

Aktuální otázky svéprávnosti a opatrovnictví



Mgr. Barbora Rittichová

právníčka dlouhodobě se věnující vybraným aspektům práv osob se zdravotním postižením

Ministerstvo spravedlnosti se v současné době podílí na přípravě různých výstupů, které směřují k řešení otázek veřejného opatrovnictví. Mezi významné oblasti patří nepochybně tvorba legislativních návrhů, které na veřejné opatrovníky dopadají.

Aktuality z legislativního procesu

Ministerstvo spravedlnosti ve spolupráci s Ministerstvem vnitra a Ministerstvem práce a sociálních věcí připravilo návrh právní úpravy, včetně souvisejících opatření, jejichž cílem má být zvýšení kvality veřejného opatrovnictví. Zmíněný materiál, tzv. změnový zákon o veřejném opatrovnictví, byl však v průběhu přípravy rozčleněn na jednotlivá témata. Ta pak byla řešena změnou vybraných právních předpisů.

Již v době předchozí vlády¹ došlo k řešení financování výkonu veřejného opatrovnictví. Z původně několika variant, modelů možného způsobu financování, bylo vybráno řešení zajištění peněz prostřednictvím příspěvku na přenesenou působnost. Došlo tedy ke včlenění potřebných pravidel do zákona o státním rozpočtu, a to již na rok 2017. Při nastavování financování se vycházelo mj. z dotazování vůči obcím a analyzovány byly i zahraniční právní úpravy. Propoččet vychází z vytiženosti jednoho pracovního úvazku opatrovníka na 16 osob, kterým poskytuje veřejné opatrovnictví. Příspěvek byl stanoven ve výši 29 000 Kč na jeden rok. Jeho celková výše pak má být odvislá od počtu opatrovanců, kterým se zmíněná částka násobí. Bližší informace k financování jsou uvedeny na webu Ministerstva vnitra². K posílení financování však

¹ Bližší časové upřesnění je možno nalézt v rámci systému eklep či odok, např. zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSAABHEX81>.

² Více informací k veřejnému opatrovnictví, včetně jeho financování zde: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejne-opatrovnictvi.aspx>.

došlo i na úrovni krajské, neboť tyto úřady by měly obecním úřadům poskytovat metodickou podporu. Pro ministerstvo, které bude gestorem dané agendy, se počítá se zajištěním financování pro 8 nových systemizovaných míst.

Pokud jde o nezbytné vzdělávání veřejných opatrovníků, došlo k novelizaci vyhlášky Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zkoušce zvláštní odborné způsobilosti pro úředníky územních samosprávných celků³. Nově došlo k zařazení veřejného opatrovnictví do těch agend, k nimž je potřebné tuto zkoušku absolvovat. Gestorem této zkoušky je Ministerstvo práce a sociálních věcí. Realizace výuky a zkoušek již započala.

Kromě předávání informací o veřejném opatrovnictví z obecní úrovně až na úroveň ministerstva, které by mělo přispět ke zkvalitnění monitoringu systému veřejného opatrovnictví, by měly být hlavním tématem připravované právní úpravy řešení přenosu výkonu této funkce. Návrh, který změnu obsahuje, však není nový. Již v předchozím volebním období byl předložen Poslanecké sněmovně, a to jako návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím. Sněmovna však návrh již nestihla projednat. Informace o předmětném návrhu jsou dostupné jako informace o sněmovním tisku č. 992⁴.

Mezi další možné změny by mohla v budoucnu patřit též novelizace zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, ve znění pozdějších předpisů. Evidence obyvatel by mohla v budoucnu obsahovat také záznam o opatrovníkovi jmenovaném soudem. Vhodné by však rovněž mohlo být zavedení vazby mezi informací o opatrovníkovi a jeho opatrovanci, která nyní zavedena legislativně ani technicky není.

Z novel, které byly připraveny a jsou již účinné, lze připomenout i novelu zákona č. 282/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZŘS“). Jedním z pravidel, které dopadá na veřejné opatrovníky, je totiž nové znění ustanovení § 27, týkající se závaznosti výroku rozhodnutí o statusové věci. Nově se stanoví, že výrok pravomocného rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o statusové věci fyzické nebo právnické osoby, je závazný pro každého. V případě veřejného opatrovnictví tak zmíněné může dopadat na rozhodnutí o jmenování veřejného opatrovníka. Praktické usnadnění dokazování v řízení o omezení svéprávnosti by mělo přinést pravidlo uvedené v § 38 odst. 4 zmíněného zákona o tom, že již nebude nezbytně nutné vždy využívat znaleckého posudku, ale že ten bude moci být za splnění dalších podmínek nahrazen jiným důkazem. Zákon dále nově uvádí, že od znaleckého posudku, včetně výslechu znalce, je možné upustit a nahradit jej jiným důkazem, zejména písemnou zprávou ošetřujícího lékaře, pokud soud rozhoduje o prodloužení doby omezení svéprávnosti (tedy nikoli o „prvoomezení“) a je-li zjevné, že stav posuzovaného se oproti rozhodnutí o omezení svéprávnosti či poslednímu rozhodnutí o prodloužení nezměnil. Jiným důkazem v těchto případech může být

³ Jednalo o novelizaci vyhláškou č. 173/2017 Sb., ze dne 14. června 2017, s účinností ke dni 1. 7. 2017. Blíže např. zde: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-173>.

⁴ Sněmovní tisk 992 dostupný zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=992&CT1=0>.

zejména písemná zpráva ošetřujícího lékaře ve spojení s naposledy vypracovaným znaleckým posudkem; výslech znalce, který jej vypracoval, se v takovém případě nevyžaduje. Zákon pak již striktně neurčuje, který lékař by to měl být. Lze se domnívat, že toto pravidlo by v praxi mohlo zkrátit celkovou délku řízení o omezení svéprávnosti, jakož i ulehčit pociťovaný nekomfort osob se zdravotním postižením, které jsou v rámci řízení jinak znalcem posuzovány.

Další pravidlo, nově zavedené na základě potřeb praktiků, je ustanovení § 47a, které deklaruje, že o schválení právního jednání soud rozhoduje rozsudkem, nikoli usnesením. Spojení právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí by tak mělo prakticky napomoci řešení věci s třetí stranou. Novela reagovala taktéž na vzrůstající potřebu řešení postavení osob se zdravotním postižením v pozici rodiče nezletilého dítěte. Ustanovení § 468 uvádí, že pokud dochází k řešení svéprávnosti rodiče nezletilého dítěte, soud toto řízení spojí s řízením ve věcech péče soudu o nezletilé (výjimkou je případ, kdy by soud řízení o svéprávnosti zastavoval dle § 35 odst. 2). Příslušným soudem pro tyto případy bude soud příslušný o řízení o svéprávnosti. V rámci rozsudku, jímž se omezuje svéprávnost i v oblasti rodičovské odpovědnosti, soud musí uvést, v jakém rozsahu způsobilost rodiče omezil, nepostačuje-li vzhledem k zájmu dítěte mírnější a méně omezující opatření. Dochází zde tedy k deklaraci stejných pravidel, které jsou obecně zavedené pro řešení péče o děti. Zásah do rodičovských práv má být zásahem zcela krajním. Pozastavení výkonu rodičovské odpovědnosti v plném rozsahu nesmí být automatickým pravidlem. K tématu postavení rodiče s omezenou svéprávností by mělo Ministerstvo práce a sociálních věcí ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti připravovat v následující době stanovisko.

Aktuality z judikatury

Z činnosti našich význačných soudů lze poukázat na několik rozhodnutí, která mohou ovlivňovat postavení veřejného opatrovníka. U všech z nich je však potřeba upozornit na to, že se v tomto příspěvku jedná pouze o shrnutí daného rozhodnutí, respektive stanoviska, a vždy je nutné vycházet z jeho plného znění, které je uvedeno na webových stránkách příslušného soudu.

Mezi prvními lze připomenout rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3379/2011 ze dne 4. 1. 2017, v němž bylo deklarováno, že rozhodujícím faktorem pro určení místní příslušnosti veřejného opatrovníka je bydliště dle § 80 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“), nikoli trvalý pobyt vedený v rámci evidence obyvatel. Je tedy podstatné, kde má osoba místo, na němž se zdržuje s úmyslem žít tam s výhradou změny okolností trvale; takový úmysl může vyplývat z jeho prohlášení nebo z okolností případu. Nemá-li ovšem člověk takové bydliště, považuje se za něj místo, kde žije. Nelze-li takové místo zjistit, anebo lze-li je zjistit jen s neúměrnými obtížemi, považuje se za bydliště člověka místo, kde má majetek, popřípadě místo, kde měl bydliště naposledy.

V souvislosti s určováním místní příslušnosti je dále vhodné poukázat na případ, v rámci nějž Nejvyšší soud řešil situaci, kdy osoba s postižením měla důvěru k pracovníci úřadu, který nebyl úřadem příslušným dle jejího bydliště. Soud tedy řešil, zda dát při výběru veřejného opatrovníka přednost pravidlu o bydlišti, či zda je možné vzít v potaz vůli opatrovance. Výsledkem daného „sporů“ bylo rozhodnutí sp. zn. 30 Cdo 5171/2017 ze dne 29. 11. 2017, v němž Nejvyšší soud vyslovil, že určujícím faktorem pro výběr veřejného opatrovníka je bydliště, dle § 80 OZ, nikoli zájem opatrovance.

Pokud jde o práva opatrovance, lze poukázat na sjednocující stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 201/2015 ze dne 13. 4. 2016 týkající se zhlédnutí posuzované osoby soudem. V rámci daného výstupu Nejvyšší soud deklaroval, že zhlédnutí musí provést zásadně soudce, který o věci rozhoduje. Za mimořádných okolností je však přípustné i zhlédnutí jinou soudní osobou (asistentem soudce, vyšším soudním úředníkem). Nejvyšší soud k tomu uvedl: „Tak tomu může být například u osoby, o jejíž svéprávnosti bylo již dříve rozhodováno, která byla v minulosti soudcem zhlédnuta a v probíhajícím řízení se jedná o přezkum svéprávnosti za situace, kdy její zdravotní stav (se závažným dopadem do svéprávnosti), pro který již byla v minulosti omezena ve svéprávnosti, je podle současných lékařských poznatků takové povahy, že nelze očekávat jeho zlepšení (např. v důsledku demence různého typu, Alzheimerovy choroby, mentální retardace dané od narození či získané později, například jako následek úrazu, bez reálné možnosti zlepšení stavu apod.). Takový závěr o zdravotním stavu posuzovaného ovšem musí vyplývat např. z předchozího či prezentního znaleckého posudku, či být alespoň jednoznačně potvrzován důkladným lékařským vyšetřením (aktuální lékařskou zprávou), a nesmí být jakkoliv zpochybněn ostatními provedenými důkazy a ani samotnými poznatky ze zhlédnutí již provedeného jinou soudní osobou. Logicky naprosto nezbytným předpokladem vždy je, aby v takovém řízení k realizaci práva na spravedlivý proces a práva na respektování rodinného a soukromého života byla zásadně splněna měřítko obsažená v čl. 6, respektive čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, publikované sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb., aby skutkový stav byl spolehlivě zjištěn na základě řádného provedení odpovídajících důkazů a jejich zhodnocení a aby posuzovaná osoba byla v takovém řízení účinně zastoupena (obdobně srov. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech Ivinović proti Chorvatsku, č. 13006/13, rozsudek ze dne 18. 9. 2014, Lashin proti Rusku, č. 33117/02, rozsudek ze dne 22. 1. 2013, a Berková proti Slovensku, č. 67149/01, rozsudek ze dne 24. 3. 2009). Tento mimořádný postup soudu (zhlédnutí posuzovaného jinou soudní osobou) musí být v odůvodnění jeho rozhodnutí podrobně a důkladně odůvodněn, neboť jeho absence bude představovat vadu, pro kterou rozhodnutí nebude moci obstát.“

Vzhledem k realizaci voleb v roce 2018 lze připomenout také stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 23/2016, ze dne 15. 2. 2017, který se věnoval možnosti zásahu do aktivního i pasivního práva volit v rámci rozhodnutí soudu o svéprávnosti. V daném

stanovisku soud vyslovil, že v řízení o omezení svéprávnosti je soud oprávněn rozhodnout i o tom, zda se posuzovaná osoba omezuje ve svéprávnosti k výkonu volebního práva. Omezit posuzovanou osobu ve svéprávnosti k výkonu volebního práva lze jen výrokem soudního rozhodnutí (výslovně).

Jako poslední zajímavost z judikatury lze upozornit na rozhodnutí Nejvyššího soudu, které se týká opatrovnických rad. V rozhodnutí sp. zn. 30 Cdo 3648/2015 ze dne 21. 6. 2017 se soud zabýval mj. tím, kdo je oprávněn hlasovat o členech opatrovnické rady. Následně došel k závěru, že z hlasování o jejích členech není vyloučen ani opatrovník. Opatrovník tedy může fakticky ovlivnit to, kdo bude členem jeho kontrolního orgánu. V daném rozhodnutí byla věnována pozornost také tomu, kterou situaci lze ještě považovat za konflikt zájmu, pro který není možné být členem opatrovnické rady. Ve zmíněném případě byla členkou rady zvolena vdova po synovi opatrovanky. Její vztah s opatrovankou byl dobrý, ale nebyla vyřešena půjčka, kterou opatrovanka a její manžel poskytli synovi. Tato půjčka nebyla uplatněna v dědickém řízení po synovi opatrovanky. Nejvyšší soud tedy poukázal na to, že se v tomto případě jedná o konflikt zájmů.

Další aktuality

Z činnosti Ministerstva spravedlnosti je možné upozornit na to, že v rámci vydání instrukce č. 4/2017 ze dne 23. 10. 2017, č. j. 12/2017-OJD-ORG/36, o soudních písemnostech, byl v rámci přílohy k tomuto předpisu, obsahující vzory dle zákona o zvláštních řízeních soudních, vložen nový vzor tzv. listiny opatrovníka. Nový vzor byl vytvořen zvláště pro případy přechodu opatrovnictví při smrti opatrovníka z řad fyzických osob na opatrovníka veřejného. K tomuto přechodu dochází ze zákona, nikoli soudním rozhodnutím, jak stanoví § 468 OZ. Vzhledem k potřebě opatrovníka se vhodným způsobem legitimovat, došlo k zařazení vzoru pro tuto příležitost, a to jako vzoru č. 58 – listina veřejného opatrovníka. Ačkoliv opatrovnický soud nemá výslovně stanovenou povinnost vydat tuto listinu, může dle § 48 ZŘS učinit vhodná opatření, a to v rámci dohledu nad tím, zda opatrovník plní řádně své povinnosti. Lze se domnívat, že je-li řádný výkon těchto ohrožen z důvodu, že opatrovník má problémy se svojí identifikací jako zástupce osoby s postižením, může soud přistoupit k tomu, že osvědčí skutečnost, že daná obec je skutečně veřejným opatrovníkem, na nějž přešlo opatrovnictví dle § 468 OZ. Je pak možné upozornit na to, že příslušná instrukce nabyla účinnosti dne 1. 1. 2018, a že o této byli na velké konferenci opatrovnického soudnictví v lednu letošního roku informováni soudci zabývající se touto agendou.

Z dalších aktualit lze zmínit, že v rámci justice byla zvláštní pozornost věnována tematice svéprávnosti a opatrovnictví na semináři realizovaném Justiční akademií v červnu 2018. Nešlo však o jedinou akci s danou tematikou, Ministerstvo spravedlnosti bude mimo výše uvedeného rozšiřovat svůj dosavadní monitoring nad tematikou svéprávnosti, opatrovnictví a méně omezujících alternativ vyplývajících z činnosti soudů a bude i nadále poskytovat nezbytnou součinnost pro to, aby systém veřejného opatrovnictví byl nastaven efektivně a mohl plnit co nejlépe svoji funkci.