

Zpráva o šetření z vlastní iniciativy

ve věci výkonu veřejného opatrovnictví pana D. H. obcí X. (okres Šumperk)

Ve dnech 28. a 30. října 2014 se na mě obrátila paní J. H. s prosbou o radu, jak postupovat, hrozí-li, že poskytovatel pobytové sociální služby jejímu synovi vypoví smlouvu a opatrovník není schopen nalézt pro syna jiné bydlení. Paní H. dále uvedla, že ji opatrovník přesvědčoval, aby si syna vzala domů, což však vzhledem k jeho zdravotnímu postižení (schizofrenie se sklony k agresi) učinit nemůže. Při telefonickém rozhovoru následně sdělila, že jejímu synovi D. H. Domov A vypověděl smlouvu o poskytování pobytové sociální služby k 31. říjnu 2014. Ke dni telefonátu (7. listopadu 2014) zde sice pan H. ještě pobýval, nebylo však jisté, na jak dlouho (a zda vůbec) mu domov smlouvu prodloužil. Dle jejího sdělení mělo k vypovědi smlouvy dojít patrně proto, že pan H. zařízení v minulosti často bez ohlášení opouštěl, přičemž jej zpravidla musela hledat Policie České republiky. Při jedné z těchto vycházek mimo zařízení jej pak před několika týdny srazilo auto, o čemž se paní H. nedozvěděla od opatrovníka, ale jen díky tomu, že pracuje v nemocnici, kde byl pan H. ošetřován. Na základě těchto informací jsem se v souladu s § 9 písm. d) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, rozhodla z vlastní iniciativy zahájit šetření výkonu veřejného opatrovnictví pana D. H. obcí X.

A - Předmět šetření

Cílem mého šetření bylo prověřit, zda se veřejný opatrovník nedopustil pochybení výkonem opatrovnictví v rozporu se zájmy opatrovaného, a to zejména nezajištěním vhodné sociální služby, a to ať už v reakci na jeho opakované rizikové opouštění Domova A, či v souvislosti s vypovězením smlouvy o poskytnutí sociální služby tímto poskytovatelem. Dále jsem se zaměřila na úroveň komunikace opatrovníka s matkou pana H., přičemž mým cílem bylo zjistit, zda se na ni opatrovník nesnaží přenést zodpovědnost za zajištění péče o pana H. a zda s ní komunikuje pouze v rozsahu odůvodněném zájmy pana H.

V rámci šetření jsem vyzvala obec X., za niž jednal její starosta A. J., aby se ke způsobu výkonu opatrovnictví nad panem H. vyjádřila. Konkrétně jsem požádala o sdělení, jakým způsobem byla a je řešena situace opatrovaného související s jeho častým rizikovým opouštěním Domova A a s vypovězením smlouvy ze strany tohoto zařízení a v jakém rozsahu komunikuje s matkou opatrovaného. Dále jsem požádala o kopii aktuálních rozhodnutí soudu o omezení svéprávnosti pana H. a o ustanovení jeho opatrovníka a o doložení komunikace opatrovníka s Domovem A a opatrovníkem podaných žádostí o vhodnou sociální službu.

Dále jsem se obrátila na Domov A konkrétně na jeho ředitelku J. K., se žádostí o sdělení, jak dlouho je pan H. v tomto zařízení ubytován, jaké jsou zkušenosti stran rizikovitosti samostatného pohybu pana H. mimo zařízení a z jakého

důvodu a k jakému datu mu zařízení vypovědělo smlouvu. Dotázala jsem se také na rozsah a obsah komunikace zařízení s opatrovníkem pana H.

Provedeno bylo také místní šetření na Obecním úřadě X., při němž pověřené pracovnice Kanceláře veřejného ochránce práv Mgr. et Mgr. Romana Jakešová a Mgr. Tereza Papoušková hovořily se starostou obce A. J.,¹ nahlížely do veškeré dokumentace vedené k výkonu opatrovnictví pana H. a činily její fotokopie.

B - Skutková zjištění

Ze zjištění učiněných během místního šetření, z písemného vyjádření ředitelky Domova A a z vyjádření starosty obce X., poskytnutého písemně, pravidelně doplňovaného telefonicky a hlouběji rozvedeného v průběhu místního šetření, vyplynuly následující skutečnosti.

Pan D. H. je v současnosti omezen ve svéprávnosti rozsudkem Okresního soudu v Šumperku ze dne 15. ledna 2015, č. j. 40 P 236/97-350, a to v rozsahu nakládání s majetkem, který převyšuje hodnotu 100,- Kč týdně, v rozsahu jednání s orgány státní správy a samosprávy, jednání a uzavírání smluv s provozovateli zdravotnických zařízení a sociálních služeb, uzavírání smluv o zápůjčce a úvěru a činění ručitelských a směnečných prohlášení, poskytování zajištění závazků třetích osob v jakémkoliv rozsahu a v rozsahu výkonu volebního práva. V tomto rozsahu je za pana H. oprávněn a povinen jednat opatrovník – obec X.

V době, kdy tento rozsudek nebyl pravomocný (tedy před 22. lednem 2015), byl pan H. zbaven způsobilosti k právním úkonům, respektive s nabytím účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, k 1. lednu 2014 byl ve svéprávnosti podle tohoto zákona omezen. Opatrovníkem pana H. byla nejprve jeho matka, rozsudkem Okresního soudu v Šumperku ze dne 13. července 2011, č. j. 40 P 236/97-151, byla za opatrovníka pana H. určena obec X.²

Současný starosta obce X. pan A. J. převzal funkci starosty k 7. listopadu 2014. Považuji za důležité již na tomto místě zdůraznit, že v této zprávě hodnotím výkon opatrovnictví obcí X. jako takovou, a to i za období, kdy ji pan J. ještě nezastupoval. Jsem si také vědoma toho, že situace pana H. byla řešena v náročném období voleb a střídání představitelů obce. Proto zjištění v této zprávě učiněná obcí X. nabízím nikoliv jako kritiku, ale jako příležitost k reflexi a možnému přehodnocení dosavadních postupů.

B.1 Sociální situace opatrovaného

Pan H. v Domově A pobýval od roku 1991, kdy zde byl přijat na základě žádosti svých rodičů. Od té doby byl jeho pobyt v tomto zařízení několikrát nově smluvně upraven; naposledy s Domovem A uzavřel veřejný opatrovník pana H.

¹ Kde je dále v textu zmíněno, že jde o odpověď opatrovníka, míní se tím odpověď A. J., který za veřejného opatrovníka – obec X. – jedná.

² O změně opatrovníka bylo jednáno z podnětu Domova A. Zařízení soudu sdělilo, že matka se o pana H. nezajímá a její spolupráce se zařízením je velmi problematická.

smlouvu o poskytnutí sociální služby dne 29. ledna 2014. Dne 27. srpna 2014 zařízení smlouvu vypovědělo. Výpověď byla doručena opatrovníkovi dne 1. září 2014, výpovědní lhůta dle relevantního ustanovení ve smlouvě počala běžet prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, v němž byla výpověď písemně doručena, a činila 30 kalendářních dnů.

Den před koncem výpovědní lhůty, tedy 29. října 2014, zaslal opatrovník zařízení „žádost o prodloužení ubytování pana D. H.“. Zařízení dopisem ze dne 30. října sdělilo, že je ochotno pobyt opatrovaného prodloužit do 13. listopadu 2014. Dne 31. října však opatrovník a Domov A uzavřeli novou smlouvu o poskytnutí sociální služby s účinností od 31. října do 30. listopadu 2014 (o existenci této smlouvy opatrovník nevěděl a tvrdil, že pobyt byl panu H. prodloužen pouze na základě ústní dohody; smlouvu během místního šetření dohledaly pověřené právničky Kanceláře veřejného ochránce práv). Několik dnů před koncem smlouvy, konkrétně dne 26. listopadu, opatrovník opět Domovu A zaslal „žádost o prodloužení ubytování pana D. H.“, přičemž ji, stejně jako žádost předchozí, odůvodnil nenalezením jiné sociální služby. K dalšímu prodloužení pobytu, respektive k uzavření nové smlouvy o poskytnutí sociální služby, již však nedošlo. Dne 1. prosince tedy zařízení opatrovníkovi předalo osobní věci pana H. (pan H. se v té době nacházel mimo zařízení). Jelikož pro pana H. nebyla zajištěna žádná vhodná sociální služba, odvezl opatrovník pana H. na vyšetření k psychiatrice a na základě jejího doporučení ještě týž den dal souhlas s hospitalizací pana H. v Psychiatrické nemocnici Y.

Dle tvrzení pana J. byl pan H. z Domova A „vyhozen ze dne na den“, a to bez předchozího upozornění. Na nevhodné chování pana H. prý zařízení telefonicky upozorňovalo předchozího starostu obce X., ale nikdy mu nemělo být řečeno, že může vést až k vypovězení smlouvy. Na základě tohoto přesvědčení opatrovník dne 23. prosince 2014 zaslal Krajskému úřadu Olomouckého kraje podání, v němž požadoval přehodnocení postupu Domova A Krajský úřad v odpovědi konstatoval naplnění podmínek pro výpověď smlouvy o poskytnutí sociální služby, řádně specifikovaných ve smlouvě, již opatrovník podepsal. Zároveň pan J. informoval, že odbor sociálních věcí Krajského úřadu Olomouckého kraje mu může poskytnout metodickou podporu při výkonu veřejného opatrovnictví.

Domov A dle svého sdělení, opatrovníka několikrát výslovně upozornil na to, že pan H. opakovaně porušuje povinnosti vyplývající ze smlouvy o poskytnutí sociální služby v Domově A a že mu v důsledku toho může smlouvu vypovědět. Schůzky, na nichž bylo řešeno chování pana H. a podmínky jeho dalšího setrvání v zařízení, proběhly 25. září 2013, 6. května 2014 a 20. srpna 2014. Účast na těchto schůzkách opatrovník nepopírá, rozporuje ale, že by z nich kdy dostal písemný zápis, což má být argumentem pro jejich nerelevantnost. Dle sdělení Domova A byl nadto opatrovník na nevhodné chování pana H. a jeho nevoli v zařízení dále pobývat upozorňován i telefonicky (13. 3. 2014, 23. 4. 2014, 26. 6. 2014 a 24. 10. 2014) a rovněž měl možnost pohovořit o tom s opatrovaným sám při jeho návštěvách Obecního úřadu X. (za opatrovníkem dle záznamů Domova A pan H. šel ve dnech 10. 1., 19. 2., 13. 3., 14. 4., 18. 4., 5. 5., 21. 10., 11. 11., 21. 11. a 26. 11. 2014).

Důvodem vypovězení smlouvy Domovem A bylo dle sdělení zařízení a dle znění písemné výpovědi opakované porušování povinností vyplývajících ze smlouvy, pravidel pro pobyt v zařízení a práv a povinností uživatelů sociální služby panem H.

Události vedoucí ke zhoršení jeho chování a k tomu, že v zařízení začal vyvolávat hádky a konflikty a napadat personál i ostatní uživatele, by na základě sdělení Domova A a informací poskytnutých opatrovníkem bylo možno shrnout následovně.

Pan H. je citově vázán na svou matku, která bydlí a pracuje v Šumperku. Jeho matka jej v Domově A občas navštěvovala, když se však na návštěvu delší dobu nedostavila, pan H. se ji snažil vyhledat v místě jejího bydliště či v jejím zaměstnání sám. K dopravě do Šumperka přitom využíval Policii České republiky, které opakovaně tvrdil, že jej v Domově A bijí,³ a že tedy potřebuje jet za matkou. Tato situace byla řešena dne 25. září 2013 na schůzce opatrovníka, zástupce policie, sociální pracovnice zařízení a klíčového pracovníka, který má v zařízení pana H. z hlediska individuálního plánování na starosti. V návaznosti na tuto schůzku byl s panem H. zahájen nácvik samostatného pohybu spojeného s návštěvou matky v Šumperku a s jeho matkou bylo dohodnuto, že mu bude dopředu telefonicky oznamovat, kdy za ní může přijet. Takto nastavená pravidla pan H. dodržoval a za matkou a zpět do zařízení samostatně dojížděl. Po několika měsících matka pana H. data návštěv přestala oznamovat. Kvůli absenci kontaktu s matkou se chování pana H. začalo zhoršovat, začal jezdit do Šumperka bez vědomí Domova A a předchozí telefonické domluvy s matkou, zpět do Domova A jej často přivázela policie. Tato situace byla řešena dne 6. května 2014 na schůzce opatrovníka, matky pana H., ředitelky Domova A místní sociální pracovnice a pana H. Na této schůzce bylo panu H. vysvětleno, že nastavená pravidla pro kontakt s matkou nemůže porušovat, a jeho opatrovník byl upozorněn na možnost vypovězení smlouvy ze strany zařízení (v tomto se tvrzení Domova A a opatrovníka liší, opatrovník tvrdí, že k tomuto upozornění nedošlo). I v období po této schůzce bylo chování pana H. problematické, slovně i fyzicky napadal personál i uživatele zařízení, často jej do zařízení přivázela policie. Z tohoto důvodu byla dne 20. srpna 2014 svolána schůzka zástupce Policie České republiky, opatrovníka, ředitelky Domova A a místní sociální pracovnice. Na této schůzce byl opatrovník výslovně upozorněn, že zařízení zvažuje vypovězení smlouvy o poskytnutí sociální služby (opatrovník to opět popírá).

Při hodnocení postupu opatrovníka v souvislosti s hledáním jiné vhodné sociální služby pro pana H. vycházím z následujících zjištění. Opatrovník v minulosti nevedl žádné záznamy o tom, zda a s jakým výsledkem kontaktoval nějakého poskytovatele sociálních služeb. Nejstarší dopis, kterým mu poskytovatel sociálních služeb sděluje, že opatrovníkem popsaná osoba nespadá do jeho cílové skupiny, a který je tak prvním potvrzením o opatrovníkově snaze nalézt panu H. jinou vhodnou sociální službu, je ze dne 13. srpna 2014. Další dopisy (e-maily) dokládající komunikaci opatrovníka s poskytovateli sociálních služeb jsou pak převážně z října 2014. Ve složce, kterou k výkonu opatrovnictví pana H. opatrovník vede, jsou založeny dokumenty dokládající komunikaci opatrovníka s celkem osmnácti poskytovateli sociálních služeb. Většinou se jedná o vyrozumění, že je kapacita žádané služby naplněna či že pan H. nespadá do její cílové skupiny, jimiž jednotliví poskytovatelé reagovali na obecný dotaz opatrovníka (nikoliv na řádně vyplněnou

³ Toto tvrzení se nikdy neprokázalo, ačkoliv oznámení pana H. Policie ČR opakovaně vyšetřovala.

a vyjádřením lékaře opatřenou žádost).⁴ Řádně vyplněné žádosti byly dle předložené dokumentace zaslány osmi poskytovatelům sociálních služeb, přičemž ve čtyřech případech již opatrovník obdržel negativní vyjádření (v jednom z těchto případů poté, co se s prostředím daného zařízení jel na doporučení osloveného poskytovatele společně s panem H. seznámit)⁵ a v ostatních případech nebyla v době uzavření mého šetření komunikace s dotýčnými poskytovateli uzavřena, případně její uzavření nevyplývalo z předložené dokumentace.⁶ Opatrovník dále tvrdí, že byla zaslána ještě jedna žádost,⁷ což ve svém vyjádření potvrzuje také Domov A, který měl tuto a šest z výše zmíněných osmi žádostí vyplnit, opatřit vyjádřením lékaře a opatrovníkovi nechat podepsat. Konečně je třeba uvést, že opatrovník ve svém vyjádření uvedl, že kromě podání žádostí kontaktoval také jedenáct dalších poskytovatelů sociálních služeb. Ve výčtu těchto poskytovatelů obsaženém ve vyjádření zcela chybí osm poskytovatelů, s nimiž opatrovník dle dokumentace předložené v průběhu místního šetření prokazatelně komunikoval,⁸ a naopak komunikaci s osmi poskytovateli, jejichž kontaktování opatrovník tvrdí, nebylo možné v předložené dokumentaci nijak dohledat.⁹ Opatrovníkem (tvrzeně) oslovení poskyvatelé sociálních služeb poskytují především sociální službu chráněného bydlení (19) a domova pro osoby se zdravotním postižením (16), několik kontaktovaných poskytovatelů poskytuje sociální službu azylového domu (2), domova se zvláštním režimem (6) a domova pro seniory (3). Není zřejmé, že by opatrovník pro pana H. hledal jinou než pobytovou sociální službu, tedy že by mu například hledal samostatné bydlení ve spojení se službou terénní. Na dotaz, zda si je vědom, jakou sociální službu pan H. potřebuje, opatrovník v průběhu místního šetření odpověděl, že to, zda pan H. spadá do jejich cílové skupiny, je přece na posouzení opatrovníkem oslovených poskytovatelů sociálních služeb, kterým k tomu zasílá podklady (tj. vyplněnou žádost a vyjádření lékaře).

Z vyjádření opatrovníka vyplynulo, že při řešení tíživé sociální situace opatrovaného spolupracoval s obecním úřadem obce s rozšířenou působností – Městským úřadem Šumperk – a s Krajským úřadem Olomouckého kraje. Se sociální pracovníci z Městského úřadu Šumperk měl domluvit krizové řešení případného ukončení hospitalizace pana H. v době, kdy pro něj opatrovník dosud nebude mít zajištěno jiné ubytování, které spočívá v poskytnutí možnosti panu H. přespávat

⁴ B Centrum sociálních služeb (30. 9. sděleno, že opatrovaný nespádá do cílové skupiny); Domov C příspěvková organizace (16. 10. oznámeno obsazení kapacity); D (16. 10. sděleno, že opatrovaný nespádá do cílové skupiny); Domov E (17. 10. oznámeno obsazení kapacity); Sdružení F (17. 10. sděleno, že opatrovaný nespádá do cílové skupiny); G (17. 10. oznámeno obsazení kapacity); Domov H (17. 10. sděleno, že opatrovaný nespádá do cílové skupiny); Ch, příspěvková organizace (17. 10. oznámeno obsazení kapacity); I (17. 10. oznámeno obsazení kapacity); J (23. 10. oznámeno obsazení kapacity).

⁵ K (24. 2. opatrovník telefonicky sdělil, že zde pana H. odmítli); L., příspěvková organizace (13. 8. sděleno, že opatrovaný nespádá do cílové skupiny); Sdružení M (11. 11. sděleno, že opatrovaný nespádá do cílové skupiny); N, příspěvková organizace (9. 1. 2015 oznámeno obsazení kapacity).

⁶ Domov O, příspěvková organizace; Domov P; Q, příspěvková organizace.

⁷ R příspěvková organizace.

⁸ Ř Centrum sociálních služeb; Domov S; Domov Š; Farní charita T; Ť, příspěvková organizace; U, příspěvková organizace; V, středisko OCHČK; Sdružení W.

⁹ Y; Domov Z, poskytovatel sociálních služeb; Domov Ž; Domov AA; Charita AB – Chráněné a podporované bydlení pro duševně nemocné; AC., příspěvková organizace – Domov pro osoby se zdravotním postižením; Společnost AD.; Ústav AE.

v noclehárně B. S pracovníkem Krajského úřadu Olomouckého kraje se pak měl poradit v tom smyslu, že pana H. bude nejlépe umístit co nejdále od Šumperka, aby se u něj opět nezačaly projevovat tendence vyhledávat matku. Zda a s jakým výsledkem tato komunikace mezi opatrovníkem a dotčenými úřady skutečně proběhla, nebylo možné z předložené dokumentace nijak ověřit.

B.2 Komunikace s matkou opatrovaného

Dle sdělení opatrovníka je matka pana H. o všech podstatných záležitostech spojených s jeho osobou informována SMS zprávami, jelikož telefonické hovory nepřijímá, nebo případně dopisem. Jediným dokumentem, který dokládá komunikaci opatrovníka s matkou pana H., je dopis ze dne 3. prosince 2014, ve kterém ji opatrovník informuje o ukončení pobytu pana H. v Domově A a o jeho hospitalizaci v Psychiatrické nemocnici Y. Matka pana H. naopak sdělila, že opatrovník ji o situaci jejího syna neinformuje, přičemž uvedla příklad, že když dne 23. října 2014 pana H. při přebíhání silnice srazilo projíždějící auto a byl s lehčími zraněními hospitalizován, dozvěděla se to jen díky tomu, že v nemocnici, kam jej přivezli, pracuje a druhý den po nehodě jej tam náhodou zahlédla na lůžku. Matka pana H. dále uvedla, že ji jeho opatrovník opakovaně přesvědčoval, aby si po vypovězení smlouvy s Domovem A vzala svého syna k sobě domů, přičemž jí mělo být řečeno, že pan H. jinak skončí na ulici. Opatrovník toto tvrzení v zásadě nepopírá, neboť opakovaně sděluje, že za vzniklou situaci v podstatě může matka pana H., která se o něj zdráhá postarat.

B.3 Ostatní zjištění

Opatrovník nevede systematickou dokumentaci k výkonu opatrovnictví, neexistuje žádná dokumentace o komunikaci opatrovníka s panem H. ani žádné přehledy či stručná shrnutí obsahu komunikace s jinými osobami v záležitostech, které se jej týkají. Veškerá shromážděná dokumentace, sestávající především z dopisů zaslaných opatrovníkovi poskytovateli sociálních služeb či státními orgány, je z poslední doby, především z roku 2014. Chaotické je i shromažďování těchto dokumentů – nacházejí se v různých složkách, přičemž některé dokumenty jsou v těchto složkách ve více kopiích, jiné v nich zase nejsou obsaženy vůbec a jsou uloženy pouze v e-mailové schránce starosty. Na dotaz, jak se pan J., který funkci starosty obce X. převzal k 7. listopadu 2014, seznámil s historií výkonu opatrovnictví pana H. a s jeho životní situací, odpověděl, že to nejdůležitější je napsáno v rozsudku a že je v kontaktu s předchozím starostou a když něco potřebuje, zeptá se jej.

Pan J. dále tvrdil, že si po nástupu do funkce nechal zpracovat právní analýzu povinností opatrovníka a tou se při výkonu opatrovnictví řídí. Dle názoru pana J. jsou povinnosti opatrovníka upraveny toliko příslušným rozsudkem a žádné povinnosti nad rámec tohoto rozsudku opatrovník nemá. Tak například s opatrovanými dle jeho mínění není třeba udržovat kontakt, není-li to stanoveno soudem. S panem H. se starosta dle svých vlastních slov snaží nekomunikovat, aby mu pan H. příliš často nevolal a nerušil jej. V době, kdy pan H. pobýval v Domově A, opatrovník komunikoval výhradně se zaměstnanci zařízení či s jeho ředitelkou, nyní udržuje kontakt se sociální pracovníky Psychiatrické nemocnice Y. Opatrovník si také není vědom toho, že výkon veřejného opatrovnictví je výkonem státní správy, nikoliv

samosprávy. O tom, kde se nyní pan H. nachází, proto informuje občany obce X., kteří se o jeho případ zajímají v souvislosti s útratami obce.

Při místním šetření byly získány také poznatky týkající se hospodaření s financemi pana H. Pan H. měsíčně pobírá invalidní důchod ve výši 8.392,- Kč a příspěvek na péči ve výši 4.000,- Kč. Opatrovník nevede žádné záznamy o stavu finančních prostředků pana H. či o jakýchkoliv prováděných transakcích. Výše uvedenou informaci o příjmech pana H. a výši příspěvku na jeho péči bylo možné zjistit pouze z písemností zaslanych opatrovníkovi státními orgány, nikoliv z jeho vlastních záznamů. Dle sdělení starosty se o hospodaření s finančními prostředky pana H. vždy staral Domov A, který opatrovníka informoval, pouze bylo-li třeba odsouhlasit uvolnění většího množství finančních prostředků z vkladní knížky pana H. (jak bylo zjištěno z dokumentace předložené během místního šetření, opatrovník s Domovem A dne 11. ledna 2012 podepsal příkazní smlouvu – smlouvu o správě finančních prostředků po dobu pobytu v domově). Opatrovník dle vyjádření starosty nikdy nevěděl, kolik pan H. hradí za sociální službu poskytovanou v Domově A, rovněž se nikdy nezajímal o to, zda zařízení panu H. vrátilo peníze za stravu a jiné služby nevyčerpané v průběhu jeho hospitalizací. Z vyjádření starosty také vyplynulo, že dle jeho názoru opatrovník nemá vůbec vědět, kolik má opatrovaný kde naspořeno, a že současná situace, kdy je v důsledku výpovědi smlouvy ze strany Domova A vkladní knížka a hotovost pana H. uložena u opatrovníka, je zcela nestandardní a neměla by nastat.

Během místního šetření byla krátce diskutována také otázka hospitalizace pana H. V této souvislosti starosta sdělil, že pan H. není duševně nemocný, v psychiatrické nemocnici by vůbec neměl být a je tam pouze v důsledku náhlého vypovězení smlouvy Domovem A. Na otázku, zda pan J. za pana H. podepisoval souhlas s jeho hospitalizací, odpověděl, že patrně ano, že při příjmu něco podepisoval. Pan J. dále uvedl, že není v kontaktu s ošetřující lékařkou pana H., ale pouze s přidělenou sociální pracovnící. Na návštěvy za panem H. nejedí, o vývoji jeho zdravotního stavu ví jen tolik, že pan H. byl již před hospitalizací v pořádku, teď jej jen musí udržovat v klidu, aby z psychiatrické nemocnice neutekl, a to asi i za užití zklidňující medikace.

Obec X. je v současnosti veřejným opatrovníkem 26 osob, které až na pana H. využívají služeb Domova A.

C - Hodnocení věci ochránkyní

Základní povinnosti každého opatrovníka, tedy i veřejného opatrovníka, upravují ustanovení § 457 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“). Tyto povinnosti opatrovníkovi přísluší bez ohledu na to, v jakém rozsahu za opatrovaného z rozhodnutí soudu jedná, protože odrážejí základní standard výkonu opatrovnictví a odpovídají principům, jež by opatrovník měl dodržovat při jakékoliv činnosti opatrovníka. K těmto povinnostem náleží především povinnost:

- starat se o naplnění opatrovancových práv a chránit jeho zájmy;

- dbát názorů opatrovance, i když je projevil dříve, včetně jeho přesvědčení nebo vyznání, soustavně k nim přihlížet a zařizovat jeho záležitosti v souladu s nimi, a teprve není-li to možné, postupovat podle zájmů opatrovance;
- dbát, aby způsob opatrovancova života nebyl v rozporu s jeho schopnostmi a aby, nelze-li tomu rozumně odporovat, odpovídal i jeho zvláštním představám a přáním;
- vysvětlovat opatrovanci srozumitelně povahu a následky rozhodnutí, která opatrovník činí o opatrovancových záležitostech;
- udržovat s opatrovancem vhodným způsobem a v potřebném rozsahu pravidelné spojení;
- projevovat o opatrovance skutečný zájem, jakož i dbát o jeho zdravotní stav.

Jak je z výčtu povinností opatrovníka patrné, účelem opatrovnictví není v oblastech vyjmenovaných v rozsudku o omezení svéprávnosti nahrazovat rozhodování opatrovance a bez dalšího jednat namísto něj. Účelem opatrovnictví je naopak opatrovance v jeho samostatném rozhodování, je-li to možné, podporovat, jednat v souladu s opatrovancovými rozhodnutími založenými na jeho názorech, přáních či na jeho přesvědčení nebo vyznání, a teprve není-li to možné, opatrovancova rozhodnutí v oblastech, v nichž je omezen ve svéprávnosti, korigovat s ohledem na jeho zájmy. Z tohoto pohledu je tedy nezbytnou podmínkou řádného výkonu opatrovnictví, aby byl opatrovník s opatrovancem v pravidelném kontaktu a srozumitelně s ním komunikoval o všech záležitostech, které se jej týkají, a aby skutečně znal jeho osobu, životní příběh, názory a postoje a v neposlední řadě aby uměl, třeba i za pomoci dalších osob podílejících se na péči o opatrovance, kvalifikovaně posoudit jeho potřeby.

Zvláště u veřejného opatrovníka, kde opatrovnictví jedné osoby mohou postupně či zároveň reálně vykonávat různí lidé (může dojít ke změně v osobě starosty, výkonem opatrovnictví pověřeného zaměstnance obce či například k zastoupení těchto osob v době jejich nepřítomnosti) a kde není výjimkou výkon opatrovnictví nad větším množstvím osob, se pak z hlediska řádného výkonu opatrovnictví jeví jako nezbytné, aby existovala přehledně a systematicky vedená dokumentace do nejvyšší možné míry vypovídající o osobě opatrovance a všech krocích, které byly učiněny v souvislosti s výkonem opatrovnictví. Jsem si samozřejmě vědoma toho, že veřejnými opatrovníky jsou často ustanovovány malé obce, jejichž personální a finanční možnosti jsou omezené. Tyto skutečnosti však nemohou vést ke snížení právním řádem požadovaného standardu kvality výkonu opatrovnictví. Výše jsem se zmínila o nutnosti vést přehlednou a vypovídající dokumentaci, která umožňuje ověřit celkový rozsah a obsah vykonávaného opatrovnictví (přání a potřeby klienta, včetně způsobů poskytnutí podpory, jak jich dosahovat, komunikace se všemi dalšími subjekty – rodina, úřady, zařízení sociálních služeb, poskytovatelé zdravotních služeb apod., údaje o hospodaření s finančními prostředky klienta atd.). Takto dokumentace týkající se opatrovnictví pana H. vedena není, což byl zřejmě i jeden z důvodů, proč pan J., po převzetí funkce starosty, nebyl schopen navázat na výkon opatrovnictví dosavadním opatrovníkem, neznal veškeré potřebné informace o svém opatrovanci a nedokázal tak reagovat na řadu věcí.

C.1 Sociální situace opatrovaného

Pan H. je podle rozhodnutí soudu omezen ve svéprávnosti mimo jiné v rozsahu jednání a uzavírání smluv s provozovateli sociálních služeb. Z tohoto důvodu je jeho opatrovník povinován podporovat jej v rozhodování spojeném s výběrem konkrétní sociální služby a ve spolupráci s panem H. činit kroky směřující k uzavření smlouvy s daným poskytovatelem. Jak již bylo výše uvedeno, musí přitom dbát, aby způsob života pana H. nebyl v rozporu s jeho schopnostmi a aby, nelze-li tomu rozumně odporovat, odpovídal i jeho zvláštním představám a přáním. Jinými slovy, opatrovník musí s panem H. komunikovat, zjišťovat, o jakou službu by měl zájem, a na základě těchto informací a na základě vlastního mapování potřeb pana H. konkrétní typ služby aktivně vyhledávat. Zároveň je třeba mít na paměti, že podle zákona i mezinárodněprávních závazků České republiky je nutné vždy usilovat o to, aby pro pana H. byla sociální služba co nejméně omezující, tedy aby za situace, kdy to míra jeho soběstačnosti nutně nevyžaduje, nevyužíval pobytových sociálních služeb (tedy nepobýval v určitém zařízení), ale spíše terénních sociálních služeb, poskytovaných v domácím prostředí a umožňujících jeho plné začlenění a zapojení do společnosti.¹⁰

Jak vyplývá se shora uvedeného, pro kvalitní výkon opatrovnictví je nezbytná znalost a orientace v oblasti **poskytování sociálních služeb** (jaké služby a pro jaké cílové skupiny existují, na jakém principu jsou poskytovány, kdo je zřizovatel, co má být ve smlouvě a jaké výpovědní důvody jsou naopak nepřipustné atd.). Při řešení sociální situace opatrovaného by měl být opatrovník veden následujícími úvahami (v případě, že převezme opatrovnictví nad člověkem, kterému je již poskytována pobytová sociální služba):

- (1) Je ve stávající službě opatrovanec spokojen, je pro něj vhodná a odpovídá jeho potřebám, je blízko jeho rodině a přátelům?

Odpovědi na tyto otázky by měl opatrovník získat zejména návštěvou svého opatrovance, komunikací s ním, s jeho blízkými a s personálem zařízení.

- (2) Pokud opatrovník dospěje k názoru, že je služba nevhodná nebo zjistí, že by opatrovanec preferoval jinou službu nebo službu poskytovanou blíže své rodině a přátelům, anebo se dozví, že poskytovatel služby zvažuje její ukončení, měl by opatrovník bezodkladně zmapovat potřeby a přání opatrovance (jakou službu potřebuje a zda se jeho potřeba potkává s jeho přáním), zjistit poskytovatele adekvátních služeb v okolí, tyto poskytovatele s opatrovancem navštívit a na základě všech těchto informací se rozhodnout, do kterého zařízení zašle žádost o přijetí opatrovance. Současně by měl opatrovník posoudit, zda poskytovatel zvažuje ukončení služby oprávněně (tedy zda nehrozí poškození práv jeho opatrovance). Také by měl mít opatrovník na paměti, že by měl primárně zvažovat (pokud tomu potřeby opatrovníka odpovídají) terénní služby nebo služby s podporovaným bydlením.

¹⁰ Viz čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, přijaté dne 13. 12. 2006 v New Yorku, vyhlášené pod č. 10/2010 Sb. m. s., a § 38 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud si opatrovník neví rady (a jde zejména o případy veřejného opatrovnictví vykonávaného malými obcemi), měl by se obrátit na krajský úřad, který by mu měl poskytnout **metodické vedení**. Nabízí se rovněž možnost obrátit se na obecní úřad obce s rozšířenou působností a žádat o pomoc sociálního pracovníka. Mezi jejich úkoly totiž mimo jiné patří pomoc osobám ohroženým sociálním vyloučením, přičemž osobu omezenou ve svéprávnosti, které hrozí ztráta bydlení a zajištění péče, bezpochyby za takto ohroženou můžeme označit.

Postup opatrovníka v případě pan H. bohužel shora uvedeným krokům neodpovídal, nebo takovou souslednost úvah a postupu nelze zjistit. Konkrétní kroky byly poznamenány tím, že se opatrovník nedokázal dostatečně zorientovat v systému sociálních služeb, v jejich druzích, v principech, na kterých fungují apod. Je velmi pravděpodobné, že právě v této oblasti by byla přínosná pomoc obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo krajského úřadu. Ač se pan J. správně na tyto instituce obrátil, pochopila jsem, že mu pomoc neposkytly.

Kromě řešení sociální situace opatrovaného má opatrovník povinnost mimo jiné **spravovat majetek** svého opatrovance. Této povinnosti se opatrovník nezbaví tím, že hospodaření s peněžními prostředky zcela přenechá na personálu zařízení, kde opatrovaný pobývá. V konečném důsledku se soudu bude zodpovídat vždy opatrovník. Je proto i v jeho zájmu (zájem opatrovaného na řádném hospodaření s jeho prostředky je bez debat), aby s personálem domova nastavil takový systém, který by zajišťoval transparentní hospodaření s prostředky jeho opatrovance a umožňoval by mu efektivní kontrolu.

V souvislosti s duševním onemocněním pana H. (a s ohledem na rozsah omezení svéprávnosti) je rovněž vhodné upozornit na povinnosti opatrovníka ve vztahu k **poskytování zdravotních služeb** jeho opatrovanci. Práva a povinnosti osoby omezené ve svéprávnosti a práva a povinnosti opatrovníka jsou upraveny v zákoně o zdravotních službách. Jelikož jde o problematiku složitou, omezím se na to, co by měl opatrovník směrem k opatrovanci minimálně činit během jeho hospitalizace. Opět by měl zjišťovat, jak opatrovanec nahlíží na svoji hospitalizaci, zda má zajištěny veškeré potřeby (hygienické potřeby, hotovost na nákup v kantýně atd.), jaká péče a proč je mu poskytována, jaký bude průběh hospitalizace, jaký je výhled do budoucna atd. Bez návštěv opatrovance, rozhovoru s ním a s ošetřujícím lékařem, těmto povinnostem nelze dostát.

C.2 Komunikace s matkou opatrovaného

Opatrovník by měl panu H. pomáhat udržovat a rozvíjet jeho přirozené vazby s matkou. Takováto podpora se pochopitelně neobejde bez konstruktivní spolupráce opatrovníka a matky opatrovaného. Této spolupráci by dle mého názoru nepřispělo, kdyby opatrovník na matku pana H. vyvíjel nátlak, aby péči o něj zajistila ona. Přestože tvrzení matky (výhrůžka, že její syn zůstane na ulici) nemám podložena žádným hmatatelným důkazem, takové jednání opatrovníka bych považovala za nevhodné.

D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah mi nezbyvá než konstatovat ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, že se veřejný opatrovník dopustil řady pochybení popsaných výše.

Veřejné opatrovnictví nelze řádně vykonávat bez osvojení si právní úpravy výkonu opatrovnictví, a to v občanském zákoníku i v dalších předpisech (zákon o sociálních službách, zákon o zdravotních službách), a pochopení základních principů a zásad výkonu opatrovnictví. Případná pochybení způsobená nedostatkem znalostí ovlivňují život opatrovaného. Někdy může mít pochybení opatrovníka dopady zásadní, a to jak v životě opatrovance, tak i pro opatrovníka samotného. Výkon veřejného opatrovnictví je výkonem přenesené působnosti, proto se na něj vztahuje zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Tyto souvislosti si opatrovníci někdy neuvědomují a přehlíží je i zákonodárce, který doposud dostatečně nevymezil práva a povinnosti opatrovníka ani nedal opatrovníkům bližší „návod“, jak veřejné opatrovnictví ve světle nové právní úpravy vykonávat. Přijetí právní úpravy opatrovnictví jsem doporučila v své souhrnné zprávě za rok 2014. Je totiž zřejmé, že menší obce, které opatrovnictví vykonávají, často nemají ani odborné ani personální kapacity k tomu, aby opatrovnictví kvalitně vykonávat mohly.

Pomoci by se veřejným opatrovníkům tedy mělo dostávat alespoň ze strany krajských úřadů prostřednictvím metodického vedení. Jsem si však vědoma toho, že aktivita krajských úřadů může být v tomto ohledu různá. Ani tyto skutečnosti však nemohou ospravedlnit nižší standard podpory, pomoci a ochrany opatrovaného.

Vzhledem k tomu, že obec X. vykonává veřejné opatrovnictví i v dalších případech, věřím, že tato zpráva pomůže k lepší orientaci v dané problematice a bude vnímána spíše jako souhrn rad a doporučení než jako zdrcující kritika.

Ze samotné zprávy je zřejmé, že jde o problematiku komplexní, zasahující do mnoha právních předpisů, ale i vyžadující znalosti a kompetence z jiných oborů než právo. Z tohoto důvodu se domnívám, že prvním krokem, který by měl starosta, jako opatrovník učinit, je kontaktovat Krajský úřad Olomouckého kraje a požádat o podporu a pomoc s celkovým uchopením veřejného opatrovnictví. Vypracovávání metodik, postupů apod. bez pochopení a osvojení si smyslu, poslání a úlohy veřejného opatrovníka, není dle mého názoru řešením.

Zprávu o šetření zasílám starostovi obce X. A. J. a žádám ho, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv