

Připomínky veřejné ochránkyně práv

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve zněních pozdějších předpisů, a zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)
(č. j. předkladatele 1036/2014-LO-SP)

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

1. K důvodové zprávě, bodu 12 (§ 971)

S navrhovaným textem důvodové zprávy k bodu 12 nesouhlasím, a to zejména v části hovořící o **legitimním důvodu pro ponechání dítěte v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc**: *„Legitimním důvodem pro ponechání dítěte v takovém zařízení může být například skutečnost, že dítě je na zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc již zvyklé, je v něm spokojené a nežádoucím přemístěním by mohly být narušeny jeho sociální vazby nebo jiné zájmy.“* Navrhuji změnit formulaci důvodové zprávy ve smyslu níže uvedeného textu.

Důvodová zpráva v závěru této části uvádí, že výše citovaný text koresponduje s Výkladovým stanoviskem č. 18 Expertní skupiny Komise pro aplikaci nové civilní legislativy při Ministerstvu spravedlnosti ze dne 14. 2. 2014. S tímto však nemohu souhlasit. Zmíněné výkladové stanovisko poukazuje na skutečnost, že soud bude moci s ohledem na zájem dítěte rozhodnout o svěření dítěte vyžadujícího okamžitou pomoc podle § 972 odst. 2 NOZ opětně do téhož zařízení, bude-li to ovšem v důležitém zájmu dítěte. Může se jednat např. o případy, kdy o dalších poměrech dítěte a jeho rodiny již rozhoduje soud v dosud neskončeném řízení, kdy je pro dítě hledáno náhradní rodinné prostředí, příp. kdy je patrné, že se dítě v dohledné době bude moci vrátit zpět do své původní rodiny.

Jsem toho názoru, že důvod, který příkladmo uvádí důvodová zpráva, je v nesouladu jak se záměrem zákonodárce, tak se zmíněným výkladovým stanoviskem expertní skupiny (viz výše). Legitimním důvodem, na základě kterého bude moci soud s ohledem na zájem dítěte opětně rozhodnout o jeho svěření do téhož zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, obecně nemůže být jen fakt, že si dítě v zařízení zvyklo a je tam spokojené. Toto zařízení je svou povahou zařízením krizovým, nikoliv dlouhodobým. Profesionální povinností jeho pracovníků je umět dítě informovat o této skutečnosti a připravit je na dočasnost pobytu. Dítě by tedy v tomto zařízení mělo pobývat jen nejnutnější dobu, resp. jen do doby než se podaří jeho situaci vyřešit – návratem do rodiny či jeho umístěním do jiné individuální péče. Vždy bude také nezbytné uspokojit všechny potřeby konkrétního dítěte včetně potřebné odborné terapeutické pomoci.

Další konkrétní připomínky k § 971 uvádím níže.

Tato připomínka je zásadní.

2. K čl. I, bodu 4 (§ 59) a § 3033

Jsem proti navrhované změně stávajícího § 59, která má za cíl prodloužit dobu, po kterou může soud omezit svéprávnost osoby, ze tří na pět let. Zároveň by se ze tří na pět let prodloužila lhůta, ve které musí soudy znovu rozhodnout v případech osob, které byly za předchozí právní úpravy, platné do konce roku 2013, zcela zbaveny způsobilosti k právním úkonům (§ 3033).

Tuto změnu považuji za krok zpět. Úprava v novém občanském zákoníku měla za cíl posílit právní postavení osob s duševní poruchou. Dosud nedoběhlo ani první tříleté období, aby bylo možné v praxi posoudit, zda je takto nastavená lhůta vyhovující či nikoliv.

Zároveň je zde skupina osob se soudním rozhodnutím o zbavení způsobilosti k právním úkonům, která čeká na nová rozhodnutí soudu o úpravě svéprávnosti. Aktuálně mohou pouze samostatně právně jednat v běžných záležitostech každodenního života (v souladu s § 64 občanského zákoníku). Nový občanský zákoník znemožnil předchozí praxi, kdy bylo možné osobu zcela zbavit způsobilosti k právním úkonům, což mělo zásadní dopady i do realizace základních lidských práv a svobod člověka. To, že tyto osoby mohou aktuálně samostatně jednat v rozsahu daném § 64, lze považovat pouze za provizorní řešení. Prodloužení doby trvání aktuálně ne zcela vyhovujícího stavu považuji za nepřijatelné.

Má-li být příčinou administrativní a finanční náročnost, tedy patrně přetíženost soudů či nedostatek soudních znalců, upozorňuji, že tyto překážky ekonomicko-technického rázu nemohou být v moderním právním státě založeném na úctě k základním právům a svobodám v žádném případě dostačujícím důvodem ke snížení úrovně ochrany práv osob s duševní poruchou. Spíše je třeba v souladu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením činit kroky posilující jejich postavení, ne opačně. V návrhu změny navíc zcela postrádám analýzu faktorů, které determinují schopnost člověka samostatně právně jednat, resp. analýzu jejich možného vývoje v čase (např. zda se v případě různých typů duševních poruch jedná o přechodný či trvalý zdravotní stav, zda jsou pro schopnost právně jednat významné i jiné faktory, jako je celková míra podpory, které se mohou v čase měnit vyvíjet apod.).

Tato připomínka je zásadní.

3. K čl. I, bodu 12 (§ 971 odst. 2)

Do ustanovení § 971 odst. 2 navrhuji za větu první vložit větu druhou, která zní: *„Je-li to v zájmu dítěte, může soud výjimečně, v odůvodněných případech, svěřit dítě do takového zařízení opakovaně.“*

Podle § 42 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, poskytují zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc ochranu a pomoc dítěti, které se ocitlo bez jakékoliv péče nebo jsou-li jeho život nebo příznivý vývoj vážně ohroženy anebo ocitlo-li se dítě bez péče přiměřené jeho věku, jde-li o dítě tělesně nebo duševně týrané nebo zneužívané anebo o dítě, které se ocitlo v prostředí nebo situaci, kdy jsou závažným způsobem ohrožena jeho základní

práva. Ochrana a pomoc takovému dítěti spočívá v uspokojování základních životních potřeb, včetně ubytování, v zajištění zdravotních služeb a v psychologické a jiné obdobné nutné péči.

Citované ustanovení akcentuje výjimečnost situace, v níž soud dítě do takového zařízení umísťuje. Je z něj zřejmé, že tento typ zařízení má sloužit ke krátkodobé, „krizové“ péči o dítě, nikoli k dlouhodobému pobytu dítěte v něm. Svěření dětí do péče zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc tak představuje samostatný právní institut odlišný od ústavní výchovy. Pro svěření dětí do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc musí být naplněny jiné předpoklady než u nařízení ústavní výchovy. Připomínám především kritérium dočasnosti (zpravidla je v řádu měsíců očekávaný návrat dětí do rodiny či jejich umístění do jiné individuální péče). Ustanovení § 971 odst. 2, věta první, proto stanovuje maximální délku pobytu dítěte v zařízení, a to v délce 6 měsíců, během níž je třeba situaci dítěte intenzivně řešit – pracovat na sanaci rodiny, aby se do ní dítě mohlo vrátit, nebo hledat jiné řešení, které bude v nejlepším zájmu dítěte.¹

Výjimečnost a odůvodněnost případů, v nichž bude soud rozhodovat o opakovaném svěření dítěte do zařízení vyžadující okamžitou pomoc, je třeba zdůraznit zejména z důvodu potřeby proaktivního přístupu dotčených subjektů vedoucího k (vy)řešení situace dítěte, potažmo jeho rodiny, v souladu s jeho nejlepším zájmem a v co možná nejkratší době. Nové rozhodnutí soudu o svěření dítěte do téhož zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc by tak nemělo být obvyklým rozhodnutím, ale mělo by přicházet do úvahy pouze v ojedinělých, výjimečných případech.

Tato připomínka je zásadní.

4. K čl. I, bodu 12 (§ 971 odst. 4)

Ustanovení § 971 odst. 4 občanského zákoníku od ledna 2014 změnilo praxi umísťování dětí s nařízenou ústavní výchovou do školských zařízení, kdy namísto diagnostických ústavů o umístění (a přemístění) dítěte do konkrétního zařízení rozhodují soudy.

¹ Tomu dobře odpovídá i § 42 odst. 5 zákona o sociálně-právní ochraně dětí: „Délka pobytu dítěte v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc může trvat nejdéle po dobu

a) 3 měsíců od jeho umístění do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc na základě žádosti zákonného zástupce dítěte; v případě opakované žádosti zákonného zástupce o umístění dítěte v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc může být dítě přijato do péče zařízení v délce dalších 3 měsíců jen s předchozím písemným souhlasem obecního úřadu obce s rozšířenou působností,

b) 6 měsíců, je-li dítě umístěno v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc na základě žádosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo na základě žádosti dítěte, jestliže s pobytem dítěte vyslovil souhlas rodič nebo jiná osoba odpovědná za výchovu dítěte; **výjimečně lze tuto dobu prodloužit v případě, že si rodiče nebo jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte prokazatelně upravují své poměry tak, aby mohli převzít dítě do osobní péče;** celková doba nepřetržitého pobytu dítěte v zařízení nesmí přesáhnout dobu 12 měsíců,

c) stanovenou v rozhodnutí soudu o výchovném opatření podle § 13a, kterým byl nařízen pobyt dítěte v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, nebo po dobu, po kterou trvá rozhodnutí soudu o svěření dítěte do péče zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc podle § 971 odst. 2 občanského zákoníku.“

Navrhuji vrátit se ke stavu, který platil do konce roku 2013, tedy kdy o umístění dítěte do konkrétního zařízení rozhodovaly diagnostické ústavy. Za tím účelem **navrhuji zrušit odst. 4 § 971 občanského zákoníku** a naopak navrátit § 5 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, do znění účinného do konce roku 2013. Toto ustanovení zákona o výkonu ústavní výchovy navrhuji rozšířit o pravidla týkající se umísťování do konkrétního zařízení, která jsou aktuálně obsažena v občanském zákoníku v § 971 odst. 4 (pravidlo, že dítě je umístěno co nejbližší bydlišti rodičů, a že je při výběru zařízení nutné přihlídnout k zájmům dítěte).

Důvodová zpráva k občanskému zákoníku tuto změnu nijak nevysvětluje. V praxi však způsobuje problémy, které představují zásahy do (základních) práv dětí.

Prvním důvodem, proč navrhuji návrat k předchozí úpravě, je **nezbytnost zajistit v některých případech odbornou diagnostiku dítěte** a jeho potřeb a umístit dítě do zařízení, které bude jeho potřebám odpovídat. Zákon o výkonu ústavní výchovy předpokládá, že dětský domov se školou a výchovný ústav poskytují péči dětem se závažnými poruchami chování (a dalším skupinám dětí). Co je závažná porucha chování by měly rozhodnout diagnostické ústavy a toto rozhodnutí odborně podložit. Soudy však nejsou povinny dítě do diagnostického ústavu za účelem provedení diagnostiky umístit. Mají pouze povinnost přihlídnout k zájmům dítěte a k vyjádření orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Zohlednění zájmů dítěte je však příliš vágně formulovaná povinnost na to, aby pod ní soudy hledaly potřebu provést odbornou diagnostiku. V praxi tak zhodnocení závažných poruch chování může záviset pouze na neodborném laickém odhadu pracovníka OSPOD či soudu.

Zařízení pro výkon ústavní výchovy se dále různým způsobem **specializují**. Soudy však specializaci v rámci jedné kategorie zařízení (dětský domov, dětský domov se školou, výchovný ústav) nejsou s to vnímat, neboť se jedná o záležitost odbornou, nikoli právní či vyjádřenou ve statutu zařízení, a ani nejsou povinny ji zohledňovat a přihlídnout k místním podmínkám. Může se tak stát, že dítě je umístěno do zařízení, které na ně není připravené co do odbornosti personálu či materiálními podmínkami (možnost ubytovat samostatně nezletilé dívky s jejich dětmi). Dítě s poruchou chování může být umístěno do běžného dětského domova, dítě s potřebou výchovně-léčebného režimu tuto péči nedostane. Rovněž soudy nepřihlízejí např. k tomu, zda je v místě zařízení dostatečná dostupnost pedopsychiatrické péče, pokud ji dítě potřebuje.

Dalším důvodem pro návrat k předchozímu stavu je **pomalé rozhodování soudů** nejen o umístění, ale i o přemístění dětí. Mám informace o tom, že minimálně 67 dětí, které v červnu 2014 dokončily základní školní docházku v dětských domovech se školou, nemohlo v září nastoupit na střední školu či odborné učiliště, protože soudy nestihly včas rozhodnout o přemístění z dětského domova se školou do výchovného ústavu, kde děti měly pokračovat ve vzdělávání. Stát zcela nepřijatelně zasáhl do práva na vzdělání všem těmto 67 dětem. Kvůli zahlcenosti soudů a pomalému rozhodování se rovněž děje to, že děti, které jsou soudem umístěny do diagnostického ústavu, zde zůstávají nepřiměřeně dlouho. Pobyt v diagnostickém ústavu má podle zákona o výkonu ústavní výchovy trvat zpravidla 8 týdnů, má jít o přechodnou fázi, tato lhůta je však často překračována, diagnostické

ústavy jsou proto přeplněny a nemají kapacitu přijímat další děti, které potřebují jejich péči.

Konečně je stávající praxe zcela nepraktická. Soudy nejsou povinny zohledňovat **kapacitu či naplněnost zařízení** a některé to opravdu nedělají. Zařízení není účastníkem řízení, nemá oficiální přístup k informacím, kolik dětí bude muset přijmout a kdy. Pokud se zařízením nekomunikují z vlastní iniciativy samy soudy, může nastat problém s přeplněností zařízení, což může mít výrazně negativní dopad zejména na děti se specifickými potřebami.

Podle mých zkušeností mají diagnostická centra nejvyšší odbornou kapacitu. I při jejich rozhodování by práva dětí byla ochráněna jak prostřednictvím opravných prostředků ve správním řízení, tak případně ve správním soudnictví.

Pro úplnost dodávám, že pokud je dítěti uložena ochranná výchova podle zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, rozhoduje o umístění do konkrétního zařízení nadále diagnostický ústav, nikoliv soud. Změna zavedená občanským zákoníkem k 1. 1. 2014 je tedy nekoncepční a není vůbec zjevné, jaký (racionální) důvod k ní zákonodárce měl.

Tato připomínka je zásadní.

5. K § 480 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku

Navrhuji toto ustanovení zrušit. Aktuálně platí, že: *„Bez souhlasu opatrovnické rady nesmí opatrovník rozhodnout o umístění opatrovance do **uzavřeného ústavu** nebo podobného zařízení v případě, kdy to zdravotní stav opatrovance **zjevně nevyžaduje**.“*

Ustanovení může činit značné výkladové obtíže. Obsahuje termín „uzavřený ústav“, který však nijak nevysvětluje. Jiné právní předpisy tento pojem neznají. Není tak vůbec zjevné, co je tím myšleno a na jaké situace by se mělo ustanovení § 480 odst. 1 písm. b) vztahovat.

Z pojmu „uzavřený ústav“ lze dovodit, že půjde o situace, kdy bude osoba omezena na osobní svobodě. Právo na osobní svobodu je základním lidským právem zaručeným nejen v Listině základních práv a svobod, ale i v čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Evropská úmluva). Aby byl zásah do osobní svobody v souladu s čl. 5 této Úmluvy, je třeba splnit celou řadu podmínek, jež ve své judikatuře pojmenovává Evropský soud pro lidská práva. Tyto podmínky však nemají odraz v dotčeném ustanovení občanského zákoníku, který fakticky dává opatrovnické radě oprávnění rozhodovat o omezení osobní svobody opatrovance, dokonce i v případě, kdy to jeho zdravotní stav *zjevně nevyžaduje*. Pokud by snad k umístění do jakéhokoliv zařízení, kde bude omezena osobní svoboda, došlo tímto postupem, snadno by mohlo dojít k porušení čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy.

Ustanovení zaprvé nijak nezohledňuje **případnou faktickou způsobilost opatrovance** vyhodnotit svoji situaci a nepřikládá žádnou relevanci jeho názoru, což je praxe, kterou již několikrát kritizoval Evropský soud pro lidská práva (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. března 2008, *Shtukaturov proti Rusku*

č. 44009/05, bod 108; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. ledna 2012, *Stanev proti Bulharsku*, č. 36760/06, bod 130).

Nevyhovuje ani požadavku na zákonnost rozhodnutí ve smyslu čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy, neb není vůbec zřejmé, na základě čeho bude opatrovnická rada rozhodovat, co bude důvodem pro její souhlas či nesouhlas. Opatrovnická rada není vázána požadavky na **nezbytnost** (viz *Stanev proti Bulharsku*, rozsudek citovaný výše, bod 143; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. dubna 2000, *Witold Litwa proti Polsku*, č. 26629/95, bod 78) ani **přiměřenost** zbavení osobní svobody. Její rozhodování není **předvídatelné**.

Aby mohlo být umístění osoby s duševní poruchou do zařízení, kde je omezena její osobní svoboda, v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. e) Evropské úmluvy, je dále třeba vždy splnit tři podmínky, tzv. Winterwerp kritéria. Zaprvé musí být spolehlivě prokázáno, že osoba trpí duševní poruchou, musí se jednat o skutečnou duševní poruchu, což musí být prokázáno na základě objektivního odborného lékařského posudku. Za druhé, **duševní porucha je takové povahy a stupně, že odůvodňuje nedobrovolné omezení osobní svobody**. Za třetí, oprávněnost pokračování detence závisí na trvání duševní poruchy. Tyto podmínky formuloval Evropský soud pro lidská práva a konstantně je ve svých rozhodnutích používá.² Je zjevné, že ustanovení § 480 odst. 1 písm. b) je v rozporu s druhou podmínkou, a tedy nemůže projít testem **zákonnosti** zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. e) Evropské úmluvy.

Není zřejmý **vztah tohoto ustanovení a zvláštních právních úprav pro případ nedobrovolného držení v zařízeních sociálních služeb a ve zdravotnických zařízeních**. Pro případ nedobrovolné hospitalizace ve zdravotnických zařízeních existuje zvláštní procesní právní úprava v zákoně č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních (§ 66 a násl.), zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách pak obsahuje úpravu povinností poskytovatele zdravotních služeb a důvody nedobrovolné hospitalizace. Zákon o zvláštních řízeních soudních rovněž v § 84 a následujících upravuje zvláštní soudní řízení o vyslovení nepřipustnosti držení v zařízení sociálních služeb. Související hmotněprávní úpravu aktuálně připravuje pracovní skupina zřízená Ministerstvem práce a sociálních věcí. Měla by být obsažena v zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Tato připomínka je zásadní.

6. K § 480 odst. 1 písm. c) občanského zákoníku

Navrhují toto ustanovení zpřesnit nebo zrušit. Podle něj aktuálně platí, že: „*Bez souhlasu opatrovnické rady nesmí opatrovník rozhodnout o c) zásazích do integrity opatrovance, nejedná-li se o zákroky bez závažných následků.*“

Ustanovení opět obsahuje pojmy, které činí **výkladové potíže**. Není zjevné, co je to zásah do integrity, ani co přesně je zákrok bez závažných následků.

² rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. listopadu 1981, *Winterwerp proti Nizozemí*, č. 6301/73 bod 39; *Shtukaturov proti Rusku*, rozsudek citovaný výše, bod 114; *Stanev proti Bulharsku*, rozsudek citovaný výše, bod 145; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. listopadu 2012, *Sýkora proti České republice*, č. 23419/07, bod 62; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. ledna 2013, *Mihailovs proti Lotyšsku*, č. 35939/10, bod 144 a další.

Zásah do integrity bude patrně spočívat v poskytnutí určité zdravotní služby. Není ale vyřešen **vztah ke speciálnímu zákonu, a sice zákonu o zdravotních službách**, který upravuje udělování souhlasů s poskytováním zdravotních služeb osobám s omezenou svéprávností v § 35 odst. 4. Obsahuje, mimo jiné, pravidlo, že poskytovatel zdravotních služeb má zjistit názor opatrovance na zamýšlený zdravotní úkon a přiměřeně ho zohlednit. Tuto povinnost však zákon neukládá opatrovnické radě.

Není nijak upraveno **informování členů opatrovnické rady o zdravotním stavu opatrovance**. Předpokládám, že aby opatrovnická rada mohla relevantně rozhodnout, potřebuje k tomu dostatek informací, mj. informace o zdravotním stavu. Informace o zdravotním stavu jsou však citlivé údaje a nakládání s nimi je podrobně řešeno v zákoně o zdravotních službách. Aktuálně se členové opatrovnické rady mohou tyto informace dozvědět, jen pokud s tím opatrovník vysloví souhlas. Je diskutabilní, zda opravdu mají být členové opatrovnické rady informováni o zdravotním stavu opatrovance a **v jakém rozsahu**. Není nijak řešena **mlčenlivost členů opatrovnické rady**. Opatrovnická rada nadto nemá pro své rozhodnutí stanovenou **žádnou lhůtu**. Rovněž upozorňuji, že opatrovanec sám má jen omezené možnosti, jak ovlivnit složení opatrovnické rady (postup podle § 477 odst. 2 občanského zákoníku).

Zásah do integrity může mít i povahu intimního úkonu. Vzniká otázka, zda by neměla být upřednostněna **ochrana soukromí opatrovance**. Proč by o těchto úkonech měla rozhodovat opatrovnická rada, kterou může tvořit neomezený počet osob a která nadto není vázána povinností mlčenlivosti?

Tato připomínka je zásadní.

Brno 8. prosince 2014

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv