zástupce ohlašovat důležité skutečnosti soudu (například vůle jedné strany ukončit smlouvu, vzniklý konflikt zájmů a jiné).
- Kontrola celkového fungování institutu (například stanovením maximální doby účinnosti smlouvy s možností prodloužení se souhlasem soudu, ale i kontrola ze strany např. kontrolní osoby, či jiného vhodného subjektu tím, že bude moci o samotě jednat se zastoupeným bez přítomnosti dalších osob).
- Umožnění volby náhradního zástupce.

Dále je třeba odstranit zbytečné a nefunkční překážky zamýšleného střetu pravomocí tak, jak je upravuje NOZ v § 54, tedy ve vztahu k opatrovníkovi a podpůrci. U podpůrce k němu totiž nemůže dojít vůbec (podpůrce právně nejedná) a pravomoci opatrovníka jsou vždy výslovně stanoveny soudem, který musí vzít v potaz existující institut zástupce a dle něj výkon opatrovnictví vhodně nastavit.

Opatrovník i bez omezení svéprávnosti

Právní úprava se musí vhodně doplnit a upravit tak, aby se mohla aplikovat i na případy osob s těžkým postižením, které nejsou soudu schopny podat návrh na ustanovení tohoto opatrovníka bez omezení svéprávnosti. Tyto osoby, respektive jejich rodiny, by tuto možnost jistě rády využily. Vhodným by bylo řešení i otázky nezbytnosti podání návrhu přímo osobou s postižením na ustanovení opatrovníka.

Ochrana před zneužíváním v oblasti majetku a financí

Vzhledem ke stávající praxi týkající se ochrany financí a majetku osoby pod opatrovnictvím či osoby mající jiného zástupce, která nedovede včas reagovat na situace ohrožení osoby s postižením závažnou újmou, je třeba zavést vhodný a rychlý mechanismus, který by tyto případy řešil. Stížnost na opatrovníka je jen těžce použitelná, zejména z důvodu časové prodlevy. Je vhodné zavést speciální civilní předběžné opatření umožňující, aby opatrovník či jiný zástupce:

- d) okamžitě přestal za osobu s postižením právně jednat, spravovat její jmění, disponovat s jakýmkoli jejími financemi
- e) nekontaktoval, nestýkal se s osobou s postižením, nevstupoval do jejího bezprostředního okolí
- f) plnil další povinnosti či omezení stanovená soudem,

a to až na dobu 90 dnů s možností prodloužení ve výjimečných případech. V období 90 dnů by byl správou jmění neprodleně pověřen kolizní opatrovník. V této době by byla provedena důkladná kontrola týkající se závažného ohrožení majetkových a finančních zájmů osoby s postižením. V případě zjištění pochybení by se vedlo řízení o odvolání opatrovníka či jiného zástupce stávajícího a jeho nahrazení novým. Ten by dostal k dispozici i výsledky zjištění soudu, aby mohl činit potřebné kroky pro ochranu práv zastoupené osoby. Pokud by soud naznal, že se jedná v daném případě o přestupek či trestný čin, byl by povinen předat informace příslušnému orgánu.

Opatrovnictví obecně

Je třeba zavést do zákona množství prvků přesně definujících pravomoci opatrovníka a výkon jeho funkce. Je třeba učinit doprovodná opatření ke změnám, například umožnit soukromým opatrovníkům možnost pojistit se. Dále je třeba zavést zásadní reformní prvky v systému opatrovnictví, ty jsou ale spojeny zejména se zavedením úřadu veřejného opatrovníka (viz níže).

Veřejné opatrovnictví

Zásadní změny ve veřejném opatrovnictví by měly zahrnout i vytvoření standardů pro profesionalizaci opatrovnictví. Kýženým stavem by bylo zřízení úřadu veřejného opatrovníka se všemi potřebnými funkcemi a znaky. Těmi by měly být:

- Funkce „prvního kontaktního místa“ pro opatrovníky a zájemce o řešení postavení osoby s postižením
- Funkce kontrolní – pravidelná kontrola zpráv opatrovníků, kontrola výkonu funkce opatrovníka a dalších alternativ k opatrovnictví,

- Funkce řešení stížností – projednávání stížností za pomoci prvků mediace, facilitace, možnost výměny opatrovníků
- Funkce informační – úřad by měl poskytovat potřebné informace o opatrovnictví a jeho alternativách, o řízeních s nimi spojenými atd. různým subjektům a různými formami (webové stránky, brožury, letáky)
- Funkce vzdělávací – nastavení systému vzdělávání jak veřejných, tak i soukromých opatrovníků
- Funkce metodická – nastavení systému metodické podpory opatrovníkům i dalším osobám
- Zároveň by se mělo dbát na finanční nezávislost, která by vedla i k transparentnosti systému

Opatrovnictví právnickou osobou

Je třeba vytvořit systém pro výkon opatrovnictví právnickými osobami. Nejen za pomoci právní regulace podmínek pro výkon této funkce danými subjekty, ale také zajištěním potřebného financování.

Opatrovnictví fyzickou osobou

Bylo by vhodné zavést systém umožňující registraci opatrovníků, kteří by na základě dobrovolnosti plnili svoji funkci a mohli by být ustanovováni soudem.

Bylo by vhodné zavést systém registrace fyzických (i právnických osob), které by mohly veřejné, respektive profesionální opatrovnictví vykonávat (podobně jako například dle zákona o sociálně-právní ochraně dětí).

6. Závěr

Tato analýza by měla být podkladem pro vhodné změny v systému opatrovnictví a jeho alternativ. K zásadní změně, tedy k přijetí nového občanského zákoníku, již došlo. Po mnoha desetiletích prakticky nijak neukotvené praxe se tak v České republice zásadně mění pohled na chápání svéprávnosti a opatrovnictví. Přesto je nutné provedení dalších změn a posílení právní úpravy vůbec.

Opatrovníci dříve často pracovali v systému „čistého“ zástupného rozhodování, sami určovali, co je nejlepším zájmem osob s postižením. V krajních případech vystupovali při jednání s osobami pod opatrovnictvím z pozice moci. Neexistovala žádná pravidla pro to, jak by měli zacházet s financemi, jak by měli být kontrolováni, stále není ani judikatura, která by pracovala s vymezením toho, co je zásah do osobnostních práv osoby pod opatrovnictvím a co řádný výkon funkce opatrovníka.

Legislativa se změnila, otázkou je, kdy se změní praxe. Může se totiž snadno stát, že zavedené postupy budou aplikovány i při výkladu nových norem. Naštěstí množství státních orgánů, organizací pracujících s osobami s postižením i dalších subjektů začalo své zaměstnance intenzivně školit, aby byli o nových právech a povinnostech dostatečně informováni.

K tomu, aby se situace zlepšila, je třeba nejen úpravy stávající legislativy a její doplnění, ale také zavedení funkčního systému opatrovnictví i jeho alternativ, včetně kvalitní kontroly. Nestačí tedy jen změna zákona, ale je třeba provedení všech dalších opatření na různých úrovních, například zajištění financování systému, vzdělávání, publicita tématu a množství dalších kroků, které umožní skutečné naplňování práv osob se zdravotním postižením.

7. Seznam pramenů

Právní předpisy

Zákony:

- občanský soudní řád, zákon č. 99/1963 Sb.
- (Nový) občanský zákoník, zákon č. 89/2012 Sb.
- občanský zákoník, zákon č. 40/1964 Sb.
- trestní zákoník, č. 40/2009 Sb.
- zákon o obcích, č. 128/2000 Sb.
- zákon o evidenci obyvatel, č. 133/2000 Sb.
- zákon o hlavním městě Praze, č. 131/2000 Sb.
- zákon o notářích a jejich činnosti (dále jen notářský řád), č. 358/1992 Sb.
- zákon o veřejném ochránci práv, č. 349/1999 Sb.
- zákon o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, č. 62/2003 Sb.
- zákon o volbách do Parlamentu ČR, č. 247/1995 Sb.
- zákon o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, č. 130/2000 Sb.
- zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, č. 491/2001 Sb.
- zákon o volbě prezidenta republiky, č. 272/2012 Sb.
- zákon o sociálně-právní ochraně dětí, č. 359/1999 Sb.
- zákon o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (dále jen zákon o zdravotních službách), č. 372/2011 Sb.
- zákon o zvláštních řízeních soudních, zákon č. 292/2013 Sb.

Další právní předpisy

- Vyhláška Ministerstva spravedlnosti ČR ze dne 23. prosince 1991, č. 37/1991, o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy

Mezinárodní dokumenty

- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.
- Doporučení č. R 99 (4) Výboru ministrů členským státům o zásadách právní ochrany dospělých nezpůsobilých osob.
- Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením, č. 10/2010 Sb. m. s.

Další

- Zákon o opatrovnictví (v době finalizace analýzy ve stádiu věcného záměru).

Zahraniční právní úprava:

- The Representation Agreement Act, RSBC 1996, kap. 405 (ve stavu ke dni 12. 6. 2013).
- The Adult Guardianship Act, RSBC 1996, část 6, (ve stavu ke dni 12. 6. 2013).

Odborná literatura:

- Dhanda, A. *Legal capacity in the Disability rights convention: Stranglehold of the past or lodestar for the future?* Syracuse J Intl Law Commerce 34 (2007).
- *From Exclusion to Equality. Realizing the Rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol*, United Nations, s. 89-90, dostupné na <http://www.un.org/disabilities/documents/toolaction/ipuhb.pdf>.
- Guernsey, K., Nicoli, M a Ninio, A., *Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Its Implementation and Relevance for the World Bank*, Světová banka 2007, str. 12, dostupné na <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Disability-DP/0712.pdf>.
- *Key Elements of a System for Supported Decision-Making*, Position Paper of Inclusion Europe, 2008, s. 1, dostupné na <http://www.inclusion-europe.org/documents/PositionPaperSupportedDecisionMakingEN.pdf>.
- KOCÍ, Miloš. *Institut svěřenského fondu v NOZ*, Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2014. ISSN 1210-6348.
- Marečková, J.: *Platná právní úprava a návrh nového občanského zákoníku ve světle čl. 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením*, Právní rozhledy, 3/2009, s. 86-94.
- Marečková, J., Matiaško, M. *Člověk s duševním postižením a jeho právní jednání (otázka opatrovnictví dospělých)*, Praha: Linde, 2010.
- Rittichová, B. *Komparativně-právní analýza zahraničních modelů náhradního a podporovaného rozhodování*, Praha, 2013.

Internet:

- <http://www.bulletin-advokacie.cz/trusty-v-rekodifikaci-soukromeho-prava?browser=mobi>.
- http://www.cak.cz/assets/komora/bulletin-advokacie/ba_1-2_2014_web.pdf.
- <http://www.epravo.cz/top/clanky/sverensky-fond-v-novem-obcanskem-zakoniku-84181.html>.
- <http://www.prkpartners.cz/rekodifikace/legislativni-novinky/288-sverensky-fond-jako-zpusob-spravy-majetku/>.
- <http://www.un.org/disabilities/>.
- <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>.

Soudní rozhodnutí:

- *Matter proti Slovensku*, stížnost č. 31534/96, rozhodnutí ze dne 5. 7. 1999.
- *Shtukaturov proti Ruské federaci*, stížnost č. 44009/05, rozhodnutí ze dne 27. 3. 2008.
- *Sýkora proti České republice*, stížnost č. 23419/07, rozhodnutí ze dne 22. 11. 2012.

8. Slovníček pojmů

Duševní porucha – Duševní porucha je právní pojem, který je definován v trestním zákoníku, č. 40/2009 Sb., v § 123, který stanoví, že se jí rozumí mimo duševní poruchy vyplývající z duševní nemoci i hluboká porucha vědomí, mentální retardace, těžká asociální porucha osobnosti nebo jiná těžká duševní nebo sexuální odchylka. Pro tuto analýzu jsou však podstatné ty duševní poruchy, které ovlivňují právní jednání osoby.

Obmyšlený (ze svěřenského fondu) – Osoba, která je oprávněna přijímat plnění ze svěřenského fondu (v jejíž prospěch je svěřenský fond zřízen).

Svéprávnost – Jedná se o způsobilost osoby nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem, tedy právně jednat.²¹¹ Plně svéprávnou se osoba stává zletilostí, tedy dovršením osmnáctého roku.²¹² Plně svéprávnosti se ale před nabytím zletilosti může nabýt i přiznáním svéprávnosti nebo uzavřením manželství.²¹³

Zůstavitel – Je to člověk, jehož smrtí vzniká dědické právo, tedy osoba, jejíž práva a závazky přecházejí po její smrti na dědice.

²¹¹ Viz § 15 odst. 2 NOZ.

²¹² Viz § 30 odst. 1 NOZ.

²¹³ Viz § 30 odst. 2 NOZ.

9. Přílohy

A. Vzor – dohoda o zastoupení členem domácnosti Dohoda o zastoupení členem domácnosti

Zástupce: (jméno, příjmení, datum narození, bydliště, poměr k zastoupenému)
Zastoupený: (jméno, příjmení, datum narození, bydliště)
Kontrolní osoba: (jméno, příjmení, datum narození, bydliště)

I.

Tuto dohodu uzavírají zástupce a zastoupený, kteří spolu žijí v jedné domácnosti. V rámci této dohody bude zástupce zastupovat zastoupeného v obvyklých záležitostech, dle životních poměrů zastoupeného. Bude se jednat o činnosti provádění plateb nájemného, včetně energií spojených s užíváním bytu, plateb za sociální služby, zdravotní služby, léky, jídlo a další činnosti. Tato dohoda se nevztahuje na udělování souhlasu k zásahu do duševní či tělesné integrity. Zástupce nesmí rozhodnout o umístění zastoupené osoby do pobytového zařízení sociálních služeb.

II. Uzavření dohody

Tato dohoda byla uzavřena za přítomnosti dvou svědků, kteří rozumějí způsobu komunikace zastoupeného a zároveň nejsou opatrovníkem osoby, navrhovaným zástupcem osoby, ani jinou osobou, která by z předmětného ujednání mohla mít zisk či jinou výhodu. Svědkem může být i kontrolní osoba. Řádné uzavření dohody stvrzují svým podpisem.

III. Práva a povinnosti stran

Zástupce se zavazuje být se zastoupeným v pravidelném osobním kontaktu. Zástupce vždy komunikuje se zastoupenou osobou tak, aby byla schopna pochopit předávané informace. Bude v maximální míře realizovat vůli zastoupené osoby, ledaže tomu lze rozumně odporovat.

Zástupce dbá o ochranu zájmů zastoupeného a naplňování jeho práv i o to, aby způsob jeho života nebyl v rozporu s jeho schopnostmi a aby, nelze-li tomu rozumně odporovat, odpovídal i jeho zvláštní představám a přáním.

Zástupce neprovede právní jednání bez vůle zastoupeného. Výslovný souhlas není třeba udělit v případě pravidelných plateb, které souvisí s chodem domácnosti, nebo pravidelných plateb za služby pečující o zastoupeného (ať již v oblasti zdravotnictví, léčiv, sociálních služeb či dalších služeb). Ani tyto však zástupce nesmí realizovat proti vůli zastoupeného.

Zástupce se zavazuje poskytovat zastoupenému podporu při rozhodování poskytnutím potřebných údajů, sdělením a vysvětlením, bude mu nápomocen radami.

Zástupce může nakládat s příjmy zastoupeného v rozsahu potřebném pro obstarávání obvyklých záležitostí dle životních poměrů zastoupeného. Zástupce je povinen vést evidenci o provedených právních jednáních za zastoupenou osobu. Zástupce je povinen mít vždy potřebné doklady v případě platby částky vyšší než 2 000 Kč, stejně tak i o příjmu takové částky.

Zástupce nesmí ohrožit zájmy zastoupeného nevhodným ovlivňováním, ani se na úkor zastoupeného bezdůvodně obohatit.

IV. Kontrolní osoba

Kontrolní osoba má právo kontrolovat výkon funkce zástupce. Má právo žádat o informace, žádat o předložení listin, zpřístupnění dalších dat i podání vysvětlení. Zástupce je povinen jí na její žádost vyhovět.

Kontrolní osoba má právo kdykoli mluvit o samotě se zastupovanou osobou. To mu musí zástupce umožnit. Kontrolní osoba má povinnost nahlásit příslušným orgánům zneužívání či zanedbávání zastoupené osoby, případně stížnost na zástupce. Stejně tak je povinna hlásit soudu konflikt zájmu zástupce a zastoupeného. Kontrolní osoba může podat návrh na předběžné opatření, je-li závažně ohrožen zájem zastupované osoby a hrozí-li jí újma.

Podpis této dohody kontrolní osobou může proběhnout i bez přítomnosti svědků.

V. Náhradní zástupce

Pro případ, že by zástupce nemohl či nechtěl svoji funkci již dále vykonávat, například z důvodu nemoci, smrti, dlouhodobé nezděstnosti, dlouhodobé nefunkčnosti či jiného důvodu, zastoupený navrhuje, aby se touto osobou stal/-a..... Na skutečnost, že zástupce má preferovanou osobu náhradního zástupce, je kontrolní osoba povinna upozornit soud.

VI. Ukončení smluvního vztahu

Zástupce, zastoupený i kontrolní osoba mají povinnost nahlásit soudu svůj záměr ukončit tento smluvní vztah. Pokud zastoupená osoba není schopna v dané situaci toto učinit, nesmí jí to být k tíži.

Smluvní vztah zaniká, když se zástupce vzdá své funkce. Tuto skutečnost musí sdělit jak zastoupené osobě, tak i kontrolní osobě. Do doby nabytí účinnosti ukončení smlouvy musí činit nezbytné úkony tak, aby nedošlo k poškození práv a zájmů zastupované osoby.

Stejně tak se smluvní vztah ukončuje, pokud zastupovaná osoba projeví vůli již dále nebýt zastupována. O tom musí zástupce a případně i kontrolní osoba neprodleně informovat soud. Do účinnosti ukončení vztahu činí potřebné úkony náhradní zástupce. Není-li to objektivně možné, činí zástupce pouze takové úkony, které jsou nezbytně třeba, aby nedošlo k závažné újmě na životě a zdraví osoby, případně i závažné a neodvratitelné újmě jmění zastoupené osoby.

VII. Doba trvání smlouvy a účinnost

Smlouva se uzavírá na dobu určitou, a to na dobu tří let. Smlouva nabývá účinnosti dnem schválení soudem. Dodatky ke smlouvě lze činit pouze písemně. K jejich účinnosti je třeba vždy schválení soudu.

Okamžik účinnosti ukončení smlouvy nastává jeden měsíc po doručení soudu informace o ukončení smluvního vztahu. Zástupce má povinnost ve lhůtě jednoho měsíce po nabytí účinnosti ukončení smluvního vztahu podat žádost o informace na příslušný orgán, zda došlo ke změně zápisu jeho funkce v systému evidence obyvatel. V případě, že se tak nestalo, informuje o této skutečnosti příslušný úřad a opatrovnícký soud.

V dne

.....
Zastoupená osoba

.....
Zástupce

.....
Svědék

.....
Svědék

.....
Kontrolní osoba

B. Vzor – dohoda o nápomoci při rozhodování

Dohoda o nápomoci při rozhodování

Podpůrce: (jméno, příjmení, datum narození, bydliště)
Podporovaný: (jméno, příjmení, datum narození, bydliště)
Kontrolní osoba: (jméno, příjmení, datum narození, bydliště)

I.

Tuto dohodu uzavírají podpůrce, podporovaný a kontrolní osoba. V rámci této dohody se zavazuje podpůrce podporovanému poskytovat službu nápomoci při rozhodování, a to tak, že bude s jeho souhlasem přítomen při jeho právních jednáních, že mu zajistí potřebné informace a že mu bude nápomocen radami. Podpůrce za podporovaného nikdy právně nejedná, ledaže by si strany smlouvy toto upravily jinak.

II. Uzavření dohody

Tato dohoda byla uzavřena za přítomnosti dvou svědků, kteří rozumějí způsobu komunikace podporovaného a zároveň nejsou osobami, které by z předmětného ujednání mohly mít zisk či jinou výhodu. Svědkem může být i kontrolní osoba. Řádné uzavření dohody stvrzují svým podpisem (na konci této smlouvy).

III. Další práva a povinnosti stran

Podpůrce se zavazuje na požádání podporovaného být přítomen při jeho právních jednáních či mu jinak poskytovat nápomoc při rozhodování. I bez požádání lze službu nápomoci poskytovat za souhlasu podporovaného, a to i konkludentního (tedy podporovaný nevyslovil souhlas, ale z chování podporovaného je zřejmé, že s poskytováním podpory souhlasí). Podpora nesmí být nikdy poskytována proti vůli podporovaného.

Podpůrce postupuje při plnění svých povinností v souladu s rozhodnutími a přáními, i ne přímo vyslovenými, podporovaného. Podpůrce se snaží podporovaného vždy informovat s ohledem na jeho postižení tak, aby informacím co nejlépe porozuměl a mohl se na základě nich rozhodnout. Je-li to možné, informuje podpůrce podporovaného i o alternativních řešeních věci.

Pokud podporovaný právně jedná v písemné formě, může podpůrce připojit svůj podpis vždy s uvedením své funkce, popřípadě i s údajem o podpoře, kterou podporovanému poskytl.

Podpůrce má právo namítat neplatnost právního jednání podporovaného.

Podpůrce se zavazuje být v kontaktu s podporovaným, za tím účelem mu předá svoje kontakty potřebné pro dohodu o poskytnutí konkrétní podpory.

Podpůrce nesmí ohrožit zájmy zastoupeného nevhodným ovlivňováním, ani se na úkor podporovaného bezdůvodně obohatit.

IV. Úhrada za službu

Nápomoc při rozhodování se poskytuje bezplatně, bez nároku na náklady s poskytováním služby spojené. Podporovaný je povinen podpůrci poskytnout úhradu za náklady spojené s poskytnutím služby pouze, pokud se na tom strany výslovně dohodnou a poskytnou-li k tomu kontrolní osoba svůj souhlas.

V. Kontrolní osoba

Kontrolní osoba má právo kontrolovat výkon funkce podpůrce. Má právo žádat o informace, žádat o předložení listin, pokud je má podpůrce v držení, zpřístupnění dalších dat i podání vysvětlení. Podpůrce je povinen ji vyhovět.

Kontrolní osoba má právo kdykoli mluvit o samotě s podporovanou osobou. V tom jí nesmí podpůrce nikdy bránit. Kontrolní osoba má povinnost nahlásit příslušným orgánům zneužívání či zanedbávání podporované osoby, případně podat na podpůrce stížnost na opatrovnický soud. Stejně tak je povinna hlásit tomuto soudu konflikt zájmu podpůrce a podporovaného. Kontrolní osoba může podat návrh na předběžné opatření, je-li závažně ohrožen zájem podporované osoby a hrozí-li jí újma.

Podpis této dohody kontrolní osobou může proběhnout bez přítomnosti svědků.

VI. Náhradní podpůrce

Pro případ, že by podpůrce nemohl či nechtěl svoji funkci již dále vykonávat, například z důvodu nemoci, smrti, dlouhodobé nezděstnosti, dlouhodobé nefunkčnosti či jiného důvodu, podporovaný navrhuje, aby se touto osobou stal/-a..... Na skutečnost, že podpůrce má preferovanou osobu náhradního podpůrce, je kontrolní osoba povinna upozornit opatrovnický soud v případě, že dojde k řešení toho, kdo by měl být novým podpůrcem, a kontrolní osoba se o této skutečnosti dozví.

VII. Ukončení smluvního vztahu

Podpůrce, podporovaný i kontrolní osoba mají povinnost nahlásit soudu svůj záměr ukončit tento smluvní vztah. Pokud podporovaná osoba není schopna v dané situaci toto učinit, nesmí jí to být k tíži.

Smluvní vztah zaniká, když se podpůrce vzdá své funkce. Tuto skutečnost musí sdělit jak podporované osobě, tak i kontrolní osobě. Do doby nabytí účinnosti ukončení smlouvy musí podpůrce poskytnout nezbytnou podporu tak, aby nedošlo k poškození práv a zájmů podporované osoby. Stejně tak se smluvní vztah ukončuje, pokud podporovaná osoba projeví vůli již dále nebyt podporována. O tom musí podpůrce a případně i kontrolní osoba, pokud tak podpůrce neučinil, neprodleně informovat soud.

Smluvní vztah zaniká také dnem, kdy nastane právní moc a vykonatelnost soudního rozhodnutí o odvolání podpůrce.

VIII. Doba trvání smlouvy a účinnost

Smlouva se uzavírá na dobu určitou, a to na dobu tří let. Smlouva nabývá účinnosti dnem schválení soudem. Dodatky ke smlouvě lze činit pouze písemně. K jejich účinnosti je třeba vždy schválení soudu.

Okamžik účinnosti ukončení smlouvy nastává jeden měsíc poté, co je soudu doručena informace o ukončení smluvního vztahu. Podpůrce má povinnost ve lhůtě jednoho měsíce po nabytí účinnosti ukončení smluvního vztahu podat žádost o informace na příslušný orgán, zda došlo ke změně zápisu jeho funkce v systému evidence obyvatel. V případě, že se tak nestalo, informuje o této skutečnosti neprodleně příslušný úřad a opatrovnický soud.

V dne

.....
Podporovaná osoba

.....
Podpůrce

.....
Svědék

.....
Svědék

.....
Kontrolní osoba