

## Analýza oblasti právní způsobilosti a opatrovnictví uživatelů sociálních služeb z hlediska transformace sociálních služeb

**Klient** Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR

**Zakázka** Národní centrum podpory transformace sociálních služeb

**Aktivita** 5.6. Zpracování analýzy problematiky opatrovnictví a oblastí ústavní a ochranné výchovy



**PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST**  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

## **Analýza oblasti právní způsobilosti a opatrovnictví uživatelů sociálních služeb z hlediska transformace sociálních služeb**

Vydalo: Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky, Na Poříčnickém právu 1, 128 00 Praha 2  
[www.mpsv.cz/cs/7058](http://www.mpsv.cz/cs/7058)

Publikace byla vytvořena Národním centrem podpory transformace sociálních služeb v rámci projektu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR Podpora transformace sociálních služeb. Činnost Národního centra podpory transformace sociálních služeb zajistila firma 3P Consulting, s.r.o. Publikaci zpracoval subdodavatel zakázky Quip – Společnost pro změnu.

Autoři:

Dana Kořínková ve spolupráci s Janem Strnadem, Milenou Johnovou, Davidem Kocmanem a Radkou Čebišovou

Oponenti: Zuzana Durajová, Marie Lukasová

1. vydání, Praha 2013

## Obsah

<b>1 Úvod</b>	<b>6</b>
1.1 Terminologické poznámky .....	6
<b>2 Statistické údaje .....</b>	<b>8</b>
2.1 Shrnutí.....	10
<b>3 Člověk s duševním postižením a právní úkony .....</b>	<b>11</b>
3.1 Přechod od modelu péče k modelu podpory .....	11
3.2 Význam právní způsobilosti v životě člověka.....	11
3.3 Co potřebuje člověk s postižením pro realizaci právní způsobilosti .....	12
3.4 Sociální služby a způsobilost k právním úkonům .....	12
3.5 Shrnutí.....	13
<b>4 Platná právní úprava a praxe rozhodování týkající se způsobilosti k právním úkonům uživatelů sociálních služeb.....</b>	<b>14</b>
4.1 Občanský zákoník v platném znění .....	14
4.1.1 Právní úprava .....	14
4.1.2 Praxe na základě dosavadního občanského zákoníku .....	14
4.2 Úmluva o právech osob se zdravotním postižením .....	15
4.2.1 Koncept postižení v Úmluvě .....	15
4.2.2 Základní zásady Úmluvy .....	15
4.2.3 Obecné závazky České republiky vyplývající z Úmluvy.....	15
4.2.4 Univerzální design a dostupnost technologií.....	16
4.2.5 Přiměřená úprava .....	16
4.2.6 Povinnost konzultovat opatření s lidmi s postižením a jejich organizacemi .....	16
4.2.7 Zvyšování povědomí ve společnosti o problematice postižení .....	16
4.2.8 Přístupnost prostředí .....	16
4.2.9 Právo na nezávislý způsob života .....	17
4.2.10 Přístup k informacím a komunikace .....	17
4.2.11 Vzdělávání a lidé s postižením .....	18
4.2.12 Získání a udržení samostatnosti.....	18
4.2.13 Práce a zaměstnávání .....	18
4.2.14 Ochrana zdraví .....	19
4.2.15 Volební právo.....	19
4.2.16 Životní úroveň lidí s postižením .....	20
4.2.17 Volný čas, rekreace, účast na kulturním životě .....	20
4.2.18 Právní způsobilost v Úmluvě .....	20
4.2.19 Ochrana osobní integrity .....	21
4.2.20 Ochrana před dalšími zásahy do osobní integrity .....	21
4.3 Nálezy Ústavního soudu ČR.....	22
4.3.1 Úloha Ústavního soudu ČR.....	22
4.3.2 Nálezy Ústavního soudu ČR k problematice právní způsobilosti .....	22
4.3.3 Právo na lidskou důstojnost a právní osobnost tvoří podstatu „lidství“ .....	22
4.3.4 Řízení o způsobilosti k právním úkonům ve světle základních práv .....	23
4.3.5 Pravidlo proporcionality .....	23
4.4 Další dokumenty k právní způsobilosti lidí s postižením.....	24
4.4.1 Doporučení Rady Evropy .....	24
4.4.2 Dokumenty EU.....	25
4.4.3 Dokumenty České republiky .....	25
4.4.4 Úprava právní způsobilosti v Německu .....	26
4.4.5 Dohody o reprezentaci v Britské Kolumbii.....	26
4.5 Shrnutí.....	28

<b>5 Právní způsobilost v návrhu nového občanského zákoníku</b> .....	<b>29</b>
5.1 Obecně k nové právní úpravě .....	29
5.2 Předběžné prohlášení .....	29
5.3 Nápomoc při rozhodování .....	30
5.3.1 Souvislosti a pozadí institutu nápomoci při rozhodování.....	30
5.3.2 Právní úprava .....	30
5.4 Zastoupení členem domácnosti .....	31
5.4.1 Povaha zastoupení členem domácnosti.....	31
5.4.2 Vznik a zánik zastoupení .....	31
5.4.3 Obsah zastoupení a jednání zástupců .....	31
5.5 Zbavení svéprávnosti .....	32
5.6 Omezení svéprávnosti .....	32
5.6.1 Zásah do svéprávnosti jako krajní řešení .....	32
5.6.2 Omezení svéprávnosti v zájmu člověka .....	32
5.6.3 Komunikace soudu s člověkem s postižením.....	33
5.6.4 Rozsah omezení svéprávnosti .....	33
5.6.5 Omezení svéprávnosti na dobu určitou .....	33
5.6.6 Platnost jednání člověka s omezenou svéprávností .....	34
5.6.7 Změna dopadů omezení svéprávnosti na další oblasti života.....	34
5.7 Opatrovnictví .....	34
5.7.1 Pojetí opatrovnictví v návrhu občanského zákoníku .....	34
5.7.2 Ustanovení opatrovníka při řízení o omezení způsobilosti.....	35
5.7.3 Ustanovení opatrovníka bez omezení způsobilosti .....	35
5.7.4 Postup soudu při ustanovení opatrovníka .....	35
5.7.5 Kdo může být ustanoven opatrovníkem .....	35
5.7.6 Způsobilost k výkonu opatrovnictví a střet zájmů .....	36
5.7.7 Výkon opatrovnictví .....	36
5.7.8 Jmenování více opatrovníků jednomu člověku .....	37
5.7.9 Odměna za opatrovnictví.....	37
5.7.10 Pojištění opatrovníka .....	37
5.7.11 Překročení oprávnění k zastupování .....	37
5.7.12 Zánik opatrovnictví.....	38
5.7.13 Oblasti, ve kterých opatrovník vůbec nemůže jednat.....	38
5.7.14 Rozhodování o osobním stavu opatrovance .....	38
5.7.15 Správa majetku opatrovance .....	38
5.7.16 Opatrovnická rada .....	39
5.8 Shrnutí.....	41
<b>6 Případové studie</b> .....	<b>42</b>
6.1 Příklad č. 1: pan Jaromír .....	42
6.1.1 Závěr: Porušení práv uživatele nadměrným omezením právní způsobilosti.....	42
6.1.2 Důsledek pro člověka s postižením .....	43
6.1.3 Důsledek pro poskytovatele sociální služby .....	43
6.1.4 Možnosti řešení situace podle nové právní úpravy .....	43
6.2 Příklad č. 2: paní Alžběta .....	43
6.2.1 Závěr: Porušení procesních práv uživatelky při řízení o způsobilosti k právním úkonům.....	44
6.2.2 Důsledek pro člověka s postižením .....	45
6.2.3 Důsledek pro poskytovatele sociální služby .....	45
6.2.4 Možnosti řešení situace podle nové právní úpravy .....	45
6.3 Příklad č. 3: pan Prokop .....	46
6.3.1 Závěr: Jednáním opatrovníka jsou porušována práva opatrovance .....	46
6.3.2 Důsledek pro uživatele .....	47
6.3.3 Důsledek pro poskytovatele sociální služby .....	47

6.4 Příklad č. 4: paní Jarmila.....	48
6.4.1 Možnosti řešení situace podle nové právní úpravy .....	49
6.4.2 Závěr: Výkon opatrovnictví je překážkou pro řádné poskytování sociální služby a proces transformace sociálních služeb .....	49
6.4.3 Důsledek pro uživatele .....	50
6.4.4 Důsledek pro poskytovatele sociální služby .....	51
6.5 Zobecnění zkušeností z praxe .....	51
6.6 Shrnutí.....	52
<b>7 Právní způsobilost v podmínkách transformace sociálních služeb.....</b>	<b>53</b>
7.1 Právní rámec v oblasti občanského práva .....	53
7.2 Právní rámec v oblasti sociálních služeb .....	53
7.3 Doporučená praxe v rámci současné právní úpravy .....	53
7.3.1 Právní důvody pro zachování způsobilosti k právním úkonům .....	54
7.3.2 Podpora – hlavní nástroj ochrany práv a zájmů při právních úkonech .....	54
7.3.3 Neplatnost právního úkonu učiněného v duševní poruše .....	55
7.3.4 Trestněprávní a občanskoprávní odpovědnost člověka omezeného/zbaveného způsobilosti k právním úkonům .....	55
7.3.5 Otázka odůvodněnosti omezování způsobilosti k právním úkonům .....	56
7.3.6 Otázka odůvodněnosti zbavování způsobilosti k právním úkonům.....	56
7.3.7 Využití § 29 občanského zákoníku .....	57
7.4 Shrnutí.....	67
<b>8 Závěr a návrh systémových kroků .....</b>	<b>69</b>
8.1 Nelegislativní opatření.....	<b>Chyba! Záložka není definována.</b>
8.1.1 Upravit obsah sociální práce .....	70
8.1.2 Připravit a šířit metodiku pro budování a posilování sítí přirozené podpory.....	70
8.1.3 Povědomí společnosti.....	70
8.1.4 Proškolení odborníků v oblasti právní způsobilosti .....	71
8.1.5 Používání alternativních prostředků a formátů komunikace .....	71
8.2 Legislativní opatření .....	<b>Chyba! Záložka není definována.</b>
8.2.1 Změny a dopracování právní úpravy v oblasti právní způsobilosti.....	71
8.3 Shrnutí.....	74
<b>9 Citovaná literatura .....</b>	<b>75</b>
<b>10 Hlavní právní předpisy a další dokumenty.....</b>	<b>75</b>
<b>11 Soudní rozhodnutí .....</b>	<b>76</b>

# 1 Úvod

Právní způsobilost je nedílnou součástí osobní integrity člověka. To platí stejně, nebo tím spíše, pro člověka s postižením. Tato analýza se zaměřuje na problematiku způsobilosti k právním úkonům uživatelů sociálních služeb, zejména služeb ústavních, které se nacházejí v procesu transformace směrem k individualizovaným službám poskytovaným v domácím prostředí. Analýza shrnuje informace o situaci lidí s duševním postižením, jejich skutečných potřebách a o dopadech opatření v oblasti právní způsobilosti a opatrovnictví na jejich život a také na poskytování sociálních služeb. Tyto jevy jsou ilustrovány na několika případových studiích. Podrobný popis konkrétních případů by měl přispět k lepšímu porozumění a pochopení obecných jevů, se kterými se v každodenní praxi opakovaně setkávají autoři analýzy i poskytovatelé sociálních služeb. Jména osob vystupujících v uvedených případech jsou změněna, a některé konkrétní údaje vynechány, z důvodu zachování anonymity.

Analýza poskytuje přehled a rozbor právní úpravy, judikatury a praxe, která se vztahuje k tématu právní způsobilosti lidí s duševním postižením – uživatelů sociálních služeb. Předmětem rozboru je dosavadní právní úprava založená na současném občanském zákoníku (č. 40/1964 Sb.), Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (č. 10/2010 Sb. m. s., dále jen Úmluva), zákon o sociálních službách (č. 108/2006 Sb.) a právní úprava v novém občanském zákoníku (č. 89/2012 Sb.), která nabude účinnosti od 1. ledna 2014. Věnuje se dopadu právní úpravy v oblasti právní způsobilosti na praxi sociálních služeb a proces jejich transformace. Doporučuje postupy, jak řešit otázky právní způsobilosti uživatelů sociálních služeb nyní, v době současné platnosti starého občanského zákoníku a Úmluvy, i v novém právním prostředí v období po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku.

Praktické postupy pro řešení právní způsobilosti v individuálních případech uživatelů sociálních služeb soudní cestou v rámci platné právní úpravy poskytuje dokument Právní postavení uživatelů v procesu transformace sociálních služeb<sup>1</sup>. Opatrovníkům a dalším osobám poskytujícím podporu při rozhodování lidem s postižením je určena příručka Dobrá praxe opatrovnictví a poskytování podpory při právních úkonech a při rozhodování, která navazuje na tuto analýzu. Svým adresátům přibližuje problematiku právní způsobilosti v nové právní úpravě, poskytuje podrobnější vysvětlení společenských konceptů, na nichž je nová právní úprava založena, a nabízí praktické nástroje a postupy pro poskytování podpory při rozhodování v souladu s novou právní úpravou.

V tomto dokumentu se problematikou právní způsobilosti zabýváme z hlediska systému – jaké obecné postupy lze aplikovat v rámci stávajícího systému a jaká systémová opatření by bylo vhodné přijmout v rovině organizační i legislativní.

## 1.1 Terminologické poznámky

Paradigmatická změna posledních desetiletí spočívá v posunu od medicínského k sociálnímu modelu přístupu k osobám s postižením, od kterého se odvíjí i primárně lidskoprávní chápání otázky jejich ochrany. S ohledem na to užíváme termín *postižení* namísto ustáleného (byť normativně řádně nevymezeného) výrazu *zdravotní postižení*, který evokuje právě medicínský přístup. Užívaný výraz je navíc konformní s originálním zněním relevantních závazných i nezávazných dokumentů mezinárodního práva.

Pojmem *duševní postižení*<sup>2</sup> zde máme na mysli situace, kdy schopnost člověka činit rozhodnutí (čili *duševní způsobilost*, *mental capacity*, jako *faktická schopnost přijmout dané rozhodnutí*) je snížena

<sup>1</sup> DURAJOVÁ, Zuzana; RITTICHOVÁ, Barbora. 2011. *Právní postavení uživatelů sociálních služeb*. Brno: Liga lidských práv, 2011

<sup>2</sup> K vymezení pojmů srovnej MAREČKOVÁ, Jana; MATIAŠKO, Maroš. *Člověk s duševním postižením a jeho právní jednání*. Praha: Linde, 2008, str. 25 a níže

v důsledku postižení nebo z jiných příčin. Jedná se nejčastěji o potíže v učení (neboli mentální postižení), duševní onemocnění, demence, stavy po úrazu mozku či mozkové příhodě, stavy v důsledku dlouhodobého zneužívání omamných látek apod. Tyto situace a stavy lze pak v rámci pozitivněprávní úpravy podřadit pod užívaný pojem *duševní porucha*. Ten je však termínem čistě právním, jehož přesné vymezení je vždy podmíněno účelem konkrétní úpravy a často bývá ponecháno až interpretační praxi. Koncept duševního postižení je širší než u duševní poruchy a navíc mnohem lépe reflektuje sociální aspekt, tedy vznik postižení jako důsledek interakce s bariérami v prostředí.

Pro anglický výraz *supported decision-making* je zde používán český ekvivalent *rozhodování s podporou*, nikoli termín *podporované rozhodování*, který se do určité míry vžil, ale není z jazykového hlediska správný. Pro pomoc poskytovanou při rozhodování je používán termín *podpora* (např. podpora při rozhodování). Slovo podpora zdůrazňuje rozhodující roli člověka a jeho okolí.

Místo termínu *mentální retardace*, který nabyl během používání pejorativní smysl, používáme termín *potíže v učení (learning difficulties)*.

## 2 Statistické údaje

Vzhledem k výrazně rozdílným přístupům a právním nástrojům užívaným k řešení situace lidí se sníženou schopností se rozhodovat není dost dobře možné vytvořit statisticky nezavádějící přehled a srovnání situace v jednotlivých evropských zemích.

Relevantním příkladem může být Maďarsko, jehož systém je obdobný českému a má srovnatelný počet obyvatel. Zde je v současné době 57.337 osob, do jejichž způsobilosti k právním úkonům bylo zasaženo, z toho pak podle dostupných informací v 32.658 případech omezením a v 22.024 zbavením způsobilosti k právním úkonům. U 2.655 osob nejsou údaje o rozsahu omezení způsobilosti.<sup>3</sup>

Naproti tomu například systém Německa již zásahy do způsobilosti k právním úkonům neumožňuje a potřebná ochrana je poskytována s využitím opatrovnictví s různým rozsahem kompetencí.

Vzájemné porovnávání počtu rozhodnutí pak postrádá své opodstatnění v situaci, kdy jsou jak samotná Evropská unie, tak většina jejích členských států individuálně vázány ustanoveními Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, jmenovitě pak jejího článku 12.

Situaci v České republice ilustruje následující graf.



Tento graf dokládá jeden z hlavních problémů rozhodovací praxe soudů v oblasti způsobilosti k právním úkonům. Ze srovnání je zřejmé, že rozhodnutí o zbavení způsobilosti k právním úkonům téměř pětinasobně převládají nad rozhodnutími o omezení způsobilosti k právním úkonům. Ve smyslu § 10 odst. 1 občanského zákoníku je nutnou (ovšem nikoliv postačující) podmínkou zbavení způsobilosti trvalou duševní poruchou způsobená neschopnost činit jakékoliv právní úkony (100 % omezení duševních schopností člověka činit právní úkony). Jde tak o situaci zcela mezní. Zatímco omezení způsobilosti k právním úkonům by mělo pokrývat celou škálu všech ostatních možných rozsahů omezení duševních schopností člověka (hrubě řečeno 1 % – 99 % omezení duševních schopností).

<sup>3</sup> Údaje poskytnuté MDAC s odvoláním na statistiky maďarského národního soudního úřadu



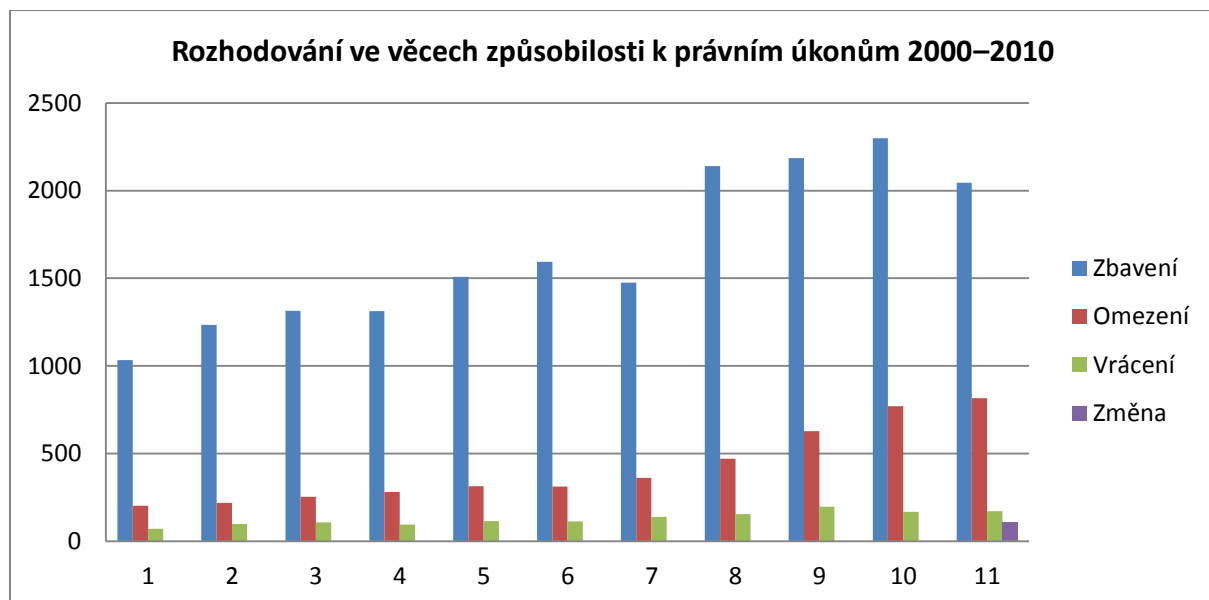
V případě, že člověk zbavený způsobilosti k právním úkonům je s to činit alespoň některé právní úkony, byť i nepatrného rozsahu, není splněna podmínka pro zbavení způsobilosti a takové rozhodnutí se dostává do rozporu s právem. Tato situace je přitom zcela běžná a zejména u uživatelů pobytových sociálních služeb dobře identifikovatelná a dokladovatelná.

Příkladem mohou být dvě typická zařízení ve Středočeském kraji zapojená do projektu Zvýšení kvality života jako cíl (Strnad & Kořínková, 2011). V prvním (domov se zvláštním režimem) bylo z celkového počtu 110 uživatelů 93 bez plné způsobilosti k právním úkonům, z toho 66 zbavených a 27 omezených ve způsobilosti k právním úkonům. Ve druhém (domov pro osoby s postižením) pak z 94 uživatelů služeb bylo 65 zbavených a 11 omezených ve způsobilosti k právním úkonům. Lidé žijící v těchto ústavech a zbavení způsobilosti však zcela běžně vykonávali řadu právních úkonů samostatně či s podporou (praktická zkušenost realizátorů projektu). U většiny zbavení způsobilosti k právním úkonům zde nebyla splněna zákonná podmínka: člověk není schopen činit vůbec žádné právní úkony.

Zajímavý pohled skýtá vývoj v rozhodovací praxi, který lze nejlépe ilustrovat na srovnání údajů z let 2000–2010. Data poskytl Ministerstvo spravedlnosti ČR.

Tabulka 1: Vývoj rozhodování ve věcech způsobilosti k právním úkonům v letech 2000–2010											
ROK	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Rozhodnutí o způsobilosti:</b>											
Zbavení	1034	1234	1314	1312	1508	1594	1475	2139	2186	2298	2045
Omezení	203	220	254	281	314	312	362	472	628	770	816
Vrácení	71	98	108	95	115	113	139	156	197	169	172
Změna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	110

V grafickém znázornění těchto dat lze snáze pozorovat trendy v rozhodování.



Z grafu je dobře patrné, že **nepříjemný poměr počtu rozhodnutí o zbavení a omezení způsobilosti** v celkovém počtu rozhodnutí se i u nově přijímaných rozhodnutí mění jen velmi zvolna a významnější zlom nalezneme jen mezi lety 2009 a 2010. V tomto období se dosavadní poměr 4:1 posunul zhruba na 3:1. Vzhledem k tomu, že novější údaje nejsou zatím k dispozici, lze se pouze

dohadovat, jedná-li se o výkyv, či o významnější změnu trendu (k obdobnému snížení počtu rozhodnutí o zbavení došlo již mezi lety 2005 a 2006, následoval však jejich výrazný opětovný nárůst).

Na vývoji je rovněž dobře patrný **setrvalý nárůst** celkového počtu ročně přijímaných rozhodnutí o zásahu do způsobilosti, který se během sledovaného období zdvojnásobil.

Výrazně menší pohyb můžeme pozorovat v počtu rozhodnutí o vrácení způsobilosti k právním úkonům a zcela minimální je pak počet rozhodnutí o změně rozsahu omezení. Tento ukazatel je navíc sledován až ve statistice za rok 2010 a chybí tak možnost srovnání s předcházejícími lety. Není ovšem žádný důvod se domnívat, že by zde existovala odchylka od ostatních popsanych trendů.

Nízký počet rozhodnutí o změně či vrácení způsobilosti k právním úkonům napovídá o **rigiditě** tohoto opatření. Ilustrativní čísla v tomto směru nabízí opět zpráva z projektu *Kvalita života jako cíl*: průměrné stáří účinných rozhodnutí o způsobilosti ve věcech uživatelů služeb spolupracujících pobytových zařízení činilo v DOZP 33 let, v DsZR dokonce 44 let. (Strnad & Kořínková, 2011)

Duševní způsobilost člověka, i člověka s duševním postižením, je proměnlivá. Vlivem okolností se v čase mění. Lidé získávají či ztrácejí dovednosti, nacházejí se v období klidu, rozrušení či ataky duševního onemocnění. Opatření, které má povahu rozsudku soudu, je výsledkem relativně složitého formalizovaného postupu a vzhledem k této povaze může být jen stěží dostatečně flexibilní v reakci na skutečnou a aktuální situaci a potřebu člověka, tak aby v kterýkoliv okamžik splňovalo požadavky na jeho ochranu a zároveň neomezovalo jeho ústavní práva. Omezení flexibility je imanentní – je dáno už tím, že k jakékoliv změně obsahu rozhodnutí je potřeba, aby proběhlo kompletní nové soudní řízení, takže *reakční doba* je vždy přinejmenším v řádu měsíců, často i let. U zásahu do základních práv, kterým omezení způsobilosti vždy je, pak pochopitelně nelze uvažovat o tom, že by měl případně rozhodovat jiný orgán než nezávislý soud. Je proto třeba považovat nutnost intervence soudu až za krajní řešení tam, kde nelze odpovídající míru ochrany zajistit jinými prostředky. I z tohoto důvodu jsou vhodnější méně formální opatření, než je rozhodnutí soudu, založená především na využití kvalitní podpory – dohoda o nápomoci, zastoupení členem domácnosti, nebo řešení užívaná v zahraničí – dohoda o reprezentaci či opatrovnictví bez omezování způsobilosti.

## 2.1 Shrnutí

1. Ze statistik je zřejmé, že počet omezení způsobilosti k právním úkonům neustále roste. Počet zbavení způsobilosti k právním úkonům v roce 2010 mírně klesl. **Právní úprava daná Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením (zejm. čl. 12 garantující lidem s postižením plnou právní způsobilost ve všech oblastech života) se projevila v rozhodovací praxi soudů jen minimálně.** Šlo však o první rok její vnitrostátní závaznosti. Bude zajímavé, jaký bude vývoj rozhodování o způsobilosti k právním úkonům na základě dat z roku 2011.
2. Počty rozhodnutí soudů o zbavení způsobilosti k právním úkonům jsou ve výrazném nepoměru vůči rozhodnutím o omezení způsobilosti k právním úkonům. **Rozhodnutí o zbavení způsobilosti k právním úkonům nejsou vždy založena na zákonné podmínce, že člověk není vůbec schopen činit právní úkony.**
3. Vzhledem k velmi malému počtu soudních rozhodnutí o změně v omezení či zbavení způsobilosti k právním úkonům rozsah omezení není pravděpodobně flexibilně upravován v návaznosti na měnící se situaci lidí. **Opatření, které má povahu rozsudku soudu, není (a nemůže být) dostatečně flexibilní v reakci na skutečnou aktuální situaci a potřebu člověka, tak aby splňovalo požadavky na jeho ochranu a zároveň neomezovalo jeho ústavní práva.**

## 3 Člověk s duševním postižením a právní úkony

### 3.1 Přejchod od modelu péče k modelu podpory<sup>4</sup>

Poslední desetiletí přinesla velký posun v pohledu na problematiku postižení. V některých vyspělých zemích se již několik desítek let uplatňuje v praxi *model podpory a sociálního začlenění* lidí s postižením, který nahradil předchozí tzv. *pečovatelský model*. Řada zemí je v současnosti ve fázi postupného přechodu z pečovatelského modelu na model podpory. Přijímají se nové právní úpravy, zavádějí se změny v praxi sociálních služeb i zastupování při právních úkonech, probíhá testování nových modelů a metod, které mnohem citlivěji reagují na skutečné potřeby lidí s postižením, aniž by je zároveň omezovaly. Tento proces probíhá v současné době i v České republice.

Stručně lze říci, že pro starý pečovatelský model je typické poskytování služeb lidem s duševním postižením v ústavních zařízeních. Tito lidé byli zároveň soudem zbavováni či omezováni v právní způsobilosti, právní úkony za ně činil soudem ustanovený opatrovník. Tyto dvě skutečnosti (život v ústavu a omezení ve způsobilosti k právním úkonům) vedly k vyčlenění lidí s duševním postižením ze společnosti a z běžného života. Důsledkem byl vznik druhotného syndromu *hospitalismu*. Lidé žijící v ústavech, zbavení právní způsobilosti, a tedy možnosti rozhodovat o svém životě, ztratili nebo nikdy nenabývali dovednosti, které by při životě v běžném prostředí získali a mohli si udržet. Pečovatelský model považoval za hlavní cíl poskytnout lidem s duševním postižením uspokojení základních potřeb a bezpečí. Pečovatelský model však neumožňoval lidem s postižením prožít život podle vlastních představ, v běžném prostředí, obdobně a se stejnými právy jako jejich vrstevníci bez postižení. Pro tuto zásadní oběť se však nerozhodli lidé s postižením sami. Pečovatelský model byl do určité doby jednoduše tím nejlepším, co společnost uměla lidem s postižením nabídnout.

Zhruba od poloviny minulého století se pozornost odborníků i médií začala obracet k negativním dopadům dosavadního modelu péče o lidi s postižením. Studiu a řešení negativních důsledků dosavadního systému pro život člověka s postižením se věnovali odborníci z různých oborů – sociální práce, psychologie, filozofie, práva (lidská práva, právní způsobilost). Na základě shromážděných poznatků i osobních svědectví lidí s postižením začala řada států přehodnocovat svůj přístup k problematice postižení a měnit formu poskytované sociální péče na *podporu*, která by umožnila lidem s postižením prožít *normální* život v přirozeném prostředí, s maximálním využitím svých schopností.

Že jde skutečně o celosvětový trend, dokládá dění na poli mezinárodních organizací a mezinárodního práva. V roce 2006 byla Valným shromážděním OSN přijata Úmluva o právech osob se zdravotním postižením. Požadavky zakotvené v Úmluvě vycházejí ze zkušeností a nejlepší praxe různých zemí. Úmluva přenesla do roviny práva požadavky, které byly zatím obsaženy především v politických dokumentech a strategiích pro oblast postižení, jak na úrovni jednotlivých států, tak na úrovni mezinárodních organizací (OSN, Evropská unie, Rada Evropy apod.).

### 3.2 Význam právní způsobilosti v životě člověka

Právní způsobilost je jedním ze základních atributů lidské bytosti a má zcela zásadní význam pro plnoprávné prožívání lidského života. Značná část každodenního jednání člověka se odehrává ve společnosti, v interakci s jinými lidmi, je upravena právními předpisy a má nějaké právní důsledky. Jednání, které má právní důsledky, je právním jednáním či právním úkonem. Právními úkony jsou prováděny úkony každodenního života jako nákup potravin, cestování veřejnou dopravou, pracovněprávní vztahy, souhlas s léčbou, využití veřejných služeb (bankovní, telekomunikační,

<sup>4</sup> MPSV ČR. 2012. Dobrá praxe opatrovnictví a poskytování podpory při právních úkonech a při rozhodování. Praha: MPSV ČR, 2012

poštovní, čistírna, holič, pedikúra, sociální služby) atd. Právními úkony se realizují i zásadní životní kroky, např. uzavření manželství. Možnost projevit svoji vůli i s právními důsledky, a tím naplňovat život podle svých představ, je základem autonomie člověka, jeho důstojnosti a svobody. To jsou hodnoty chráněné Listinou základních práv a svobod<sup>5</sup> (zejm. čl. 1 a čl. 10).

Prostřednictvím právních úkonů se realizuje i řada základních lidských práv a svobod jako svoboda pohybu, právo vlastnit majetek, získávat prostředky pro své životní potřeby prací, podílet se na správě veřejných věcí volbou apod.

Je-li oficiální politikou státu ochrana práv lidí a sociální začleňování znevýhodněných skupin obyvatel a jejich ochrana před sociálním vyloučením, pak součástí praktických kroků musí být péče o to, jak lidé mají možnost realizovat právní úkony, protože právě nepřiměřené omezování v oblasti právní způsobilosti může znamenat nepřekonatelnou bariéru v plnění těchto politik.

### 3.3 Co potřebuje člověk s postižením pro realizaci právní způsobilosti

**Člověk s duševním postižením může potřebovat v některých oblastech života určitou míru podpory, aby mohl bezpečně realizovat svoji právní způsobilost.** Kromě podpory může potřebovat i **zastoupení při některých právních úkonech.** Pro zajištění těchto potřeb není nutné zasahovat do způsobilosti k právním úkonům, je nutné zajistit dostupnou a kvalitní podporu či zastoupení. Dále je potřeba zajistit vymahatelnost práv a běžnou míru právního bezpečí ve společnosti. Naproti tomu se ve světle současných konceptů postižení a zkušeností z právních úprav, které jsou na nich založeny, ukazuje, že omezování způsobilosti k právním úkonům není pro člověka s postižením přínosem, ale, zejména při nesprávné aplikaci, často spíše újmou. Z těchto konceptů a zkušeností vychází i ustanovení čl. 12 Úmluvy o právech osob se zdravotními postiženími. Zakotvuje právo na plnou právní způsobilost na rovnoprávném základě s ostatními a na asistenci, kterou může člověk s postižením potřebovat pro realizaci své právní způsobilosti. Jde o **posun od náhradního rozhodování (rozhoduje opatrovník ustanovený na základě omezení způsobilosti k právním úkonům člověka s postižením) k rozhodování s podporou.** Prvky tohoto nového paradigmatu jsou obsaženy i v novém občanském zákoníku<sup>6</sup>.

### 3.4 Sociální služby a způsobilost k právním úkonům

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, (dále jen *zákon o sociálních službách*) je založen na *modelu podpory*. **Člověk s postižením – uživatel sociální služby je smluvní stranou, objednatel služby a obsah služby se odvíjí od jeho zakázky, jeho osobních cílů při řešení nepříznivé sociální situace. Je aktivním činitelem, bez jeho aktivní účasti a spolupráce by se sociální služba nemohla uskutečňovat.**

Sociální služba je v zákoně definována jako **soubor činností zajišťujících pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění** (§ 3 písm. a). Sociální začlenění spočívá v tom, že člověk má **příležitosti a možnosti plně se zapojit do ekonomického, sociálního a kulturního života společnosti a žít způsobem, který je ve společnosti považován za běžný** (§ 3 písm. e). **Běžný život si však nelze představit bez možnosti realizovat svoji právní způsobilost.** Jak bylo zmíněno výše, většina života se odehrává prostřednictvím právních úkonů. Běžnou náplní sociálních služeb je poskytování podpory při obstarávání každodenních záležitostí, jako jsou nákupy, návštěva lékaře, vyřizování osobních záležitostí, volnočasové aktivity apod. Mezi základní (povinné) činnosti většiny sociálních služeb pro lidi s postižením patří pomoc při zajištění chodu domácnosti, zprostředkování kontaktu se společenským prostředím, pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí. Jednání ve všech těchto oblastech má většinou formu právního úkonu. **Poskytovatel sociální služby je připraven poskytovat uživateli při těchto právních úkonech pomoc a podporu, má to přímo v popisu práce. To ale předpokládá, že uživatel je vůbec**

<sup>5</sup> Zákon č. 2/1993 Sb.

<sup>6</sup> Zákon č. 89/2012 Sb.

**oprávněn tyto právní úkony činit. Pokud oprávněn není, poskytovatel služby jej nemá v čem podporovat. Člověk s postižením tak ztrácí možnost obstarávat svoje záležitosti, učit se nové dovednosti, a dokonce i udržet si dovednosti již získané.**

Jak již bylo zmíněno výše, **prostřednictvím právních úkonů se realizuje také řada základních lidských práv.** Zákon o sociálních službách stanoví i v této oblasti poskytovateli sociální služby výslovné povinnosti. Poskytovatel je povinen vytvářet při poskytování sociálních služeb podmínky, které umožní osobám, kterým poskytují sociální služby, naplňovat jejich lidská i občanská práva.<sup>7</sup> Nadbytečné nebo nepřiměřené omezení způsobilosti k právním úkonům a nesprávný výkon opatrovnictví se často stávají překážkou naplňování některých základních práv člověka s duševním postižením.

Omezení způsobilosti k právním úkonům aplikované v rozporu s dikcí samotného zákona a ústavy tak má zásadní dopad na řádné poskytování sociálních služeb. Omezení, nebo dokonce zbavení možnosti člověka s postižením právně jednat může bránit uživateli i poskytovateli sociální služby činit další kroky, které jsou fakticky možné a nezbytné k sociálnímu začleňování člověka s postižením. Brání tak plnění cíle a smyslu sociální služby – sociálního začlenění uživatele a stává se překážkou transformace sociálních služeb. Tato problematika je ilustrována a podrobněji popsána na několika příkladech z praxe v kap. 7.

### 3.5 Shrnutí

1. **Na mezinárodní úrovni došlo v posledních desetiletích k velkému posunu v přístupech k lidem s postižením** a k zajištění podpory pro ně. Tento posun se promítl i do mezinárodního práva, do Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením. V **Úmluvě je mimo jiné model tzv. náhradního rozhodování, vykonávaného opatrovníkem, nahrazen právem na poskytování podpory při rozhodování.**
2. Právní způsobilost je základním atributem člověka ve společnosti. Možnost činit právní úkony je úzce spjata s každodenním životem, proto **se nepřiměřený zásah do právní způsobilosti naopak může stát překážkou pro sociální začlenění člověka a potažmo pro realizaci transformace ústavní péče.**
3. **Podpora, kterou člověk s duševním postižením může potřebovat pro realizaci své právní způsobilosti, může být v souladu se zákonem o sociálních službách poskytována např. prostřednictvím sociálních služeb.**

---

<sup>7</sup> § 88 písm. c) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

## 4 Platná právní úprava a praxe rozhodování týkající se způsobilosti k právním úkonům uživatelů sociálních služeb

Platná právní úprava týkající se způsobilosti k právním úkonům je v České republice dána Úmluvou a občanským zákoníkem<sup>8</sup>.

### 4.1 Občanský zákoník v platném znění

#### 4.1.1 Právní úprava

Základ platné právní úpravy a praxe způsobilosti k právním úkonům je zakotven v občanském zákoníku § 7 až § 10, v prvním odstavci § 10 je zakotveno **zbavení způsobilosti** k právním úkonům. Podmínkou je, že osoba pro duševní poruchu, která není jen přechodná, není schopná činit vůbec žádné právní úkony. To v praxi znamená, že člověk zbavený způsobilosti k právním úkonům není schopen, a tedy ani oprávněn koupit si svačinu, jízdenku nebo lístek do kina. Druhý odstavec § 10 upravuje podmínky pro **omezení způsobilosti** k právním úkonům. Pokud je osoba pro duševní poruchu, která není jen přechodná, schopná činit jen některé právní úkony, soud její způsobilost k právním úkonům omezí.

**Zastoupení** osob, které nejsou způsobilé k právním úkonům, je upraveno v § 22 až § 30. Jedná se o zastoupení zákonným zástupcem – rodičem či opatrovníkem. V případě dospělých nezpůsobilých osob je na prvním místě upraveno zastoupení opatrovníkem na základě zbavení či omezení způsobilosti k právním úkonům. V § 29 je upravena také možnost ustanovit opatrovníka bez omezení způsobilosti k právním úkonům, pokud je to potřeba k ochraně zájmů člověka. Při uzavírání smlouvy o poskytování sociální služby se pak může rovněž uplatnit zvláštní úprava<sup>9</sup> podle zákona o sociálních službách – zastoupení orgánem obce s rozšířenou působností. Umožňuje překlenout situace, kdy člověk není schopen sám za sebe jednat a nemá v daný okamžik jiného zástupce. Stejného výsledku lze dosáhnout s využitím obecné úpravy zmíněného § 29 OZ.

§ 37 a § 38 občanského zákoníku upravují náležitosti právních úkonů a **neplatnost z důvodu nezpůsobilosti** k právním úkonům. Na základě ustanovení § 38 platí obecně, že právní úkon osoby jednající v duševní poruše je neplatný, a to i v případě, že osoba není nijak předem omezená ve způsobilosti k právním úkonům soudním rozhodnutím.

Žádné další nástroje pro realizaci práv a zájmů lidí s postižením v souvislosti s právními úkony občanský zákoník neposkytuje.

#### 4.1.2 Praxe na základě dosavadního občanského zákoníku

Lze říci, že současná praxe velmi přesně odráží znění občanského zákoníku a pořadí příslušných ustanovení. Právní úprava je velice stručná, paternalistická, omezující. Zbavení způsobilosti k právním úkonům je upraveno jako první možnost. V ČR je zhruba pětinašobně vyšší počet lidí zbavených způsobilosti k právním úkonům než omezených ve způsobilosti k právním úkonům (viz kapitola 3), přestože logicky a prakticky by měl být poměr minimálně opačný. Podmínky pro zbavení způsobilosti k právním úkonům (tedy neschopnost učinit jakýkoli právní úkon) totiž nastávají až ve zcela extrémní situaci, např. pokud je člověk v kómatu nebo zcela dezorientován v nejvyšším stadiu demence. Těchto případů je minimum, v ostatních případech připadá v úvahu pouze určitá míra omezení způsobilosti

<sup>8</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

<sup>9</sup> Zákon č. 108/2006, o sociálních službách, § 91 odst. 6



k právním úkonům. Ve většině případů, kdy jsou lidé s postižením zbaveni způsobilosti k právním úkonům, tak nebyly a nejsou splněny ani zákonné podmínky pro takto závažný zásah do práv člověka. Ustanovení o zbavení nebo omezení způsobilosti k právním úkonům se používají jako hlavní nebo spíše jediný nástroj k ochraně práv a zájmů lidí s duševním postižením v oblasti právních úkonů.

Právní úprava způsobilosti k právním úkonům daná platným zněním občanského zákoníku je zastaralá a nevyhovuje nárokům moderního přístupu k lidem s postižením, který přešel z medicínského (charitativního, pečovatelského) pojetí na pojetí sociální. Sociální přístup k lidem s postižením se v našem právním řádu odráží již např. v zákoně o sociálních službách. Uceleně je pak tento koncept zakotven v Úmluvě.

## 4.2 Úmluva o právech osob se zdravotním postižením

Česká republika podepsala Úmluvu v roce 2006, ratifikovala ji v roce 2009 a počátkem roku 2010 vyšla ve Sbírce mezinárodních smluv. Tím se stala **Úmluva součástí našeho právního řádu a na základě čl. 10 Ústavy ČR<sup>10</sup> má aplikační přednost před vnitrostátními právními předpisy**, pokud by s ní byly v rozporu. Úmluva tak vytvořila zcela nový právní základ a rámec pro problematiku postižení v ČR i na mezinárodní úrovni. Má dopad na celou řadu odvětví a právních předpisů. Postupně by měla být do všech relevantních odvětví a předpisů implementována. V tomto dokumentu se zaměříme na její dopad na oblast právní způsobilosti. Pro správné porozumění čl. 12, upravujícímu právní způsobilost, je však potřeba seznámit se s Úmluvou jako celkem a konkrétně s některými dalšími články, které s právní způsobilostí souvisí.

### 4.2.1 Koncept postižení v Úmluvě

Úmluva neobsahuje klasickou definici postižení nebo osob s postižením spočívající na diagnózách či popisu handicapů na straně člověka, ale místo toho v Preambuli uvádí, že **postižení je koncept, který se vyvíjí a který je výsledkem vzájemného působení mezi osobami s postižením a bariérami v postojích a v prostředí, které brání jejich plnému a účinnému zapojení do společnosti na rovnoprávném základě s ostatními**. Účelem Úmluvy je podporovat, chránit a zajišťovat plné a rovné užívání všech lidských práv a základních svobod všemi osobami s postižením a podporovat úctu k jejich přirozené důstojnosti (čl. 1).

### 4.2.2 Základní zásady Úmluvy

V úvodu Úmluvy jsou zakotveny základní zásady, na nichž je Úmluva založena (čl. 3). Hned jako první zásada se uvádí respektování přirozené důstojnosti, osobní nezávislosti, včetně **svobodné volby, a samostatnosti osob s postižením**. Dalšími zásadami jsou: nediskriminace, plné a účinné zapojení a začlenění do společnosti, respektování odlišnosti a přijímání osob s postižením jako součástí lidské různorodosti a přirozenosti, rovnost příležitostí, přístupnost, rovnoprávnost mužů a žen, respektování rozvíjejících se schopností dětí s postižením a jejich práva na zachování identity.

### 4.2.3 Obecné závazky České republiky vyplývající z Úmluvy

V čl. 4 jsou zakotveny sice obecné, avšak velmi zásadní závazky. Česká republika se zavazuje zajistit a podporovat **plnou realizaci všech lidských práv a základních svobod všem osobám s postižením**. Za tím účelem se zavazuje přijmout jednak veškerá odpovídající opatření (legislativní, administrativní a jiná) pro provádění práv uznaných v této úmluvě a také veškerá odpovídající opatření s cílem změnit nebo zrušit existující zákony, předpisy, zvyklosti a praktiky, které jsou zdrojem diskriminace vůči osobám s postižením. Dále se Česká republika zavazuje zdržet se jakéhokoli jednání nebo postupu, jež by byly v rozporu s touto úmluvou, a zajistit, aby veřejné orgány a instituce jednaly v souladu s touto úmluvou. Tyto obecné závazky by měly mít konkrétní dopad také na problematiku způsobilosti k právním úkonům, o čemž je pojednáno blíže v samostatné kapitole.

<sup>10</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

#### 4.2.4 Univerzální design a dostupnost technologií

Významnou novinkou, kterou přináší Úmluva, je tzv. **univerzální design**. Univerzální design znamená navrhování výrobků, vybavení, programů a služeb tak, aby je mohly v co největší míře využívat všechny osoby **bez nutnosti úprav nebo specializovaného designu**. Univerzální design nevylučuje podpůrné pomůcky pro určité skupiny osob s postižením, pokud jsou zapotřebí (čl. 2). Státy se zavazují, že budou provádět nebo podporovat výzkum a vývoj univerzálně navrhovaných výrobků, služeb, vybavení a zařízení tak, aby vyžadovaly minimální přizpůsobení a náklady při uspokojování specifických potřeb osob s postižením. Budou podporovat jejich dostupnost a využití a zařazení univerzálního designu do vytvářených norem a směrnic (čl. 4 písm. f)). Dále se státy zavazují provádět nebo **podporovat výzkum, vývoj, dostupnost** a využití nových technologií včetně **informačních a komunikačních technologií**, kompenzačních pomůcek, zařízení a podpůrných technologií vhodných pro osoby s postižením a upřednostňovat technologie za dostupnou cenu (čl. 4 písm. f)). Tato ustanovení by měla vést k větší samostatnosti a nezávislosti lidí s postižením a umožnit právě i snazší realizaci jejich právní způsobilosti.

#### 4.2.5 Přiměřená úprava

Dalším pojmem charakteristickým pro Úmluvu je *přiměřená úprava*. Znamená nezbytné a odpovídající změny a úpravy, které nepředstavují nepřiměřené nebo nadměrné zatížení a které jsou prováděny, pokud to konkrétní případ vyžaduje, s cílem zaručit osobám s postižením uplatnění nebo užívání všech lidských práv a základních svobod na rovnoprávném základě s ostatními.

#### 4.2.6 Povinnost konzultovat opatření s lidmi s postižením a jejich organizacemi

Velmi důležitý posun představuje závazek států **konzultovat** vytváření a provádění legislativy a politik za účelem provádění Úmluvy, stejně jako při rozhodování o dalších otázkách týkajících se osob s postižením, s **osobami s postižením** a aktivně s nimi spolupracovat prostřednictvím organizací, které je zastupují. Zejména v oblasti ochrany lidí s postižením při právním jednání se v současné době často zásadně liší pohled lidí s postižením na vhodná řešení od představ těch, kdo příslušná řešení modelují.

#### 4.2.7 Zvyšování povědomí ve společnosti o problematice postižení

S řešením tohoto problému významně souvisí požadavky na **zvyšování povědomí celé společnosti o problematice postižení**. Česká republika se zavazuje bojovat proti stereotypům, předsudkům a škodlivým praktikám ve vztahu k osobám s postižením, a to ve všech oblastech života, a podporovat povědomí o schopnostech a přínosu osob s postižením. To by se mělo odehrávat formou veřejných osvětových kampaní s cílem vychovávat k vnímavosti k právům osob s postižením, podporovat pozitivní vnímání osob s postižením a lepší společenské povědomí v tomto směru, podporovat uznání dovedností, zásluh a schopností osob s postižením a jejich přínosu na pracovišti i na trhu práce. Další opatření by měla spočívat ve výchově k respektování práv osob s postižením na všech úrovních vzdělávací soustavy nebo v podpoře všech sdělovacích prostředků při zobrazování osob s postižením způsobem, který je v souladu s účelem Úmluvy (čl. 8). Při řešení situací v souvislosti se způsobilostí k právním úkonům se dnes a denně ukazuje, jak malá je informovanost nejen široké veřejnosti, ale i zúčastněných odborníků (soudců, znalců, státních zástupců, advokátů, opatrovníků, lékařů, apod.) o skutečných potřebách a schopnostech lidí s postižením.

#### 4.2.8 Přístupnost prostředí

Jedním z ústředních témat Úmluvy je přístupnost prostředí v nejširším slova smyslu. Je totiž ústředním bodem sociálního pojetí postižení a pilířem pro implementaci většiny dalších ustanovení Úmluvy. Sociální pojetí postižení, a tedy i Úmluva vycházejí z myšlenky, že problém není na straně člověka s postižením, ale v jeho interakci s prostředím, které představuje bariéru pro naplnění jeho práv a svobod a plné zapojení do společnosti.

S cílem umožnit osobám s postižením žít nezávisle a plně se zapojit do všech oblastí života



společnosti, zavázala se i Česká republika přijmout příslušná opatření k zajištění přístupu osob s postižením – na rovnoprávném základě s ostatními – k hmotným životním podmínkám, dopravě, informacím a komunikaci, včetně informačních a komunikačních technologií a systémů, a k dalším zařízením a službám dostupným nebo poskytovaným veřejnosti, a to v městských i venkovských oblastech. Opatření, která budou zahrnovat identifikaci a odstraňování překážek a bariér bránících přístupnosti, se budou týkat např. budov, dopravní sítě, dopravních prostředků, vnitřních i venkovních zařízení, včetně škol, obytných budov, zdravotnických zařízení, pracovišť, informačních, komunikačních a dalších služeb, včetně elektronických služeb a záchranných služeb.

Česká republika se dále zavázala vypracovat a vyhlásit minimální vnitrostátní standardy a normy pro zajištění přístupnosti zařízení a služeb dostupných nebo poskytovaných veřejnosti a kontrolovat jejich provádění; zajistit, aby soukromé subjekty, které provozují zařízení a služby dostupné nebo poskytované veřejnosti, braly v úvahu všechna hlediska přístupnosti pro osoby s postižením; zajistit pro zainteresované osoby školení o problémech v přístupnosti, kterým čelí osoby s postižením; vybavit budovy a další veřejně přístupná zařízení značením v Braillově písmu a ve snadno čitelných a srozumitelných formách; zajistit různé formy asistence a prostředníky, včetně průvodců, předčitatelů a profesionálních tlumočnicků znakové řeči, k usnadnění přístupu do budov a dalších veřejně přístupných zařízení; podporovat další vhodné formy asistence a podpory pro osoby s postižením s cílem zajištění jejich přístupu k informacím; podporovat přístup osob s postižením k novým informačním a komunikačním technologiím a systémům včetně internetu a podporovat plánování, vývoj, výrobu a distribuci informačních a komunikačních technologií a systémů již v rané fázi způsobem, který zajistí jejich přístupnost za vynaložení minimálních nákladů (čl. 9).

#### 4.2.9 Právo na nezávislý způsob života

Dalším zásadním ustanovením Úmluvy je zakotvení povinnosti členských států zajistit lidem s postižením, aby měli možnost zvolit si, kde a s kým budou žít, a aby **nebyli nuceni žít ve specifickém prostředí**. V České republice je totiž zatím většina sociálních služeb, např. pro lidi s potížemi v učení, s psychosociálním postižením, s demencemi, a služeb pro seniory poskytována v pobytových zařízeních. Člověk s postižením je tak často fakticky nucen vybrat si pouze mezi možnostmi stěhovat se za službou do pobytového zařízení, nebo zůstat doma bez možnosti adekvátní služby. Smluvní státy však nyní musí zajistit i **přístup ke službám poskytovaným v domácím prostředí** a dalším podpůrným komunitním službám, **včetně osobní asistence, která je nezbytná pro nezávislý způsob života** a začlenění do společnosti a zabraňuje izolaci nebo segregaci. Komunitní služby a zařízení určená široké veřejnosti musí být přístupná i osobám s postižením a musí brát v úvahu jejich potřeby (čl. 19).

#### 4.2.10 Přístup k informacím a komunikace

Neméně důležitým ustanovením Úmluvy je článek týkající se práva na přístup k informacím a na využívání jakýchkoli forem komunikace podle volby člověka s postižením. Česká republika je tak povinna **poskytovat informace určené široké veřejnosti osobám s postižením v přístupných formátech a technologiích** vhodných pro různé typy postižení, a to bez prodlení a dodatečných výdajů. Nejde tedy např. o to, aby si člověk s postižením mohl požádat o přeložení textu do formátu, kterým komunikuje, ale aby veškeré texty určené veřejnosti byly distribuovány zároveň s běžným jazykem i v ostatních formátech.

Dále se zde Česká republika zavazuje **uznat a umožnit** osobám s postižením **při úředních jednáních používání** znakových jazyků, Braillova písma, augmentativní a alternativní komunikace a **všech ostatních přístupných prostředků, způsobů a formátů komunikace dle jejich vlastní volby**. To by znamenalo velký převrat v komunikaci zejména pro některé skupiny, např. lidi s potížemi v učení.

Česká republika má uložit také soukromým subjektům, které poskytují služby široké veřejnosti, např. prostřednictvím internetu, aby poskytovaly informace a služby v přístupných a využitelných formátech pro osoby s postižením. Hromadné sdělovací prostředky, včetně poskytovatelů informací na internetu, by rovněž měly zpřístupnit své služby osobám s postižením (čl. 21).

#### 4.2.11 Vzdělávání a lidé s postižením

Velká pozornost je v Úmluvě věnována i vzdělávání, a to na všech stupních a v mnoha ohledech. Česká republika je povinná zajistit **inkluzivní vzdělávání na všech úrovních**, včetně celoživotního vzdělávání. Jeho cílem je plný rozvoj lidského potenciálu a smyslu pro vlastní důstojnost a uvědomění si vlastní hodnoty, posilování úcty k lidským právům, základním svobodám a lidské různorodosti, rozvoj osobnosti, nadání a kreativity osob s postižením, jejich duševních a tělesných schopností v co největší možné míře a účinné zapojení osob s postižením do života ve svobodné společnosti. Děti s postižením nesmí být vyloučeny ze všeobecné vzdělávací soustavy.

Inkluzivní základní a střední vzdělávání musí být **přístupné v místě, kde děti s postižením žijí**. Ve školách musí být poskytována **přiměřená úprava** podle individuálních potřeb a v rámci všeobecné vzdělávací soustavy musí být poskytována **nezbytná podpora** umožňující účinné vzdělávání, a to v prostředí, které v souladu s cílem plného začlenění maximalizuje vzdělávací pokroky a sociální rozvoj.

Děti a lidé s postižením musí mít **možnost získat praktické a sociální dovednosti**, které by usnadnily jejich plné a rovné zapojení do systému vzdělávání a do života společnosti. To znamená především možnost studia Braillova písma, znakového jazyka, alternativního písma a augmentativních a alternativních způsobů, prostředků a formátů komunikace, rozvoj orientačních schopností a mobility. Dále má stát zajistit možnost vzájemné podpory ze strany osob v rovnocenné situaci a poradenství.

Státy také musí zajistit **zaměstnávání učitelů**, včetně učitelů s postižením, **kterí ovládají znakový jazyk, Braillovo písmo a umí využívat další vhodné způsoby a prostředky komunikace**. Dále má zajistit přípravu odborníků a pracovníků pro všechny úrovně vzdělávání, která bude zahrnovat informace o problematice postižení, využívání vzdělávacích technik a materiálů přizpůsobených potřebám osob s postižením.

Lidé s postižením musí mít přístup k obecnému terciárnímu vzdělávání, odborné přípravě na výkon povolání, vzdělávání dospělých a celoživotnímu vzdělávání, kde jim bude poskytována přiměřená úprava (čl. 24).

#### 4.2.12 Získání a udržení samostatnosti

Snahou sociálního pojetí postižení je, aby lidé s postižením dosáhli a udrželi si co nejvyšší úroveň samostatnosti, aby mohli **uplatnit v plné míře své tělesné, duševní, sociální a profesní schopnosti a dosáhnout** plného začlenění a **zapojení do všech aspektů života společnosti**. Za tímto účelem mají státy organizovat, posilovat a rozšiřovat komplexní habilitační a rehabilitační služby a programy, především v oblasti zdravotní péče, zaměstnanosti, vzdělávání a sociálních služeb. Tyto služby a programy mají začínat co nejdříve a měly by být založeny na multidisciplinárním posouzení individuálních potřeb a předností. Mají podporovat zapojení a začlenění do společnosti a všech oblastí jejího života, mají být dobrovolné a dostupné co nejbližší místu bydliště, a to i ve venkovských oblastech. Je také potřeba, aby příslušní odborníci znali a využívali kompenzační pomůcky a technologie a aby tyto byly dostupné (čl. 26).

#### 4.2.13 Práce a zaměstnávání

Lidé s postižením mají právo na **příležitost žít se prací svobodně zvolenou na trhu práce** a v pracovním prostředí, které je otevřené, inkluzivní a přístupné osobám s postižením. Lidé s postižením mají na rovnoprávném základě s ostatními právo na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky, rovné příležitosti a rovné odměňování za práci rovnocenné hodnoty, na bezpečnost a ochranu zdraví při práci, včetně ochrany před obtěžováním, a na nápravu křivd. Lidem s postižením má být zajištěn přístup k programům obecného odborného a profesního poradenství, ke službám zprostředkování práce a k asistenci při hledání, získávání a udržení si zaměstnání a při návratu do práce.

Stát má podporovat pracovní příležitosti, profesní postup i příležitosti k samostatné výdělečné činnosti, soukromému podnikání, rozvíjení činnosti družstev a zahájení vlastního podnikání osob s postižením a poskytovat pracovní příležitosti ve veřejném sektoru. Rovněž má stát podporovat zaměstnávání osob s postižením v soukromém sektoru prostřednictvím vhodné politiky a opatření, která mohou

zahrnovat programy pozitivní diskriminace, pobídky a další opatření. **Na pracovišti musí být poskytována přiměřená úprava.**

Lidé s postižením musí být také chráněni před nucenou nebo povinnou prací (čl. 27).

#### 4.2.14 Ochrana zdraví

Úmluva zakotvuje právo lidí s postižením na dosažení nejvýše možné úrovně zdraví bez diskriminace na základě postižení. Požaduje přístup ke zdravotním službám, včetně léčebné rehabilitace, ve stejné nabídce a kvalitě jako jsou tyto služby poskytovány ostatním. Lékařská péče se poskytuje na základě svobodného a informovaného souhlasu. Za tímto účelem má stát zvyšovat povědomí o lidských právech, důstojnosti, nezávislosti a potřebách osob s postižením prostřednictvím vzdělávacích aktivit a zveřejňováním etických norem pro státní i soukromou zdravotní péči (čl. 25).

Zdravotní péče je mimořádně citlivá oblast pro každého člověka, neboť zdraví představuje základní zájem člověka a zároveň lékařské zákroky zasahují do osobní, tělesné i duševní integrity. Z hlediska tohoto článku je potřeba věnovat pozornost otázce informovaného souhlasu s léčbou. Bude potřeba vyvinout modely dobré praxe založené na Úmluvě na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny (*Úmluva o biomedicině*) a na principech rozhodování s podporou. Vedle toho bude nepochybně potřeba dopracovat příslušnou právní úpravu, která by uceleně implementovala obě Úmluvy do našeho právního řádu a reagovala na aktuální vývoj poznatků, sporné otázky a potřeby lidí s postižením.

Dále je potřeba věnovat pozornost zajištění psychoterapeutických služeb zejména uživatelům služeb *domov se zvláštním režimem*. Tuto službu využívají z velké části lidé s psychosociálními problémy. Terapeutická práce může být v těchto případech zásadní součástí řešení nepříznivé sociální situace uživatele služby. V praxi se však lze běžně setkat s tím, že není poskytovatelem služby vůbec zajišťována: analýza individuálních plánů obyvatel partnerských ústavů v projektu Kvalita života jako cíl ukázala, že *zdravotní problémy lidí nejsou dostatečně řešeny – zejména není dostupná psychoterapie* (Johnová, 2011).

#### 4.2.15 Volební právo

Česká republika se zavázala **zajistit**, aby se lidé s postižením mohli účinně a plně podílet na politickém a veřejném životě, včetně **práva a možnosti volit a být volen**. Toho se má docílit především tím, že volební postupy, zařízení a materiály budou vhodné, přístupné a snadno srozumitelné a použitelné. Dále musí být lidem s postižením umožněno, aby mohli využít asistenci při hlasování prostřednictvím osoby dle své vlastní volby (čl. 29).

V současnosti je v zákonech o volbách<sup>11</sup> zakotvena překážka pro výkon aktivního volebního práva pro lidi s duševním postižením, kteří jsou zbaveni způsobilosti k právním úkonům. Ustanovení čl. 29 Úmluvy nepředpokládá výjimky. Vzhledem k tomu, že nová právní úprava v občanském zákoníku již nepřipouští zbavení způsobilosti k právním úkonům (nově: zbavení *svéprávnosti*), překážka stanovená volebními zákony (při zachování jejich současného znění) nabytím jeho účinnosti automaticky odpadne, neboť množina osob zbavených způsobilosti k právním úkonům se vyprázdní.

Aby mohlo být omezeno volební právo (jakožto veřejné subjektivní právo), musí být nezbytnost, přiměřenost a subsidiarita takového kroku v jednotlivém rozhodnutí o způsobilosti prokázána a odůvodněna. To představuje výrazný problém, neboť chybí kritéria, podle kterých by měl soud posoudit, zda jednotlivec je, nebo není schopen volit. Jakékoliv rozhodnutí, které by volební právo omezilo bez takového odůvodnění, by bylo protiústavní. Současná právní úprava navíc nezaručuje lidem s postižením přístupnost voleb vyžadovanou čl. 29 odst. a) Úmluvy, a tato skutečnost nemůže být při rozhodování brána k tíži jednotlivce.

<sup>11</sup> § 4 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 4 odst. 2 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 2 písm. b) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

#### 4.2.16 Životní úroveň lidí s postižením

Lidé s postižením mají právo na přiměřenou životní úroveň. Z hlediska povinností státu se tím rozumí právo na zajištění životní úrovně (např. prostředky sociálního zabezpečení) srovnatelné s člověkem bez postižení ve stejné sociální situaci, a to jak ve smyslu hmotném, tak v možnosti účasti na životě společnosti. Nesmí tedy docházet k diskriminaci z důvodu postižení. Stát má zajistit lidem s postižením rovný přístup k vhodným a dostupným službám, kompenzačním pomůckám a další pomoci související s uspokojováním potřeb vztahujících se k postižení. Lidem s postižením a jejich rodinám žijícím v podmínkách chudoby má stát zajistit přístup k pomoci státu s úhradou výdajů souvisejících s postižením, včetně respitní péče, k sociálnímu bydlení, k důchodovým dávkám (čl. 28).

I v České republice je zjevné, že lidé s postižením (zejména některé skupiny) často nemohou žít způsobem, který je považován v naší společnosti za běžný, a to především z důvodu nedostatečného ekonomického zabezpečení. Jejich příjmy (především dávky důchodového zabezpečení a příjmy z výdělečné činnosti) obvykle nepokryjí ani náklady na jejich základní životní potřeby, a to dokonce ani v podmínkách ústavního života. Uživatelům pobytových služeb musí podle zákona<sup>12</sup> zůstat po úhradě všech nákladů na pobyt v zařízení sociálních služeb určitá minimální výše jejich příjmů (v týdenních stacionářích 25 % příjmu, v některých zařízeních s celoročním pobytem 15 %). Úhrada za pobyt pak nepokrývá skutečné náklady pobytových služeb, takže poskytovatelé na pobyt svých klientů musí doplácet. Zároveň zbylá část příjmů nestačí lidem s postižením ani na nezbytné výdaje, např. za léky, oblečení, dojíždění do zaměstnání, provoz domácnosti. V úvahu pak samozřejmě nepřipadá využívání služeb v běžném prostředí za úhradu (kadeřník, pedikúra, masáž) ani volnočasové aktivity (dojetí si do nejbližšího města na procházku, do kina, do divadla, provozovat koníčky, zajít na kávu, na pivo, na oběd). V těchto podmínkách dochází v podstatě k absolutnímu sociálnímu vyloučení. U lidí s duševním onemocněním často nastává situace, že v důsledku neschopnosti postarat se v rozhodném období o formalisty ztratí nárok na invalidní důchod buď zcela, nebo jej získají jen ve výši zcela nepřiměřené životním nákladům na jedné straně a jejich skutečné možnosti zajistit si finanční prostředky svou prací na straně druhé. Tito lidé se pak nezdědka ocitnou i bez domova.

#### 4.2.17 Volný čas, rekreace, účast na kulturním životě

Lidé s postižením mají právo účastnit se kulturního života společnosti na rovnoprávném základě s ostatními. K tomu má stát zajistit jejich přístup ke kulturním materiálům, televizním programům, filmům, divadelním a jiným kulturním činnostem v přístupných formátech. Dále má stát zajistit lidem s postižením přístup na místa určená pro kulturní aktivity, jako jsou divadla, muzea, kina, knihovny a služby pro turisty, a v co největší možné míře umožnit přístup k historickým památkám a významným místům národního kulturního dědictví. Dále musí mít lidé s postižením příležitost rozvíjet a využívat svůj tvůrčí, umělecký a intelektuální potenciál a podílet se na rekreační, zájmové a sportovní činnosti (čl. 30).

Dostupnost těchto aktivit však souvisí nejen s přístupností prostředí, ale zásadně také s životní úrovní (příjmy) lidí s postižením.

#### 4.2.18 Právní způsobilost v Úmluvě

Jedním ze zcela klíčových článků Úmluvy je článek 12 zakotvující právo lidí s postižením na plnou právní způsobilost. Osoby s postižením mají právo na právní způsobilost na rovnoprávném základě s ostatními ve všech oblastech života. Nejedná se zde již jen o právo na právní subjektivitu (odst. 1 čl. 12), ale i o **právo na způsobilost k právním úkonům** (odst. 2 čl. 12). Stát má zároveň povinnost umožnit osobám s postižením přístup k asistenci, kterou mohou pro uplatnění své právní způsobilosti potřebovat (odst. 3 čl. 12). Stát musí dále zajistit, aby všechna opatření, která se týkají uplatnění právní způsobilosti, poskytovala – v souladu s mezinárodním právem v oblasti lidských práv – odpovídající a účinné záruky zamezující zneužití. Opatření týkající se uplatnění právní způsobilosti musí respektovat práva, vůli a preference dané osoby, zabraňovat konfliktu zájmů a nesmí vytvářet prostor pro nežádoucí ovlivňování. Musí být přiměřená situaci dané osoby, uplatňována po nejkratší možnou dobu a podléhat pravidelnému přezkumu odpovědným, nezávislým a nestranným orgánem

<sup>12</sup> § 73 odst. 3 zákona č. 108/2006, o sociálních službách



nebo soudem. Zmíněné záruky proti zneužití musí být rovněž přiměřené stupni, jakým uvedená opatření ovlivňují práva a zájmy dané osoby (odst. 4 čl. 12). Stát má zajistit lidem s postižením rovné právo vlastnit nebo dědit majetek, spravovat své finanční záležitosti a mít rovný přístup k bankovním půjčkám, hypotékám a dalším formám finančních úvěrů.

Ochrana zájmů osob s postižením se tak na základě Úmluvy již nemůže odehrávat výhradně či primárně prostřednictvím omezování způsobilosti k právním úkonům, ale má se odehrávat prostřednictvím **poskytnutí adekvátní podpory ve všech oblastech života**, včetně oblasti přijímání rozhodnutí a činění právních úkonů.

Úmluva je zhruba o 40 let mladší normou než dosavadní občanský zákoník. Je založena na zcela jiném přístupu k postižení, než ze kterého vychází právní úprava v občanském zákoníku. Nastala tak situace, kdy se právní úprava způsobilosti k právním úkonům v občanském zákoníku, resp. její převažující výklad a aplikace, dostala do rozporu s novější normou vyšší právní síly – Úmluvou. Tento rozpor by měl být postupně odstraněn. Prvním krokem na této cestě bude přijetí nového občanského zákoníku. K plné implementaci Úmluvy a jejího čl. 12 bude však ještě dlouhá cesta. Nicméně Úmluva má aplikační přednost před vnitrostátními předpisy, takže pokud je ustanovení občanského zákoníku s ní v rozporu, nemůže se použít. Aplikace vnitrostátních právních předpisů nemůže být v rozporu s ustanoveními Úmluvy. Rozhodování soudů v oblasti právní způsobilosti bude tedy muset nalézat řešení odpovídající novému prostředí vytvořenému Úmluvou. Možná řešení jsou uvedena v dalším textu tohoto dokumentu.

#### 4.2.19 Ochrana osobní integrity

Článek 12 zaručující plnou právní způsobilost je konkretizací práva na zachování osobní integrity člověka s postižením. Zachování fyzické i duševní integrity garantuje čl. 17 Úmluvy. Zásah do právní způsobilosti je vážným zásahem do osobní integrity člověka, který má dopad jak na duševní, tak na fyzickou oblast.

#### 4.2.20 Ochrana před dalšími zásahy do osobní integrity

Některým dalším specifickým zásahům do osobní integrity člověka s postižením jsou věnovány samostatné články Úmluvy. Úmluva garantuje, že existence postižení nesmí být za žádných okolností sama o sobě důvodem pro zbavení svobody (čl. 14). Stát musí přijmout veškerá opatření, aby zabránil jakémukoli špatnému či ponižujícímu zacházení s lidmi s postižením (čl. 15) a k jejich ochraně před všemi formami vykořisťování, násilí a zneužívání (čl. 16). Lidé s postižením nesmí být rovněž vystaveni svévolnému nebo nezákonnému zasahování do soukromého života, do rodiny, domova nebo korespondence, či jiných typů komunikace, ani nezákonným útokům na svou čest a pověst. Mají právo na zachování důvěrnosti osobních informací a informací týkajících se jejich zdravotní a rehabilitační péče (čl. 22). Stát je povinen přijmout účinná a odpovídající opatření k odstranění diskriminace osob s postižením ve všech záležitostech týkajících se manželství, rodiny, rodičovství a osobních vztahů. Stát má poskytovat osobám s postižením odpovídající podporu při plnění jejich rodičovských povinností, zajistit, aby děti s postižením měly rovná práva na život v rodinném prostředí, poskytovat dětem s postižením a jejich rodinám včasné a komplexní informace, služby a podporu. Dítě nesmí být za žádných okolností odděleno od rodičů z důvodu svého postižení nebo postižení jednoho či obou rodičů. Pokud nejsou nejbližší příbuzní schopni pečovat o dítě s postižením, stát vyvine veškeré úsilí k zajištění náhradní péče v rámci širší rodiny, a pokud to není možné, tak v rámci společenství v rodinném prostředí (čl. 23).

Pro Českou republiku tato ustanovení znamenají např., že by neměla být aplikována ustanovení zákona o rodině, která zakotvují automatickou ztrátu rodičovské zodpovědnosti či možnosti uzavřít sňatek v návaznosti na zbavení způsobilosti k právním úkonům. Požadavkům Úmluvy také neodpovídá vysoký počet dětí s postižením s nařízenou ústavní výchovou nebo žijících v ústavních zařízeních. Rodinám dětí s postižením by měla být zajištěna dostatečná podpora, aby péči o dítě zvládly a dítě mohlo zůstat v rodinném prostředí.

Otázky porušování osobní svobody, špatného či ponižujícího zacházení, vykořisťování, násilí a zneužívání, zasahování do soukromého života, do rodiny, domova nebo korespondence představují zvýšené riziko zejména v pobytových sociálních službách. I přes zákonem stanovené nástroje

předcházení, odhalování a nápravy nelze tyto situace v podmínkách pobytových zařízení vyloučit. Pokud osoby s postižením žijí v domácím prostředí, je vznik těchto situací méně pravděpodobný. Na druhou stranu pro domácí prostředí nejsou zavedeny mechanismy kontroly, takže je těžší případy zásahů do těchto práv odhalit, zjednat nápravu a lidi s postižením tak účinně chránit.

## 4.3 Nálezy Ústavního soudu ČR

### 4.3.1 Úloha Ústavního soudu ČR

Ústavní soud má v soudním systému České republiky zvláštní postavení. Není součástí soustavy obecných soudů. Je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Ústavní soud rozhoduje mj. o ústavní stížnosti fyzické nebo právnické osoby proti pravomocnému rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod (čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy). Ve věci samé rozhoduje Ústavní soud nálezem. Odůvodnění nálezů obsahují často vyjádření k významným právním otázkám. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou **vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu** závazná pro všechny orgány a osoby. Přestože v našem právním řádu formálně nepatří mezi prameny práva (neruší-li ustanovení zákona či jiného právního předpisu), ovlivňují rozhodování i mimo daný případ a **zachází se s nimi jako s precedenty** (Ústavní soud ČR). Všechny nálezy přijaté Ústavním soudem v kalendářním roce se uveřejňují ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky (*Sbírka rozhodnutí*), vydávané Ústavním soudem pro veřejnou potřebu každoročně po skončení kalendářního roku v tištěné podobě.<sup>13</sup> Nejvýznamnější nálezy se vyhledávají také ve Sbírce zákonů. Dále Ústavní soud vede na svých internetových stránkách databázi NALUS, kde zveřejňuje všechna svá rozhodnutí v elektronické podobě.

### 4.3.2 Nálezy Ústavního soudu ČR k problematice právní způsobilosti

Ústavní soud již několikrát rozhodoval o stížnosti člověka s duševním postižením na rozhodnutí obecných soudů o jeho způsobilosti k právním úkonům. Jde zejm. o nálezy:

IV. ÚS 412/04 ze dne 7. prosince 2005;

II. ÚS 2630/07 #2 ze dne 13. prosince 2007;

I. ÚS 557/09 ze dne 18. srpna 2009.

Zejména nález Ústavního soudu ČR I. ÚS 557/09 v odůvodnění poskytuje obsáhlé a podrobné vyjádření k otázce rozhodování o způsobilosti k právním úkonům obecnými soudy. Řada právních úvah uvedených v nález I. ÚS 557/09 má natolik zásadní a obecnou povahu, že dopadají na všechna řízení o způsobilosti k právním úkonům. Mají přitom stejný myšlenkový základ jako Úmluva a její čl. 12, což je důsledný respekt k individualitě a autonomii člověka. Nález I. ÚS 557/09 byl publikován ještě před dokončením ratifikace Úmluvy, takže relevantní ustanovení Úmluvy v něm nemohla být zohledněna. I přesto **lze úvahy obsažené ve zmíněných nálezech využít pro argumentaci před obecnými soudy**. Jsou vodítkem pro aplikaci platného práva stejně jako pro úvahy o potřebných legislativních změnách. Pro potřeby tohoto dokumentu uvádíme nejdůležitější z těchto úvah.

### 4.3.3 Právo na lidskou důstojnost a právní osobnost tvoří podstatu lidství

Ústavní soud považuje **právo na lidskou důstojnost a na garance komplexně pojímané právní osobnosti** za práva vážící se k samotné podstatě *lidství*. Přičemž při rozhodování o soudním omezení či zbavení způsobilosti k právním úkonům je ve hře potenciální porušení právě těchto klasických základních práv. „*Jak lidská důstojnost, tak způsobilost k právům v širokém slova smyslu (hmotněprávním i procesním) charakterizují právně jednotlivce, k němuž je veřejná moc povinována respektem. Pokud by tomu tak nebylo, stal by se člověk pouhým ‚objektem‘ práva, bez zohlednění*

<sup>13</sup> § 59 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

jeho individuality.“ Ústavní soud dále uvádí, že: „Těžištěm ústavního pořádku České republiky je jednotlivec a jeho práva garantovaná ústavním pořádkem ČR. (...) Stát a všechny jeho orgány jsou ústavně zavázány k ochraně a šetření práv jednotlivce. (...) Otázky lidské důstojnosti jsou v tomto pojetí chápány jako součást kvality člověka, součást jeho lidství. Garantování nedotknutelnosti lidské důstojnosti člověku umožňuje plně užívat své osobnosti. Tyto úvahy stvrzuje preambule Ústavy ČR, která deklaruje lidskou důstojnost jako nedotknutelnou hodnotu, stojící v základu ústavního pořádku ČR. Ústavní soud považuje i právní osobnost svobodného jednotlivce a garanci jejího faktického výkonu za vysoce důležité ústavní hodnoty mající ústřední postavení v ústavním pořádku.“ Starší, výše zmíněný nálezn sp. zn. IV. ÚS 412/04 k tomuto uvádí: „Výše vymezené pojetí lidské důstojnosti nutno promítnout i do sféry právní způsobilosti a má silné implikace i v oblasti způsobilosti k právním úkonům, neboť prostřednictvím způsobilosti k právním úkonům (jednáním) a procesní způsobilosti se uvádí v život ústavní garance právní subjektivity jednotlivce (čl. 5).“

#### 4.3.4 Řízení o způsobilosti k právním úkonům ve světle základních práv

Podle Ústavního soudu je „omezení způsobilosti k právním úkonům vždy závažným zásahem do osobnostní integrity omezovaného“. „Platí obecně, a při řešení dané problematiky zvláště, že právní norma umožňující omezení základních práv musí být vykládána a aplikována s vědomím významu a šíře vztahů, které pokrývají omezovaná základní práva. Omezit právní způsobilost tak lze až po pečlivém zjištění (...), která kolidující základní práva třetích osob, popř. jaké veřejné zájmy jsou v kolizi se základními právy osoby omezované v jejich právech. Jinými slovy – omezení základních práv musí být přísně proporcionální.“<sup>14</sup>

#### 4.3.5 Pravidlo proporcionality

Ve zmíněných nálezech (sp. zn. IV. ÚS 412/04 a I. ÚS 557/09) se Ústavní soud ČR vyjadřuje k testu proporcionality, jehož cílem je zjistit, jestli v daném případě lze přikročit k zásahu do základních práv člověka. Tento test by se měl aplikovat jak na zákon samotný, tak na jeho interpretaci a aplikaci v individuálním rozhodnutí. Test proporcionality má 3 kroky, v nichž se zkoumá:

- a) a) Je sledovaný cíl legitimní? Je sledován a prosazován cíl nezbytný ve svobodné demokratické společnosti?
- b) b) Je dáno racionální spojení mezi cílem a prostředky vybranými k jeho prosazení?
- c) c) Existují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní, popř. jej zcela vyloučilo?

Soudy musí tedy především důsledně dbát na to, aby právní způsobilost nebyla omezována ve větším rozsahu, než je nezbytně třeba k ochraně jiných, konkurujících ústavních práv, v jejichž prospěch mají být práva omezovaného umenšena. **Musí být tedy konkrétně zkoumáno a uvedeno, koho nebo co ohrožuje plná způsobilost** (zachování právní osobnosti) **omezované osoby**. V této souvislosti Ústavní soud konstatuje, že z pohledu proporcionality je ústavně značně problematický samotný institut zbavení způsobilosti k právním úkonům.

Obecné soudy vždy musí zvážit všechny mírnější alternativy, kterými by bylo možno ještě dosáhnout sledovaného cíle v podobě ochrany konkrétně označených konkurujících práv či veřejných zájmů vyvoditelných z ústavního pořádku, přičemž omezení způsobilosti k právním úkonům musí být vždy považováno za prostředek nejkrajnější.<sup>15</sup> Z této formulace Ústavního soudu plyne, že zásah do způsobilosti k právním úkonům rozhodně není jediným existujícím prostředkem ochrany jak omezovaného, tak třetích osob. Soudy jsou povinny zjišťovat a brát v úvahu. Ústavní soud požaduje, aby se při rozhodování o omezení způsobilosti k právním úkonům (resp. o jeho rozsahu) důsledně uplatňovala subsidiarita tohoto opatření. To znamená, že se k němu přikročí až v krajním případě, pokud neexistují jiné, mírnější alternativy.

<sup>14</sup> Nález Ústavního soudu I. ÚS 557/09

<sup>15</sup> Nález Ústavního soudu I. ÚS 557/09

K otázce b) testu proporcionality se náleží blíže nevyjadřuje. V této souvislosti stojí za úvahu nejen konkrétní okolnosti daného případu, ale i otázka, do jaké míry obecně má institut omezování způsobilosti k právním úkonům skutečně očekávané účinky pro ochranu práv a zájmů lidí s postižením, nebo do jaké míry jsou to spíše vžitá a tradovaná představa o kladných účincích. Dlouhodobě a ve všech zemích s obdobnou právní kulturou se prokazuje, že skutečný přínos omezení právní způsobilosti je ve významném nepoměru k negativnímu dopadu na život člověka. Právě proto např. německá právní úprava již od r. 1992 neumožňuje zásah do právní způsobilosti a stejné pravidlo bylo prosazeno do čl. 12 Úmluvy.

V závěru obecnějších úvah o rozhodování obecných soudů o způsobilosti k právním úkonům se Ústavní soud vyjadřuje k jejich významnému rysu, který svědčí o kontinuitě předlistopadového uvažování. Ústavní soud uvádí, že v **současném právním prostředí, utvářeném českým ústavním pořádkem, je třeba tuto ideu (která tehdy vycházela z dosažené totožnosti zájmu jednotlivce, celé společnosti a státu tak, jak tuto zájmovou jednotu presumovala Ústava ČSSR z roku 1960, demonstrující skrze ní dosažení socialismu – k uvedenému problému blíže Wagnerová, E.: Základní práva, in Komunistické právo v Československu, Kapitoly z dějin bezpráví, M. Bobek; P. Molek; V. Šimíček (eds.), Masarykova univerzita, 2009, s. 330–363) modifikovat jednak oddělením zájmů jednotlivce, společnosti a státu (jak je běžné v ústavněprávní teorii demokratických liberálních států) a dále vycházet z myšlenky přednosti zásadně svobodného, autonomního jednotlivce, kterému nesmí být ze strany státu znemožňováno realizovat svou představu o štěstí vnučováním ochrany státu tam, kde si jednatel, popř. za pomoci rodiny, dokáže pomoci sám (princip subsidiarity odvíjející se z uznání důstojnosti jednotlivce...).**<sup>16</sup>

Přestože nálezy Ústavního soudu odpovídají požadavkům Listiny základních práv a svobod i Úmluvy, soudy v řízeních o způsobilosti k právním úkonům a opatrovnictví v jejich smyslu obvykle nerozhodují.

## 4.4 Další dokumenty k právní způsobilosti lidí s postižením

### 4.4.1 Doporučení Rady Evropy

Výbor ministrů Rady Evropy přijal v roce 1999 Doporučení č. R (99) 4 členskými státy ohledně pravidel týkajících se zákonné ochrany nezpůsobilých osob.<sup>17</sup> Doporučení bylo přijato v návaznosti na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a rozdílnost právních úprav jednotlivých členských států. Ačkoliv nejde o právně závazný dokument, definuje **obvyklý evropský standard v této oblasti** a ESLP na toto Doporučení pravidelně odkazuje – viz např. rozhodnutí ve věcech Shtukatur v. Rusko, stížnost č. 44009/05, rozhodnutí ze dne 27. března 2008, X v. Chorvatsko, stížnost č. 11223/04, rozhodnutí ze dne 17. července 2008, a další rozhodnutí týkající se otázek způsobilosti k právním úkonům. Doporučení formuluje řadu pravidel pro členské státy ohledně právní úpravy i její aplikace.

V kontextu Úmluvy a judikatury Ústavního soudu má klíčový význam **pravidlo nezbytnosti a subsidiarity zásahu do způsobilosti k právním úkonům** (Pravidlo č. 5). Podle tohoto pravidla by neměla být zaváděna žádná opatření, která nejsou nutná, a měl by se brát ohled na specifické okolnosti a potřeby jednotlivce. Při rozhodování, **zda je opatření nezbytné, by měla být brána v potaz všechna méně formální opatření, která se dají učinit, a veškerá asistence a podpora, která může být dotyčnému poskytnuta ze strany rodiny a jiných osob.** Toto pravidlo tedy obsahuje stejný požadavek jako nálezy Ústavního soudu.

Toto **pravidlo by měly soudy respektovat** samozřejmě především proto, že obsahuje **legitimní požadavek odpovídající ústavnímu pořádku ČR.** Dále i proto, že z něj vychází při svém rozhodování ESLP, ke kterému se mohou obrátit občané ČR, pokud se nedomohli ochrany svých práv v oblasti právní způsobilosti u soudů v ČR. Pokud by rozhodnutí soudů v ČR nebylo v souladu s Doporučením ohledně pravidel týkajících se zákonné ochrany nezpůsobilých osob, lze očekávat, že ESLP rozhodne v neprospěch ČR, což je obvykle spojeno s významným finančním postihem

<sup>16</sup> Nález Ústavního soudu I. ÚS 557/09

<sup>17</sup> Text Doporučení je k dohledání např. na: <http://www.kvalitavpraxi.cz/pravni-predpisy-a-dokumenty.html>



neúspěšného státu. Je tedy jisté v zájmu ČR respektovat mezinárodní dokumenty, na jejichž přijetí se svými zástupci podílela.

#### 4.4.2 Dokumenty EU

Listina základních práv Evropské unie<sup>18</sup> uvádí, že *Unie uznává a respektuje právo osob s postižením na opatření, jejichž cílem je zajistit jejich nezávislost, sociální a profesní začlenění a jejich účast na životě společnosti* (čl. 26). Evropská unie jako celek také ratifikovala Úmluvu, tedy přijala závazek respektovat plnou právní způsobilost osob s postižením.

Základním strategickým dokumentem EU pro oblast sociálního začlenění lidí s postižením je Evropská strategie pro pomoc osobám s postižením 2010–2020<sup>19</sup>. Cílem strategie je *posílit postavení osob s postižením tak, aby mohly zcela využívat svých práv a mít úplný prospěch ze zapojení do společnosti a evropské ekonomiky*. Ve strategii se uvádí, že *stále existuje řada překážek, které brání osobám s postižením plně využívat svá základní práva – včetně práv spojených s občanstvím Unie – a které omezují jejich zapojení do společnosti na rovnoprávném základě s ostatními. Mezi tato práva patří právo na svobodný pohyb, právo zvolit si kde a jak chce člověk žít... Komise bude pracovat na překonání překážek, které brání osobám s postižením využívat svá práva jako jednotlivci, spotřebitelé, studující a ekonomičtí a političtí aktéři*. Dále bude Komise pracovat na *podpoře přechodu z institucionální ke komunitní péči*.

Plného zapojení osob s postižením do společnosti má být dosaženo tím, že jim bude umožněno využívat všech výhod občanství EU, odstraněním administrativních překážek a překážek v postojích okolí k plnému a rovnoprávnému zapojení a zajištěním kvalitních komunitních služeb, včetně přístupu k osobní asistenci. EU bude podporovat jednotlivé státy s cílem dosáhnout rovnosti osob s postižením, **například pomocí souladu právních předpisů členských států týkajících se způsobilosti k právním úkonům s úmluvou OSN**.

#### 4.4.3 Dokumenty České republiky

Na úrovni České republiky je základním strategickým dokumentem pro problematiku postižení Národní plán rovných příležitostí pro osoby s postižením na období 2010–2014, schválený usnesením vlády České republiky č. 253 ze dne 29. března 2010. Národní plán obsahově i strukturou vychází z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Pro zpracování dokumentu byly vybrány jen některé články Úmluvy, a to ty, *kteřé jsou z hlediska vytváření rovnoprávného a nediskriminujícího prostředí pro osoby s postižením nejdůležitější a nejaktuálnější pro období následujících 5 let*. V dokumentu se uvádí, že v čl. 12 se smluvní strany Úmluvy svým podpisem zavazují *k odklonu od koncepce tzv. „náhradního rozhodování“, které je charakterizováno tím, že ustanovená osoba (opatrovník) rozhoduje za dotčenou osobu. Důsledkem je, že dotčená osoba je z rozhodování vyloučena. Tato koncepce je nahrazována tzv. „podpůrným“ či „asistovaným rozhodováním“, jehož východiskem je skutečnost, že každá osoba je schopna se rozhodovat sama, bude však potřebovat větší či menší míru podpory*. To je skutečně obsahem a podstatou čl. 12 Úmluvy. Dokument dále uvádí: *Pro odpovídající implementaci tohoto článku Úmluvy do našeho právního řádu bude nezbytné zcela nově legislativně upravit otázky způsobilosti k právním úkonům u fyzických osob a návazně na to také přesněji vymezit práva a povinnosti opatrovníků těchto osob. Institut asistovaného rozhodování je již zaváděn v Německu, Švédsku, některých kanadských provinciích, je připravován i v Maďarsku*. Vyjádření, že *bude nezbytné zcela nově legislativně upravit otázky související se zbavováním či omezováním způsobilosti k právním úkonům není přesné, protože koncept rozhodování s podporou vylučuje zásahy do způsobilosti k právním úkonům právě tak, jak je tomu např. v Německu*. Přesnější by bylo říci, že bude nezbytné nově legislativně upravit otázky související s právní způsobilostí lidí s duševním postižením. Půjde pak především o zakotvení ochrany proti zneužití ze strany osob poskytujících podporu i třetích osob.

<sup>18</sup> <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303EN.01000101.htm>

<sup>19</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:CS:PDF>

#### 4.4.4 Úprava právní způsobilosti v Německu

Novelou německého občanského zákoníku je od počátku r. 1992 účinná právní úprava<sup>20</sup>, podle které již nedochází k zásahům způsobilosti k právním úkonům. Neplatnost lze prohlásit jen pro konkrétní právní úkon zpětně, nikoli předem.

K zajištění práv a zájmů člověka s duševním postižením je možné ustanovit opatrovníka. Jeho ustanovení zásadně nekoliduje se způsobilostí k právním úkonům člověka s postižením, obdobně jako je to zakotveno v § 29 našeho občanského zákoníku<sup>21</sup>. Jen ve výjimečných případech může soud podmínit platnost některých právních úkonů člověka souhlasem opatrovníka, jinak právní úkon člověka není platný. Německý zákon stanoví – na rozdíl od českého občanského zákoníku – podrobná pravidla pro výkon tohoto opatrovnictví.

#### 4.4.5 Dohody o reprezentaci v Britské Kolumbii

##### 4.4.5.1 Právní úprava

V kanadské provincii Britská Kolumbie byl v r. 2000 přijat samostatný **zákon o dohodách o reprezentaci**<sup>22</sup>. Dohody slouží k *reprezentaci* osob, které by podle klasických měřítek nebyly způsobilé činit právní úkony. Jsou založeny na vztahu důvěry mezi člověkem a jeho *reprezentantem*. Právní způsobilost člověka je plně zachována. Reprezentant je na základě dohody o reprezentaci oprávněn člověka reprezentovat v různých oblastech jeho života. Zákon upravuje dva typy dohod o reprezentaci, a to podle oblastí, ve kterých je reprezentant oprávněn jednat. Pokud jedná jen v méně rizikových oblastech (osobní záležitosti, běžné každodenní finance, běžná zdravotní péče, jednoduché právní služby), je právní režim dohody jednodušší. Pokud reprezentant jedná ve více rizikových oblastech (složitější zdravotní úkony, použití omezujících opatření, právní zastoupení ve významnějších věcech, zásadnější nakládání s majetkem), právní režim dohody o reprezentaci je složitější. K ochraně proti zneužití může být ustanoveno více reprezentantů, kteří musí jednat společně, nebo každý z nich může jednat jen v určité oblasti. Dále je možné ustanovit *monitora*, který není oprávněn reprezentovat člověka, ale je přítomen a pomáhá při činění rozhodnutí pro člověka. Má tak přehled o všech záležitostech člověka, které reprezentanti řeší, a o právních úkonech, ve kterých jej reprezentují.

Zákon zakotvuje *presumpci způsobilosti*: každý dospělý člověk se považuje za způsobilého uzavřít dohodu o reprezentaci a činit rozhodnutí o osobní a zdravotní péči, právních, finančních a obchodních záležitostech a o majetku. Způsobilost může být následně zpochybněna. Dohoda je platná, pokud je člověk schopen dát najevo vůli, že si přeje být reprezentován určitým člověkem, pokud je schopen dát najevo přání, libost či nelibost, souhlas či nesouhlas, pokud si uvědomuje, že pro něj bude reprezentant činit volby a rozhodnutí. Mezi člověkem a reprezentantem musí existovat vztah důvěry.

Zákon uvádí, že jeho účelem je poskytnout systém, který by umožnil dospělým lidem, aby si pro případ, že by v budoucnu ztratili schopnost činit samostatně rozhodnutí, předem uspořádali v jakých situacích a kdo bude činit rozhodnutí v oblasti jejich zdraví, osobní péče, finančních nebo jiných záležitostí. Tím se má předejít tomu, aby osobu, která bude dospělému pomáhat činit rozhodnutí nebo za něj rozhodovat, určoval soud.

Bezpečí člověka s postižením při využití institutu dohody o reprezentaci, tedy ochrana jeho práv a zájmů včetně ochrany před zneužitím, je zajištěna především tím, že:

1. Člověk s postižením je vždy v centru dění, nelze jej vynechat.
2. Právní úprava obsahuje propracovaná, dostatečně podrobná pravidla týkající se uzavírání a fungování dohod o reprezentaci.
3. Do právních úkonů člověka s postižením je vždy zapojeno více lidí, takže se všichni jednak

<sup>20</sup> Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) Titel 2 Rechtliche Betreuung

<sup>21</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

<sup>22</sup> Representation Agreement Act [RSBC 1996] CHAPTER 405

vzájemně kontrolují a také se mohou radit a inspirovat. (Není na všechno sám jediný opatrovník.)

4. Pro uzavírání dohod a jejich využívání poskytuje komplexní metodiku a poradenství specializovaná (nevládní) organizace. Ta také spravuje registr dohod o reprezentaci, kam je možné dohodu zaregistrovat. To je výhodné, protože si její existenci a platnost může kdokoli ověřit. Není to však povinné.
5. Urovnávání sporů z dohod o reprezentaci a související právní poradenství poskytuje Úřad veřejného opatrovníka. Na soud se strany (nebo kdokoli) může obrátit, až pokud věc nevyřeší tento úřad.

Dohody o reprezentaci nejsou jedinou formou zastoupení člověka v Britské Kolumbii. Je třeba pamatovat na situace, kdy člověk nemá uzavřenou dohodu o reprezentaci a dostane se do situace, že není schopen činit rozhodnutí (např. po úraze). Pro tyto případy existuje i možnost ustanovit opatrovníka<sup>23</sup>. Dále zvláštní zákon upravuje možnosti zastoupení člověka v oblasti zdravotní péče<sup>24</sup>.

#### 4.4.5.2 Kontext přijetí zákona o dohodách o reprezentaci

Dohody o reprezentaci jsou v současné době využívány především lidmi s potížemi v učení a seniory. Hlavními motivy pro přijetí právní úpravy o dohodách o reprezentaci byla zvýšená pozornost k otázkám lidských práv, zanedbání a zneužívání lidí s duševním postižením, kritika dosavadní právní úpravy a praxe náhradního rozhodování (opatrovnictví) a souběžný proces deinstitucionalizace sociálních služeb. Dále bylo potřeba řešit otázky v souvislosti se stárnutím populace, kdy neexistovaly adekvátní právní nástroje pro řešení potřeb seniorů v oblasti ochrany při právních úkonech.

#### 4.4.5.3 Výhody a nová filozofie dohod o reprezentaci

Dohody o reprezentaci jsou neformální, proces jejich uzavírání je podstatně jednodušší, příjemnější pro člověka s postižením a méně nákladný než soudní řízení o ustanovení opatrovníka. Systém je vhodný i pro osoby s těžkým postižením – pro vznik dohody o reprezentaci stačí, pokud existuje aspoň jedna osoba, která je schopná člověku porozumět.

Zákon je založen na zcela nové filozofii. Nedává pravidla, jak lidi omezit, předejít nežádoucímu chování, ale je založen na důvěře (vůči lidem s postižením i jejich podpůrcům). Nepočítá s možností profesionálních reprezentantů, systém je založen na blízkém vztahu mezi člověkem a jeho reprezentantem. Dohoda o reprezentaci **poskytuje oficiální uznání neformální podpory**, jde o právní nástroj, který umožňuje respektovat existující vztahy. Neslouží k prevenci nevhodných právních úkonů člověka. Vychází ze zkušenosti, že nejlepší ochranou, i před nevhodnými právními úkony, je dostatečná síť lidí kolem člověka s postižením. Čím víc se snaží právo v této oblasti regulovat, tím víc se z nástrojů stává instituce, která je více omezující, ale nikoli bezpečnější. Tento právní institut není v žádném případě o moci autority nad člověkem s postižením, ale o odpovědnosti zapojených osob. Má člověka udržet v komunitě tak dlouho, jak je to jen možné (senioři), nebo ho přivést do běžného života (lidé s potížemi v učení). Filozofie dohod o reprezentaci má také úlohu výchovy společnosti tím, že člověka s postižením vtahuje do hry. Požaduje od společnosti respekt k člověku s postižením namísto jeho diskvalifikace.

<sup>23</sup> *The Adult Guardianship Act; The Public Guardian and Trustee Act*

<sup>24</sup> *The Health Care (Consent) and Care Facility (Admission) Act*

## 4.5 Shrnutí

1. **Stávající národní právní úprava způsobilosti k právním úkonům a na ní založená praxe jsou zastaralé. Neodpovídají nárokům na moderní přístup** k problematice postižení. Jde však o právní úpravu nyní již jen dočasnou, která bude s účinností od 1. 1. 2014 nahrazena novým občanským zákoníkem<sup>25</sup>.
2. **Určitou korekturu situace poskytuje judikatura Ústavního soudu** vydaná ještě před ratifikací Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením. Podle Ústavního soudu je omezení způsobilosti k právním úkonům vždy závažným zásahem do osobnostní integrity omezovaného, a proto je nutné přikročit k tomuto opatření až v případě, že není možné použít jiné, méně omezující opatření. Takovým opatřením je především kvalitní a bezpečná podpora poskytovaná podle individuálně vyhodnocené míry a druhu potřeb člověka v příslušných oblastech jeho života. **Soudy však v tomto smyslu většinou nerozhodují.**
3. V ČR má od počátku roku 2010 aplikační přednost před vnitrostátní právní úpravou Úmluva. **V čl. 12 Úmluvy se ČR zavázala respektovat právní způsobilost lidí s postižením ve všech oblastech jejich života a zajistit jim asistenci, kterou mohou pro uplatnění své právní způsobilosti potřebovat.** Cílem Úmluvy je zajistit plné a rovné užívání všech lidských práv a základních svobod všemi osobami s postižením a jejich plné a účinné zapojení do společnosti. Základní zásadou je respektování přirozené důstojnosti, osobní nezávislosti, včetně svobodné volby, a samostatnosti osob s postižením.
4. Úmluvu ratifikovala i Evropská unie. **Evropská strategie pro pomoc osobám s postižením 2010–2020 stanovuje cíl dosáhnout rovnosti osob s postižením také pomocí souladu právních předpisů členských států týkajících se způsobilosti k právním úkonům s Úmluvou.**
5. **Národní plán rovných příležitostí pro osoby s postižením** na období 2010–2014, schválený usnesením vlády České republiky č. 253 ze dne 29. března 2010, vychází z Úmluvy a poukazuje na **potřebu legislativních změn oblasti právní způsobilosti k přechodu od modelu náhradního rozhodování k rozhodování s podporou.**

---

<sup>25</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

## 5 Právní způsobilost v návrhu nového občanského zákoníku

### 5.1 Obecně k nové právní úpravě

Návrh nového občanského zákoníku přináší některé pozitivní změny v oblasti právní způsobilosti a opatrovnictví. Jedná se však spíše o jednotlivé prvky nového konceptu zasazené do původně zcela tradičního zpracování tohoto právního institutu. O konzervativním pojetí návrhu ustanovení o právní způsobilosti svědčí i návrat k terminologii *svéprávnost*. Tuto terminologii vnímají lidé s postižením jako pejorativní. V minulých letech bylo věnováno velké úsilí tomu, aby označování lidí, kteří potřebují podporu při právních úkonech, jakožto *nesvéprávných* z jazyka vymizelo, což se v podstatě podařilo. Návrat k této terminologii přes výslovný nesouhlas adresátů ustanovení, lidí s duševním postižením, je těžko vysvětlitelný i obhajitelný, neboť není v souladu s Úmluvou (zejm. s čl. 3 písm. a), čl. 4 odst. 3, čl. 8 odst. 1). Při přijímání textu zákoníku ovšem převládlo hledisko obnovení kontinuity a praktičnosti užívání jednoslovného termínu, bez ohledu na získaný pejorativní nádech a vyšší potenciální riziko stigmatizace jednotlivce.

Vliv nového konceptu právní způsobilosti je v návrhu občanského zákoníku zřejmý ze zakotvení některých nových, méně omezujících opatření, která mají být použita přednostně, aby nemuselo dojít k zásahu do svéprávnosti. Jde o předběžné prohlášení a nápomoc při rozhodování. I z hlediska řazení v textu návrhu občanského zákoníku předcházejí tato *Podpůrná opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat* ustanovením o omezení svéprávnosti. Naopak možnost úplného zbavení způsobilosti k právním úkonům byla ze zákona vypuštěna.

### 5.2 Předběžné prohlášení

Nová právní úprava zakotvuje možnost, která zatím v našem právním řádu chyběla. Člověk má v očekávání vlastní nezpůsobilosti právně jednat možnost projevit vůli, aby byly jeho záležitosti spravovány určitým způsobem, nebo aby je spravovala určitá osoba, nebo aby se určitá osoba stala jeho opatrovníkem (§ 38).

Toto prohlášení může být provedeno ve formě veřejné listiny (§ 559), ověřené notářem, nebo soukromé listiny. V tom případě musí být opatřena datem a potvrzena dvěma svědky. Je-li obsahem prohlášení pořízeného veřejnou listinou určení, kdo se má stát opatrovníkem, ten, kdo veřejnou listinu sepsal, zapíše údaje o tom, kdo prohlášení pořídil, kdo je povolán za opatrovníka a kdo veřejnou listinu sepsal, do neveřejného seznamu vedeného podle jiného zákona (§ 39). Činí-li prohlášení nevidomý, nebo osoba, která neumí nebo nemůže číst nebo psát, musí jí být prohlášení nahlas přečteno svědkem, který prohlášení nepsal. Nevidomý, nebo osoba, která neumí nebo nemůže číst nebo psát, před svědky potvrdí, že listina obsahuje jeho pravou vůli (§ 40).

Soud může změnit nebo zrušit předběžné prohlášení jen ve výjimečném případě, pokud se změní okolnosti zjevně tak podstatným způsobem, že člověk, který prohlášení učinil, by je za takových okolností neučinil nebo by je učinil s jiným obsahem, a při zachování původního znění by člověku, který prohlášení učinil, hrozila závažná újma. Před vydáním rozhodnutí soud vyvine potřebné úsilí, aby zjistil názor člověka, o jehož prohlášení rozhoduje, a to i za použití takového způsobu dorozumívání, který si člověk zvolí (§ 43).

Soud bude přihlížet i k prohlášení nebo jeho odvolání, pokud by bylo sice neplatné, ale není důvod pochybovat o vůli toho, kdo je učinil (§ 44).



## 5.3 Nápomoc při rozhodování

### 5.3.1 Souvislosti a pozadí institutu nápomoci při rozhodování

Ustanovení o nápomoci při rozhodování jsou výrazem snahy vrátit člověku s duševním postižením kontrolu nad rozhodováním o svém životě. Jsou vykočením **od konceptu tzv. náhradního rozhodování** typického pro tradiční opatrovnické systémy **směrem ke konceptu podpory při rozhodování** zakotveného v moderních zahraničních právních úpravách a pro ČR v čl. 12 Úmluvy.

Pro zachování práva na osobní integritu a autonomii je potřeba zajistit několik podmínek:

1. Především je potřeba zachovat plnou právní způsobilost člověka s postižením.<sup>26</sup>
2. Dále je potřeba zajistit, aby člověk s postižením měl k dispozici právem uznané nástroje pro využití podpory při rozhodování – např. v podobě smlouvy o nápomoci.
3. Dále aby tyto nástroje mohly být využity bez zbytečných formalit, aby byly co nejpřístupnější. K tomu směřuje forma občanskoprávní smlouvy namísto rozhodnutí z úřední moci rozsudkem soudu, i když u smluv o nápomoci ještě zůstává zachována intervence soudní moci v podobě jejího schvalování soudem.
4. Dále je potřeba stanovit podrobnější pravidla pro použití smlouvy o nápomoci, aby její využití bylo pro člověka s postižením bezpečné (srov. zákon o dohodách o reprezentaci v Kanadě, Britské Kolumbii<sup>27</sup>). Podrobnější pravidla v naší právní úpravě zatím chybí.
5. Především však je potřeba zajistit, aby člověk s postižením měl okruh blízkých osob, se kterými by mohl smlouvu o nápomoci při rozhodování uzavřít. Tato smlouva totiž musí být založená na důvěře a neformálním, úzkém, osobním kontaktu. Zahraniční zkušenosti dokládají, že nejlepší zárukou bezpečí pro lidi s postižením je právě síť blízkých osob, které jsou s člověkem v přirozeném osobním a každodenním kontaktu. Zároveň je důležité, aby to nebyl jeden člověk, ale větší počet lidí. Obsah podpory plánuje člověk s postižením se všemi podpůrci společně, na základě plánování osobních cílů. Pak mohou být kvalita a obsah podpory poskytované jednotlivými členy sítě transparentní. Vytváření a fungování sítě podpory však již není záležitost řešitelná legislativně v oblasti občanského práva. Toto zadání směřuje do oblasti sociálních služeb. Institut podpory při rozhodování se však bez sítě blízkých osob neobejde.

Tento bod je věnován, jak už název napovídá, souvislostem, pozadí a hodnotovému zakotvení institutu nápomoci při rozhodování jako součásti normativního vyjádření konceptu podporovaného rozhodování. Uvedený výčet předpokladů se týká uplatnění samotného konceptu. Jeho pozitivně právní vymezení v novém občanském zákoníku těchto maxim nedosahuje – můžeme hovořit o jisté nedůslednosti v normativním uchopení tohoto konceptu.

### 5.3.2 Právní úprava

Nápomoc při rozhodování se poskytuje na základě smlouvy mezi podporovaným a podpůrcem. Smyslem **smlouvy o nápomoci** je poskytnout podporu člověku, kterému duševní postižení působí potíže při rozhodování, aby mohla být zachována plná svéprávnost a nemusel být ustanovován opatrovník. Ve smlouvě se podpůrce zavazuje, že bude se souhlasem podporovaného přítomen při jeho právních jednáních, že mu zajistí potřebné údaje a že mu bude nápomocen radami. Podpůrců může být i více (§ 45 a § 46 odst. 1).

Smlouva musí být schválena soudem, teprve pak nabývá účinnosti. Může být uzavřena v písemné formě a předložena soudu nebo může být uzavřena ústně před soudem. Soud smlouvu neschválí pouze v případě, že zájmy podpůrce odporují zájmům podporovaného (§ 46 odst. 2). Soud také odvolává podpůrce, a to na návrh podporovaného nebo podpůrce, nebo i bez návrhu, pokud podpůrce

<sup>26</sup> Viz kap. 3.2

<sup>27</sup> Representation Agreement Act [RSBC 1996] CHAPTER 405:  
[http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws\\_new/document/ID/freeside/00\\_96405\\_01](http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_96405_01)

závažně poruší své povinnosti (§ 48). Zajištění záruk proti zneužití by mělo být primárně otázkou důsledné a podrobné právní úpravy daného institutu, tedy zakotvení náležitostí a záruk na úrovni zákona. Nutnost předběžného schválení se snaží nedostatečnou právní úpravu suplovat a zatěžuje institut, který má být maximálně pohotový a praktický, prvkem preventivní kontroly, který jeho operativní využitelnost může významně komplikovat.

Při poskytování podpory je úlohou podpůrce pomoci podporovanému porozumět situaci a okolnostem, zmapovat možná řešení/rozhodnutí a pomoci se rozhodnout v souladu s osobními cíli a životním stylem podporovaného. Podpůrce nesmí podporovaného nevhodně ovlivňovat a postupuje v souladu s jeho rozhodnutími. Samozřejmě se nesmí na úkor podporovaného bezdůvodně obohatit (§ 47).

Pokud podporovaný právně jedná v písemné formě, může podpůrce připojit svůj podpis s uvedením své funkce, popřípadě i s údajem o podpoře, kterou podporovanému poskytl. Podpůrce má i právo namítat neplatnost právního jednání podporovaného (§ 47).

Smlouva o nápomoci nezakládá právo podpůrce zastupovat podporovaného, tedy právo jednat osobně jeho jménem.

## 5.4 Zastoupení členem domácnosti

### 5.4.1 Povaha zastoupení členem domácnosti

I zastoupení členem domácnosti má **charakter dohody**. Na rozdíl od nápomoci při rozhodování, kde se počítá, že podporovaný je s využitím nápomoci schopný právně jednat, se zastoupení členem domácnosti uplatní, **pokud člověku brání duševní porucha právně jednat a** nemá jiného zástupce. Při smlouvě o nápomoci si podporovaný sám vybírá podpůrce z neohrazeného okruhu osob a podpůrce nemá právo jej zastupovat (jednat osobně jménem podporovaného), zatímco v případě zastoupení členem domácnosti **zákon stanoví konkrétní okruh osob**, které jsou **oprávněné zastupovat** dospělého člověka nezpůsobilého právně jednat. Zastupovat jej může jeho potomek, předek, sourozenec, manžel nebo partner, nebo osoba, která s ním žila před vznikem zastoupení ve společné domácnosti alespoň tři roky (§ 49 odst. 1). Je-li uzavřena smlouva o nápomoci při rozhodování, vztahuje se možnost tohoto zastoupení jen na oblasti, ve kterých zastoupený není způsobilý právně jednat.

### 5.4.2 Vznik a zánik zastoupení

Pro vznik zastoupení musí dát zástupce zastoupenému na vědomí, že ho bude zastupovat, a srozumitelně mu vysvětlit povahu a následky zastoupení. Odmítne-li to člověk, který má být zastoupen, zastoupení nevznikne. K odmítnutí přitom postačí schopnost projevit přání (§ 49 odst. 2). I v případě zastoupení členem domácnosti je potřeba **schválení soudem**. Soud je povinen s vyvinutím potřebného úsilí zjistit názor zastoupeného, a to i za použití takového způsobu dorozumívání, který si zastoupený zvolí (§ 50). Zastoupení zaniká, pokud se jej zástupce vzdá nebo pokud zastoupený odmítne, aby ho zástupce dále zastupoval, k odmítnutí opět postačí schopnost projevit přání. Zastoupení zaniká také, pokud soud jmenuje zastoupenému opatrovníka (§ 54).

### 5.4.3 Obsah zastoupení a jednání zástupců

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 zvláštním představám a přáním zastoupeného (§ 51).

Zastoupení se vztahuje jen na obvyklé záležitosti, jak to odpovídá životním poměrům zastoupeného. Zástupce tak může nakládat s příjmy zastoupeného v rozsahu potřebném pro obstarání obvyklých záležitostí. S peněžními prostředky na účtu zastoupeného může nakládat jen v rozsahu nepřesahujícím měsíčně výši životního minima jednotlivce podle jiného právního předpisu. Zástupce není oprávněn udělit souhlas k zásahu do duševní nebo tělesné integrity člověka s trvalými následky (§ 52).

Zákon počítá s možností, že zastoupený může mít více zástupců. Pokud tomu tak je, může jednat jen jeden z nich, nebo mohou jednat společně. Jednalo-li by však vůči další osobě více zástupců společně a odporovali si, nepříhlíží se k projevu žádného z nich (§ 53).

## 5.5 Zbavení svéprávnosti

Nový občanský zákoník již nedává možnost zcela zbavit člověka svéprávnosti. Kdo byl podle dosavadních právních předpisů zbaven způsobilosti k právním úkonům, považuje se ode dne nabytí účinnosti nového občanského zákoníku za osobu omezenou ve svéprávnosti (§ 3032 odst. 1). Rozsah omezení svéprávnosti v těchto případech bude dán ustanovením § 64, podle kterého tito lidé budou moci samostatně právně jednat v běžných záležitostech každodenního života.

## 5.6 Omezení svéprávnosti

Omezení způsobilosti k právním úkonům stanovené podle dosavadních právních předpisů se považuje ode dne nabytí účinnosti nového občanského zákoníku za omezení svéprávnosti podle nové právní úpravy. To znamená, že člověk nemůže být nadále omezen v běžných úkonech každodenního života (§ 3032 odst. 2).

### 5.6.1 Zásah do svéprávnosti jako krajní řešení

Zatímco dikce současného zákona vyznívá tak, že každého člověka s duševním postižením, který není schopen samostatně učinit nějaký právní úkon, je třeba omezit ve způsobilosti k právním úkonům, čímž vede k praxi hromadného omezování/zbavování způsobilosti k právním úkonům, nový občanský zákoník přistupuje k omezení svéprávnosti z opačného konce. Považuje jej za řešení krajní, když stanoví, že **omezit svéprávnost člověka lze jen tehdy, hrozila-li by mu jinak závažná újma a nepostačí-li** vzhledem k jeho zájmům mírnější a méně omezující opatření (§ 55 odst. 2). Méně omezujícím opatřením mohou být další instituty zakotvené novým občanským zákoníkem – nápomoc při rozhodování, zastoupení členem domácnosti, ustanovení opatrovníka bez zásahu do svéprávnosti. Dále to může být také systém podpory, kterou člověk využívá, ať už jde o podporu poskytovanou profesionální sociální službou, nebo neformální sítí blízkých osob. Jde o zakotvení tzv. principu subsidiarity (použití restriktivního opatření až po vyčerpání možností méně omezujících), který byl v oblasti právní způsobilosti doposud formulován jen v judikatuře a dokumentech bez právní závaznosti. Změnila se také formulace ze současného „soud omezí“ způsobilost k právním úkonům na „soud může omezit“ svéprávnost člověka.

Jinými slovy, podpora v rozhodování může mít řadu forem a netýká se zdaleka jen rozhodování v oblasti právních úkonů (právních jednání). Kombinace jejich různých forem je tedy nejen možná, ale i nanejvýš žádoucí a běžná. Pokud jde o možnost využití právní formy nápomoci při rozhodování, neexistuje ve formulaci nového občanského zákoníku překážka pro kombinaci těchto institutů, případně i opatrovnictví bez zásahu do způsobilosti apod. Zjednodušeně řečeno, nic nebrání tomu, aby člověk využíval sociální službu, která používá metody podpory při rozhodování, měl zároveň svého podpůrce a případně byla v nezbytném rozsahu (třeba i pro jediný úkon) omezena jeho svéprávnost. Důsledné využívání všech ostatních možností má však prostor pro použití tohoto institutu zmenšit na minimum.

### 5.6.2 Omezení svéprávnosti v zájmu člověka

Návrh občanského zákoníku nově výslovně uvádí, že k omezení svéprávnosti lze přistoupit **jen v zájmu člověka**, jehož se to týká (§ 55 odst. 1). Znamená to jednak, že toto opatření prokazatelně musí být pro člověka přínosem, že výhody z tohoto opatření musí převážet nad nevýhodami. A dále také, že zájem tohoto člověka je jediným důvodem. Nejde tedy o ochranu zájmů třetích osob. Zájmy třetích osob musí být chráněny jinými právními nástroji.



### 5.6.3 Komunikace soudu s člověkem s postižením

Nově také musí být soud v osobním kontaktu s člověkem, o kterém rozhoduje, brát v úvahu jeho osobní jedinečnost a respektovat jeho práva (§ 55 odst. 1). Soud musí vyvinout potřebné úsilí, aby zjistil názor člověka, o jehož svéprávnosti rozhoduje, a to i za použití takového způsobu dorozumívání, který si člověk zvolí (§ 56 odst. 2). Zároveň se výslovně stanoví, že má-li člověk obtíže dorozumívat se, nemůže to samo o sobě být důvodem k omezení svéprávnosti. V ustanovení § 55 je patrný vliv čl. 21 písm. b) Úmluvy, ve kterém se ČR zavazuje uznávat a umožnit osobám s postižením používání všech prostředků, způsobů a formátů komunikace (např. znakových jazyků, augmentativní a alternativní komunikace) podle jejich vlastní volby při úředních jednáních.

### 5.6.4 Rozsah omezení svéprávnosti

V novém občanském zákoníku je oproti současnému znění navozen opačný způsob uvažování o formulaci omezení svéprávnosti soudem. Současná *formulace jestliže fyzická osoba je schopna činit jen některé právní úkony, soud její způsobilost omezí* navozuje praxi soudů, která byla rozšířená, a to vymezit způsobilost v rozsudku pozitivně, tedy stanovit, které právní úkony člověk je schopen činit. To znamenalo, že všechny ostatní, blíže nespecifikované právní úkony člověk není oprávněn činit. Tato formulace byla nepřiměřeně omezující. Nová formulace zní: *Soud může omezit svéprávnost člověka v rozsahu, v jakém není (...) schopen právně jednat, a vymezí rozsah, v jakém způsobilost člověka samostatně právně jednat omezil.* (§ 57 odst. 1) Přitom musí být důkladně vzaty v úvahu rozsah i stupeň neschopnosti člověka postarat se o vlastní záležitosti (§ 55 odst. 1). Tato formulace směřuje k negativnímu vymezení omezení v rozsudku. Musí být tedy nepochybně prokázáno, kterého právního jednání není člověk schopen, a to z hlediska, jaký vliv má tato skutečnost na jeho schopnosti postarat se o své záležitosti. Jde zde o posílení tzv. *funkčního modelu* omezování způsobilosti, který vychází z toho, že pro omezení způsobilosti právně jednat není rozhodující, jaký je *deficit* člověka v jeho schopnostech, ale zda má tento *deficit* natolik závažný vliv na život člověka, že je nutné zasahovat do jeho základních práv.

Co do rozsahu omezení je nově zakotven limit pro maximální rozsah omezení tím, že rozhodnutí o **omezení svéprávnosti nikdy nezabavuje člověka práva samostatně právně jednat v běžných záležitostech každodenního života** (§ 64). Tento limit musí podle logického výkladu splňovat i stávající omezení, pakliže jsou restriktivnější, než nová úprava umožňuje. Nová úprava také explicitně vyžaduje negativní formulaci omezení – tedy výčet jednání, ke kterým dotýčný není způsobilý. Jisté interpretační obtíže mohou vzniknout u hojně se vyskytujících pozitivně formulovaných rozhodnutí, tj. těch, která naopak dávají výčet úkonů (jednání), ke kterým dotýčný způsobilý je. Takto formulované rozhodnutí je již podle současné rozhodovací praxe zpravidla protiústavní<sup>28</sup>, neboť neobsahuje odůvodnění zásahu ve všech oblastech, kterých se dotýká. Použití pozitivní formulace rozsudku je tak již nyní důvodem k jeho přezkoumání a změnou právní úpravy se tato skutečnost pouze dostává z výkladové praxe výslovně do znění občanského zákoníku. Samotný přechod je upraven velice stručně v § 3032 a 3033.

### 5.6.5 Omezení svéprávnosti na dobu určitou

Soud může svéprávnost omezit jen na určitou dobu, nejdéle však na tři roky. Uplynutím stanovené doby právní účinky omezení zanikají. Soud může před uplynutím stanovené doby zahájit řízení o prodloužení doby omezení. V takovém případě právní účinky původního rozhodnutí trvají až do vydání nového rozhodnutí, nejdéle však jeden rok. Soud může také rozhodnout o omezení svéprávnosti jen v souvislosti s určitou záležitostí na dobu nutnou pro její vyřízení (§ 59).

<sup>28</sup> K tomu srov. I. ÚS 557/09, bod 26.: *Obecné soudy zjevně vycházely z ústavnímu pořádku se přičítícího názoru, že jim nic nebrání v tom, aby autonomní prostor pro uplatnění vlastní osobnosti M. H. svým výrokem zrušily a ponechaly jí pouze možnost dispozic s nepatrnou majetkovou hodnotou. Již tím nerespektovaly autonomní sféru stěžovatelky vymezenou mimo jiné jejími svrchu uvedenými základními právy (viz body 19, 20, 21) v jejich negativní funkci, která brání veřejné moci do takto vymezeného prostoru vstupovat bez zjištění zcela zásadních důvodů (kolidující práva třetích osob a ústavním pořádkem předvídané statky), resp. si jej doslova uzurpovat. Obecné soudy si vůbec neuvědomily, že jejich úkolem je toliko stanovit přiměřená omezení stěžovatelčích základních práv, naleznou-li pro to důvody v konkurujících právech a statcích či obecných zájmech obsažených v ústavním pořádku. Takováto konkurující práva, statky či zájmy však soudy vůbec nehledaly, samozřejmě je proto ani neidentifikovaly a nemohly je následně ani hodnotit a vážit se základními právy stěžovatelky garantovanými čl. 5 a čl. 10 odst. 1 Listiny z hlediska principu proporcionality.*

V přechodných ustanoveních zákon stanoví pravidla i pro osoby, které byly omezeny nebo zbaveny způsobilosti k právním úkonům přede dnem nabytí účinnosti nového občanského zákoníku. I ony nabudou automaticky svéprávnosti nejpozději uplynutím tří let ode dne nabytí účinnosti nového zákona, ledaže soud do té doby znovu rozhodne o omezení svéprávnosti (§ 3032 odst. 1).

### 5.6.6 Platnost jednání člověka s omezenou svéprávností

Nová právní úprava v určitých případech výslovně přiznává platnost i právnímu jednání člověka s omezenou svéprávností. Jednal-li opatrovanec samostatně v případě, kdy nemohl jednat bez opatrovníka, lze jeho právní jednání prohlásit za neplatné, jen působí-li mu újmu. Jednání bez opatrovníka se považuje za platné také tehdy, pokud je opatrovník schválí nebo pokud své právní jednání schválí sám jednající poté, co nabyl svéprávnosti.

### 5.6.7 Změna dopadů omezení svéprávnosti na další oblasti života

Uzavření manželství a rodičovská zodpovědnost

Omezení svéprávnosti neznamená automaticky omezení práva uzavřít manželství. Soud musí výslovně rozhodnout, že omezení svéprávnosti se vztahuje také na schopnost uzavřít manželství. Pokud se omezení svéprávnosti vztahuje také na uzavření manželství, nelze jej pak uzavřít ani s přivolením soudu. Soud by musel svéprávnost v této oblasti vrátit.

Došlo-li k uzavření manželství, přestože omezení svéprávnosti se vztahuje i na uzavření manželství, soud prohlásí manželství za neplatné na návrh každého, kdo na tom má právní zájem, nebo i bez návrhu.

Rozhodnutím o omezení svéprávnosti člověk nadále automaticky neztrácí rodičovskou zodpovědnost. Trvání a rozsah rodičovské odpovědnosti může změnit jen soud (§ 865).

Volební právo

V současné době má vliv na volební právo pouze zbavení způsobilosti k právním úkonům, které je překážkou výkonu volebního práva. Pokud by právní úprava volebního práva zůstala v současné podobě, zanikla by tato překážka automaticky s účinností nového občanského zákoníku, ve kterém zbavení způsobilosti již neexistuje.

V současné době ovšem probíhá příprava rekodifikace právní úpravy voleb. Návrh zákona ani po proběhnutí připomínkových řízení<sup>29</sup> nezohledňuje současné mezinárodně uznané přístupy k oblasti výkonu práva volit a přístupnosti volebního procesu osobám se zdravotním postižením a závazky vyplývající z Úmluvy a relevantních dokumentů Rady Evropy. Návrh zachovává koncepci statusového testu v přístupu k výkonu volebního práva: ztráta způsobilosti k právním úkonům znamená absolutní překážku výkonu volebního práva; výslovně pracuje i s možností omezení způsobilosti k jeho výkonu. Návrh rovněž neupravuje nutnost ani podobu poskytnutí přiměřené úpravy (*reasonable accommodation*) při výkonu volebního práva, koncept univerzálního designu, přístupnosti volebních postupů a materiálů ani asistenci při hlasování ve smyslu čl 29 Úmluvy.

## 5.7 Opatrovnictví

Opatrovnictví je upraveno v novém občanském zákoníku na dvou místech Obecné části, v Hlavě II: Osoby (§ 61 – § 65) a v Hlavě III: Zastoupení (§ 436 – § 440 a § 457 – 485).

### 5.7.1 Pojetí opatrovnictví v novém občanském zákoníku

Smyslem opatrovnictví je **ochrana zájmů a naplňování práv opatrovance** (§ 457). Opatrovnictví není spojeno pouze s omezením způsobilosti k právním úkonům. Stejně tak je tomu ovšem i v dosavadní právní úpravě dané § 29 občanského zákoníku. Toto ustanovení se však ke škodě věci

<sup>29</sup> Text návrhu je k dispozici online na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8Z6B2D9J>

využívalo zatím jen okrajově. Zákon uváděl opatrovnictví na prvním místě jako formu zastoupení člověka zbaveného způsobilosti k právním úkonům (v § 27). Možnost ustanovit opatrovníka osobě, která to z vážných důvodů potřebuje k ochraně svých zájmů, aniž by byla omezena ve způsobilosti k právním úkonům, následuje v textu zákona až dále. Zároveň zákon neupravuje téměř žádná pravidla pro výkon opatrovnictví.

Naproti tomu nový občanský zákoník stanoví na prvním místě jako obecné a **základní pravidlo**, že **soud jmenuje opatrovníka** člověku, **je-li to potřeba k ochraně jeho zájmů**, nebo vyžaduje-li to veřejný zájem. Ustanovení opatrovníka není vázáno na nějakou specifickou situaci přednostně. Až v další větě je uvedeno, v jakých případech **zejména** se opatrovník ustanoví. Těmito důvody jsou např. omezení svéprávnosti nebo postižení. Člověk omezený ve svéprávnosti samozřejmě nemůže zůstat nezastoupen, musí mít opatrovníka. Neplatí to však obráceně, že opatrovnictví je tu jen pro člověka omezeného ve svéprávnosti (§ 465).

Nový občanský zákoník zároveň zakotvuje řadu pravidel pro výkon opatrovnictví.

### 5.7.2 Ustanovení opatrovníka při řízení o omezení způsobilosti

Positivní změnu přináší zakotvení pravidla, že soud již přímo v rozhodnutí o omezení svéprávnosti jmenuje člověku opatrovníka. Tím se předejde porušení práv člověka v situacích, ke kterým dochází v současnosti, kdy je člověk omezen, či přímo zbaven způsobilosti k právním úkonům, týdně či měsíce čeká na ustanovení opatrovníka a po tuto dobu není nikdo oprávněn činit právní úkony v jeho zájmu.

### 5.7.3 Ustanovení opatrovníka bez omezení způsobilosti

Nový občanský zákoník výslovně upravuje i ustanovení opatrovníka pro člověka, jemuž působí zdravotní stav obtíže při správě jeho jmění nebo při hájení práv. Soud v takovém případě jmenuje opatrovníka na jeho návrh a ve shodě s jeho návrhem určí opatrovníkovi rozsah působnosti. Na návrh opatrovance soud opatrovníka také odvolá (§ 469 odst. 1). Opatrovník jedná pokud možno společně s opatrovancem. Jedná-li opatrovník v těchto případech samostatně, jedná v souladu s vůlí opatrovance. Nelze-li vůli opatrovance zjistit, rozhodne na návrh opatrovníka soud (§ 469 odst. 2).

### 5.7.4 Postup soudu při ustanovení opatrovníka

Opatrovníka jmenuje soud. Při jmenování soud opatrovníkovi zároveň vymezí rozsah práv a povinností (§ 463). Rozhoduje-li soud o jmenování opatrovníka, musí vyslechnout vyjádření budoucího opatrovance nebo jinak zjistit jeho stanovisko a vycházet z něho. Rozhodnout může soud jen na základě osobního kontaktu s opatrovancem, nebrání-li tomu nepřekonatelná překážka (§ 471 odst. 1).

### 5.7.5 Kdo může být ustanoven opatrovníkem

#### Osoba určená v předběžném prohlášení

Podle nové právní úpravy soud nejprve bere v úvahu, zda člověk učinil v minulosti předběžné prohlášení (§ 38) o tom, kdo se má v případě jeho nezpůsobilosti stát opatrovníkem. V takovém případě může osoba povoláná za opatrovníka navrhnout, aby byla soudem jmenována opatrovníkem. Je-li tato osoba způsobilá k opatrovnictví, soud ji s jejím souhlasem opatrovníkem jmenuje. Pokud tato osoba sama návrh na své jmenování nepodá, soud musí v každém případě zjistit její stanovisko (§ 61).

#### Blízká osoba

Pokud člověk neučinil v minulosti předběžné prohlášení, může navrhnout svého opatrovníka během řízení a soud tuto osobu jmenuje opatrovníkem. Pokud opatrovanec nikoho nenavrhne nebo navrženou osobu není z nějakého důvodu možné ustanovit, jmenuje soud opatrovníkem zpravidla příbuzného nebo jinou osobu opatrovanci blízkou, která osvědčí o opatrovance dlouhodobý a vážný zájem. Není-li možné najít blízkou osobu, jmenuje soud opatrovníkem jinou osobu, která splňuje podmínky pro to, aby se stala opatrovníkem.

## Veřejný opatrovník

Pokud soud nenalezne žádnou vhodnou osobu, kterou by ustanovil opatrovníkem, jmenuje veřejného opatrovníka. Veřejným opatrovníkem se rozumí obec, kde má opatrovanec bydliště, anebo právnická osoba zřízená touto obcí k plnění úkolů tohoto druhu. Zákon výslovně stanoví, že jmenování veřejného opatrovníka není vázáno na jeho souhlas. Tím se předchází situacím, ke kterým dochází za současné právní úpravy, kdy se veřejní opatrovníci odvolávají proti svému jmenování. Institut veřejného opatrovníka je *posledním útočištěm*, pokud není jiná vhodná osoba, která by mohla opatrovnictví vykonávat. Z této logiky vyplývá, že není možné, aby se veřejný opatrovník opatrovnictví vzdal. Na druhou stranu je však potřeba zabývat se důvodem, proč dochází k odmítání opatrovnictví příslušnou obcí. Obce se brání opatrovnictví především z kapacitních důvodů. Jde obvykle o obce, v jejichž spádové oblasti se nachází pobytové zařízení pro osoby s duševním postižením. Jde nejčastěji o bývalé ústavy sociální péče, nyní domovy pro osoby s postižením (uživatelé jsou lidé s potížemi v učení) nebo domovy se zvláštním režimem (uživatelé jsou lidé s duševním onemocněním, demencí, závislostí na návykových látkách apod.). Po účinnosti zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, který zavedl poskytování sociálních služeb na smluvním základě, vyvstala nutnost, aby se zařízení či jejich zaměstnanci z důvodu střetu zájmů vzdali opatrovnictví, pokud jej vykonávali pro své klienty. Přičemž většina klientů má trvalé bydliště v pobytovém zařízení. Tato zařízení, čítající obvykle několik desítek klientů, se často nacházejí na území malých odlehlých obcí, které mají jen minimální počet zaměstnanců. Tyto obce proto nejsou a nemohou být připraveny ani po finanční, ani po odborné stránce na výkon opatrovnictví pro takové množství občanů se specifickými potřebami. Tuto situaci by měl řešit zvláštní zákon týkající se veřejného opatrovnictví, na který odkazuje § 464 odst. 2 návrhu občanského zákoníku.

Při výběru opatrovníka přihlédne soud k přáním opatrovance, k jeho potřebám i k podnětům osob opatrovanec blízkých, sledují-li jeho prospěch, a dbá, aby výběrem opatrovníka nezaložil nedůvěru opatrovance k opatrovníkovi (§ 62).

### 5.7.6 Způsobnost k výkonu opatrovnictví a střet zájmů

I nadále platí, že opatrovníkem nelze jmenovat osobu, která sama není způsobilá právně jednat, nebo osobu, jejíž zájmy jsou v rozporu se zájmy opatrovance (§ 437 odst. 1). Nově je výslovně stanoveno, že **opatrovníkem nelze jmenovat provozovatele zařízení**, kde opatrovanec pobývá nebo **které mu poskytuje služby**, nebo osobu závislou na takovém zařízení (§ 63). Toto ustanovení reaguje na současnou situaci, popsanou výše, kdy před účinností zákona o sociálních službách byly opatrovníky ústavy či jejich zaměstnanci, kteří se nyní z důvodu střetu zájmů opatrovnictví vzdávají. Soudy však často při rozhodování o změně opatrovníka neberou tento zásadní střet zájmu v úvahu a návrhům odmítají vyhovět.

Zastoupit jiného nemůže ten, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy zastoupeného (§ 430 odst. 1). Pokud se zájmy opatrovníka a opatrovance dostanou dočasně do střetu, nebo pokud takový střet hrozí, nebo pokud jsou ve střetu zájmů osoby zastoupené stejným opatrovníkem, jmenuje soud kolizního opatrovníka (§ 460). Střet zájmů nastává v případě, že opatrovník v určité věci jedná ve vlastním zájmu a zároveň by měl v téže věci zastupovat zájmy opatrovance. Jde zde např. o situace, kdy je opatrovníkem sourozenec opatrovance a oba budou vystupovat jako dědici ve stejném dědickém řízení, nebo pokud by chtěl opatrovník něco prodat nebo koupit od opatrovance, nebo by byli spolumajiteli. Jedná se zde o situace, které jsou dočasné, takže pomínou a opatrovník bude moci nadále svoji funkci vykonávat. Proto není potřeba opatrovníka měnit, stačí ustanovit dočasně kolizního opatrovníka.

V obecných pravidlech pro zastupování se stanoví, že jednal-li zástupce, jehož zájem je v rozporu se zájmem zastoupeného, s třetí osobou, a věděla-li tato osoba nebo musela-li vědět o střetu zájmů, může se toho zastoupený dovolat (§ 430 odst. 2).

### 5.7.7 Výkon opatrovnictví

Z opatrovnictví vznikají práva a povinnosti přímo opatrovanec. Opatrovník by měl jednat osobně. Dalšího zástupce může pověřit, pouze vyžaduje-li to nutná potřeba. Odpovídá pak za výběr vhodné osoby (§ 438). Toto ustanovení může mít praktický dopad na situace, kdy opatrovanec nežije

v blízkosti opatrovníka, ale využívá ve svém každodenním životě podporu sociální služby. Asistenti sociální služby mu pak obvykle pomáhají při realizaci právních úkonů v různých oblastech života nebo v případě potřeby sami zajišťují, co je nutné (nákupy, vyřízení osobních záležitostí). Je logické, aby opatrovník v takovéto situaci pověřil poskytovatele sociální služby.

#### Pravidla pro výkon opatrovnictví v zákoně

Na rozdíl od dosavadní právní úpravy nový občanský zákoník stanoví základní pravidla pro výkon opatrovnictví. Tato pravidla odrážejí posun od medicínského modelu postižení k modelu sociálnímu. Pro první model je typický paternalistický, ochranný přístup, kde člověk s postižením je objektem péče a ochrany. V sociálním modelu je respektována autonomie člověka s postižením, který má nárok na asistenci a přiměřené úpravy prostředí, aby mohl plně realizovat všechna svá práva. Hlavní úlohou opatrovníka je starat se o naplnění opatrovancových práv a chránit jeho zájmy. Opatrovník také dbá o zdravotní stav opatrovance. Aby mohl tyto úlohy dobře plnit, musí udržovat s opatrovancem vhodným způsobem a v potřebném rozsahu pravidelný kontakt a projevovat o opatrovance skutečný zájem. Při zastupování opatrovance musí opatrovník vycházet z názoru a přání opatrovance. Při činění právních úkonů vždy vysvětlí opatrovanci srozumitelně povahu a následky rozhodnutí, které je potřeba učinit. Opatrovník dbá, aby způsob opatrovancova života nebyl v rozporu s jeho schopnostmi a aby, nelze-li tomu rozumně odporovat, odpovídal i zvláštním opatrovancovým představám a přáním. 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 (§ 466 a § 467).

### 5.7.8 Jmenování více opatrovníků jednomu člověku

Podle nového občanského zákoníku může mít člověk více opatrovníků, pokud je součástí zastupování také správa majetku. Může tak být jmenován opatrovník pro správu jmění, nebo jeho části a vedle toho opatrovník pro osobní záležitosti. Zastupovat člověka před soudem může jen opatrovník pro osobní záležitosti (opatrovník *osoby*). Opatrovníci mohou jednat samostatně nebo společně. Soud by měl v rozhodnutí vymezit rozsah práv a povinností každému opatrovníkovi. Potom mohou jednat samostatně. Pokud jmenuje více opatrovníků a nerozhodne, ve kterých záležitostech je každý z nich způsobilý právně jednat za opatrovance samostatně, jsou opatrovníci povinni jednat společně (§ 464).

### 5.7.9 Odměna za opatrovnictví

Opatrovník nemůže od zastoupeného požadovat odměnu za zastoupení. Odměnu lze přiznat jen za správu jmění. O její výši rozhodne soud s přihlédnutím k nákladům správy, k hodnotě spravovaného majetku, k výnosům z něho a k časové i pracovní náročnosti správy (§ 462). Veřejný opatrovník vykonává tuto činnost jako svoji profesi, za kterou je placen. I zákon však upřednostňuje jmenování opatrovníkem osobu opatrovanci blízkou. Práce opatrovníka, pokud nemá být formální a má dostát všem právním i morálním požadavkům současnosti, je časově i odborně náročná. Je otázkou, zda toto ustanovení vykládat tak, že opatrovník nesmí přijmout odměnu za zastupování, či zda na ni pouze nemá právní nárok. Toto ustanovení nevyklučuje náhradu nutných výdajů opatrovníka vynaložených v souvislosti s opatrovnictvím.

### 5.7.10 Pojištění opatrovníka

Odůvodňují-li to okolnosti, může soud opatrovníku uložit, aby se v přiměřeném rozsahu pojistil pro případ, že při výkonu své funkce způsobí opatrovanci nebo jiné osobě škodu (§ 465 odst. 2).

### 5.7.11 Překročení oprávnění k zastupování

Překročil-li opatrovník své oprávnění, zavazuje právní jednání zastoupeného, pokud překročení schválí bez zbytečného odkladu. Není-li právní jednání bez zbytečného odkladu schváleno, to znamená i v případě, že zastoupený není oprávněn z důvodu omezení svéprávnosti jednání opatrovníka schválit, je opatrovník takovým jednáním zavázán sám (§ 440).



### 5.7.12 Zánik opatrovnictví

Opatrovnictví může zaniknout odvoláním opatrovníka. Soud jej odvolá na jeho žádost, nebo z vlastního rozhodnutí, pokud neplní své povinnosti. Zároveň opatrovanci jmenuje nového opatrovníka (§ 463 odst. 2). Zákon poněkud překvapivě stanoví, že smrtí opatrovníka nebo jeho odvoláním opatrovnictví nezaniká. Těmito událostmi totiž opatrovnictví automaticky přechází na veřejného opatrovníka, a to do doby, dokud soud nejmenuje opatrovanci nového opatrovníka (§ 468). Toto ustanovení řeší dosavadní problematické situace, kdy zemře opatrovník a po dobu, než je ustanoven nový opatrovník, člověk není zastoupen nikým, což mu může způsobit vážné újmy. V jiných případech dochází k tomu, že se soud zdráhá odvolat opatrovníka, který nevykonává opatrovnictví řádně, protože je obtížné najít jiného opatrovníka.

### 5.7.13 Oblasti, ve kterých opatrovník vůbec nemůže jednat

Opatrovník nemůže za opatrovance právně jednat ve věcech vzniku a zániku **manželství**, výkonu **rodičovských** povinností a práv a v oblasti **závěti** (sepsání pořízení pro případ smrti nebo prohlášení o vydědění a jejich odvolání) (§ 458).

### 5.7.14 Rozhodování o osobním stavu opatrovance

Vyslovit souhlas se změnou osobního stavu opatrovance může opatrovník jen s přivolením soudu (§ 483 odst. 1).

### 5.7.15 Správa majetku opatrovance

Opatří-li si někdo správce svého jmění sám, nelze mu jmenovat opatrovníka pro správu jmění. To neplatí, není-li správce jmění znám, odmítne-li jednat v zájmu zastoupeného nebo zanedbává-li tuto povinnost, anebo nemůže-li jmění spravovat (§ 470). Správce jmění si může člověk např. zajistit předem formou předběžného prohlášení.

Stejně jako v dosavadní právní úpravě, spravuje-li opatrovník jmění zastoupeného, náleží mu vykonávat běžnou správu takového jmění. Pokud má však opatrovník řešit záležitost, která není běžná, vyžaduje se k nakládání se jměním zastoupeného schválení soudu (§ 461).

Kromě tohoto obecného pravidla stanoví nový občanský zákoník některé konkrétní případy, ve kterých se vyžaduje souhlas soudu. Dále může soud rozhodnout i o některých dalších omezeních opatrovníka při nakládání s majetkem opatrovance (§ 483 odst. 2). Bez souhlasu soudu nesmí opatrovník:

- a) zavázat opatrovance k plnění některému z členů opatrovnické rady nebo osoby tomuto členu blízké,
- b) nabýt pro opatrovance nemovitou věc nebo podíl na ní, ani opatrovancovu nemovitou věc nebo podíl na ní zcizit či zatížit,
- c) nabýt pro opatrovance obchodní závod, podíl na obchodním závodě nebo podíl na právnické osobě, ani tento majetek zcizit nebo zatížit; to neplatí, jedná-li se o nabytí účastnických nebo podobných cenných papírů zajišťujících bezpečný výnos,
- d) uzavřít za opatrovance smlouvu zavazující ho k trvajícimu nebo opakovanému plnění na dobu delší než tři roky,
- e) odmítnout dědictví nebo jiné plnění z pozůstalosti, nebo
- f) zavázat 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.

Kromě toho opatrovník nesmí bez souhlasu soudu naložit s majetkem opatrovance, jedná-li se o:

- a) nabytí nebo zcizení majetku v hodnotě převyšující částku odpovídající pětisetnásobku životního minima jednotlivce podle jiného právního předpisu,

b) nabytí nebo zcizení majetku převyšující jednu polovinu opatrovanceva majetku, ledaže tato polovina představuje hodnotu jen nepatrnou a nejedná se o věc, která je pro opatrovance věcí zvláštní obliby, nebo

c) přijetí nebo poskytnutí půjčky, úvěru nebo jistoty v hodnotách uvedených pod písmeny a) nebo b).

Soud si před rozhodnutím podle odstavců 1 až 3 vyžádá stanovisko opatrovnické rady. Nesdělí-li opatrovnická rada soudu stanovisko v přiměřené lhůtě, potom soud rozhodne sám (§ 483).

Soupis jmění a vyúčtování správy

Opatrovník, který spravuje jmění opatrovance, vyhotoví do dvou měsíců od svého jmenování soupis spravovaného jmění a doručí jej soudu, opatrovanci a opatrovnické radě. Za trvání opatrovnické správy vyhotoví opatrovník vyúčtování správy jmění každoročně vždy do 30. června, ledaže se s členy opatrovnické rady dohodne, že vyúčtování předloží dříve. Je-li pro to důležitý důvod, může opatrovanec nebo opatrovnická rada navrhnout soudu, aby opatrovníkovi uložil povinnost vyhotovit mimořádné vyúčtování. Opatrovník doručí každé vyúčtování opatrovanci, opatrovnické radě a soudu. Opatrovník, jehož funkce končí, doručí konečné vyúčtování správy jmění opatrovanci, opatrovnické radě a soudu, popřípadě také dalšímu opatrovníkovi nebo soudnímu komisaři jmenovanému v řízení o dědictví. Zemře-li opatrovník, vydá soudu, který jej jmenoval, listiny a další doklady týkající se opatrovance a jeho záležitostí každý, kdo má tyto listiny a doklady u sebe (§ 485).

## 5.7.16 Opatrovnická rada

### Poslání opatrovnické rady

K vyšší ochraně práv a zájmů zastoupeného, je-li mu ustanoven opatrovník, zavádí nový občanský zákoník možnost ustanovení opatrovnické rady<sup>30</sup>. Jde o skupinu osob z nejbližšího okolí zastoupeného, která má doplnit a vyvážit činnost opatrovníka. Zprůhledňuje činnost opatrovníka, umožňuje kontrolu jeho činnosti a poskytuje platformu, aby se při zastupování člověka uplatnil pohled většího počtu lidí. To umožňuje jednak lépe zohlednit různé zájmy zastoupeného a také předejít případné manipulaci, pro niž je vytvořen značný prostor, pokud člověka zastupuje jediná osoba s komplexními pravomocemi. Funkce a význam opatrovnické rady se projeví zejména při opatrovnické správě člověka s komplexními potřebami (s těžším, kombinovaným postižením, nekomunikujícím běžným způsobem apod.).

### Vznik opatrovnické rady

Opatrovnická rada může vzniknout, pokud je člověku ustanoven opatrovník. O ustavení opatrovnické rady může požádat opatrovanec nebo osoba opatrovanci blízká. Do třiceti dnů od obdržení žádosti svolá opatrovník schůzi, na kterou pozve opatrovance a všechny blízké osoby, které jsou mu známy. Schůze se může zúčastnit kdokoli z přátel opatrovance, a to i pokud nebyl pozván. Každý ze zúčastněných má jeden hlas. Není-li schůze včas svolána nebo nekoná-li se z jiného důvodu, anebo není-li na ní zvolena opatrovnická rada, svolá schůzi soud, a to i bez návrhu. Každý ze zúčastněných má jeden hlas. Zúčastní-li se schůze alespoň pět osob, může být opatrovnická rada zvolena (§ 472). Osoby přítomné na schůzi zvolí členy opatrovnické rady, případně i jejich náhradníky, většinou hlasů (§ 466 odst. 1), o volbě členů opatrovnické rady a náhradníků vyhotoví zápis zapisovatel, kterého určí přítomní. K zápisu musí být připojeny případné protesty podané v písemné formě. Zápis doručí zapisovatel opatrovníkovi a soudu, který opatrovníka jmenoval (§ 475).

Soud volbu členů opatrovnické rady neschvaluje, může však na návrh opatrovníka nebo kterékoli z osob oprávněných k účasti na schůzi, anebo z vlastního podnětu prohlásit volbu za neplatnou, došlo-li při ní k porušení zákona takovým způsobem, že v důsledku toho hrozí opatrovanci újma. V takovém případě soud bez zbytečného odkladu nařídí volbu toho člena opatrovnické rady nebo náhradníka, jehož volbu prohlásil za neplatnou (§ 476).

Nově občanský zákoník počítá i s činností právnických osob, jejichž hlavní činnost spočívá v péči o osoby s postižením a ochraně jejich zájmů. I tato právnická osoba má právo navrhnout, aby byla

<sup>30</sup> Institut opatrovnické rady je obsažen např. v občanském zákoníku Quebecu (Kanada)

svolána schůze k ustavení opatrovnické rady. Právník osoba, jejíž hlavní činnost spočívá v péči o osoby s postižením a ochraně jejich zájmů, která působí v České republice nepřetržitě alespoň tři roky a byla s opatrovancem v pravidelném spojení alespoň tři měsíce, má právo účastnit se schůze k ustavení opatrovnické rady, být členem opatrovnické rady nebo se účastnit jejího zasedání a navrhnout soudu, aby rozhodnutí opatrovnické rady zrušil a nahradil je svým rozhodnutím. Neuplatňuje-li však tato právník osoba svá práva v souladu se zájmy opatrovance, soud jí tato práva na návrh opatrovance, opatrovníka nebo členů opatrovnické rady odejme (§ 484).

### **Složení a činnost opatrovnické rady**

Opatrovnická rada musí mít alespoň tři členy (§ 474). Předpoklady pro členství v opatrovnické radě jsou obdobné jako předpoklady pro výkon opatrovnictví. Členem opatrovnické rady může být jen osoba, která o opatrovance osvědčí dlouhodobý a vážný zájem, i do budoucna, a jejíž zájmy neodporují zájmům opatrovance (§ 473 odst. 2). Opatrovnická rada je schopna se usnášet za přítomnosti většiny členů, pokud má však jen tři členy, vyžaduje se přítomnost všech. Rozhodnutí přijímá opatrovnická rada většinou hlasů přítomných členů (§ 474).

Člen opatrovnické rady je volen na dobu neurčitou. Opatrovník nemůže být členem opatrovnické rady (§ 473 odst. 2). Člen opatrovnické rady může ze své funkce odstoupit. Odstoupení je účinné doručením písemného oznámení opatrovníku a soudu. Odstoupení oznámí dalším členům opatrovnické rady. Soud může odvolat z funkce člena opatrovnické rady na návrh opatrovníka nebo kterékoli z osob oprávněných k účasti na schůzi, anebo z vlastního podnětu, pokud člen opatrovnické rady závažně nebo opakovaně poruší své povinnosti, ztratí-li o opatrovance zájem nebo ocitnou-li se jeho zájmy opakovaně v rozporu se zájmy opatrovance. Při zániku funkce člena opatrovnické rady opatrovník nebo předseda opatrovnické rady zařídí volbu nového člena (§ 477).

Opatrovnická rada zasedá nejméně jednou za rok. K zasedání ji svolá její předseda, nebo opatrovník, jinak kterýkoli člen opatrovnické rady, popřípadě soud na návrh osoby, která osvědčí vážný zájem o opatrovance, anebo i bez návrhu. Opatrovnická rada přizve na zasedání opatrovance i opatrovníka. O schůzi se pořizuje zápis, který se doručuje opatrovníkovi a soudu (§ 478).

Opatrovnická rada na svém pravidelném zasedání projedná zprávu opatrovníka o jeho činnosti v záležitostech opatrovance, vyjadřuje se k soupisu jmění opatrovance a k vyúčtování jeho správy i k vyúčtování případné odměny opatrovníka za správu jmění. Usnese-li se na tom opatrovnická rada, podá její člen pověřený k tomu usnesením návrh soudu na změnu výše odměny opatrovníka za správu jmění opatrovance, návrh na zrušení opatrovnictví, nebo na odvolání opatrovníka a jeho nahrazení jinou osobou (§ 479).

### **Omezení opatrovníka opatrovnickou radou**

Opatrovník ze zákona nesmí bez souhlasu opatrovnické rady rozhodnout o některých důležitých věcech. Jde o změnu bydliště opatrovance, umístění opatrovance do uzavřeného ústavu nebo podobného zařízení, nebo např. o souhlas s léčbou, pokud se jedná o zákroky s možnými závažnými následky. Otázky pravděpodobně vyvolá formulace *umístění opatrovance do uzavřeného ústavu nebo podobného zařízení*. Zákonodárce měl zřejmě na mysli souhlas s hospitalizací (v případě člověka s duševním onemocněním) udělený opatrovníkem nebo pobyt v zařízení sociální služby. V prvním případě je ovšem podle zákona nutný především souhlas soudu, souhlas opatrovnické rady nestačí. V druhém případě formulace sice odpovídá faktické situaci v ČR, kdy existují celoroční pobytová zařízení a uzavírání smlouvy o jejich službě má charakter spíše *umístování do zařízení*, avšak takový postup nepřipadá podle zákona o sociálních službách v úvahu. I pobytovou službu je možné poskytovat pouze na základě smlouvy, která musí vycházet z vůle budoucího uživatele, nikoli jen opatrovníka. Rovněž ve světle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (zejm. čl. 19) by formulace *umístování do zařízení* neobstála.

Bez souhlasu opatrovnické rady nesmí opatrovník také naložit s majetkem opatrovance, jedná-li se o nabytí nebo zcizení majetku, přijetí nebo poskytnutí zápůjčky, úvěru nebo jistoty, a to v hodnotě převyšující určitou částku. Výše částky je zde (jako v případech nutnosti schválení soudem) rovněž stanovena pružně, ve vztahu k životnímu minimu nebo majetku opatrovance (jde o částku odpovídající stonásobku životního minima jednotlivce podle zvláštního právního předpisu, nebo o částku převyšující jednu třetinu opatrovanceva majetku, ledaže tato třetina představuje hodnotu jen nepatrnou). Souhlas opatrovnické rady opatrovník nepotřebuje v případě, že k takovému jednání je



nutný souhlas soudu.

Je-li to v zájmu opatrovance, může se opatrovnická rada usnést, jaká další rozhodnutí opatrovníka o záležitostech opatrovance podléhají jejímu souhlasu. Usnesení však nesmí omezovat opatrovníka nad míru přiměřenou okolnostem (§ 480).

### **Nesouhlas s rozhodnutím opatrovnické rady**

Člen opatrovnické rady, který pro její rozhodnutí nehlasoval, opatrovník nebo opatrovanec může do patnácti dnů od přijetí rozhodnutí navrhnout soudu, aby rozhodnutí opatrovnické rady zrušil a nahradil je svým rozhodnutím. Dokud soud nerozhodne, nenabude rozhodnutí opatrovnické rady právní účinky (§ 481).

### **Působnost opatrovnické rady vykonávaná jedinou osobou nebo soudem**

Nelze-li opatrovnickou radu zřídit pro nezáměr dostatečného počtu blízkých osob nebo z jiných podobných důvodů, může soud na návrh některé z těchto osob rozhodnout, že působnost opatrovnické rady bude vykonávat jen jedna z nich, a rozhodne zároveň o jejím jmenování.

Není-li zvolena opatrovnická rada ani ustanovena osoba s působností opatrovnické rady, schvaluje opatření opatrovníka stran opatrovance nebo jeho jmění namísto opatrovnické rady soud (§ 482).

## **5.8 Shrnutí**

1. Nový **občanský zákoník se vrací k překonané terminologii *svéprávnost***, která má v současnosti pejorativní zabarvení a lidmi s duševním postižením je odmítána. Převážil zájem právníků na praktičnosti kratšího pojmu.
2. **Právní úprava svéprávnosti v novém občanském zákoníku obsahuje prvky obou konceptů – náhradního rozhodování (založeného na zásahu do svéprávnosti člověka) a rozhodování s podporou (nezasahujícího do svéprávnosti člověka)**. Přednostní použití mají přitom opatření nezasahující do svéprávnosti člověka.
3. Právní úprava zásahu do svéprávnosti, tedy založená na konceptu náhradního rozhodování, již neobsahuje možnost úplného zbavení svéprávnosti. **Dosavadní rozhodnutí o zbavení způsobilosti k právním úkonům se od nabytí účinnosti nového občanského zákoníku budou podle ustanovení § 3032 považovat za omezení svéprávnosti v maximální míře přípustné podle nové právní úpravy, tedy se zachováním možnosti činit běžné právní úkony. Stejně tak dosavadní omezení způsobilosti k právním úkonům se mění na omezení svéprávnosti podle nové právní úpravy, tedy zůstává vždy zachována možnost činění právních úkonů v běžných záležitostech každodenního života.**
4. **K omezení svéprávnosti je možné přikročit, jen hrozila-li by člověku jinak závažná újma a nepostačí-li k ochraně jeho zájmů mírnější a méně omezující opatření (zakotvení principu subsidiarity omezujícího opatření).**
5. **Občanský zákoník zakotvuje některé nové instituty.** Je to předběžné prohlášení umožňující předem uspořádat některé své záležitosti v očekávání budoucí nezpůsobilosti. K zajištění možnosti realizace právních úkonů lidí s duševním postižením jsou to **opatření založená na konceptu rozhodování s podporou – nápomoc při rozhodování a zastoupení členem domácnosti.**
6. **Právní úprava nového občanského zákoníku nedosahuje maxim stanovených Úmluvou.** Pro zajištění plného souladu s článkem 12 chybí především zakotvení podrobnějších pravidel pro poskytování podpory a záruk proti zneužití. Stále existuje možnost zásahu do právní způsobilosti. I dikce právní úpravy opatrovnictví je primárně založená na konceptu náhradního rozhodování, přestože obsahuje některé prvky podpory při rozhodování.

## 6 Případové studie

Pro ilustraci obecně rozšířené praxe v oblasti způsobilosti k právním úkonům a opatrovnictví, jak se s ní setkávají poskytovatelé sociálních služeb, je uveden popis příběhů několika lidí, kteří v důsledku duševního postižení potřebují pomoc při rozhodování a realizaci právních úkonů. Na případech ukážeme, jak dochází k porušování práv a zájmů těchto lidí v souvislosti s omezením jejich způsobilosti k právním úkonům a výkonem opatrovnictví a jaký dopad to má na poskytování sociálních služeb.

### 6.1 Příklad č. 1: pan Jaromír

Panu Jaromírovi je 51 let. Matka mu zemřela, když mu bylo 7 let, od té doby žil u babičky. Nejprve navštěvoval internátní zvláštní školu a v deseti letech byl osvobozen od školní docházky. Ve dvanácti letech byl pan Jaromír umístěn do ústavu pro lidi s mentálním postižením ve Středočeském kraji. S babičkou byl pan Jaromír v častém kontaktu, ale zemřela, když mu bylo 27 let. V patnácti letech byl pan Jaromír zcela zbaven způsobilosti k právním úkonům okresním soudem. *Až do počátku 21. století prožil pan Jaromír 35 let života bez jakékoli změny, na stejném pokoji, mezi stejnými tvářemi* (dle vyjádření ředitelky zařízení v r. 2008). Přístup tehdejší sociální péče dokresluje informace ve výchovných záznamech pana Jaromíra – v kolonce *Zlozvyky* je uvedeno: *Rád se toulá bez dovolení v areálu ústavu a svým chováním dělá rozbroje mezi pracovníky*. Život pana Jaromíra byl izolovaný od světa, bez náplně odpovídající jeho schopnostem a potřebám. Neměl příležitost činit právní úkony ani řadu dalších aktivit.

Se změnou přístupu společnosti k problematice postižení se radikálně změnil i život pana Jaromíra. Pan Jaromír byl zapojen do běžných denních aktivit dospělého člověka. Ukázalo se, že má řadu zájmů a dovedností. Dostal zároveň příležitost získávat nové zkušenosti, záliby a dovednosti. V roce 2000 se zúčastnil speciálních olympijských her v Naganu, kde získal zlatou medaili v běhu na lyžích. Na to je pan Jaromír velmi hrdý. Od léta 2007 pracoval v restauraci, kde dělal pomocné práce v kuchyni. Našel si zde přátele, se kterými se stýká i ve volném čase. V březnu 2008 se přestěhoval do chráněného bydlení, do vily v okresním městě. Bydlí v samostatném pokoji, se svojí přítelkyní, která pracuje ve stejné restauraci. Ve vile bydlí celkem 9 lidí s postižením. Pan Jaromír má psa, o kterého se velmi dobře stará, hlídá a obstarává jeho očkování a pravidelné prohlídky u zvěrolékaře. Jeho velkým koníčkem je nakupování DVD z časopisů. Sleduje v televizi, jaká DVD nově vycházejí, a kupuje si je pak sám v trafice. Jinak je však velmi šetřivý a kupuje si jen to nezbytné. Velmi rád se prochází po městě a pak *doporučuje ostatním, kde je to hezké, co kde mají šikovného ke koupí, kam zajít na pivko* (dle vyjádření ředitelky zařízení v r. 2008). Pan Jaromír je se svým životem velmi spokojen, do ústavu by se nikdy nevrátil. Podle jeho slov se mu *život teď konečně líbí*. Na změnu svého života je velmi hrdý.

Podle vyjádření ředitelky zařízení se pan Jaromír skvěle orientuje v čase, i když neumí hodiny běžným způsobem. Orientuje se spolehlivě i v místě. Chodí kamkoli samostatně, nepotřebuje doprovod. Nepotřebuje ani podporu při nakupování, pozná, kolik mu mají vrátit až do 500 Kč. Nad tuto částku potřebuje částečnou podporu.

Na základě těchto skutečností požádal pan Jaromír ve spolupráci se svým opatrovníkem o vrácení způsobilosti k právním úkonům. Soud jeho návrhu nevyhověl. Pan Jaromír zůstal zbavený způsobilosti k právním úkonům.

#### 6.1.1 Závěr: Porušení práv uživatele nadměrným omezením právní způsobilosti

Zbavení způsobilosti k právním úkonům je u pana Jaromíra zcela nepřiměřené jeho schopnostem. Není splněna ani podmínka § 10 odst. 1 občanského zákoníku – není pravda, že pan Jaromír není vůbec schopen činit právní úkony, neboť běžné každodenní právní úkony činí zcela samostatně

a složitější právní úkony s určitou podporou. Dále není uplatněn princip subsidiarity omezujícího opatření. K ochraně práv a zájmů pana Jaromíra není nezbytné zasáhnout do jeho způsobilosti k právním úkonům. Naopak zbavení způsobilosti k právním úkonům mu brání v realizaci jeho práv a svobod. Podle rozsudku by pan Jaromír neměl činit vůbec žádné právní úkony, neboť jakýkoli jeho právní úkon je absolutně neplatný (§ 38 odst. 1 občanského zákoníku<sup>31</sup>). Pan Jaromír není oprávněn volit ani uzavřít sňatek. Situace pana Jaromíra je v rozporu s Úmluvou, především s čl. 12, který mu garantuje právo na plnou právní způsobilost a zajištění asistence, kterou může k realizaci své právní způsobilosti potřebovat.

### 6.1.2 Důsledek pro člověka s postižením

Zbavení způsobilosti k právním úkonům panu Jaromírovi vadí. Vnímá jej jako stigmatizaci a porušení své důstojnosti. Pokud by pan Jaromír jednal podle rozsudku, byl by zcela vyčleněn ze společnosti. Bylo by mu zabráněno realizovat svá základní práva a svobody. Postupně by ztratil své kompetence. Nutnost jednat výhradně prostřednictvím opatrovníka představuje pro pana Jaromíra neopodstatněnou a zbytečnou zátěž. Zbavení způsobilosti k právním úkonům má také přímý dopad na lidská práva pana Jaromíra – není vůbec oprávněn volit ani uzavřít sňatek.

### 6.1.3 Důsledek pro poskytovatele sociální služby

Jednou ze základních činností při poskytování pobytočných sociálních služeb je pomoc uživateli při uplatňování jeho práv, oprávněných zájmů a obstarávání osobních záležitostí. Poskytovatelé sociálních služeb jsou proto povinni poskytovat uživateli pomoc při řešení situace porušení jeho práv v důsledku nadměrného omezení právní způsobilosti. Poskytovatel sociální služby i opatrovník věnovali čas i úsilí soudnímu řízení o vrácení způsobilosti k právním úkonům panu Jaromírovi, ovšem marně. Nedosáhli odpovídajícího řešení právní způsobilosti pana Jaromíra.

Poskytovatel sociální služby i opatrovník budou muset být nadále zapojeni do záležitostí, které si je ve skutečnosti pan Jaromír schopen obstarat sám. To bude i nadále představovat neopodstatněnou a zbytečnou zátěž také pro poskytovatele sociální služby a opatrovníka.

### 6.1.4 Možnosti řešení situace podle nové právní úpravy

Účinností nového občanského zákoníku přinejmenším odpadne absurdní tvrdost dopadů zbavení způsobilosti, způsobující neplatnost i nejtriviálnějšího právního úkonu, který pan Jaromír učiní. Při novém řízení, které bude muset být obligatorně zahájeno nejpozději do tří let od účinnosti zákona (jinak stávající rozhodnutí bez dalšího pozbude účinnosti), se bude muset vymezit rozsah omezení svéprávnosti v souladu s principy nového občanského zákoníku. V jeho případě je odpovídajícím řešením namísto zásahu do způsobilosti spíše využívání podpory při rozhodování. Tu mu poskytuje sociální služba, a to v rozsahu pro něho zcela dostatečném – nikdy nedošlo k situaci, kdy by si pan Jaromír přivodil újmu svým právním úkonem. Může také případně využít opatrovnictví bez zásahu do svéprávnosti.

## 6.2 Příklad č. 2: paní Alžběta

### Výpověď sociální služby:

Jsme pobytová služba – domov se zvláštním režimem. V srpnu 2009 k nám nastoupila uživatelka služby. Přijela z psychiatrické léčebny. Ještě tentýž den k nám volala sociální pracovnice ze zmíněné léčebny a sdělila nám, že uživatelka je zbavena způsobilosti k právním úkonům, nemá však ještě ustanoveného opatrovníka. Uživatelka o rozsudku o zbavení způsobilosti nic nevěděla, nevěděla ani to, že proběhlo nějaké řízení týkající se její způsobilosti.

Ještě tentýž měsíc uživatelka zaslala příslušnému okresnímu soudu návrh na vrácení způsobilosti k právním úkonům. Sdělovala v něm, že se dozvěděla o svém zbavení způsobilosti k právním

<sup>31</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

úkonům, nebylo jí však sděleno, z jakého důvodu ke zbavení došlo. Údajně k jednání došlo na podnět jejího strýce, sama však neměla možnost se k jednání vyjádřit, nedostala žádné oznámení, že bude probíhat jednání o způsobilosti. Se zbavením způsobilosti k právním úkonům nesouhlasí.

V květnu 2010 byl uživatelce soudem ustanoven opatrovník pro řízení, v srpnu 2010 pak byla vyšetřena soudním znalcem z oboru psychiatrie. Do prosince 2010 se však nic dalšího nedělo. V prosinci 2010 jsme proto uživatelce pomohli sepsat stížnost na průtahy v soudním řízení. Obratem přišla odpověď, že předseda soudu došel k závěru, že stížnost není důvodná. Mimo jiné odpověď obsahovala následující: „Rozsudkem okresního soudu v ... ze dne ... byl Váš návrh na vrácení způsobilosti k právním úkonům zamítnut s tím, že se upouští od doručení tohoto rozhodnutí Vám, a současně bylo rozhodnuto, že Vám nepřísluší právo podávat návrh na vrácení způsobilosti dříve než od 23. 11. 2011. Rozsudek totiž nabyl právní moci 23. 11. 2010. Předpokládám, že Váš procesní opatrovník, advokát dr. ... Vás s tímto rozhodnutím a jeho důvody seznámil.“

Uživatelce vůbec nebylo dáno na vědomí, že soudní řízení již probíhá. Právník, který byl ustanoven soudem, s uživatelkou nikdy nemluvil, nesdělil jí ani výsledek řízení. Kromě soudního znalce uživatelku nikdo jiný nekontaktoval – již podruhé tedy neměla možnost se k celé věci vyjádřit. Nikdo nekontaktoval ani naše zařízení, ve kterém uživatelka již více než rok žije, aby se zajímal o její schopnosti.

Podotýkáme, že v období mezi nástupem uživatelky do našeho zařízení a ustanovením jejího opatrovníka si uživatelka vyřizovala veškeré záležitosti sama, je schopná vyřídit si potřebné záležitosti na úřadech, zná hodnotu peněz a naprosto si uvědomuje omezení, které ze zbavení způsobilosti k právním úkonům vyplývá.

### **6.2.1 Závěr: Porušení procesních práv uživatelky při řízení o způsobilosti k právním úkonům**

V uvedeném soudním řízení došlo k porušení řady procesních práv paní Alžběty. Především musí být účastník řízení vždy vyzooměn o zahájení řízení a poučen o všech svých procesních právech. Základním právem vyšetřovaného v opatrovnickém řízení je právo zvolit si svého zástupce pro řízení. Paní Alžběta se v prvním řízení vůbec nedozvěděla o tom, že bylo řízení zahájeno, a nebyla informována o možnosti zvolit si svého zástupce pro řízení. Místo toho jí byl ustanoven zástupcem pro řízení advokát. *Podle zákona o advokacii č. 85/1996 Sb. a podle pravidel profesionální etiky advokáta (etický kodex) je advokát povinen chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta, při výkonu advokacie jednat čestně a svědomitě, uplatnit v rámci všech zákonných prostředků v zájmu klienta vše, co podle svého uvážení pokládá za prospěšné. Advokát je při zastupování povinen respektovat vůli zastoupené osoby a řídit se jejími pokyny. Při zastoupení vyšetřovaného by advokát měl mít na paměti, aby v řízení bylo důsledně uplatněno právo klienta vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, (...) jak každému zaručuje čl. 38 Listiny základních práv a svobod.*<sup>32</sup> V případě paní Alžběty došlo k porušení zákona o advokacii i profesionální etiky advokáta, a to opakovaně, v obou řízeních, neboť advokát nikdy s paní Alžbětou nevstoupil do kontaktu – nemohl tak zjistit její názor, získat od ní informace a pokyny, neseznamoval ji s průběhem řízení ani s jeho výsledky.

Paní Alžběta rovněž neměla možnost být přítomna řízení a vyjádřit se k prováděným důkazům, čímž byla porušena její ústavní práva<sup>33</sup>. Soud může upustit od výslechu vyšetřovaného s ohledem na jeho zdravotní stav. Pokud však vyšetřovaný soud požádá, aby byl vyslechnut, soud ho vyslechně.<sup>34</sup> To ovšem předpokládá, že se vyšetřovaný o řízení vůbec dozví. Paní Alžběta se pochybením obou advokátů o obou řízeních nedozvěděla. Nemohla být přítomna ani svému druhému řízení, přestože svůj zájem účastnit se aktivně řízení soudu jasně deklarovala ve svém návrhu na vrácení způsobilosti k právním úkonům, ve kterém si stěžovala právě na situaci, kdy jí v předchozím řízení nebylo umožněno se k věci vyjádřit.

<sup>32</sup> *Sborník příspěvků ze seminářů pořádaných v rámci projektu Život do svých rukou. QUIP – Společnost pro změnu. 2008. Praha : QUIP – Společnost pro změnu, 2008. 124 s. ISBN 80-903921-0-5.*

<sup>33</sup> Čl. 38 odst. 2 zákona č. 2/1993 Sb., *Listina základních práv a svobod*

<sup>34</sup> § 187 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., *občanský soudní řád*

V řízení nemohl být ani spolehlivě zjištěn skutkový stav věci. Důkazy by měly směřovat k zjištění, jak si vyšetřovaný počíná při obstarávání svých základních potřeb a své domácnosti, při hospodaření s penězi, jak se projevuje v kontaktu s nejbližším okolím a při zvládání svých životních situací. Taková zjištění lze učinit v rámci sociálního šetření, kdy bude soudem vyslechnut sociální pracovník nebo osoba, která vyšetřovanému sociální služby přímo poskytuje, případně i pracovník zařízení, kde je vyšetřovaný umístěn. (Košínková, a další, 2008) Vzhledem k tomu, že paní Alžběta využívala služby jediného poskytovatele komplexních služeb, službu domov se zvláštním režimem, jejíž pracovníky soud nekontaktoval, soud nemohl zjistit, jak si paní Alžběta skutečně počíná v každodenním životě, jaký skutečný dopad má její duševní onemocnění na schopnost činit právní úkony.

Paní Alžbětě dále nebyl dále doručen rozsudek. Soud může upustit od doručení pouze v případě, že podle závěrů znaleckého posudku adresát není s to význam rozhodnutí pochopit.<sup>35</sup> Paní Alžběta význam rozhodnutí velice dobře chápe. Závěr znalce byl chybný. Je ovšem otázkou, jak mohl i soud usuzovat, že paní Alžběta není s to rozhodnutí porozumět, když jí později v dopise sděluje, že předpokládá, že ji její advokát s rozsudkem seznámil. V každém případě pochybil opět advokát, kterého nic neopravňuje zamíčet rozsudek svému klientovi. Naopak musí zjistit, zda se klient nechce odvolat. Paní Alžbětě tak byla upřena i možnost podat opravný prostředek. Všechna uvedená pochybení proběhla hned dvakrát za sebou, v obou řízeních. K dovršení situace soud paní Alžbětě odebral na dobu jednoho roku právo podat nový návrh na vrácení způsobilosti.

Samotný rozsudek o zbavení způsobilosti k právním úkonům, stejně jako u pana Jaromíra, neodpovídá požadavku § 10 odst. 1 občanského zákoníku – není pravda, že paní Alžběta není vůbec schopna činit právní úkony, neboť běžné každodenní právní úkony činí zcela samostatně a vyřizuje si i veškeré záležitosti na úřadech. Dále není uplatněn princip subsidiarity omezujícího opatření.

Do řízení o vrácení způsobilosti k právním úkonům vstoupilo i Okresní státní zastupitelství<sup>36</sup>, z důvodu veřejného zájmu. Je otázkou, jak je možné, že ani to nepomohlo ochraně procesních i hmotných práv paní Alžběty.

## 6.2.2 Důsledek pro člověka s postižením

Pocit bezmoci a bezprávi má především negativní dopad na zdravotní stav uživatele sociální služby, zejména na člověka s duševním postižením. Porušení procesních práv paní Alžběty vedlo k nepřiměřenému zásahu do její právní způsobilosti. I paní Alžběta vnímá tuto situaci jako stigmatizaci a porušení své důstojnosti. Pokud bude za paní Alžbětu jednat její opatrovník ve věcech, které si fakticky může obstarávat sama, bude ztrácet své kompetence, bude vyčleněna ze společnosti. Opatrovník aktivně nezjišťuje názor paní Alžběty na řešení své situace, kde chce bydlet, jakou službu chce využívat. Neumožňuje paní Alžbětě hospodařit s jejími penězi, určil jí kapesné 100 Kč měsíčně. Opatrovnictví jí v těchto věcech není ku prospěchu, ale především jí komplikuje život a omezuje její práva.

## 6.2.3 Důsledek pro poskytovatele sociální služby

Stejně jako u pana Jaromíra bude muset poskytovatel sociálních služeb poskytovat paní Alžbětě pomoc při řešení situace porušení jejích práv v důsledku nadměrného omezení právní způsobilosti. I nadále, jako u předchozího řízení, bude poskytovatel sociální služby vynakládat čas a úsilí na soudní řízení s nejistým výsledkem. Poskytovatel sociální služby i opatrovník budou i v tomto případě muset být zapojeni do záležitostí, které si je ve skutečnosti paní Alžběta schopná obstarat sama. To pro ně bude představovat neopodstatněnou a zbytečnou zátěž.

## 6.2.4 Možnosti řešení situace podle nové právní úpravy

S ohledem na novou právní úpravu je pro situaci zde popsanou nejdůležitějším aspektem procesní nemožnost přijetí případného nového rozhodnutí o omezení svéprávnosti bez účasti nebo aspoň zhlédnutí paní Alžběty soudem a zjištění jejího názoru a preferencí. Zároveň nebude moci nastat

<sup>35</sup> § 189 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

<sup>36</sup> § 35 odst. 1 písm. e) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád



situace, kdy byla její svéprávnost omezena a zároveň nebyl ustanoven opatrovník.

### 6.3 Příklad č. 3: pan Prokop

Panu Prokopovi je 68 let. Narodil se v Praze, kde prožil přes polovinu života. Chodil tu do školy a pracoval v dělnických profesích. Po smrti rodičů žil s tetou mimo Prahu, ale rozhodl se odejít zpět do Prahy, kde nějakou dobu žil bez přístřeší. Tehdy se dostal do psychiatrické léčebny a poté do domova se zvláštním režimem. Pan Prokop pracuje, má rád psy, záleží mu na rodině – na vztahu s tetou. V jeho individuálním plánu je uvedeno, že by rád zase bydlel v Praze. Pracovníci domova navrhli najít pro něj chráněné bydlení v Praze. Služba chráněného bydlení by pro něj byla vhodnější, protože pan Prokop nepotřebuje tak intenzivní podporu, která je mu poskytována v domově se zvláštním režimem. Zároveň by služba chráněného bydlení umožnila větší sociální začlenění pana Prokopa. Opatrovnice – teta pana Prokopa ale byla od prvního kontaktu proti změně. Opatrovnice se bojí, že by se po odchodu z ústavu pan Prokop opět ocitl v situaci jako před lety, kdy žil na ulici. Podle ní je pro pana Prokopa ústav nejvhodnější místo pro život a s odchodem nesouhlasí. Obavy opatrovnice nejsou však podložené, nevycházejí ze znalosti situace. Opatrovnice nevěnuje péči zjišťování informací potřebných pro odpovídající rozhodnutí. Nezáleží jí na věci, která je pro pana Prokopa zcela zásadní – aby si mohl zvolit, kde by chtěl žít. Bez jejího souhlasu však nemůže pan Prokop změnit poskytovatele sociální služby. Panu Prokopovi na tetě hodně záleží, protože je jeho nejbližší příbuzná. Dostal se tak do patové situace, protože v místě, kde momentálně žije, žít nechce a přestěhování tam, kam by chtěl, mu opatrovnice odpírá. Poskytovatel sociální služby uvažoval o možnosti obrátit se na soud, aby soud zjednal nápravu či případně změnil opatrovníka. Pan Prokop však nechce jít do konfliktu se svojí nejbližší příbuznou, takže raději obětuje snahu o řešení svého života – odchod ze služby, která je pro něj již nepřiměřená.

#### 6.3.1 Závěr: Jednáním opatrovníka jsou porušována práva opatrovance

Každý člověk má právo rozhodovat o svém životě a zvolit si svobodně, kde bude žít, jakou sociální službu bude využívat, atd.<sup>37</sup> Toto právo člověka s postižením je deklarováno také v Úmluvě.<sup>38</sup> Opatrovníkovi přísluší činit právní úkony pro opatrovance, ke kterým opatrovanec není oprávněn.<sup>39</sup> Musí přitom respektovat práva opatrovance. Jedná jménem opatrovance, pro něj. Je tedy logické, že musí vycházet z přání a představ opatrovance o vlastním životě. Odmítnout učinit právní úkon či jinak jednat v rozporu s přáním opatrovance by měl opatrovník jen na základě vážných důvodů, pokud by jednáním v souladu s přáním opatrovance hrozila opatrovanci reálně závažná újma (Kořínková, a další, 2008).

Poskytovatelé sociálních služeb se však běžně setkávají s tím, že opatrovníci nejednají ve skutečném zájmu opatrovance, a to z několika typických důvodů. (1) Častým důvodem bývá, jako u pana Prokopa, nedostatečná informovanost a nezájem o informace, které se opatrovance týkají, neznalost relevantních právních předpisů, vlastních kompetencí a odpovědnosti. Opatrovník tak brání opatrovanci v jeho různých aktivitách tím, že odmítá učinit příslušný právní úkon. Svůj postoj vysvětluje obavou o bezpečí opatrovance. Obava však bývá nepřiměřená situaci. Ve skutečnosti jde spíše o obavu z možných nepříznivých následků vzniku vlastní odpovědnosti, aniž by se tato obava zakládala na znalosti a porozumění faktické i právní stránce věci. (2) Opatrovníci také často nechtějí používat peníze opatrovance v jeho prospěch, protože se domnívají, že je žádoucí peníze co nejvíce šetřit. (3) Někdy opatrovníci šetří peníze dokonce i v očekávání, že majetek opatrovance časem zdědí. (4) Jindy zase opatrovník nečiní právní úkony, protože není téměř nebo vůbec v kontaktu s opatrovancem ani poskytovatelem sociální služby.

<sup>37</sup> Čl. 1 zákona č. 2/1993 Sb., *Listina základních práv a svobod*

<sup>38</sup> Čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením

<sup>39</sup> § 26 a § 27 zákona č. 40/1964 Sb., *občanský zákoník*



### 6.3.2 Důsledek pro uživatele

Opatrovnice odmítla jednat o nové službě, která by panu Prokopovi zajistila bydlení v Praze, kde je pan Prokop od dětství zvyklý žít a kde si přeje žít. Tím dochází k porušení práv pana Prokopa garantovaných Úmluvou. Především jde o právo zvolit si, kde bude člověk s postižením žít. Nikdo nesmí být nucen žít ve specifickém prostředí jen proto, že potřebuje využívat podporu. Setrvání ve službě domova se zvláštním režimem, který se nachází v odlehleém místě s velmi omezenou dopravní obslužností, znemožňuje panu Prokopovi užívat plně všechna svá lidská práva a základní svobody a způsobuje jeho sociální vyloučení. Tato služba neumožňuje dále rozvíjet soběstačnost pana Prokopa a sociální začlenění, naopak posiluje jeho závislost na poskytované péči. To je v rozporu se zákonem o sociálních službách, který stanoví, že sociální služba musí působit na osoby aktivně, podporovat rozvoj jejich samostatnosti, motivovat je k takovým činnostem, které nevedou k dlouhodobému setrvávání nebo prohlubování nepříznivé sociální situace, a posilovat jejich sociální začleňování.<sup>40</sup> Podpora poskytovaná prostřednictvím sociálních služeb musí také vycházet z individuálně určených potřeb uživatele.<sup>41</sup> Průběh služby plánuje poskytovatel společně s uživatelem, individuální plán je založen na osobních cílech a možnostech uživatele.<sup>42</sup> Poskytovatel s uživatelem průběžně hodnotí, zda jsou naplňovány jeho osobní cíle (při řešení jeho nepříznivé sociální situace).<sup>43</sup> Cílem pana Prokopa je bydlet v Praze, pro další pobyt v současné službě žádné cíle nemá. Těžko pak lze v této situaci vytvářet individuální plán podpory.

### 6.3.3 Důsledek pro poskytovatele sociální služby

V případě, že jsou jednáním opatrovníka porušována práva uživatele, má poskytovatel sociální služby povinnost poskytovat uživateli pomoc při uplatňování jeho práv. V některých případech je možné tyto situace řešit tím, že poskytovatel sociální služby provede osvětu a celou problematiku opatrovníkovi vysvětlí. To pomůže pouze v případech, kdy opatrovník jedná v rozporu se zájmem opatrovance pouze z neznalosti a je ochotný změnit svůj přístup.

Pokud však opatrovník spolupráci odmítne, poskytovatel sociální služby musí pak často řešit dilema, které ze základních práv a přání uživatele má respektovat. Zda se obrátit na soud, pokud výkon opatrovnictví zjevně není v souladu se zájmy, či dokonce právy opatrovance, nebo respektovat přání opatrovance, který porušování svých práv snáší raději než konflikt s opatrovníkem v situaci, kdy opatrovník je často jeho jedinou blízkou osobou. Často se pak na základě přání uživatele na soud raději neobráť. V případě pana Prokopa se poskytovatel rozhodl respektovat rozhodnutí pana Prokopa nejit do konfliktu s opatrovníkem, i když poskytovatel věděl, že pan Prokop ve skutečnosti odejít chce, což je i v souladu s cílem poskytování sociální služby. Poskytovatel musí podporovat uživatele ve snaze o sociální začlenění.<sup>44</sup> Eticky problematické bývá také řešit situace, kdy má poskytovatel sociální služby podezření na zneužívání kompetencí opatrovníka.

K nápravě situace ovšem často nedojde ani v případě, kdy se poskytovatel sociální služby na soud obrátí – ať už formálně s návrhem na změnu opatrovníka, či neformálně jen s informací o činnosti opatrovníka, či se žádostí o nápravu situace v rámci dohledu soudu nad výkonem opatrovnictví<sup>45</sup>. Vzhledem k tomu, že přístup soudů k problematice právní způsobilosti a opatrovnictví je založen na *pečovatelském modelu*, považují soudy často ochranné jednání opatrovníků, které je spíše *poručnictvím*<sup>46</sup>, za odpovídající a nespátřují v něm porušování práv dospělého člověka s postižením. Kromě toho je obtížné nahradit opatrovníka lepším opatrovníkem vzhledem k neuspokojivému stavu v opatrovnictví obecně.

Stejně jako uživatel i poskytovatel se zde dostává do patové situace z hlediska naplňování zákona

<sup>40</sup> § 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

<sup>41</sup> § 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

<sup>42</sup> Bod 5. Přílohy č. 2 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách

<sup>43</sup> § 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

<sup>44</sup> § 2 odst. 2, § 3 písm. a) a písm. c) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

<sup>45</sup> § 193 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

<sup>46</sup> § 78 zákona č. 94/1963 Sb., zákon o rodině

o sociálních službách. Jak bylo uvedeno výše, nemůže s uživatelem odpovídajícím způsobem plánovat sociální službu, která má směřovat k sociálnímu začlenění.

## 6.4 Příklad č. 4: paní Jarmila

Paní Jarmila byla uživatelkou služby sociální rehabilitace zaměřené na *podporované zaměstnávání*, což je služba specializovaná na pomoc lidem s postižením, zejména v duševní oblasti, najít si, získat a udržet si zaměstnání na otevřeném trhu práce. Poskytovatel služby pomáhal paní Jarmile najít práci od roku 2005. Těsně před úspěšným završením spolupráce však narazil na nepřekonatelnou překážku v postupu jejího (veřejného) opatrovníka a následně i soudu.

Paní Jarmile je nyní necelých 40 let. Má dvanáctiletou dceru, se kterou žila až do svého úrazu. Při něm si paní Jarmila způsobila poranění mozku a její život se tím podstatně změnil. Nicméně po léčeni a rekonvalescenci začala paní Jarmila opět žít ve svém bytě, do značné míry jako před úrazem. Postupně se znovu naučila postarat se o své záležitosti. O dceru se však stará babička, to paní Jarmila zatím nezvládala.

V době, kdy paní Jarmila byla v léčeni po úraze, proběhlo řízení o jejím zbavení způsobilosti k právním úkonům, bez její účasti. Jejím opatrovníkem byla ustanovena městská část – veřejný opatrovník. Paní Jarmila vnímala tuto skutečnost jako nepochopitelný zásah do jejího soukromí a jako porušení své důstojnosti a autonomie. Postupně se s touto skutečností vyrovnávala i přes to, že veřejný opatrovník vstupoval do jejího života velmi autoritativně, v rozporu s dobrou praxí opatrovnictví. Stalo se dokonce, že neshoda mezi Jarmilou a opatrovnicemi skončila nedobrovolnou hospitalizací paní Jarmily. Za městskou část jakožto opatrovníka s paní Jarmilou navíc nejednala jen jedna osoba, ale zaměstnankyně opatrovnického oddělení se střídaly i při vyřizování jedné záležitosti – domlouvání pracovního poměru pro Jarmilu. Pracovnice si však mezi sebou nepředávaly všechny informace, takže při jednáních docházelo k nedorozuměním, z čehož byl viněn poskytovatel služby podporovaného zaměstnávání. Tuto službu veřejný opatrovník podle všeho nepovažoval za partnera při řešení sociální situace paní Jarmily, přestože jde o profesionální, velmi dobře etablovanou sociální službu specializovanou právě na problematiku zaměstnávání lidí s duševním postižením.

Paní Jarmila před úrazem pracovala jako servírka. V důsledku úrazu pobírá sice invalidní důchod, ale má velký zájem najít si zase zaměstnání, pokud možno podobné tomu před úrazem. Byl by to zcela zásadní krok k jejímu plnému návratu do běžného života. Agentura pomohla paní Jarmile najít práci v McDonald's, protože by to byla práce obdobná jejímu předchozímu zaměstnání. Navíc tato firma dlouhodobě zaměstnává lidi s duševním postižením, má tedy zkušenosti a umí vytvořit pro práci lidí s postižením vhodné podmínky. Paní Jarmila si samostatně či s přiměřenou podporou Agentury vyřídila všechny záležitosti potřebné pro uzavření pracovní smlouvy. Pracovní smlouvu však nebyla oprávněna uzavřít, to příslušelo opatrovníkovi. S připravenými podklady se tedy paní Jarmila s Agenturou obrátila na opatrovníka, aby jí při uzavření pracovní smlouvy zastoupil. Veřejný opatrovník však odmítl pracovní smlouvu pro paní Jarmilu podepsat. Ukázalo se, že pro ni měl jiný plán. Rozhodl se, aniž by vycházel z přání paní Jarmily, že jí zajistí pobyt v ústavním zařízení mimo Prahu, v domově se zvláštním režimem. Jde o službu určenou pro lidi s chronickým duševním onemocněním, demencemi nebo závislé na návykových látkách. Pracovat by tam měla v chráněné dílně. Pro paní Jarmilu by to znamenalo – v porovnání s její představou o řešení nepříznivé sociální situace – něco jako trest odnětí svobody, avšak bez viny, soudu a časového omezení.

Z pohledu psychiatra, v jehož dlouhodobé péči paní Jarmila je, její problematika není primárně psychiatrická, ale sociální. Je pro ni zásadní, v jakém prostředí se vyskytuje, jak na ni okolí reaguje. Psychické problémy u ní vznikají až v důsledku její těžké životní situace, se kterou se musí vyrovnávat. Psychiatr vidí jako zcela klíčové, aby se paní Jarmila mohla dostat do vhodného pracovního prostředí, kde by měla běžnou životní náplň, odpovědnost, trávil den mezi lidmi a něco si přivydělala. To by byl zcela zásadní moment v jejím životě. Pokud k tomu nedojde, bude z ní invalida zcela vyřazený ze společnosti. Pak se i její psychický stav bude zhoršovat a její nepříznivá sociální situace se celkově podstatně prohloubí. Administrativní řešení je v jejím případě kontraproduktivní, situaci nelze řešit od stolu, bez uceleného pohledu a přístupu.

Veřejný opatrovník ústy svých pracovnic jako důvody pro odmítnutí podepsání pracovní smlouvy uvedl, že práci na otevřeném trhu práce nepovažuje za vhodnou, protože by tam Jarmila mohla

způsobit nějakou škodu, za kterou by pak, podle jeho názoru, mohl být odpovědný veřejný opatrovník. Proto domlouvá práci v chráněné dílně v místě ústavního zařízení. Navíc uzavření pracovní smlouvy podle názoru veřejného opatrovníka podléhá schválení soudem. Předložil proto věc soudu. Soud začal ve věci jednat, přestože občanský zákoník stanoví, že schválení soudem podléhají pouze právní úkony opatrovníka týkající se nakládání s majetkem opatrovance, a to nad rámec běžných právních úkonů. Soud vyslechl stanovisko ošetřujícího lékaře paní Jarmily, který práci jednoznačně doporučil, stejně jako podnikový lékař budoucího zaměstnavatele. Naproti tomu soudní znalec údajně konstatoval, že paní Jarmila pracovat nemůže. U soudu se řešilo, kdo bude za paní Jarmilu platit případnou škodu. K tomu se vyjádřil zaměstnavatel, že je pro případ škody způsobené zaměstnancem pojištěn a zaměstnání Jarmily pro něj nepředstavuje zvýšené riziko. Řízení se přesto vedlo v duchu, jako by paní Jarmila byla osoba ohrožující své okolí, aniž by k tomu byl uveden jakýkoli konkrétní důvod. Šlo pouze o předsudky. Soud proběhl bez účasti paní Jarmily, byla v tu dobu hospitalizována. Její zdravotní stav se pod tíhou situace zhoršil. Ani soud ani veřejný opatrovník s paní Jarmilou o jejím stanovisku osobně nehovořili, o jejím přání, důvodech, názoru. Veřejný opatrovník se nebyl osobně podívat na pracovišti. Rozhodovalo se doslova o ní bez ní, jen z vnějšího pohledu úředních osob, co oni rozhodli, že pro ni bude nejlepší. Paní Jarmila to shrnula slovy: *Oni o mně nic nevědí a vlastně mají o mně rozhodovat. To je vyloženo k naštvání.* Paní Jarmila čekala, jak úředníci rozhodnou o její příležitosti pracovat více než půl roku. Celou dobu pro ni zaměstnavatel držel místo. Práci si chtěla aspoň vyzkoušet, to jí však nebylo ze strany opatrovnice dovoleno. Dny trávila bez hlavní smysluplné náplně, jen volnočasovými aktivitami, aby čas uběhl. Pracovní smlouvu soud nakonec neschválil.

Ošetřující lékař vyjádřil názor, že je nezbytné, aby spolupracovaly všechny složky, které jsou do řešení nepříznivé sociální situace paní Jarmily zapojeny. To se ale neděje. Což je jednak k velké škodě Jarmily a vedle toho to komplikuje práci obou zúčastněných složek – zdravotní i sociální. Pokud by spolupracovaly, vyměňovaly si informace a zkušenosti, vedlo by to k nalezení nejlepšího řešení pro paní Jarmilu a ke splnění úkolů všech zainteresovaných veřejných služeb. Paní Jarmila má podle ošetřujícího lékaře daleko větší rezervy ve svém životě, než to vypadá na první pohled, nebo o čemž by svědčilo její zbavení způsobilosti. Pokud bude žít ve vhodném sociálním prostředí, bude schopná se ještě daleko lépe adaptovat a žít mnohem uspokojivějším životem než nyní. Pokud však bude naopak z běžného života vyčleněna, poroste její závislost na okolí a bude se prohlubovat její sociální vyčlenění.

#### 6.4.1 Možnosti řešení situace podle nové právní úpravy

V případě paní Jarmily by řešení situace podle nové právní úpravy znamenalo výrazný posun. Vedle významného zkvalitnění procesních záruk by případné rozhodnutí o omezení svéprávnosti neznameno automatický zánik rodičovské zodpovědnosti. Pokud jde o základní spor ohledně uzavření pracovní smlouvy, i v případě, že by pracovní smlouvu uzavřela paní Jarmila sama, přestože má opatrovníka, by tuto nebylo možné prohlásit za neplatnou, neboť si lze velmi obtížně představit situaci, v níž uzavření pracovněprávního vztahu za obvyklých podmínek způsobuje člověku újmu. Navíc lze na totéž jednání nahlédnout i jako na běžný právní úkon, na který by se případné omezení nevztahovalo. Zásah do svéprávnosti by ovšem v jejím případě nebyl proporcionální. Zcela postačujícím řešením by bylo pokračování ve využívání podpory ze strany sociální služby, případně uzavření dohody a nápomoci při rozhodování.

#### 6.4.2 Závěr: Výkon opatrovnictví je překážkou pro řádné poskytování sociální služby a proces transformace sociálních služeb

Člověk s postižením má především právo zvolit si, kde bude žít, a nesmí být nucen žít ve specifickém prostředí.<sup>47</sup> Má právo realizovat plně svá lidská práva a základní svobody a být plně zapojen do společnosti.<sup>48</sup> Dále má právo na podporu, včetně osobní asistence, která je nezbytná pro nezávislý způsob života a začlenění do společnosti a zabraňuje izolaci nebo segregaci.<sup>49</sup> Cílem sociální služby

---

<sup>47</sup> Čl. 19 Úmluvy

<sup>48</sup> Čl. 1 Úmluvy

<sup>49</sup> Čl. 19 Úmluvy

je dosažení sociálního začlenění člověka v nepříznivé sociální situaci<sup>50</sup> a naopak nesmí vést k prohlubování nepříznivé sociální situace. Paní Jarmila měla velkou vůli vrátit se ke svému původnímu životu. K tomu, jak správně identifikovala ona sama i služba podporovaného zaměstnávání (a dokonce i ošetřující lékař), potřebovala především najít zaměstnání. To by jí poskytlo denní náplň, umožnilo znovu nabýt dovednosti a kompetence a zajistilo finanční prostředky k samostatnému životu. Pokud by bylo potřeba, mohla by využít, třeba jen přechodně, podporu některé komunitní služby, např. osobní asistence, nebo podpory samostatného bydlení. V krátké době by tak mohla být v podstatě úplně soběstačná, nepředstavovat zátěž pro sociální systém a žít naplněným životem.

Naproti tomu umístěním do ústavního zařízení dojde k porušení jejich základních práv garantovaných jak vnitrostátními ústavními předpisy, tak Úmluvou. Bude své kompetence ztrácet a poroste její závislost na poskytované sociální službě, což je v rozporu se zákonem o sociálních službách. Umístění do domova se zvláštním režimem není v tomto případě vůbec vhodné, neboť její psychiatrická diagnóza je, podle vyjádření ošetřujícího lékaře, druhotná, způsobená těžkou životní situací a jednáním jejího okolí, takže není primárně cílovou skupinou této služby. Umístění do tohoto zařízení proti její vůli bude pro její psychický stav kontraproduktivní (rovněž podle vyjádření ošetřujícího lékaře). Práce v chráněné dílně je v porovnání s otevřeným trhem práce sociálně vyčleňující, dotovaná z veřejných prostředků a pro paní Jarmilu méně motivující. Paní Jarmila tak bude představovat finanční zátěž pro zdravotnictví i sociální služby.

Řešení případu paní Jarmily je zcela protichůdné procesu transformace sociálních služeb. Tento konkrétní případ reprezentuje obecně rozšířený přístup opatrovníků k řešení situace lidí s postižením. Týká se veřejných i soukromých opatrovníků. Jak již bylo řečeno, vyplývá především z nedostatečné informovanosti opatrovníků o celé problematice, o možnostech a účelu sociálních služeb, o problematice postižení, národní, evropské i celosvětové politice v oblasti postižení, o právech lidí s postižením a v neposlední řadě o problematice odpovědnosti za škodu. Kombinace neinformovanosti o všech těchto oblastech způsobuje, že opatrovníci preferují jako řešení *umístění* člověka s postižením do ústavu, čímž přenesou, podle svého přesvědčení, veškerou odpovědnost a starosti na někoho jiného (na sociální službu).

Opatrovníci tak často nevykonávají opatrovnictví ke skutečnému zájmu a ochraně práv opatrovance. Neprojevují dostatečný zájem o opatrovance, nezjišťují jeho názory a přání, nebo z nich nevycházejí, nespolupracují či nekomunikují s poskytovatelem sociální služby. Pokud se člověk s postižením již nachází v pobytovém zařízení, nemají zájem podporovat opatrovance v jeho směřování k samostatnějšímu způsobu života, což je cílem a smyslem sociálních služeb. Dochází tak někdy k situacím, kdy člověk s postižením má větší zájem spolupracovat na dosažení cíle sociální služby – sociálního začlenění než jeho opatrovník, není však oprávněn za sebe jednat. To je překážkou, aby sociální služba byla poskytována adekvátně potřebám uživatele, či aby mohla být vůbec poskytována. Je to i vážnou překážkou v procesu transformace sociálních služeb.

Na uvedeném příkladu je ilustrován negativní dopad opatrovnictví, které je vykonáváno v rozporu se zájmy opatrovance a nemůže být považováno za řádné. Limity institutu opatrovnictví na základě omezení způsobilosti k právním úkonům se ovšem mohou projevit i při jeho řádném výkonu. Proces sociálního začleňování a poskytování služeb k jeho podpoře může narušovat například i vzdálenost opatrovníka nebo nedostatečná rychlost a flexibilita soudu při rozhodování.

### 6.4.3 Důsledek pro uživatele

Důsledek jednání veřejného opatrovníka pro paní Jarmilu je v podstatě tragický. Vedl ke zhoršení jejího psychického zdravotního stavu. Umístění do ústavního zařízení bude představovat porušení řady jejich základních práv a svobod, včetně rodičovských práv, sociální vyčlenění, ztrátu kompetencí a neúčinnost nevhodné sociální služby. Sociální služba tak pro ni paradoxně bude dokonce kontraproduktivní po stránce sociální i zdravotní.

<sup>50</sup> § 3 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách



#### 6.4.4 Důsledek pro poskytovatele sociální služby

Postupem veřejného opatrovníka byla zmařena dlouhodobá sociální práce služby sociální rehabilitace. Umístění do ústavního zařízení bude daleko nákladnějším řešením. Služba domova se zvláštním režimem bude od počátku postavena do situace, která je v rozporu s filozofií zákona o sociálních službách. Zákon předpokládá, že smluvním partnerem je uživatel, a to i v případě, že jde o člověka s duševním postižením, který při samotném podpisu smlouvy bude zastoupen opatrovníkem. Pravidla vyjednávání se zájemcem o službu se vztahují k budoucímu uživateli a nikoli k opatrovníkovi. Stejně tak plánování sociální služby je založené na osobním cíli uživatele, nikoli opatrovníka. Zákon, založený na smluvním principu a respektování základních lidských práv a svobod, vůbec nepočítá s možností, že by sociální služba byla někomu vnucena.

Poskytovatel sociální služby bude pravděpodobně řešit v rámci poskytování pomoci uživateli při uplatňování jeho práv, oprávněných zájmů a obstarávání osobních záležitostí<sup>51</sup> situaci porušení práv paní Jarmily založené postojem veřejného opatrovníka. Bude vynakládat úsilí a veřejné prostředky, aby paní Jarmile pomohl zpět do přirozeného prostředí, kde mohla zůstat.

#### 6.5 Zobecnění zkušeností z praxe

Pomoc při uplatňování práv a oprávněných zájmů uživatelů při řešení otázek způsobilosti k právním úkonům a problémů spojených s opatrovnictvím vyžaduje vynaložení značného úsilí a času poskytovatele služby. Toto úsilí navíc často nevede k potřebným výsledkům. To představuje nadměrnou zátěž pro sociální služby. **Sociální služby zde naráží na systémové překážky:**

1. **Přístup soudů k problematice právní způsobilosti a opatrovnictví vychází ze zastaralého modelu péče** a nikoli ze současného modelu podpory lidí s postižením. Značná část uživatelů sociálních služeb pro osoby s duševním postižením je zbavená či omezená ve způsobilosti k právním úkonům. Stále dochází ve velkém počtu k novému zbavování či omezování způsobilosti k právním úkonům. Snaha o vracení způsobilosti k právním úkonům uživatelům sociálních služeb v souladu s relevantními právními předpisy a judikaturou, jak by odpovídalo skutečným schopnostem a potřebám lidí s postižením, nevede k žádoucím výsledkům.
2. Při řízení o způsobilosti k právním úkonům **nejsou často dodržována procesní práva lidí s duševním postižením**. Nedoručují se jim písemnosti, nejsou zváni k ústnímu jednání, zastoupení advokátem je vykonáváno zcela formálně, není respektován individuální způsob komunikace lidí s postižením (čl. 21 Úmluvy).
3. Poskytovatelé sociálních služeb **nenalézají u soudů podporu při řešení konfliktu mezi uživatelem sociální služby – opatrovancem**, usilujícím o naplnění svého práva na nezávislý život ve společnosti, **a opatrovníkem**, který mu v tomto směřování z různých příčin brání.
4. Stávající **systém nezabezpečuje kvalitní výkon opatrovnictví**. To se týká veřejných i soukromých opatrovníků.
  - a. Opatrovníci nejsou dostatečně seznámeni se svými kompetencemi a pravidly odpovědnosti. V důsledku toho **dochází k nedostatečnému jednání opatrovníků v zájmu opatrovance, nebo naopak k překračování pravomocí**. Opatrovníci omezují práva a svobody opatrovance z obavy z vlastní případné odpovědnosti.
  - b. Společnost není dostatečně seznámena s problematikou postižení – s právy a přínosem lidí s postižením pro společnost. Od **opatrovníků se očekává něco jiného, než jsou jejich skutečné kompetence**. Očekává se, že opatrovanec bude *pod kontrolou* opatrovníka, že bude prostřednictvím opatrovnictví *pacifikován*, případně *umístěn (uzavřen)* do pobytového zařízení. K tomu však opatrovnictví sloužit nemá a nemůže. Opatrovníci se tak dostávají pod tlak veřejného mínění, který přenáší na opatrovance v podobě neústavního omezování práv člověka s postižením.

<sup>51</sup> Např. § 47, § 50 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

- c. Očekává se, že se opatrovníci osobně postarají o opatrovance. K tomu ovšem mají sloužit sociální i další veřejné služby a různé formy profesionální i neformální podpory.
- d. **Neexistuje jednotná metodika opatrovnictví** založená na relevantní právní úpravě a aktuálním konceptu postižení (model podpory a sociálního začlenění).
- e. **Opatrovnictví není šité na míru potřebám opatrovance a neposkytuje skutečnou ochranu práv a oprávněných zájmů opatrovance.** Svěření kompetence činit právní úkony ve všech oblastech života člověka do rukou jediné osoby – opatrovníka je jednak **příliš velkým břemenem**, jednak **vytváří prostor pro zneužití**. Veřejní opatrovníci mají k dispozici určité technické a profesionální zázemí. Mají však obvykle příliš velký počet opatrovanců a jde o profesionální činnost, takže přístup k opatrovancům není často dostatečně osobní a individuální. Soukromí opatrovníci mohou mít osobní přístup, ale častěji zde dochází k nevhodnému ovlivňování, či dokonce ke zneužití kompetencí.

## 6.6 Shrnutí

Poskytovatelé sociálních služeb pro lidi s duševním postižením řeší problematiku způsobilosti k právním úkonům uživatele především z následujících důvodů:

1. V souvislosti s omezením způsobilosti k právním úkonům nebo výkonem opatrovnictví jsou porušena práva uživatele. Jde zejména o práva garantovaná Listinou základních práv a svobod a Úmluvou, v oblasti práva rodinného a občanského hmotného a procesního. Poskytovatel je povinen poskytnout uživateli pomoc při uplatňování jeho práv, neboť je to jedna ze základních činností při poskytování pobytových sociálních služeb. Porušení práv uživatele spočívá nejčastěji v tom, že:
  - a. Rozsah zbavení či omezení způsobilosti k právním úkonům je nepřiměřený skutečným schopnostem a potřebám člověka a tím dochází k porušení jeho základních práv a svobod.
  - b. Došlo k porušení procesních práv uživatele v řízení o způsobilosti k právním úkonům.
  - c. Jednáním opatrovníka dochází k porušení práv uživatele.
2. **Nadměrné omezení právní způsobilosti či restriktivní výkon opatrovnictví brání poskytovateli poskytovat sociální službu v souladu s účelem a principy zákona o sociálních službách** (podporovat uživatele v dosažení co největší samostatnosti, sociálního začlenění a naplnění jeho základních práv) a uskutečňovat transformaci pobytových sociálních služeb.

Řešení těchto situací je pro poskytovatele sociálních služeb náročné a nákladné, málokdy s uspokojivým výsledkem. Poskytovatel může situaci ovlivnit osvětou pro opatrovníky. Často však tento postup nevede k cíli. Některé situace může řešit jedině soud. Ani touto cestou obvykle nedojde k dostatečné nápravě situace. Poskytovatel naráží na systémové překážky. To představuje neefektivní zátěž pro sociální služby.

Hlavní příčiny disproporce mezi činnostmi sociálních služeb a odpovědných osob v oblasti právní způsobilosti a opatrovnictví:

1. **Zastaralá a nedostatečná právní úprava v oblasti občanského práva a praxe** na ní založená.
2. **Nedostatečná informovanost zúčastněných odborníků** (právníků, lékařů, veřejných opatrovníků atd.) i široké veřejnosti (soukromých opatrovníků, místních komunit i společnosti jako celku) o problematice postižení a práv lidí s postižením v souladu s Úmluvou.



## 7 Právní způsobilost v podmínkách transformace sociálních služeb

### 7.1 Právní rámec v oblasti občanského práva

Situace v oblasti právní způsobilosti v ČR tedy není přehledná ani jednoduchá. Lze říci, že se nacházíme v období, kdy se u nás v jednom okamžiku setkávají tři fáze vývoje institutu právní způsobilosti a uplatňují se tak tři do značné míry odlišné systémy pravidel právní způsobilosti. Jedná se o původní, dnes již zcela zastaralý systém reprezentovaný právní úpravou v platném občanském zákoníku a na ní vybudovanou praxí. Z různých důvodů neproběhla v ČR veřejná diskuze a na ni navazující modernizace institutu právní způsobilosti, jako tomu bylo v jiných zemích s obdobnou právní kulturou. Prvky modernějšího pohledu na problematiku se k nám tak dostávaly jen prostřednictvím Rady Evropy (viz výše popsané Doporučení R (99) 4 Výboru ministrů RE), judikatury ESLP a nálezů Ústavního soudu ČR.

Do našeho velmi konzervativního prostředí vstoupila zcela průlomově Úmluva, která celosvětově patří naopak mezi nejmodernější právní předpisy pro oblast postižení a v mnoha oblastech představuje spíše vizi než realitu. Nicméně ratifikací a vyhlášením ve Sbírce mezinárodních smluv se stala součástí našeho právního řádu a má aplikační přednost před zákony, které by s ní byly v rozporu. Takové zákony by měla ČR co nejdříve s Úmluvou sladit. To platí právě i o občanském zákoníku v oblasti právní způsobilosti a opatrovnictví.

Do této situace vstoupí dlouho připravovaná novelizace občanského práva, která byla ovšem koncipována ještě před ratifikací Úmluvy Českou republikou. Obsahuje tak pouze některé prvky konceptu právní způsobilosti zakotveného v Úmluvě, nelze však říci, že by se jednalo o implementaci Úmluvy.

### 7.2 Právní rámec v oblasti sociálních služeb

Sociální služby jsou naopak upraveny moderní normou, která je zakotvena plně na konceptu sociálního začlenění lidí s postižením. Poskytovatel sociální služby je povinen přistupovat k uživateli jako k plnoprávné smluvní straně, a to i pokud uživatel využívá zastoupení opatrovníkem, a poskytování své služby stavět na dialogu a dohodě s uživatelem ohledně cílů, které mají být poskytováním služby dosaženy. Moderní sociální služba spočívá v poskytování podpory, nikoli „péče“, a bez aktivní účasti a spolupráce, či alespoň souhlasu uživatele ji nelze realizovat. Pokud tedy v oblasti občanského práva zbavíme člověka základního atributu jeho lidství (právní osobnosti), učiníme jej „předmětem péče“ a chráníme jej tím, že mu zabráníme osobně jednat, získávat nové kompetence a utvářet svůj život, vytvoříme základní překážku pro naplňování zákona o sociálních službách a proces transformace pobytových služeb.

### 7.3 Doporučená praxe v rámci současné právní úpravy

V současnosti je nutné hledat řešení otázek právní způsobilosti, jejího uplatnění a ochrany lidí s postižením v komplikovaném a neúplném právním rámci a zároveň je potřeba vyhovět požadavkům Úmluvy. I v této situaci je možné najít uspokojivá řešení, a to s využitím výše zmíněných moderních předpisů, judikátů a dokumentů.

**Řešení právní způsobilosti musí především respektovat práva člověka s postižením zaručená právními předpisy nejvyšší právní síly (Listinou základních práv a svobod a Úmluvou). Dále je třeba zohlednit zákon o sociálních službách.**

### 7.3.1 Právní důvody pro zachování způsobilosti k právním úkonům

Základním důvodem pro zachování způsobilosti k právním úkonům je respektování ústavně zakotveného práva na nedotknutelnost osoby v prostředí, upraveném čl. 12 Úmluvy, kterým ČR garantuje rovné právo na zachování právní způsobilosti lidem s postižením a zároveň se zavazuje zajistit odpovídající podporu pro realizaci jejich právních úkonů (viz kap. 5.2). Rovněž z hlediska Listiny základních práv a svobod<sup>52</sup> je možné přikročit k zásahu do způsobilosti k právním úkonům jen tehdy, pokud k dosažení účelu nepostačují méně omezující opatření (viz kap. 5.3, pravidlo proporcionality a subsidiarity). Pravidlo subsidiarity je obsaženo i v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy<sup>53</sup> (použít opatření zasahující do způsobilosti k právním úkonům je možné, až pokud nepostačují jiná řešení, viz kap. 5.4).

**Ratifikací Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením Česká republika uznala plnou právní způsobilost osob s postižením ve všech oblastech života (čl. 12 odst. 2).**

### 7.3.2 Podpora – hlavní nástroj ochrany práv a zájmů při právních úkonech

**Základním nástrojem ochrany práv a zájmů člověka s duševním postižením je kvalitní a bezpečná podpora** při rozhodování ve všech oblastech života, poskytovaná na základě vyhodnocení jeho skutečných potřeb. Proto čl. 12 Úmluvy (odst. 3) zakotvuje povinnost smluvních států zajistit asistenci, kterou mohou lidé s postižením potřebovat pro uplatnění své právní způsobilosti. Čl. 12 Úmluvy je založen na novém konceptu postižení a na zkušenostech s tradičními opatrovnickými systémy.<sup>54</sup> V ČR je hlavní formou podpory pro lidi s duševním postižením podpora poskytovaná prostřednictvím sociálních služeb na základě zákona o sociálních službách. V úvahu je však třeba brát i jakoukoli neformální formu podpory, pokud je pro člověka účinná a bezpečná.

Zákon o sociálních službách a prováděcí vyhláška zakotvují podrobná pravidla pro poskytování podpory lidem s postižením ve všech oblastech jejich života, na základě odborného vyhodnocení potřeb této podpory. Podpora je tak poskytována i při právních úkonech, které člověk s postižením činí. Tato právní úprava částečně implementuje čl. 12 odst. 3 Úmluvy. Je tak možné i nutné brát tuto podporu v úvahu při posuzování otázky způsobilosti k právním úkonům. Podporu upravenou zákonem o sociálních službách je potřeba brát v úvahu při rozhodování o způsobilosti k právním úkonům jednak z hlediska toho, zda podpora zajišťovaná sociální službou dostatečně chrání práva a zájmy člověka, aby nemuselo dojít k omezení způsobilosti k právním úkonům. Dále je potřeba brát v úvahu i zákonem zakotvený cíl sociální služby – dosažení sociálního začlenění člověka s postižením. Rozhodnutí o způsobilosti k právním úkonům nemůže být s tímto cílem v rozporu.

**Ratifikací Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením se Česká republika zavázala umožnit lidem s postižením přístup k asistenci, kterou mohou potřebovat pro uplatnění své právní způsobilosti (čl. 12 odst. 3).**

<sup>52</sup> Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

<sup>53</sup> Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (99) 4 členským státům ohledně pravidel týkajících se zákonné ochrany nezpůsobilých osob

<sup>54</sup> Novému konceptu postižení a podpoře při rozhodování se věnuje příručka připravená v návaznosti na tuto analýzu: *Dobrá praxe opatrovnictví a poskytování podpory při právních úkonech a při rozhodování (kolektiv autorů)*.

### 7.3.3 Neplatnost právního úkonu učiněného v duševní poruše

Nejrozšířenějším argumentem pro zásah do způsobilosti k právním úkonům je, že je potřeba ochránit člověka s duševním postižením před negativními následky nevhodných právních úkonů. Tuto ochranu poskytuje obecně každé fyzické osobě ustanovení § 38 odst. 2: *Rovněž je neplatný právní úkon osoby jednající v duševní poruše, která ji činí k tomuto právnímu úkonu neschopnou.*<sup>55</sup> Důsledky neplatnosti právního úkonu z tohoto důvodu jsou zcela stejné jako v případě neplatnosti právního úkonu z důvodu předchozího omezení či zbavení způsobilosti k právním úkonům člověka soudem. V obou případech je právní úkon učiněný v duševní poruše absolutně neplatný, a proto pokud na jeho základě již došlo k plnění, jsou strany povinny vrátit si plnění přijaté bez právního důvodu<sup>56</sup>. Právní úprava v novém občanském zákoníku je obdobná (k bezdůvodnému obohacení srovnej § 2991 a n., k neplatnosti právního jednání v duševní poruše § 581 nového občanského zákoníku). Podle § 65 odst. 1 ovšem platí, že jednal-li opatrovanec samostatně, ač nemohl jednat bez opatrovníka, lze jeho právní jednání prohlásit za neplatné, jen působí-li mu újmu.

Ze zkušeností z praxe vyplývá, že lidé zbavení nebo omezení ve způsobilosti, pokud je neochrání především kvalitní podpora, často učiní právní úkony, kterými si přivodí újmu. Nezřídka uzavřou např. nevýhodnou smlouvu s telefonním operátorem nebo si vezmou neuváženou půjčku (někdy jsou k tomu zmanipulováni jinou osobou). Ne vždy totiž druhá smluvní strana zjistí fakt omezení způsobilosti k právním úkonům, ať už proto, že občanský průkaz k uzavření smlouvy není potřeba, nebo se druhá smluvní strana nepodívá na jeho zadní stranu, kde je omezení způsobilosti k právním úkonům vyznačeno, nebo i proto, že druhá smluvní strana skutečnost právní způsobilosti zjišťovat nechce. A tak formální omezení způsobilosti k právním úkonům stejně nezabrání tomu, aby byl právní úkon nezpůsobilou osobou učiněn. Pokud na základě neplatného právního úkonu proběhne plnění, vznikne smluvním stranám povinnost toto plnění si vzájemně vrátit. A v tom je často problém. Pokud člověk již např. protелефonoval určitou (často vysokou) částku, nemůže poskytnutou telefonní službu vrátit, a tak mu nezbyvá, než ji uhradit. Stejně tak pokud člověk bez způsobilosti k právním úkonům přijal peněžitou půjčku a peníze již utratil, či jej o ně někdo připravil, nemůže je vrátit, ale musí je ze svého splácet. Soudní omezení či zbavení způsobilosti k právním úkonům tak člověka s postižením často bohužel neochrání lépe než obecné pravidlo neplatnosti právního úkonu z důvodu samotné existence duševní poruchy, která činí člověka k právnímu úkonu neschopným. Jediným opatřením, které může člověka při činění právních úkonů skutečně ochránit, je kvalitní a bezpečná podpora.

**Právní následky neplatnosti právního úkonu (povinnost vrátit či nahradit plnění přijaté bez právního důvodu) jsou stejné v případě, kdy je právní úkon neplatný z důvodu faktické duševní nezpůsobilosti pro konkrétní úkon, jako v případě neplatnosti právního úkonu z důvodu soudního omezení právní způsobilosti.**

### 7.3.4 Trestněprávní a občanskoprávní odpovědnost člověka omezeného/zbaveného způsobilosti k právním úkonům

Dalším motivem pro omezení či zbavení způsobilosti k právním úkonům, se kterým se v praxi setkáváme, je domněnka, že toto opatření *ochrání člověka před vlastní odpovědností*, tedy že člověk omezený či zbavený způsobilosti k právním úkonům automaticky nemůže být odpovědný za protiprávní jednání. Přitom v občanském i trestním právu je třeba při posuzování odpovědnosti zjišťovat přítomnost duševní poruchy při konkrétním jednání bez ohledu na úpravu způsobilosti k právním úkonům. Zjišťuje se, jestli v tom konkrétním případě byl člověk způsobilý posoudit následky svého jednání a ovládnout je. Znamená to tedy, že v určité konkrétní situaci může být shledán neodpovědným i člověk plně způsobilý k právním úkonům. Stejně tak může být shledán odpovědným např. za krádež, poškození něčí věci či ublížení na zdraví člověk s lehkým duševním postižením,

<sup>55</sup> zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

<sup>56</sup> § 451 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

omezený ve způsobilosti nakládat s finančními prostředky nad určitou částku, když si je přitom plně vědom protiprávnosti svého jednání a je schopen se ovládnout.

**Smyslem omezení či zbavení způsobilosti k právním úkonům není a nemůže být vyhnutí se předem odpovědnosti za případné protiprávní jednání.**

### 7.3.5 Otázka odůvodněnosti omezování způsobilosti k právním úkonům

Jak již bylo citováno z Nálezu Ústavního soudu<sup>57</sup>, omezit právní způsobilost lze jen po pečlivém zjištění, která kolidující základní práva třetích osob, popř. jaké veřejné zájmy jsou v kolizi se základními právy osoby omezované v jejích právech. Jinými slovy – omezení základních práv musí být přísně proporcionální. Tato úvaha navíc ještě nemohla zohlednit relevantní ustanovení Úmluvy, která byla ratifikována až po vydání tohoto nálezu. Dosavadní praxe soudů založená na dikci ustanovení § 10 občanského zákoníku<sup>58</sup> v podstatě v řízení zkoumá pouze, jestli člověk *trpí duševní poruchou*, v jejímž důsledku není samostatně schopen činit některé nebo všechny právní úkony. Většinou se vůbec nezabývá otázkou, zda omezení či zbavení způsobilosti k právním úkonům bude vůbec pro člověka přínosem, či nikoli, nebo zda dokonce nezhorší jeho právní postavení. Nezabývá se ani otázkou, jak požaduje Ústavní soud, zda existuje natolik konkrétní a vážné ohrožení základních práv třetích osob nebo veřejných zájmů, které by opravňovalo zasáhnout do právní způsobilosti člověka. Prokázané ohrožení hodnot chráněných ústavními zákony je přitom jediným přijatelným důvodem pro zásah do základních práv člověka.

Tím základním, co člověk s postižením potřebuje v oblasti právních úkonů, je možnost činit právní úkony s podporou, případně prostřednictvím k tomu oprávněné osoby. Kvůli tomu však nemusí být omezen ve způsobilosti k právním úkonům.

Je samozřejmě otázkou, zda je z právního hlediska vůbec možné, aby nadále docházelo k omezení způsobilosti k právním úkonům, pokud se ČR v ratifikované mezinárodní Úmluvě zavázala respektovat plnou způsobilost k právním úkonům lidí s postižením. Vzhledem k tomu, že příslušná ustanovení Úmluvy zatím nejsou plně implementována do našeho právního řádu a také povědomí odborné i laické veřejnosti o problematice je velice nízké, nebude asi v nejbližší budoucnosti možné vyhnout se zcela použití institutu omezení způsobilosti k právním úkonům. Jeho použití pak musí být podrobeno důkladnému testu proporcionality ve smyslu Nálezu Ústavního soudu I. ÚS 557/09.

### 7.3.6 Otázka odůvodněnosti zbavování způsobilosti k právním úkonům

Ještě problematičtější než omezení způsobilosti k právním úkonům je zbavení způsobilosti k právním úkonům. V tradičních opatrovnických systémech v zahraničí bývá za každých okolností zachována způsobilost člověka k právním úkonům každodenního života. Toto pravidlo se promítlo i do nového občanského zákoníku. Možnost zbavení *svéprávnosti* v něm již neexistuje. To vychází z úvahy, že drobnými právními úkony každodenního života si člověk nemůže způsobit újmu (ani neohrozí základní práva třetích osob), která by byla proporcionální k důsledkům, které pro člověka má situace, kdy je mu znemožněno jakékoli právní úkony činit.

Pokud člověk není osobně vůbec schopen činit právní úkony, např. pro těžké postižení, nebo se dokonce nalézá v kómatu po úraze nebo onemocnění, je ještě více zjevné, že není schopen svým jednáním ohrozit zájmy své ani zájmy třetích osob. Člověk v těchto případech nemůže právní úkon buď učinit vůbec, nebo jej nemůže učinit tak, aby třetí osoby mohly jeho právní úkon považovat v dobré víře za platný. Jediné, co v této situaci člověk potřebuje, je možnost činit právní úkony

<sup>57</sup> Nález Ústavního soudu I. ÚS 557/09

<sup>58</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

prostřednictvím jiné, k tomu oprávněné osoby. Kvůli tomu však nemusí být zbaven své právní způsobilosti.

Vzhledem k tomu, že tato úvaha je již desetiletí prověřena praxí, zahraničními právními úpravami a je zakotvena do budoucna i v našem právním řádu, je možné i žádoucí již v současné době od zbavování způsobilosti k právním úkonům zcela upustit.

**Člověku s těžkým postižením, který nemůže bez pomoci jiné osoby činit právní úkony, nijak neprospěje omezení, či dokonce zbavení způsobilosti k právním úkonům. Prospěje mu jedině ustanovení osoby oprávněné poskytnout mu podporu či zastoupení při právních úkonech.**

### 7.3.7 Využití § 29 občanského zákoníku

Dikce zákona<sup>59</sup> i zkušenosti z praxe ukazují, že zbavení či omezení způsobilosti se považuje za samozřejmý a nutný předpoklad toho, aby člověku mohl být ustanoven opatrovník, tedy někdo, kdo je oprávněn činit právní úkony pro člověka s duševním postižením. Tato úvaha však ve světle čl. 12 Úmluvy ani relevantních Nálezů Ústavního soudu neobstojí. Již v současné době je možné využít ustanovení § 29 pro jmenování opatrovníka, aniž by přitom muselo dojít k zásahu do způsobilosti k právním úkonům. Nový občanský zákoník zakotvuje i možnosti činění právních úkonů s podpůrcem či zastoupení členem domácnosti. Úmluva pak zavazuje Českou republiku nahradit dosavadní systém náhradního rozhodování systémem podpory při rozhodování.

Občanský zákoník v § 29 stanoví: Soud může ustanovit opatrovníka také tomu, jehož pobyt není znám, jestliže je to třeba k ochraně jeho zájmů nebo vyžaduje-li to veřejný zájem. Za týchž podmínek může soud ustanovit opatrovníka i tehdy, jestliže je to třeba z jiného vážného důvodu.

Vážným důvodem jistě bude především postižení. Komentář (Švestka, Jehlička, Škárová, Spáčil a kol., 2006) k tomuto ustanovení uvádí: *Jiným vážným důvodem pro ustanovení opatrovníka může být např. duševní porucha určité osoby, pro kterou však tato osoba není ani zbavena způsobilosti k právním úkonům soudním rozhodnutím, ani není ve způsobilosti k právním úkonům soudním rozhodnutím omezena. Jiným vážným důvodem může být i určitá závažná tělesná porucha včetně nedostatečné způsobilosti se srozumitelně vyjadřovat, pro kterou určitá osoba buď není schopna učinit sama právní úkon, anebo jej sice může učinit, avšak jen velmi obtížně a s velkou námahou.*

Ustanovení § 29 odpovídá tedy nejlépe právnímu rámci danému Úmluvou, zejm. čl. 12, neboť umožňuje ustanovit opatrovníka člověku i bez zásahu do způsobilosti k právním úkonům. Soud v tomto rozhodnutí vymezí opatrovníkoví rozsah jeho práv a povinností individuálně, v návaznosti na skutečné potřeby zastoupeného. Právní způsobilost člověka s postižením přitom může zůstat plně zachována.

#### 7.3.7.1 Ustanovení opatrovníka podle § 29 při zachování plné způsobilosti k právním úkonům

Jak je možné aplikovat § 29 při rozhodování o způsobilosti k právním úkonům při zachování plné způsobilosti k právním úkonům, uvedeme na následujícím příkladu<sup>60</sup>.

Paní Romaně bylo 43 let. Žila od mládí v ústavních zařízeních. Byla značně závislá na poskytované péči, neboť ani neměla možnost získávat dovednosti potřebné k běžnému životu. V posledních letech však došlo k podstatným změnám ve společnosti, které se promítly do zákona o sociálních službách<sup>61</sup>. Sociální péče, bez ambicí na dosažení běžného života, se změnila na podporu s cílem plného sociálního začlenění. Byl zahájen také proces transformace pobytových sociálních služeb na služby poskytované lidem v jejich přirozeném prostředí. Paní Romana tak s podporou sociální služby domova

<sup>59</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

<sup>60</sup> Rozsudek Okresního soudu v Chebu ze dne 1. 9. 2010, sp. zn. 19 P 36/2000 (řízení nebylo dosud pravomocně skončeno)

<sup>61</sup> Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů



pro osoby s postižením získala řadu dovedností, které jí otevřely cestu k běžnému životu. Začala si sama nakupovat a hospodařit s podporou asistentů, absolvovala kurz hospodaření s penězi, dojížděla pravidelně do agentury podporovaného zaměstnávání, kde se připravovala na získání zaměstnání na otevřeném trhu práce a následně začala úspěšně pracovat na částečný úvazek. Pravidelně také využívala služeb sociálně terapeutických dílen a Centra ucelené rehabilitace. V rámci procesu transformace sociálních služeb se přestěhovala z ústavního zařízení do samostatného bydlení (byt pronajatý obcí), kde jí i nadále pomáhají asistenti se záležitostmi, které nevládne zcela samostatně.

**Romana byla od dosažení dospělosti zbavena způsobilosti k právním úkonům.** To pro ni představovalo vážnou překážku na její cestě k běžnému životu a k sociálnímu začlenění. Zbavení způsobilosti k právním úkonům jí brání nejen v plném využívání všech jejích práv a svobod, včetně práva svobodně se rozhodovat o svém životě (nemůže si dohodnout a uzavřít smlouvy o nájmu bytu a o službách spojených s užíváním bytu, vyřídit si svoje záležitosti na úřadech, obstarat si každodenní záležitosti, uzavřít pracovní dohodu, vůbec nemá právo volit, uzavřít manželství, rozhodovat, jak hospodařit se svým majetkem, atd.). Všechny tyto úkony musí učinit opatrovník. Ten však žije v jiném městě. Zbavení způsobilosti k právním úkonům brání Romaně dokonce již i v nácviku a rozvoji nových dovedností, protože ani ty nejzákladnější úkony není vůbec oprávněna činit (např. nakupovat a vyřizovat své záležitosti – uzavírat smlouvy s poskytovateli sociálních služeb, pracovní dohody, koupit si jízdenky, které potřebuje pro cestování, podepisovat na poště převzetí zásilky, zajít si ke kadeřníkovi, do čistírny), neboť by to byly absolutně neplatné právní úkony.

**Práva a zájmy paní Romany jsou přitom zcela dostatečně chráněny prostřednictvím podpory poskytované v rámci sociální služby.** Sociální služba jí poskytuje podporu ve všech oblastech života v tom rozsahu, v jakém Romana podporu potřebuje – ani více ani méně. Nesmí dojít ani k *zanedbání péče* (vystavení uživatele služby nepřiměřenému riziku), ani k *přepečování* (omezování člověka a jeho základních práv, vede ke stagnaci, či dokonce ztrátě nabytých kompetencí, posilování závislosti na péči). Pravidla pro poskytování kvalitní a bezpečné podpory v sociálních službách jsou dána zákonem o sociálních službách<sup>62</sup> a standardy kvality sociálních služeb<sup>63</sup>. Každý poskytovatel sociální služby je povinen věnovat zvláštní pozornost dodržování a naplňování práv uživatelů a postupovat podle standardů kvality sociálních služeb, které obsahují jak pravidla práce s rizikem, tak pojistky proti zneužití klientů. Sociální služby podléhají kontrole inspekce poskytování sociálních služeb. Návštěvy v zařízeních, kde jsou nebo mohou být osoby omezené na svobodě, tj. i v zařízeních sociálních služeb, provádí také Veřejný ochránce práv.

Podpora, kterou paní Romana využívá ve všech oblastech života, kde to potřebuje, je účinná a bezpečná a pokrývá životní rizika zcela odpovídajícím způsobem. V této situaci paní Romana není vystavena žádnému nepřiměřenému riziku, tedy jen běžnému riziku jako kdokoli jiný. Protože má paní Romana středně těžké mentální postižení, jediné, co v oblasti právních úkonů nemůže zajistit sociální služba, je právní platnost složitějších právních úkonů, neboť náš právní řád zatím neuznává platnost právních úkonů učiněných s podpůrcem. Je proto nutné, aby byla ustanovena osoba oprávněná tyto právní úkony činit – opatrovník.

**Poskytovatel sociální služby, v rámci svých základních činností (§ 35 odst. 1 písm. j) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí), proto podal k soudu návrh na plné vrácení způsobilosti k právním úkonům paní Romaně a zároveň na ustanovení opatrovníka podle § 29 občanského zákoníku (při plné způsobilosti k právním úkonům). Soudu bylo navrženo vymezit kompetence opatrovníka takto:**

Opatrovnice je vždy po konzultaci s opatrovankou a s jejím souhlasem oprávněna zastupovat ji při právních úkonech, zejména při jednání s úřady, v oblasti zdravotní péče a při nakládání s majetkem přesahujícím rámec běžného hospodaření. Opatrovnice je povinna udržovat s opatrovankou kontakt a aktivně se o ni zajímat. Opatrovnice dbá na to, aby byla realizována všechna práva a zájmy opatrovanky v souladu s jejími schopnostmi, představami a přáními, nelze-li tomu rozumně odporovat. Opatrovnice dbá o zdravotní stav opatrovanky. Opatrovnice je povinna při každém rozhodování opatrovanku srozumitelně informovat a vyslechnout její názory a přání. Při zastupování opatrovanky pak vychází z jejích názorů a přání a respektuje je vždy, nelze-li tomu rozumně odporovat.

<sup>62</sup> Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

<sup>63</sup> Vyhláška č. 505/2006., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů



Soud návrhu na plné vrácení způsobilosti k právním úkonům paní Romaně a ustanovení opatrovníka podle § 29 občanského zákoníku<sup>64</sup> vyhověl a rozhodl takto:

- I. Soud ruší zbavení způsobilosti vyšetřované k právním úkonům provedené rozsudkem Okresního soudu v Tachově ze dne 29. prosince 1986, čj. Nc 241/86-13.*
- II. Soud zprošťuje yyy výkonu funkce opatrovníka vyšetřované.*
- III. Soud ustanovuje xxx opatrovníkem vyšetřované.*
- IV. Opatrovník vyšetřované je oprávněn být přítomen při všech právních úkonech činěných vyšetřovanou a je oprávněn zastupovat vyšetřovanou při těch právních úkonech, které přesahují rámec obvyklého hospodaření s majetkem, nebo které jsou prováděny na ochranu osobnosti vyšetřované anebo na ochranu jejího zdravotního stavu.*
- V. Před provedením příslušného právního úkonu je opatrovník povinen projednat s vyšetřovanou jeho obsah, seznámit vyšetřovanou s následky tohoto úkonu a doporučit jí obsah úkonu. Tuto povinnost nemá pouze ve vztahu k úkonům, které jménem vyšetřované není oprávněn provádět a jejichž učinění mu zároveň nebylo předem oznámeno.*
- VI. Právní úkon, k němuž je oprávněn, může opatrovník provést bez předchozího projednání s vyšetřovanou jen, pokud věc nesnese odkladu, a proti vůli vyšetřované jen tehdy, hrozí-li vyšetřované závažná újma. Pokud právní úkon nebyl pro nebezpečí z prodlení s vyšetřovanou projednán, je opatrovník povinen tak učinit neprodleně po odpadnutí této překážky.*
- VII. Opatrovník se dále jménem vyšetřované může domáhat neplatnosti kteréhokoli právního úkonu učiněného samostatně vyšetřovanou.*
- VIII. Opatrovník je povinen bez zbytečného odkladu oznámit soudu odmítnutí předchozího projednání právního úkonu vyšetřovanou, který jejím jménem provádí. Dále je opatrovník povinen bez odkladu sdělit soudu obsah právního úkonu, který je oprávněn jménem vyšetřované činit, a jež učinila vyšetřovaná samostatně bez předchozího projednání s opatrovníkem či v rozporu s jeho doporučením.*

Své rozhodnutí soud odůvodnil takto:

Předmětem společného řízení byl návrh příspěvkové organizace Domov pro osoby s postižením v L. ze dne 25. února t. r. na „zrušení rozsudku Okresního soudu v Tachově“, jímž byla vyšetřovaná zbavena způsobilosti k právním úkonům, a návrh opatrovníka vyšetřované yyy ze dne 8. července t. r. na změnu osoby opatrovníka.

Navrhovatelka zrušení zbavení způsobilosti uvedla, že z objektivních důvodů již není důvod pro toto opatření. Důvodem podání návrhu na změnu opatrovníka pak byly obtíže navrhovatelky s výkonem této funkce související s jejím zdravotním stavem a věkem. Dosavadní opatrovník zároveň navrhl k výkonu této funkce ustanovit sestru vyšetřované xxx.

Vyšetřovaná s oběma návrhy souhlasila.

Prostřednictvím svého zástupce uvedla, že s podporou sociálních služeb poskytovaných navrhovatelkou získala řadu dovedností, které jí otevírají cestu do běžného života. Sama nakupuje, prošla kurzem hospodaření s penězi a dojíždí pravidelně do Sokolova k přípravě na budoucí povolání. Je zaměstnána na částečný úvazek v zařízení navrhovatelky jako prادلena. Nyní se připravuje na přestěhování do samostatného bydlení, které bude prováděno s pomocí asistentů. Zbavení způsobilosti k právním úkonům pro vyšetřovanou představuje vážnou překážku na její cestě k běžnému životu a sociálnímu začlenění a brání jí využívání všech svých práv. Nemá právo volit, uzavřít manželství, uzavřít pracovní dohodu, vyřídít si své záležitosti na úřadech apod. Tato okolnost vyšetřované brání v nácviu a rozvoji svých dovedností, neboť ty nejdůležitější není vůbec oprávněna činit. Jde např. o nákupy zboží, jízdenek, sjednání pracovních smluv, přebírání pošty, návštěvy kadeřníka atd. Vyšetřovaná ze svého veškerého příjmu hradí náklady svého pobytu a podporu, která jí

<sup>64</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

je poskytována v rámci sociálních služeb. Jiný majetek v podstatě nemá. Práva a zájmy vyšetřované jsou hájeny především prostřednictvím podpory poskytované prostřednictvím sociálních služeb podle zákona o sociálních službách. Jejich výkon podléhá kontrole inspekce sociálních služeb a je sledován také veřejným ochráncem práv. Tato podpora všech oblastí života vyšetřované je účinná a bezpečná a pokrývá veškerá rizika odpovídajícím způsobem. Zájmy vyšetřované při vyhovění návrhu budou i nadále chráněny dohledem a spoluprací opatrovníka. Své stanovisko vyšetřovaná opírá o Úmluvu o právech osob s postižením, o respektování zásady proporcionality, přičemž odkazuje také na judikaturu Ústavního soudu České republiky, doporučení Výboru ministrů Rady Evropy a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.

Novým opatrovníkem by se podle stanoviska vyšetřované měla v souladu s návrhem dosavadního opatrovníka stát její sestra. V souvislosti s návrhem týkajícím se zbavení způsobilosti k právním úkonům navrhla vyšetřovaná, aby byl opatrovníku vymezen rozsah jeho práv a povinností tak, že opatrovník bude v podstatě fungovat jako podpora jejího rozhodování, přičemž jménem vyšetřované bude činit nikoli běžné právní úkony majetkového charakteru, úkony při zdravotní péči a při jednání s úřady. Dále by opatrovník měl dbát o zdravotní stav vyšetřované, udržovat s ní kontakt a aktivně se o ni zajímat.

Pravomocným rozsudkem Okresního soudu v Tachově ze dne 29. prosince 1986, čj. Nc 241/86-13, byla vyšetřovaná zbavena způsobilosti k právním úkonům. Soud dospěl k závěru, že vyšetřovaná trpí trvalou duševní poruchou – oligofrenií v pásmu těžší debility. V jejím důsledku není schopna si obstarat vlastní právní záležitosti, a to bylo také důvodem pro vydání rozhodnutí. Usnesením téhož soudu ze dne 10. února 1987, čj. P 25/87-16, byla vyšetřované ustanovena opatrovníkem její matka yyy.

Návrhem ze dne 21. února 2000 požádala vyšetřovaná o částečné zrušení zbavení způsobilosti k právním úkonům poté, co byla přemístěna do Ústavu sociálních služeb Luby. Usnesením Okresního soudu v Tachově ze dne 30. března 2000, čj. P 25/87-27, byla „přenesena místní příslušnost“ na zdejší soud podle § 193 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „OSŘ“). Byť k přenosu příslušnosti došlo v rozporu s citovaným ustanovením, neboť takový postup je možný jen v řízení péče o nezletilé, je zdejší soud tímto již pravomocným usnesením vázán. Je zřejmé, že v zájmu vyšetřované, která bydlí v územním obvodu zdejšího soudu, je konání dalších opatrovnických řízení co nejbližší jejímu bydlišti. Proto nebylo z důvodu procesní efektivity nutné v reakci na toto zjištění formálně vyslovovat s přenesením příslušnosti nesouhlas a dávat podnět nadřízenému soudu k rozhodnutí o vhodné delegaci podle § 12 odst. 2 OSŘ.

Pravomocným rozsudkem zdejšího soudu ze dne 27. června 2001, čj. 19P 36/2000-53, byl návrh vyšetřované ze dne 21. února 2000 zamítnut, neboť soud ve vztahu k duševní poruše vyšetřované a její možnosti činit právní úkony dospěl ke stejnému závěru jako Okresní soud v Tachově. V rámci skutkových zjištění bylo konstatováno, že vyšetřovaná je klidná, nekonfliktní, snaží se spolupracovat se znalcem, orientuje se v místě a čase a zná své osobní údaje. Nedostatky byly zjištěny u intelektu a v paměti vyšetřované.

Na základě znaleckého posudku předneseného při výslechu znalce má soud za prokázané, že u vyšetřované byla zjištěna stejná duševní porucha jako při předchozích posouzeních jejího stavu (provedenými v roce 2001 a v roce 1986). Vyšetřovaná trpí duševní poruchou, která se podle současné klasifikace nazývá mentální retardace, a to na pomezí lehkého až středně těžkého postižení. Tato porucha je neléčitelná, trvalá a neměnná. V důsledku duševní poruchy má vyšetřovaná postiženy rozumové a intelektové funkce, je emocionálně nezralá, nemá rozvinuté abstraktní myšlení. Je klidná, usměrnitelná a zvládá jednoduché manuální práce. Je schopna žít v chráněném bydlení a pracovat v chráněném zaměstnání s dohledem pečovatele. Nezná hodnotu peněz, je však schopna odhadnout cenu základních potravin. Je schopna nakládat s menšími obnosy, za které by si pořídila všední drobnosti. V oblasti hygieny a sebeobslužnosti je soběstačná s dohledem pečovatele. Vyšetřovaná není schopná posoudit následky svého jednání a význam řízení před soudem chápe částečně. Je schopna se vyjádřit, pokud jí budou otázky kladeny jednoduchou formou. V zájmu zdravotního stavu vyšetřované je, aby žila samostatně a prováděla každodenní úkony s pomocí asistenta.

Na základě shodných tvrzení účastníků, výslechu svědků a zpráv poskytovatelů sociálních služeb má soud za prokázané, že vyšetřovaná je klientkou navrhovatelky. Pobývá v jejím zařízení, kde je také

zaměstnána na částečný úvazek jako prادلena. Vyšetřovaná je aktivní uživatelkou sociálních služeb, poskytovaných nejen navrhovatelkou, ale také jinými subjekty. V rámci zařízení je připravována na provádění nákupů spotřebního zboží, přípravu jídel, cestování apod. Vyšetřovaná dojíždí od července t. r. samostatně vlakem z L. do S. na kurzy posilování schopností a dovedností pro budoucí pracovní činnost a hospodaření s penězi, pořádané občanským sdružením Rytmus o.s. – Podpora samostatného bydlení. Spolupráce s tímto sdružením probíhá formou individuálního plánu služeb, v němž je připravována na samostatné bydlení za podpory asistenta. Z výpovědi svědkyně zzz je zřejmé, že vyšetřovaná dokáže samostatně vybrat, objednat, zaplatit a poté si přikontrolovat vyúčtování těchto služeb v restauraci či v obchodě a naplánovat cíl cesty při turistické návštěvě cizího města. V současné době vrcholí přípravy na přestěhování vyšetřované do nájemního bytu v Lubech, kde by byl realizován program samostatného bydlení.

Na základě pohovoru s vyšetřovanou má soud za prokázané, že je schopna obsahově posoudit potřebu jednotlivých druhů potravin pro každodenní potřebu. Problémy měla s odhadem pravděpodobné ceny potravin, to však lze přičítat jejímu rozrušení, neboť pohovor byl prováděn v jednací síni za přítomnosti zástupců poskytovatelů sociálních služeb, kteří byli přítomni jako veřejnost. Vyšetřovaná chápala význam položených otázek a dokázala na ně odpovídajícím způsobem přiměřeně reagovat. Z přednesu vyšetřované a z jejích předchozích úkonů je zřejmé, že vyšetřovaná dlouhodobě usiluje o přiznání způsobilosti k právním úkonům. Byť duševní stav vyšetřované je zdravotně ohodnocen prakticky stejně po celou dobu omezení ve způsobilosti k právním úkonům, je ze skutkových závěrů předcházejících i tohoto řízení patrné, že postupně dochází k rozvoji sociálních dovedností vyšetřované bez ohledu na zjištěné postižení jejich rozumových schopností.

Podle § 10 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, jestliže fyzická osoba pro duševní poruchu, která není jen přechodná, není vůbec schopna činit právní úkony, soud ji způsobilosti k právním úkonům zbaví. Podle odst. 3 téhož ustanovení soud zbavení nebo omezení způsobilosti změní nebo zruší, změní-li se nebo odpadnou-li důvody, které k nim vedly.

Podle čl. 26 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením vyhlášené pod č. 10/2010 Sb. m. s. (dále jen „úmluva“), která je platná od 3. května 2008 a pro Českou republiku závazná od 28. října 2009, jsou státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, povinny přijmout účinná a vhodná opatření, mimo jiné prostřednictvím vzájemné podpory osob v rovnocenné situaci, aby umožnily osobám s postižením dosáhnout a udržet si co nejvyšší úroveň samostatnosti, uplatnit v plné míře tělesné, duševní, sociální a profesní schopnosti a dosáhnout plného začlenění a zapojení do všech aspektů života společnosti.

Ve smyslu citovaného ustanovení § 10 odst. 1 občanského zákoníku je zřejmé, že vyšetřovaná i v současné době trpí duševní poruchou trvalého rázu, pro kterou je zjevně schopna činit jen některé právní úkony. To, že vyšetřovaná trpí duševní poruchou, bylo mezi účastníky nesporné. Navrhovatelka spolu s vyšetřovanou však namítaly, že duševní porucha nezpůsobuje nezpůsobilost k právním úkonům.

Posuzováno textem občanského zákoníku by byly podmínky pro zbavení způsobilosti vyšetřované k právním úkonům splněny. Právní normu však nelze vykládat izolovaně od celého právního řádu. Proto je nutné v souladu se zásadou přiměřenosti užití omezujícího opatření vždy primárně posuzovat, jak se faktické postižení člověka projevuje v jeho každodenním životě a zda jej vůbec prakticky omezuje či ohrožuje. O nutnosti aplikace zejména této právní normy podle zásady přiměřenosti judikoval Ústavní soud České republiky ve svém nálezu ze dne 18. srpna 2009, sp. zn. 1. ÚS 557/09 (zveřejněného v internetové databázi rozhodnutí Ústavního soudu – Nalus a v judikatuře ASPI pod IČ JUD156411CZ). Ústavní soud v odst. 21 tohoto rozhodnutí uvádí, že „právní norma umožňující omezení základních práv musí být vykládána a aplikována s vědomím významu a šíře vztahů, které pokrývají omezovaná základní práva. Tuto právní normu lze aplikovat až po pečlivém zjištění, které musí být vyjádřeno v odůvodnění samotného rozhodnutí, která kolidující základní práva třetích osob, popř. jaké veřejné zájmy jsou v kolizi se základními právy osoby omezované v jejích právech. Jinými slovy omezení základních práv musí být přísně proporcionální“. „Protože tato práva Listina garantuje jako tzv. základní práva absolutní, lze k jejich omezení přikročit jen za účelem ochrany základních práv jiných osob anebo za účelem ochrany veřejného zájmu, který je v podobě principu či hodnoty obsažen v ústavním pořádku (tzv. imanentní omezení základních práv). Potenciální omezení těchto základních práv za tímto účelem však vždy musí být

provedeno proporcionálně.“

Ústavní soud v tomto nálezu (odst. 22) poskytuje přímý návod testu proporcionality při rozhodování o způsobilosti fyzické osoby k právním úkonům, který spočívá v následujících krocích, které je třeba vztáhnout jak na zákon, který omezuje tato základní práva, tak na jeho interpretaci a aplikaci nacházející odraz ve vydání individuálního rozhodnutí: a) Je sledovaný cíl legitimní? Je sledován a prosazován cíl nezbytný ve svobodné demokratické společnosti? b) Je dáno racionální spojení mezi cílem a prostředky vybranými k jeho prosazení? c) Existují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní, popř. jej zcela vyloučilo?

„Zejména při položení otázky uvedené pod písm. c) testu proporcionality je nutné zvážit všechny mírnější alternativy, kterými by bylo možno ještě dosáhnout sledovaného cíle v podobě ochrany konkrétně označených konkurujících práv či veřejných zájmů vyvoditelných z ústavního pořádku, přičemž omezení způsobilosti k právním úkonům musí být vždy považováno za prostředek nejkrajnější. Samotná skutečnost, že osoba trpí duševní poruchou, totiž ještě není důvodem pro omezení její způsobilosti k právním úkonům, resp. vyjádřeno jazykem základních práv – k omezení jejich základních práv (práva na právní osobnost a na lidskou důstojnost), ale musí být vždy konkrétně uvedeno, koho, resp. co ohrožuje plná způsobilost k právním úkonům (zachování právní osobnosti) osoby omezované, a dále je třeba odůvodnit, proč nelze situaci řešit mírnějšími prostředky.“

V daném případě je zřejmé, že v řízení nebylo prokázáno ohrožení práv třetích osob. Vyšetřovaná se aktivně účastní všech potřebných programů na rozvoj své osobnosti a spolupracuje prakticky ve všech možných oblastech svého života s poskytovateli sociálních služeb a s opatrovníkem, členem její rodiny. Tyto objektivní okolnosti spolu se zjištěným subjektivním stupněm postižení prakticky vylučují, aby byl také ohrožen veřejný zájem na ochraně práv samotné vyšetřované. Soud nezjistil žádnou konkrétní indicii o tom, že by faktické postavení vyšetřované bylo v důsledku její duševní poruchy narušeno či hrozilo reálné nebezpečí takového narušení. Vyšetřovaná je v současné době schopna, byť s podporou sociálních služeb a opatrovníka, si obstarat vlastní záležitosti. V případě neočekávaného excessu, který by mohl nastat nepředvídaným právním úkonem, k němuž vyšetřovaná subjektivně nebude schopna, nebo který bude učiněn v momentální těžší indispozici jednajících osoby, je díky ustanovení § 38 odst. 2 občanského zákoníku zajištěna absolutní neplatnost takového úkonu. S ohledem na hodnotu majetku vyšetřované a její každodenní interakci s poskytovateli sociálních služeb je však riziko takového jednání nepatrné. Soud proto dospěl k závěru, že zásah do práv vyšetřované chráněných čl. 1 a čl. 5 Listiny základních práv a svobod vyhlášené pod č. 23/1991 Sb. (později pod č. 2/1993 Sb.) a čl. 26 odst. 1 úmluvy učiněný zbavením vyšetřované k právním úkonům je nepřiměřený významu chráněného veřejného zájmu, spočívajícím v ochraně před důsledky jednání vyšetřované.

Pokud bychom se omezili při posouzení způsobilosti vyšetřované k právním úkonům pouze na zjištění postižení, které by automaticky znamenalo právní omezení způsobilosti, pak bychom se řečí právní teorie omezili na tzv. statusový test (viz např. Matiaško, M. in *Způsobilost k právním úkonům*, [http://www.spmpr.cz/uploaded/Konference\\_40vyroci/MDAC\\_Zpusobilost\\_pravnim\\_ukonum.pdf](http://www.spmpr.cz/uploaded/Konference_40vyroci/MDAC_Zpusobilost_pravnim_ukonum.pdf)). Tento přístup však neodpovídá současnému pohledu na osoby postižené duševní poruchou právně konstituovanému právě výše citovanou úmluvou a podle judikatury Evropského soudního dvora je i v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod vyhlášenou pod č. 209/1992 Sb. (jde např. o rozhodnutí ze dne 27. března 2008 ve věci Shtukurov proti Rusku, č. stížnosti 44009/05, přístupné v ASPI pod IČ JUDI51591 CZ). Soud proto dále posoudil způsobilost vyšetřované podle výsledku jejího rozhodování, což právní teorie nazývá tzv. funkčním testem (viz Matiaško, M. in cit. mat.). Žádným z účastníků nebylo tvrzeno a ani soudem nebylo zjištěno žádné rozhodnutí vyšetřované, které by vyžadovalo formální zbavení její způsobilosti. Při tomto posouzení je nepodstatné, zda příslušná rozhodnutí činí posuzovaná osoba zcela sama, či s podporou někoho jiného, např. člena rodiny, opatrovníka či asistenta sociální služby. Výsledek funkčního testu je jistě ovlivněn tím, že v průběhu řízení byla vyšetřovaná zbavena způsobilosti činit právní úkony, je však zřejmé, že přesto v rámci plnění programu sociálních dovedností řada běžných úkonů, které měly charakter právního úkonu, činěna byla a v souvislosti s tím nebyly zaznamenány žádné negativní zkušenosti.

S přihlédnutím ke všem těmto úvahám je zřejmé, že zbavení vyšetřované způsobilosti k právním úkonům neobstojí v testu přiměřenosti ani ve funkčním testu. V posuzované věci tedy již odpadly důvody, které původně vedly ke zbavení způsobilosti vyšetřované k právním úkonům. Protože je ze

skutkových zjištění zřejmé, že výsledky těchto testů dopadají na postavení a jednání vyšetřované v celém komplexu, není nutné její způsobilost nadále omezovat v žádném rozsahu. Vzhledem k tomu soud výrokem I. podle § 10 odst. 3 občanského zákoníku zrušil zbavení způsobilosti vyšetřované k právním úkonům.

K odůvodnění tohoto výroku považuje soud dále za nutné uvést, že si je vědom provázanosti právního řádu České republiky s institutem zbavení způsobilosti k právním úkonům. Celá řada právních předpisů omezuje bez dalšího zkoumání práva jimi upravená vůči osobám, které jsou soudem zbaveny způsobilosti k právním úkonům. To vše přesto, že v řízení o způsobilosti osoby k právním úkonům, které je vedeno v občanském soudním řízení, je soud oprávněn posuzovat jen soukromá práva osob (viz § 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dále jen „OSŘ“).

Pokud je právo upravené příslušným zvláštním předpisem prováděno formou právního úkonu, pak bude nutno takový úkon v konkrétním případě posuzovat vždy ve smyslu § 38 odst. 2 občanského zákoníku, podle nějž je neplatný právní úkon osoby jednající v duševní poruše, která ji činí k tomuto právnímu úkonu neschopnou. Jestliže o právní úkony nejde, pak o žádném omezení bez dalšího řízení nelze vůbec hovořit. Pokud by například vyšetřovaná požádala o vydání řidičského oprávnění, nebo povolení k držení střelné zbraně, pak příslušný správní orgán zkoumá nejen procesní způsobilost žadatele, ale také hmotněprávní předpoklady pro vyhovění žádosti. Žadatel totiž při získání příslušného oprávnění činí pouze procesní úkony, o jejichž omezení nemůže soud v občanském soudním řízení rozhodovat, neboť by tím zasáhl do pravomoci příslušných orgánů, které řízení povedou. Samotný výkon práva řízení motorového vozidla či držení zbraně pak vůbec nelze považovat za právní úkony (viz např. Knapp, V. Teorie práva, C.H.Beck 1995, marg. č. 351). Jestliže je některá činnost bez dalšího zapovězena jen proto, že civilní soud rozhodl o její nezpůsobilosti k právním úkonům, pak jde o nežádoucí statusové posouzení způsobilosti, které je v rozporu s výše uvedenými právními předpisy nadzákonně právní síly, a k této okolnosti tedy také nelze přihlížet.

Podle § 29 občanského zákoníku soud může ustanovit opatrovníka také tomu, jehož pobyt není znám, jestliže je to třeba k ochraně jeho zájmů nebo vyžaduje-li to veřejný zájem. Za týchž podmínek může soud ustanovit opatrovníka i tehdy, jestliže je to třeba z jiného vážného důvodu.

V posuzované věci byla výše citovaným usnesením Okresního soudu v Tachově ustanovena univerzálním opatrovníkem vyšetřované její matka yyy. Výkon funkce soukromého opatrovníka je dobrovolný. Jestliže tedy opatrovník požádal soud o zproštění výkonu této funkce, pak soudu nezbylo jinak, než žádosti vyhovět, jak bylo učiněno výrokem II.

Výrokem III. soud vyšetřované ustanovil podle § 29 občanského zákoníku nového opatrovníka, a to její sestru xxx, která sama o ustanovení požádala. Byť k podání žádosti došlo za situace, kdy byla vyšetřovaná zbavena způsobilosti k právním úkonům, je ze zjištěných skutečností zřejmé, že okolnosti, pro které by bylo nutné opatrovníka ustanovit, přetrvávají i nyní. Ze skutkových zjištění vyplývá, že vyšetřovaná není objektivně vzata schopna činit některé právní úkony. Jde zejména o majetkové právní úkony, které přesahují rámec uspokojení každodenní potřeby, mezi něž patří nákupy potravin, drogerie, pravidelné cestování do zaměstnání atd. Jde však také o úkony, které předpokládají vyšší míru abstraktního myšlení či úvahy o jeho vzdálenějších následcích. Mezi takové případy jistě patří uplatňování práv souvisejících s ochranou osobnosti, např. ochrana osobního projevu, bydlení atd., dále jde o souhlas se závažnějšími zdravotnickými zákroky, jako jsou operace, amputace apod., pokud samozřejmě nepůjde o neodkladná opatření k záchraně života či zdraví ve smyslu zákona o péči o zdraví lidu (§ 23 odst. 4 zákona č. 20/1966 Sb.). Ačkoli tato okolnost sama o sobě neodůvodňuje vydání rozhodnutí o omezení způsobilosti vyšetřované k těmto právním úkonům, je zřejmé, že pokud by soud opatrovníka neustanovil, pak by prakticky vyšetřované odňal možnost takové úkony činit. Pro přetrvávající duševní poruchu vyšetřované by totiž tyto právní úkony byly ve smyslu § 38 odst. 2 ve spojení s § 40a občanského zákoníku absolutně neplatné. Tyto skutečnosti tedy jsou jistě vážným důvodem pro ustanovení opatrovníka.

Výběr osoby opatrovníka byl proveden v souladu s § 192 odst. 1 OSŘ z řad příbuzných vyšetřované, přičemž ve vztahu ke konkrétní osobě rozhodující význam mělo souhlasné stanovisko vyšetřované a opatrovníka.

Přestože je rozsah výkonu funkce nového opatrovníka dalšími dvěma výroky koncipován v souvislosti se zrušením zbavení způsobilosti opatrovnice, je potřeba činnosti opatrovníka trvalá. Proto nelze s obsazením této funkce otálet do doby nabytí právní moci rozsudku o způsobilosti k právním úkonům

(viz také nález Ústavního soudu České republiky ze dne 7. prosince 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04, přístupný v ASPI pod ID JUD33505CZ). Z důvodu procesní efektivity proto soud nového opatrovníka ustanovil stejným rozsudkem, jímž bylo rozhodnuto o způsobilosti k právním úkonům, ačkoli § 192 odst. 2 OSŘ předpokládá pro takový úkon jinou formu rozhodnutí.

Výroky III. a IV. soud v souladu s § 192 odst. 2 OSŘ vymezil rozsah práva povinností opatrovníka.

Ve výroku III. je obsaženo vymezení právních úkonů, které opatrovník jménem vyšetřované může činit. Hranice zmocnění opatrovníka v tomto směru nemá ostré vymezení, neboť ani potřebu zastupování nelze objektivním způsobem exaktně zjistit a jistě se bude také časem ve vztahu ke konkrétním úkonům měnit. Jisté je, že vyšetřovaná nebude vzhledem ke svému postižení schopna sama bez podpory činit všechny právní úkony, které nekoná pravidelně na základě předchozích nácviků. Opatrovník tedy bude oprávněn činit tyto úkony namísto ní, anebo spolu s ní. Spolupůsobení při právním úkonu bude významné nejen pro právní jistotu takového úkonu, ale jistě také bude ku prospěchu posilování sociálních dovedností vyšetřované. V tomto smyslu je také opatrovník povinen všechny své úkony předem konzultovat s opatrovancem. Obsahem této konzultace by mělo být vysvětlení potřeby úkonu, jeho případné alternativy a následky, které by z jeho učinění či opomenutí ve vztahu k alternativám mohly vzniknout. Samotný právní úkon by měl být nejen veden v zájmu vyšetřované, ale také v souladu s její vůlí. Odklon od souhlasného stanoviska je možný pouze při existenci rizika závažné újmy, která by opatrovanci mohla vzniknout. Provedení úkonu bez jeho předchozího projednání s opatrovancem je možné jen tehdy, pokud by provedení úkonu nesneslo odkladu, a zároveň jen tehdy, není-li opatrovníku již známo předchozí negativní stanovisko opatrovance k této věci (to neplatí, pokud zároveň bude splněna podmínka rizika závažné újmy).

Vymezení rozsahu práv a povinností odpovídá v podstatě potřebě podpory opatrovance v jeho rozhodování a vychází z povinností státu zakotvených v čl. 8 odst. 1 písm. b) a čl. 19 úmluvy. Zákon v současné době neumožňuje ustanovit podpůrce pro rozhodování, jak je již např. předvídáno v návrhu nového občanského zákoníku (viz § 46 a násl. vládního návrhu občanského zákoníku přístupného na <http://obcanskyzakonik.justice.cz/cz/navrh-zakona.html>), nebo tak, jak jej znalo římské právo ve funkci poručníka (tutora) osob, které nebyly samostatně schopné činit všechny právní úkony. S ohledem na to, že zmocnitel musí mít schopnost činit právní úkon odpovídající oprávnění zmocnitele, nepřipadá v úvahu soukromé ustavení podpůrce, tedy že by sama vyšetřovaná zmocnila jinou osobu prováděním závažnějších úkonů jejím jménem. Protože je ve veřejném zájmu, aby vyšetřovaná mohla činit právní úkony, k nimž jinak není schopna, je jedinou zákonnou možností jak tuto situaci vyřešit ustanovení opatrovníka podle § 29 občanského zákoníku a závazání opatrovníka k úzké spolupráci s opatrovancem. Protože opatrovník je zástupcem, nikoli podpůrcem opatrovance, může příslušné úkony činit navenek samostatně. Právní úkon takto učiněný bude účinný i v případě, kdy by opatrovník nesplnil požadavek konzultace a souhlasu opatrovance, a to analogicky posouzením podle § 33 odst. 2 a 3 občanského zákoníku. K platnosti právního úkonu učiněného opatrovníkem, jakožto zástupcem, tedy formálně není nutný spoluúkon opatrovance, byť by jistě tato skutečnost, jak již výše uvedeno, byla žádoucí.

S ohledem na požadavek ochrany veškerého jednání opatrovance byl opatrovník dále pověřen k veškerým úkonům, které souvisejí s domáháním se neplatnosti kteréhokoli právního úkonu učiněného vyšetřovanou. Pokud by opatrovanec učinil úkon, který by byl neplatný ve smyslu § 38 odst. 2 občanského zákoníku, má opatrovník vždy možnost dovolávat se neplatnosti nejen ve vztahu k adresátu úkonu, ale také jednat za opatrovance v této souvislosti i před příslušnými orgány.

Vymezení postavení opatrovníka v podstatě odpovídá návrhu vyšetřované. Protože opatrovník je zástupcem opatrovance, nikoli jeho pěstounem či poručníkem, nelze mu však uložit povinnosti, které bezprostředně nesouvisejí se zástupčí činností. V tomto rozsahu zůstal návrh vyšetřované (zájem o zdravotní stav a aktivní zájem o vyšetřovanou) nevyslyšen. Ve smyslu § 153 odst. 2 OSŘ však nebylo nutné o této části návrhu rozhodovat samostatným výrokem.

Výrokem IV. soud opatrovníku uložil informační povinnost ve vztahu k soudu pro případy, kdy by opatrovanec činil úkony závažnějšího charakteru bez konzultace, anebo když odmítne konzultaci s opatrovníkem. Termín oznámení těchto skutečností je vázán na okamžik, kdy se o ní opatrovník dozví. Toto opatření je nezbytné pro posouzení možnosti případného zahájení řízení o změně podmínek opatrování či o změně rozsahu způsobilosti vyšetřované, pokud by takové rozhodnutí odůvodňovala změna poměrů. Samotným důvodem pro zahájení takového řízení jistě není jen to, že



by byla odmítána konzultace opatrovance s opatrovníkem, ale tato skutečnost bude jistě významná pro nové posouzení způsobilosti testem funkčnosti či testem proporcionality, jak je výše vysvětleno. Povinnosti opatrovníka uvedené ve výroku IV. úzce souvisejí s výkonem práv opatrovance a se správou jeho majetku a pravomoc soudu k jejich uložení vyplývá z § 193 odst. 1 OSŘ.

Rozsudek byl založen na skutečnosti, že práva a zájmy paní Romany jsou v oblasti právních úkonů dostatečně chráněny podporou, kterou využívá v různých oblastech života, takže riziko z nevhodných právních úkonů není vyšší, než je běžné, naopak je dokonce nižší. Jde především o podporu poskytovanou prostřednictvím sociálních služeb, kamarádkou, se kterou bydlí, a nejbližšími příbuznými paní Romany. Podpora je doplněna ustanovením opatrovnice a odpovídajícím vymezením jejich kompetencí.

Přestože zmíněné řízení není pravomocně skončeno, původní rozsudek Okresního soudu v Chebu představuje průlom v přístupu soudů k problematice právní způsobilosti lidí s duševním postižením. Zohledňuje nové právní předpisy, dokumenty a judikaturu, které zajišťují respekt k základním právům lidí s postižením. Je zároveň jediným možným přístupem v daném právním rámci.

### **7.3.7.2 Ustanovení opatrovníka podle § 29 při současném omezení způsobilosti k právním úkonům**

Řízení, ve kterém byl vydán citovaný rozsudek, nebylo v době tvorby tohoto dokumentu pravomocně skončeno. Proti rozsudku se odvolalo Okresní státní zastupitelství v Chebu, které vstoupilo do řízení až po vynesení rozsudku a navrhlo omezení způsobilosti k právním úkonům. Z odůvodnění odvolání je zřejmé, že úvahy, kterými je odvolání vedeno, nevybočují z rámce starého systému náhradního rozhodování a nereflktují nové relevantní právní normy. Na základě odvolání Krajský soud v Plzni vrátil věc k dalšímu řízení Okresnímu soudu v Chebu, který, vázán právním názorem Krajského soudu v Plzni, omezil paní Romaně způsobilost k právním úkonům tak, že není oprávněná *samostatně činit pouze takové právní úkony, jejichž předmětem je majetková hodnota převyšující částku 5.000,- Kč*. Proti tomuto rozsudku se paní Romana prostřednictvím své zástupkyně pro řízení odvolala a řízení zatím nebylo pravomocně skončeno.

I v případě omezení způsobilosti k právním úkonům je možné využít § 29 občanského zákoníku pro vymezení kompetencí. Jako příklad může sloužit druhé rozhodnutí Okresního soudu v Chebu v řízení o zrušení zbavení způsobilosti k právním úkonům paní Romany. Soud omezil způsobilost k právním úkonům paní Romany ve výše uvedeném rozsahu. Kompetence opatrovnici vymezil s využitím § 29 občanského zákoníku takto:

*I. Soud mění zbavení způsobilosti vyšetřované k právním úkonům provedené rozsudkem Okresního soudu v Tachově ze dne 29. prosince 1986, čj. Nc 241/86-13, tak, že vyšetřovaná není schopna samostatně činit pouze takové právní úkony, jejichž předmětem je majetková hodnota převyšující částku 5.000,- Kč.*

*II. Opatrovník vyšetřované je oprávněn ke všem právním úkonům, v jejichž provádění je vyšetřovaná v důsledku výroku I. omezena.*

*III. Opatrovník vyšetřované je oprávněn být přítomen při všech právních úkonech činěných vyšetřovanou a je dále oprávněn zastupovat vyšetřovanou při těch právních úkonech, které jsou prováděny v souvislosti s osobním stavem vyšetřované, její osobností anebo ochranou jejího zdraví. Právní úkon podle tohoto výroku opatrovník nesmí provést proti vůli vyšetřované.*

*IV. Opatrovník je povinen:*

- a) Před provedením právního úkonu jménem vyšetřované projednat s vyšetřovanou jeho obsah, seznámit vyšetřovanou s následky tohoto úkonu, a pokud jde o provedení úkonu vyšetřované podle výroku III., doporučit jí obsah úkonu.*
- b) Právní úkon podle výroku II. lze provést bez předchozího projednání s vyšetřovanou, jen pokud věc vzhledem ke své naléhavosti, závažnosti a hrozícím následkům nesnese odkladu. Pokud právní úkon nebyl s vyšetřovanou projednán, je opatrovník povinen tak učinit neprodleně po odpadnutí této překážky.*

- c) *Poskytnout vyšetřované podporu při jejím rozhodování ve vztahu k úkonům, které činí samostatně, spočívající v projednání obsahu příslušného úkonu, seznámení s jeho očekávanými následky a doporučení způsobu rozhodnutí. Tuto povinnost nemá pouze ve vztahu k úkonům, jejichž učinění mu nebylo oznámeno.*
- d) *Bez zbytečného odkladu oznámit soudu odmítnutí předchozího projednání právního úkonu vyšetřovanou, nesouhlas vyšetřované s provedením nezbytného právního úkonu jménem vyšetřované podle výroku III., pokud jej vyšetřovaná neprovedla sama, a provedení takového právního úkonu samostatně vyšetřovanou, který učinila ke své újmě bez předchozího projednání s opatrovníkem či v rozporu s jeho doporučením.*

Vymezení pravomocí opatrovnice na základě § 29 soud odůvodnil takto:

Ve výroku II. je obsaženo vymezení právních úkonů, které opatrovník jménem vyšetřované může činit v souvislosti s jejím omezením provedeným ve výroku I.

Výrok III. obsahuje povinnosti opatrovníka ve vztahu k podpoře vyšetřované při činění úkonů, k nimž nebyla omezena. Hranice majetkových úkonů vyjádřená ve výroku II. dostatečně diferencuje schopnosti vyšetřované činit méně významné úkony zcela samostatně a v tomto rozsahu ji opatrovník může zastoupit jen na základě výslovného zmocnění vyšetřované či zákonného zastoupení, například na základě jiného rozhodnutí soudu. V ostatních nemajetkových úkonech ve vyjmenovaných oblastech může opatrovník jménem vyšetřované úkony činit, nikoli však proti vůli takto zastoupené osoby. Jestliže totiž vyšetřovaná není ve vztahu k těmto úkonům právně nijak předem omezena, nelze proti jejímu rozhodnutí příslušný úkon provést. Pozitivním výrazem vůle vyšetřované v této souvislosti je jistě také to, že tento rozsah výkonu opatrovnické funkce byl vyšetřovanou přímo navrhnut.

Protože ze skutkových zjištění je zřejmé, že vyšetřovaná nebude vzhledem ke svému postižení schopna sama bez podpory činit všechny právní úkony, které nekoná pravidelně na základě předchozích nácviků, soud výrokem III. dále v souladu s § 29 OZ rozšířil rozsah oprávnění opatrovníka činit tyto úkony namísto vyšetřované, anebo spolu s ní. Nebude přitom nutné sjednávat formálně smlouvu o zastoupení (například příkazní smlouvu) a předkládat třetím osobám plnou moc, ale postačí, když bude doloženo zákonné zastupování ve smyslu § 28 odst. 2 či § 29 OZ. Toto spolupůsobení či zastupování zákonným zástupcem bude významné pro právní jistotu takového úkonu, neboť i uzavření samotné smlouvy o zastoupení by mohlo být zpochybňováno nedostatkem duševních schopností zmocnitele. Navíc jistě i zde přispěje ku prospěchu posilování sociálních dovedností vyšetřované. Jsou tak splněny zákonem předepsané podmínky ochrany zájmů zastoupeného a požadavek veřejného zájmu.

Protože podpora či pomoc při rozhodování zahrnuje vysvětlení potřeby úkonu, jeho případné alternativy a následky, které by z jeho učinění či opomenutí ve vztahu k alternativám mohly vzniknout, je v tomto smyslu také ve vztahu k úkonům vymezeným ve výroku III. založena výrokem IV. konzultační povinnost opatrovníka. Výrokem IV. je tato povinnost podpory vyšetřované stanovena ve vztahu ke všem úkonům, které bude jejím jménem provádět, ale i pro úkony prováděné samostatně vyšetřovanou. Tak bude v co možné nejvyšší míře zachována interakce a spolurozhodování vyšetřované. Tímto způsobem je také možné nadále rozvíjet možnosti vyšetřované ve vztahu k úkonům, jejichž činění je jí dosud zapovězeno.

Stejným výrokem je dále opatrovníku uložena informační povinnost ve vztahu k soudu pro případy, kdy by opatrovanec činil úkony závažnějšího charakteru ke své újmě, kdy odmítá konzultaci, odmítá potřebný úkon sám učinit a brání v tom i opatrovníku. Stejně tak je opatrovník povinen soudu sdělit změnu v postoji opatrovnice, týkající se přijímání podpory opatrovníka. Termín oznámení těchto skutečností je vázán na okamžik, kdy se o ní opatrovník dozví. Toto opatření je nezbytné pro posouzení možnosti případného zahájení řízení o změně podmínek opatrování či o změně rozsahu způsobilosti vyšetřované, pokud by takové rozhodnutí odůvodňovala změna poměrů. Samotným důvodem pro zahájení takového řízení jistě není jen to, že by byla odmítána konzultace opatrovnice s opatrovníkem, ale tato skutečnost bude zřejmě významná pro nové posouzení způsobilosti testem proporcionality, jak je výše vysvětleno. Povinnosti opatrovníka uvedené ve výroku IV. úzce souvisí s výkonem práv opatrovnice a se správou jeho majetku a pravomocí soudu k jejich uložení vyplývá z § 193 odst. 1 OSŘ.

Vymezení rozsahu práv a povinností odpovídá potřebě podpory opatrovnice v jeho rozhodování

a vychází z povinností státu zakotvených v čl. 8 odst. 1 písmo b) a čl. 19 úmluvy. Zákon v současné době neumožňuje ustanovit podpůrce pro rozhodování, jak je již např. předvídáno v návrhu nového občanského zákoníku (viz § 46 a násl. vládního návrhu občanského zákoníku přístupného na <http://obcanskvzakonik.justice.cz/cz/navrh-zakona.html>), nebo tak, jak jej znalo římské právo ve funkci poručníka (tutora) osob, které nebyly samostatně schopné činit všechny právní úkony. S ohledem na to, že zmocnitel musí mít schopnost činit právní úkon odpovídající oprávnění zmocnitele, nepřipadá v úvahu soukromé ustavení podpůrce, tedy že by sama vyšetřovaná zmocnila jinou osobu prováděním závažnějších úkonů jejím jménem. Jak již bylo výše uvedeno, je ve veřejném zájmu, aby vyšetřovaná mohla činit právní úkony, k nimž jinak není schopna. Proto je jediným řešením této situace ustanovení opatrovníka podle § 29 OZ a zavázání opatrovníka k úzké spolupráci s opatrovancem. Protože opatrovník je zástupcem, nikoli podpůrcem opatrovance, může příslušné úkony činit navenek samostatně.

Vymezení postavení opatrovníka v podstatě odpovídá návrhu vyšetřované, ovšem v hranicích vrácení způsobilosti. Protože opatrovník je zástupcem opatrovance, nikoli jeho pěstounem či poručníkem, nelze mu uložit povinnosti, které bezprostředně nesouvisejí se zástupčí činností. V tomto rozsahu proto zůstal návrh vyšetřované (zájem o zdravotní stav a aktivní zájem o vyšetřovanou) nevyslyšen. Ve smyslu § 153 odst. 2 OSŘ však nebylo nutné o této části návrhu rozhodovat samostatným výrokem.

Na závěr soud poznamenává, že nerespektování podmínek opatrování stanovených výrokem IV. jistě nemůže samo o sobě způsobit neplatnost právního úkonu učiněného za vyšetřovanou jejím opatrovníkem z důvodu překročení rozsahu zastupování, což vyplývá z analogické aplikace § 33 odst. 2 a 3 a § 33b odst. 5 OZ. Porušení podmínek výkonu funkce opatrovníka je však sankcionováno jako každé jiné porušení obecné právní povinnosti, a proto je při absenci podrobnější zákonné úpravy namísto vymežit také rozsah podpory rozhodnutím soudu.

Soud v tomto řízení způsobilost paní Romany omezil pouze pro ty právní úkony, jejichž předmětem je majetková hodnota nad 5.000,- Kč. Kdyby byl soud býval veden úvahou, že je nutné člověka omezit ve všech právních úkonech, ve kterých v budoucnu v určité situaci může potřebovat zastoupení nebo součinnost opatrovníka (třeba i jen pro účely důvěryhodnosti právního úkonu pro třetí strany – třetí strana může poznat, že jedná s člověkem s postižením, ale nemusí mít jistotu o tom, do jaké míry toto postižení ovlivňuje duševní způsobilost člověka pro právní úkon), musela by být paní Romana omezena ve způsobilosti k právním úkonům v daleko větší míře. Důvodem pro omezení způsobilosti k právním úkonům by však nebyla potřeba chránit základní práva třetích osob, popř. jiné veřejné zájmy, které jsou v kolizi se zachováním způsobilosti paní Romany. Důvodem by bylo pouze nevyužití jiných opatření a právních nástrojů, které jsou k dispozici. Takový postup není v souladu s ústavními principy ČR ani s Úmluvou (o právech osob se zdravotní postižením) a není proto přijatelný.

## 7.4 Shrnutí

1. **Současná právní úprava týkající se právní způsobilosti** je dána dvěma základními normami **založenými na rozdílných konceptech** – dosavadním občanským zákoníkem<sup>65</sup> a Úmluvou, která má aplikační přednost.
2. Při řešení otázek právní způsobilosti v současné době **je nutné respektovat právní úpravu danou Úmluvou**. Ta směřuje k zachování **plné právní způsobilosti s tím, že člověk s postižením má k dispozici podporu**, kterou může potřebovat pro realizaci této právní způsobilosti. Kdykoli **člověk s duševním postižením využívá podporu při rozhodování a při činění právních úkonů, je nutné brát ji v úvahu při rozhodování o opatření v oblasti způsobilosti k právním úkonům**. Takto nastaveným maximám nejlépe vyhovuje využívání § 29 OZ, které nekoliduje s principem zachování způsobilosti. V krajním případě jejího omezení je třeba důsledně dbát na ochranu a zachování smyslu základních práv. Vodítko pro rozhodování poskytuje judikatura Ústavního soudu.
3. **Kvalitní podpora, založená na důvěře a osobním zájmu o člověka, je považována za nejbezpečnější ochranu zájmů člověka s postižením v oblasti právních úkonů**. Míru podpory je

<sup>65</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

možné a nutné **pružně přizpůsobovat míře a druhu aktuálních potřeb** člověka s postižením. Podpora poskytovaná prostřednictvím sociálních služeb anebo neformální podpora nesmí být nedostatečná (došlo by k vystavení člověka nepřiměřenému riziku) ani nadměrná (došlo by k porušení základních práv a svobod).

4. **Poskytování profesionální podpory upravuje zákon o sociálních službách**, který zakotvuje i politiku státu vůči lidem s postižením založenou na jejich právu na sociální začlenění. I tuto normu je třeba brát v úvahu při rozhodování o právní způsobilosti.
5. K doplnění ochrany zájmů člověka s postižením a zajištění právní jistoty ohledně jeho právních úkonů činěných s podporou je **možné ustanovit opatrovníka podle § 29 občanského zákoníku**<sup>66</sup> (bez omezení způsobilosti k právním úkonům).
6. K ochraně práv a zájmů lidí s postižením je potřeba **využívat především běžné (mainstream) nástroje**, jako je ustanovení § 38 odst. 2<sup>67</sup>, stanovující obecně existenci duševní poruchy jako důvod neplatnosti právního úkonu. Nikoli chránit zájmy za cenu *preventivního* omezení základních práv člověka s postižením.
7. **Výhody zásahu do způsobilosti k právním úkonům jsou menší, než jim obecné povědomí připisuje.** Nechrání člověka před vznikem občanskoprávní ani trestněprávní odpovědnosti. Neplatnost právního úkonu učiněného v duševní poruše je zajištěna, i bez předchozího zásahu do způsobilosti k právním úkonům, obecným ustanovením § 38 odst. 2. Pokud člověk zbavený způsobilosti k právním úkonům přijme plnění na základě svého neplatného právního úkonu, vzniká mu povinnost vrátit (či nahradit v penězích) toto plnění přijaté bez právního důvodu, stejně jako je tomu u neplatnosti právního úkonu z důvodu existence duševní poruchy (§ 38 odst. 2).

---

<sup>66</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

<sup>67</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

## 8 Závěr a návrh systémových kroků

Na základě analýzy právních dokumentů i praxe lze shrnout stávající situaci takto:

1. Posun v přístupu k pomoci lidem s postižením v oblasti právních úkonů je založen na **odmítnutí konceptu tzv. náhradního rozhodování a jeho nahrazení poskytováním flexibilní, individualizované podpory především ze strany přirozeného sociálního okolí.**
2. Mezinárodněprávní úprava směřuje k **zachování právní způsobilosti lidí s duševním postižením ve všech oblastech života.** Toto je však spojeno s **povinností státu zajistit lidem přístup k potřebné podpoře.** Bez vytvoření podmínek pro fungování podpory nebude možno systém náhradního rozhodování zcela opustit. Při zajištění podpory by **měly hrát důležitou roli profesionální služby,** které budou zaměřeny především na **aktivizaci přirozené podpory.**
3. Současný ústavně vymezený právní rámec způsobilosti k právním úkonům je dán Úmluvou, zejména čl. 12. **Nový občanský zákoník Úmluvu zatím plně neimplementuje.**
4. Případové studie potvrzují, že **stávající opatrovnický systém neposkytuje dostatečnou ochranu práv a oprávněných zájmů lidí s duševním postižením.** Nejsou užívány mainstreamingové nástroje ochrany.
5. **Ani nová právní úprava občanského práva<sup>68</sup> ustanovení Úmluvy plně neimplementuje.** Obsahuje sice některé nové prvky vycházející z konceptu poskytování podpory při rozhodování, ale mnoho prvků potřebných pro zajištění bezpečné, flexibilní, individualizované, prioritně přirozené podpory zde chybí. Nový občanský zákoník se navíc vrací k zastaralé terminologii.
6. Soudě podle statistik i případových studií, **soudy nejsou připraveny rozhodovat v duchu nového přístupu k lidem s duševním postižením** postaveného na konceptu poskytování podpory při rozhodování. V přístupu soudů lze očekávat přetrvávající uvažování založené na principech náhradního rozhodování (neberou doposud v úvahu ani judikaturu Ústavního soudu, která předcházela ratifikaci Úmluvy).
7. Proces transformace ústavní péče, který Česká republika v souladu s Úmluvou nastoupila, může komplikovat systém náhradního rozhodování založený na opatrovnictví – **sociální služby narážejí na zastaralý a restriktivní přístup soudů a opatrovníků.** Sociální služby nemohou být poskytovány v souladu s osobními cíli lidí a vést k plnému sociálnímu začlenění a naplnění práv, jestliže není plně uznána autonomie lidí s duševním postižením, zahrnující i jejich způsobilost za sebe právně jednat.
8. **ČR musí s ohledem na ratifikaci Úmluvy přijmout další opatření umožňující plnou implementaci čl. 12 Úmluvy.**
9. Úspěšná implementace nového konceptu právní způsobilosti však neznamená pouze legislativní kroky – dopracování ustanovení o právní způsobilosti. Je potřeba vytvořit i systém umožňující rozvoj kvalitní podpory, kterou může člověk s duševním postižením využít při uplatnění své právní způsobilosti. **Systémové kroky pro plnou implementaci čl. 12 jsou proto legislativního i nelegislativního charakteru.**
10. Zároveň je předpokladem plné a úspěšné implementace čl. 12 Úmluvy a zajištění práv lidí s postižením v oblasti jejich právní způsobilosti také implementace Úmluvy jako celku, a to formou legislativních i nelegislativních opatření.

<sup>68</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník



## 8.1 Nelegislativní opatření

### 8.1.1 Upravit obsah sociální práce

Nový koncept, z něhož vychází Úmluva, počítá s tím, že lidé s duševním postižením budou mít k dispozici podporu, kterou mohou pro realizaci své právní způsobilosti potřebovat. Nejedná se zde primárně o profesionální podporu, ale koncept počítá s využitím především **přirozené podpory** lidí, kteří jsou člověku s postižením blízcí, kteří o něj mají skutečný zájem a ke kterým on má důvěru.

V zemích, kde se koncept podpory při rozhodování a právních úkonech již uplatňuje v praxi, se sociální služby zaměřují spíše než na přímé poskytování podpory na vytváření sítí přirozené podpory kolem člověka s postižením (*support network, support circles*). Tento přístup má zcela zásadní výhody pro člověka s postižením i pro společnost. Pro člověka s postižením je především plně začleňující, znamená posun od jeho *závislosti* na profesionální péči k běžným mezilidským vztahům a naplněnému životu. Přestává být pouhým příjemcem pomoci, ale v rámci osobních vztahů má sám co nabídnout. Podpora poskytovaná větším počtem lidí pro ně není břemenem – každý poskytuje podporu v oblasti, která je mu blízká, které rozumí. Zároveň toto rozdělení podpory v různých oblastech života či v jednotlivých věcech eliminuje prostor pro zneužití – nikdo nerozhoduje o všem sám, podpůrné osoby spolupracují a tím se navzájem kontrolují.

Nezanedbatelnou výhodou přirozené podpory je, že nepředstavuje nároky na veřejné finance. Z veřejných prostředků je potřeba hradit pouze pomoc při budování zdrojů přirozené podpory, a to obvykle jen v případě osamělých lidí, kde zdroje přirozené podpory z nějakého důvodu zatím chybí nebo nejsou dostatečné.

V tomto duchu je potřeba **upravit obsah sociální práce**, resp. trvat na důsledném dodržování principu subsidiarity v sociální práci, kdy úkolem profesionálů je aktivizovat člověku nejbližší zdroje podpory, tj. rodinu a přátele a další běžné zdroje.

### 8.1.2 Připravit a šířit metodiku pro budování a posilování sítí přirozené podpory

Dopracování právní úpravy ve smyslu plné implementace konceptu rozhodování s podporou musí jít tedy ruku v ruce s vytvářením sítí přirozené podpory pro člověka, který podporu potřebuje využívat. Sociálním službám/pracovníkům v ČR chybí metodika pro podporu rozvoje sítí přirozené podpory.

Metodiku lze do značné míry přenést ze zahraničí (zejm. UK, Kanada, Německo), kde jsou k dispozici relativně propracované systémy. **Zahraníční metodiky je potřeba upravit pro použití v našem prostředí.**

Za účelem uplatnění nových metodik je nutno z úrovně ústřední státní správy vyvinout aktivity směřující k motivaci společnosti zavádět nové koncepty do praxe – použít finanční stimuly např. prostřednictvím dotačních programů na vzdělávání pro poskytovatele sociálních služeb, rodiny, opatrovníky, sociální pracovníky obcí. Rozhodnutí uplatnit nové pojetí podpory při rozhodování v právní úpravě i praxi je potřeba podpořit rozpracováním nového konceptu v národních politikách.

### 8.1.3 Povědomí společnosti

Fungování nového konceptu právní způsobilosti podstatně souvisí také s porozuměním problematice a připraveností celé společnosti přijmout a implementovat nové myšlenky a přístupy. To platí nejen o novém konceptu právní způsobilosti, ale o novém konceptu postižení jako celku, jak je zakotven v Úmluvě i relevantních politikách. Toho si byli velmi dobře vědomi autoři Úmluvy a otázce zvyšování povědomí společnosti věnovali zvláštní článek (čl. 8).

V České republice neproběhla žádná skutečná veřejná diskuse k Úmluvě a jmenovitě k čl. 12. To se odrazilo v textu právní úpravy svéprávnosti v novém občanském zákoníku, který je velmi stručný a problematiku zdaleka nevyčerpává. Je potřeba, aby místa odpovědná za provádění Úmluvy na národní úrovni **připravila a realizovala strategii pro zajištění informovanosti společnosti o problematice postižení podle čl. 8 Úmluvy**. A dále aby odpovědná místa iniciovala **odbornou**

**diskuzi**, za účasti zainteresované veřejnosti, o otázce právní způsobilosti lidí s duševním postižením. Na základě jejich výsledků pak může být odpovídajícím způsobem dopracována příslušná právní úprava.

#### 8.1.4 Proškolení odborníků v oblasti právní způsobilosti

Vzhledem k tomu, že neproběhla veřejná ani dostatečně široká odborná diskuze k implementaci čl. 12 Úmluvy při tvorbě nové právní úpravy svéprávnosti v občanském zákoníku, **hrozí riziko, že ani nová právní úprava založená na konceptu využití podpory při rozhodování nebude správně (v souladu s Úmluvou) aplikována v praxi**. Že se ani na základě nové právní úpravy praxe nezmění natolik, jak by bylo potřeba a jak by odpovídalo novému právnímu rámci. Je proto nezbytné, aby byli zainteresovaní odborníci v oblasti justice (soudci, státní zástupci, advokáti, soudní znalci) i v dalších oblastech (lékaři, učitelé, opatrovníci, úředníci atd.) správně informováni a proškoleni v novém právním rámci daném Úmluvou a novým občanským zákoníkem, a to ještě před nabytím účinnosti nové právní úpravy. Aby se nová praxe od samého počátku aplikace nové právní úpravy začala vyvíjet v co největší možné míře v souladu s Úmluvou.

#### 8.1.5 Používání alternativních prostředků a formátů komunikace

Soudy i další odborníci a úřední osoby musí být, v souladu s Úmluvou, **proškoleny ve formátech komunikace podle potřeb člověka**, aby bylo lidem s postižením umožněno využít prostředků a způsobů komunikace podle jejich potřeb a volby. Všechny informace musí člověk s postižením obdržet při úředních jednáních ve formátu, kterým komunikuje, podle své vlastní volby (viz např. čl. 21 Úmluvy).

### 8.2 Legislativní opatření

#### 8.2.1 Změny a dopracování právní úpravy v oblasti právní způsobilosti<sup>69</sup>

##### 8.2.1.1 Nápomoc při rozhodování

Nová právní úprava, aby byla v souladu s Úmluvou, musí především plně respektovat autonomii každého člověka s postižením. Hlavním nástrojem realizace autonomie člověka formou právních úkonů je podle nového občanského zákoníku smlouva o nápomoci při rozhodování. Právní úprava nového občanského zákoníku nedává podpůrci možnost jednat v případě potřeby osobně jménem člověka s postižením. Nepokrývá tak dostatečně potřeby lidí zejména s těžším postižením. **Zákon musí poskytovat možnosti realizace právní způsobilosti i pro lidi s těžkým postižením.**

Právní úprava institutu nápomoci při rozhodování je příliš stručná. Neposkytuje dostatečnou ochranu práv a zájmů člověka s postižením a záruky proti jejich zneužití. Např. v Britské Kolumbii (Kanada) a ve Velké Británii je problematice poskytování podpory při rozhodování a právních úkonech věnován samostatný podrobný zákon. **Je potřeba** v tomto směru právní úpravu dopracovat a **zakotvit dostatečné záruky proti zneužití.**

Hlavní formou ochrany práv a zájmů člověka s postižením při využití institutu nápomoci při rozhodování, kterou poskytuje nová právní úprava, je **schvalování dohod soudem**. Tato skutečnost **neochrání člověka** v nejrůznějších komplikovaných životních situacích **dostatečně – nemůže nahradit podrobnou právní úpravu**. Naproti tomu nutnost schválení dohody soudem **přináší**

<sup>69</sup> Text vychází ze *zásadních připomínek k navržené právní úpravě v oblasti právní způsobilosti a právního jednání dospělých lidí (s postižením)* zaslaných ministru spravedlnosti dopisem ze dne 25. ledna 2011 organizacemi hájícími práva lidí s duševním postižením (QUIP – Společnost pro změnu, Liga lidských práv, Společnost pro podporu lidí s mentálním postižením v České republice, Kolumbus, Proutek, Asociace průvodců v problematice rizikového chování, Národní rada osob s postižením ČR)

## některé významné nevýhody.

Způsob uzavření smlouvy o nápomoci by měl být pro člověka s postižením co nejjednodušší. Uzavření smlouvy o podpoře by mělo být rychlé a reflektovat aktuální potřebu jednotlivce. Člověk s postižením a jeho blízcí by neměli být vystavováni zásahu státní moci do uspořádání svých soukromých věcí. Běžná forma uzavírání občanskoprávní smlouvy by také nekladla nové nároky na soudy ani veřejné finance. Místo schvalování smluv o nápomoci soudem by mohla existovat možnost centrálního registru těchto smluv, který by mohl být veden při úřadu veřejného opatrovníka (viz kap. 4.4.5. a kap. 8.2.1.2).

### 8.2.1.2 Opatrovnictví

Ze zákona by mělo jednoznačně vyplývat, že možnost ustanovit soudem opatrovníka je až poslední možností v případě, že člověk není vůbec schopen projevit vůli nebo nemá nikoho, kdo je schopen jeho vůli porozumět, ani neuzavřel předem dohodu o podpoře. Rovněž opatrovnictví by mělo být možné jen při zachování plné právní způsobilosti, jako je tomu např. v Německu, a zákon by vůbec neměl zakotvovat možnost zásahu do právní způsobilosti. Pokud je v krajním případě potřeba zamezit člověku v činění právních úkonů, kterými by si přivodil významnou újmu, a byly vyčerpány všechny ostatní možnosti k ochraně jeho zájmů, může být účelu dosaženo tím, že se platnost právního jednání v konkrétních případech podmíní součinností opatrovníka, jak to řeší právní úprava v Německu. Proměnu opatrovnictví, které je vykonáváno na základě zásahu do svéprávnosti (*náhradní rozhodování*), v opatrovnictví vykonávané bez zásahu do svéprávnosti člověka by měla odrážet i terminologie. Proto by bylo vhodné upustit od používání pojmu *opatrovnictví* a tento pojem nahradit pojmem novým. Inspiraci je možné hledat v zahraničních právních úpravách, např. v německém BGB je pro úpravu právního jednání dospělých osob s duševním postižením užíván pojem *rechtliche Betreuung* (právní podpora/péče) na rozdíl od pojmu *Vormundschaft* (poručnictví) používaného u dětí, ve Švédsku existuje institut tzv. *forvaltare* neboli správce. Měla by být zvážena změna koncepce i pojmenování institutu opatrovnictví tak, aby to odpovídalo nejnovějším postojům k právnímu jednání lidí s postižením vyjádřeným v Úmluvě.

Opatrovnictví, zejm. systém a pravidla výkonu opatrovnictví, kompetence, kontrola a odměna opatrovníků, dohled nad výkonem opatrovnictví, řešení sporů v oblasti opatrovnictví, metodické vedení opatrovníků apod. by měly být podrobně upraveny zvláštním zákonem. Pokud bude i nadále existovat veřejné opatrovnictví, měl by být vytvořen ucelený systém např. formou úřadu veřejného opatrovníka, jako je tomu např. v Německu nebo Britské Kolumbii. Úřad veřejného opatrovníka by mohl zajišťovat řadu činností, které v současnosti nejsou zajištěny nebo je v omezené míře zajišťují soudy mimo svou rozhodovací činnost. Jde především o zajištění metodického vedení, poradenství a vzdělávání opatrovníků, dohled nad výkonem opatrovnictví, urovnávání sporů – předcházení soudním sporům. Obdobné kompetence by mohl mít úřad veřejného opatrovníka i v oblasti smluv o nápomoci při rozhodování.

### 8.2.1.3 Rozhodování o změně bydliště, umístování do uzavřeného ústavu a hospitalizaci

Podle ustanovení § 480 odst. 1 opatrovník může se souhlasem opatrovnické rady rozhodnout o změně bydliště opatrovance, umístění opatrovance do *uzavřeného ústavu* a zásazích do jeho integrity. Není zcela jasné, zda měl zákonodárce na mysli *ústavy* v oblasti sociálních služeb. Pokud ano, ustanovení by kolidovalo s čl. 19 Úmluvy, který uznává právo lidí s postižením zvolit si místo pobytu svobodně a na rovnoprávném základě s ostatními. Toto ustanovení směřuje navíc v oblasti ústavní péče k tzv. deinstitucionalizaci a zavazuje státy transformovat ústavní péči, aby lidé s postižením nemuseli nadále žít v ústavních zařízeních, ale aby sociální služby byly lidem dostupné doma, v přirozené komunitě. Podle zákona o sociálních službách nemůže opatrovník vůbec *rozhodovat o umístění* člověka v zařízení poskytujícím sociální služby. Poskytování sociální služby je založeno na smlouvě a na vůli člověka sociální službu využívat, a to i když je v tomto právním úkonu zastoupen opatrovníkem.

Stejně tak v oblasti zdravotní péče by neměl opatrovník jednat proti vůli opatrovance, ani se souhlasem opatrovnické rady. Je v sázce otázka osobní svobody podle článku 5 odst. 1, písm. e) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod Rady Evropy (dále jen „EÚLP“). Evropský soud

velmi striktně posuzuje podmínky zbavení osobní svobody. Zákaz zásahu do osobní svobody podle EÚLP není tedy absolutní, nicméně pro legitimitu zásahu je třeba splnit přísná kritéria. Znění § 480 odst. 1 je v rozporu s článkem 5 EÚLP, jelikož chybí uznání faktické způsobilosti rozhodnout se o poskytování zdravotnické péče samostatně.<sup>70</sup> Ustanovení § 480 odst. 1 písm. c) není založeno na koncepci faktické způsobilosti, a to ve vztahu ke všem eventuálním zásahům do integrity. Faktická způsobilost vyjadřuje způsobilost rozhodnout se na základě informovaného souhlasu bez ohledu na rozhodnutí o ustanovení opatrovníka, resp. omezení způsobilosti. Podle Doporučení Rady Evropy<sup>71</sup> i standardů Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „CPT“)<sup>72</sup>, a obdobný závěr lze odvodit i z Evropské Úmluvy o lidských právech a biomedicíně<sup>73</sup>, by i léčba pacienta zbaveného nebo omezeného ve způsobilosti k právním úkonům měla být prováděna pouze s jeho svobodným a informovaným souhlasem, pokud je ve skutečnosti schopný jej udělit. Pokud pacient není fakticky způsobilý souhlas poskytnout, léčba by měla být umožněna jen za předpokladu, že je jednoznačně ve prospěch pacienta (tzv. direct benefit).

Ustanovení § 480 by mělo být uvedeno do souladu s vnitrostátním i mezinárodním právem.

#### 8.2.1.4 Uzavírání a rozvázání manželství

Podle § 673 *manželství nemůže uzavřít osoba, jejíž svéprávnost byla v této oblasti omezena*. Toto ustanovení je v rozporu s čl. 23 Úmluvy, podle kterého mají všechny osoby s postižením, které dosáhnou věku pro uzavření manželství, právo uzavřít sňatek a založit rodinu na základě svobodného a plného souhlasu. Kromě toho čl. 12 Úmluvy nepočítá s možností omezení právní způsobilosti, tedy ani v oblasti uzavírání manželství. Právo na uzavření sňatku lidí s postižením nemůže být omezoováno předem. Občanský zákoník stanovuje obecně, že manželství nevznikne, pokud nebyly splněny podstatné náležitosti.<sup>74</sup> Toto ustanovení lze případně aplikovat k ochraně práv člověka s postižením.

#### 8.2.1.5 Rodičovská práva a povinnosti

Podle čl. 23 Úmluvy mají lidé s postižením právo na výkon rodičovství na stejném základě s ostatními. V § 865 odst. 2 nového občanského zákoníku se uvádí, že v rozsudku o omezení způsobilosti soud zároveň rozhodne o omezení rodičovské zodpovědnosti. Taková úprava může vést k automatickému odebrání rodičovských práv u lidí s postižením, což je v rozporu s článkem 23 Úmluvy. Jelikož řízení o otázkách rodičovských práv a povinností může soud zahájit i bez návrhu, vypuštěním tohoto ustanovení není dotčena možnost soudu zahájit samostatné řízení o omezení rodičovské zodpovědnosti a rozhodnout ve vážných případech podle obecných ustanovení § 869 a násl. o úpravě rodičovské zodpovědnosti.

Není dostatečně jasný smysl ustanovení § 868 odst. 2<sup>75</sup> – zda zákonodárce má na mysli omezení svéprávnosti člověka ve výkonu rodičovské zodpovědnosti, nebo omezení v takových úkonech, které se mohou rodičovské zodpovědnosti dotýkat. Text tohoto ustanovení by měl být jednoznačný a v souladu s čl. 12 i 23 Úmluvy, neboť se týká závažných základních práv každého člověka.

---

<sup>70</sup> Zásada č. 22 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (99) 4 o zásadách právní ochrany nezpůsobilých dospělých osob; čl. 12 odst. 2 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec (2004) 10 o ochraně lidských práv a důstojnosti osob s duševní poruchou

<sup>71</sup> Standardy CPT CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2004, odst. 41, s. 55. Standardy jsou dostupné na adrese: <http://www.cpt.coe.int/czech.htm>

<sup>72</sup> Srov. článek 5 a 6 a Vysvětlující zprávu k Úmluvě. *Convention for the protection of Human Rights and dignity of the human being with regard to the application of biology and medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine. Explanatory Report.* Zpráva je dostupná na adrese: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/164.htm>

<sup>73</sup> Srov. článek 5 a 6 a Vysvětlující zprávu k Úmluvě. *Convention for the protection of Human Rights and dignity of the human being with regard to the application of biology and medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine. Explanatory Report.* Zpráva je dostupná na adrese: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/164.htm>

<sup>74</sup> § 677 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

<sup>75</sup> *Výkon rodičovské zodpovědnosti rodiče, jehož svéprávnost byla v této oblasti omezena, je po dobu omezení jeho 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.*

### 8.3 Shrnutí

Pro potřeby transformace ústavní péče se ukazuje jako nezbytné důsledně dokončit plnou implementaci článku 12 Úmluvy. Zásahy do právní způsobilosti omezující možnosti lidí za sebe právně jednat totiž mohou mít (a v praxi i mají) negativní dopady na realizaci transformačních projektů.

Přesto lze i nyní poskytovat lidem podporu při rozhodování tak, aby to bylo v souladu s nejlepší praxí, z níž vychází mnohokrát zmiňovaná Úmluva. Tato praxe je postavená především na kvalitní sociální práci, která je podmínkou plného opuštění systému náhradního rozhodování. Nejde tedy zdaleka jen o špatnou praxi soudů či nevyhovující právní rámec. Změnit se v tomto ohledu musí i sociální práce – její východiska, cíle i metody.

Je potřeba, aby odborníci v právní oblasti spolupracovali s odborníky v oblasti sociální práce a aby státní instituce odpovědné za státní politiku a legislativu partnersky spolupracovaly s praktiky. Jen tak lze docílit vytvoření fungujícího systému a přiblížit se nejlepší praxi.



## 9 Citovaná literatura

DURAJOVÁ, Zuzana; RITTICHOVÁ, Barbora. 2011. Právní postavení uživatelů sociálních služeb. Brno: Liga lidských práv, 2011.

JOHNOVÁ, Milena. 2011. Kvalita života jako cíl. Praha: Quip – Společnost pro změnu, 2011.

KOŘÍNKOVÁ, Dana (ed.). 2008. Sborník příspěvků ze seminářů pořádaných v rámci projektu Život do svých rukou. Praha: Quip – Společnost pro změnu, 2008.

MAREČKOVÁ, Jana; MATIAŠKO, Maroš. 2008. Člověk s duševním postižením a jeho právní jednání. Praha: Linde, 2008.

MPSV ČR. 2012. Dobrá praxe opatrovnictví a poskytování podpory při právních úkonech a při rozhodování. Praha: MPSV ČR, 2012.

STRNAD, Jan; KOŘÍNKOVÁ, Dana. 2011. Zkušenosti se zlepšováním právního postavení lidí v ústavní péči. Zpráva z realizace projektu Zvýšení kvality života jako cíl transformace ústavní péče. Praha, 2011.

ŠVESTKA, J.; JEHLIČKA, O.; ŠKÁROVÁ, M.; SPÁČIL, J. a kol. 2006. Občanský zákoník. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2006.

Ústavní soud ČR, (nedatováno), Postavení a pravomoci Ústavního soudu [cit. 2012-05-03]. Dostupné z WWW: <http://www.concourt.cz/clanek/2023>

### 9.1 Hlavní právní předpisy a další dokumenty

Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (2006), v ČR publikována pod č. 10/2010 Sb. m. s.

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších právních předpisů

vyhláška č. 505/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

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

zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších právních předpisů

zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu, ve znění pozdějších právních předpisů

zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších právních předpisů

zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších právních předpisů

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (99) 4 ohledně zásad právní ochrany nezpůsobilých dospělých osob

Zákon o duševní způsobilosti – Velká Británie (Mental Capacity Act 2005)

Listina základních práv Evropské unie

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Úmluva o lidských právech a biomedicíně

Evropská strategie pro pomoc osobám s postižením 2010–2020

Národní plán rovných příležitostí pro osoby s postižením na období 2010–2014, schválený usnesením vlády České republiky č. 253 ze dne 29. března 2010

Občanský zákoník – Německo (Bürgerliches Gesetzbuch (BGB))

Zákon o dohodách o reprezentaci – Britská Kolumbie (Representation Agreement Act 1996)

Zákon o opatrovnictví dospělých – Britská Kolumbie (The Adult Guardianship Act)

Standardy CPT CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2004

## 9.2 Soudní rozhodnutí

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2009, sp. zn. I. ÚS 557/09

Rozsudek Okresního soudu v Chebu ze dne 1. 9. 2010, sp. zn. 19 P 36/2000 (řízení nebylo dosud pravomocně skončeno)