



Zpráva o šetření

ve věci ustanovení opatrovníka ve správním řízení

Obrátila se na mě paní A., bytem xxx, nar. yyy (dále také „stěžovatelka“), se žádostí o pomoc, jelikož nesouhlasí s postupem Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky (dále jen „pojišťovna“ nebo „VZP ČR“).

Pojišťovna ji ustanovila do funkce opatrovníka osobě neznámého pobytu, kterou je její dospělý syn pan B. (dále také „opatrovanec“ nebo „plátce“).¹

A. Shrnutí závěrů

A.1 Přístup k údajům z informačního systému evidence obyvatel

Za účelem zjištění možného pobytu plátce a nalezení vhodné osoby k výkonu funkce opatrovníka **musí zdravotní pojišťovna využívat údaje** o plátcích v rozsahu podle zákona o veřejném zdravotním pojištění.² To mimo jiné znamená, že musí mít k dispozici údaje o rodinném stavu a datu jeho změny, popřípadě rodné číslo manžela, jeho jméno a příjmení a datum jeho narození.³

Zjistila jsem, že zdravotní pojišťovna nevyužívá údaje z informačního systému evidence obyvatel v rozsahu zákona o veřejném zdravotním pojištění. Proto z příbuzných osob nalezla pouze matku, nikoli manželku plátce.

Zdravotní pojišťovna **pochybila, když si nezřídila přístup do informačního systému evidence obyvatel v rozsahu zákona o veřejném zdravotním pojištění. Pokud by svoji zákonnou povinnost splnila, vyhledala by i další osoby z okruhu příbuzných osob.**

A.2 Ověření, zda se jedná o osobu neznámého pobytu

Zdravotní pojišťovna se vždy **musí pokusit zjistit místo pobytu** účastníka a doručit mu písemnosti na adresu jeho možného pobytu, která vyplývá z obsahu spisu či provedených šetření⁴ – např. dotazem na příbuzné osoby.

Zjistila jsem, že zdravotní pojišťovna nevyhledala všechny příbuzné osoby plátce, a nemohla tak dostatečně ověřit (ne)známost pobytu plátce jako podmínku pro ustanovení opatrovníka pro dané řízení.

1 V souladu s ustanovením § 32 odst. 2 písm. d) a odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

2 Podle ustanovení § 41 ve spojení s § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Povinnost vyplývá ze znění ustanovení § 41 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění: „Zdravotní pojišťovna využívá pro účely řízení podle § 53 (...)“.

3 Ustanovení § 41 odst. 2 písm. j) a k) zákona o veřejném zdravotním pojištění. Popřípadě také rodné číslo dítěte.

4 Viz nálezy Ústavního soudu ze dnů 24. května 2011, sp. zn. II. ÚS 817/11 (N 100/61 SbNU 519), a 7. srpna 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/2007 (N 124/46 SbNU 171), dostupné na <http://nalus.usoud.cz> nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 12. září 2008, čj. 5 Azs 41/2008-87, č. 2194/2008 Sb. NSS, a 21. dubna 2009, čj. 8 Azs 14/2009-74, č. 661/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz.



Zdravotní pojišťovna **dostatečně nezjišťovala a neověřila**, zda je **plátce osobou neznámého pobytu**.

B. Skutková zjištění

Pojišťovna zjistila, že plátce pojistného pan B. porušil povinnost platit pojistné na veřejné zdravotní pojištění a dále povinnost platit penále z prodlení s platbami pojistného.⁵ Plátce ukončil trvalý pobyt na území České republiky.⁶ Pojišťovně nebyl znám současný pobyt v cizině, proto nejprve doručovala na poslední známou adresu trvalého pobytu,⁷ ale písemnost se vrátila zpět z důvodu neznámého adresáta. Následně doručovala veřejnou vyhláškou.

Pojišťovna se rozhodla ustanovit plátci (jako účastníku řízení) procesního opatrovníka k hájení jeho práv ve správním řízení.⁸ Proto vyhledala z **agendového informačního systému evidence obyvatel** údaje **o rodinných příslušnících plátce**. Tímto postupem vyhledala pouze matku plátce (ročník narození 1939), kterou usnesením ustanovila opatrovníkem.⁹

Proti usnesení podala stěžovatelka odvolání.¹⁰ V něm uvádí, že jí ve výkonu opatrovnictví **brání závažné důvody** a její **zájmy a zájmy plátce si odporují**. Navrhuje doručovat plátci veřejnou vyhláškou. Uvádí, že se se synem nestýká a nejsou v kontaktu. Na adrese zzz, nikdy nebydlel. Domnívá se, že v evidenci obyvatel je i jeho **současná manželka, paní C.**, která bydlí v České republice. Dále uvedla, že se synem nechce mít nic společného.

Kromě podání odvolání (a tam uvedených skutečností) stěžovatelka v průběhu řízení nečinila za zastoupeného žádné úkony.

Rozhodčí orgán VZP ČR¹¹ odvolání zamítl a napadené usnesení potvrdil.¹² Poukázal na povinnost stěžovatelky přijmout funkci, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Stěžovatelkou uvedené důvody za závažné neshledal. Výslovně sděluje: „*Jiní rodinní příslušníci nejsou VZP ČR známí. Zmínka o „údajné“ manželce plátce v odvolání není*

5 Ustanovení § 10, § 15 a § 18 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

6 Od 19. října 2015 zřejmě dosud.

7 zzz.

8 Podle ustanovení § 53 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění se na toto rozhodování vztahují obecné předpisy o správním řízení.

9 Usnesení ze dne 14. prosince 2017, které doručila paní A. dne 9. března 2018. Vycházím přitom z přípisu pojišťovny ze dne 18. července 2018, který mi adresovala.

10 Podle razítka na odvolání ho přijala pojišťovna dne 20. března 2018.

11 Ten je složen z jednoho zástupce zdravotní pojišťovny, jednoho zástupce Ministerstva zdravotnictví, jednoho zástupce Ministerstva práce a sociálních věcí, jednoho zástupce Ministerstva financí, tří zástupců, které určí ze svých členů Správní rada zdravotní pojišťovny, a tří zástupců, které určí ze svých členů Dozorčí rada zdravotní pojišťovny. Viz ustanovení § 53 odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

12 Rozhodnutí ze dne 25. dubna 2018 bylo stěžovatelce doručeno dne 6. května 2018. Rozhodčí orgán pojišťovny je příslušný k rozhodování podle ustanovení § 53 odst. 1 – viz odst. 10.



dostatečná pro ověření existence této osoby z dostupných základních registrů a veřejných zdrojů.“

Pojišťovna nadto uvedla v usnesení o ustanovení opatrovníka nesprávné datum narození plátce. Tento nedostatek napravila až po zahájení mého šetření opravným usnesením.

V rámci mého šetření¹³ stěžovatelka dodatečně upřesnila důvody (týkající se zejména zdravotního stavu), které jí brání vykonávat funkci opatrovníka. Poté pojišťovna doporučila příslušné pobočce, aby ji opatrovníkem napříště neustanovila.

V rámci šetření této věci jsem se obrátila i na Ministerstvo vnitra, abych zjistila, v jakém rozsahu měla pojišťovna k dispozici údaje o plátcích. To mi sdělilo,¹⁴ že pojišťovna postupovala podle rozsahu určeného zákonem o pojistném na veřejné zdravotní pojištění. Tímto postupem však nemohla z agendového informačního systému evidence obyvatel vyhledat další související osoby plátce (kromě jeho matky). Nicméně zákon o veřejném zdravotním pojištění jí umožňuje využít širšího rozsahu údajů, čehož doposud nevyužívá.¹⁵ Přestože ji v loňském roce na tuto možnost upozornilo, doposud o širší rozsah nepožádala.

Pokud VZP ČR požádá o rozšíření vydávaných údajů podle zákona o veřejném zdravotním pojištění, budou jí poskytovány údaje o otci, matce, případně jiném zákonném zástupci, **manželovi/manželce i dětech plátce.**

C. Právní hodnocení

C.1 Přístup k údajům z informačního systému evidence obyvatel

Za účelem zjištění možného pobytu plátce a nalezení vhodné osoby k výkonu funkce opatrovníka musí zdravotní pojišťovna využívat údaje o plátcích v rozsahu podle zákona o veřejném zdravotním pojištění.¹⁶ Za tímto účelem musí mít k dispozici i údaje o rodinném stavu a datum jeho změny, popřípadě rodné číslo manžela, jeho jméno a příjmení a datum jeho narození.¹⁷

Z mého šetření vyplynulo, že zdravotní pojišťovna nevyužívá údaje z informačního systému evidence obyvatel v rozsahu zákona o veřejném zdravotním pojištění. Naopak se spokojila s užším rozsahem údajů podle zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění – což bylo příčinou i nesprávného postupu při zjišťování splnění podmínek pro ustanovení opatrovníka (z okruhu příbuzných osob vyhledala pouze matku paní A.).

13 Tj. až po právní moci opravného usnesení.

14 Přípisy ředitele odboru centrálních informačních systémů pana B. ze dnů 10. září 2018, 1. února 2019 a 4. února 2019.

15 Ustanovení § 41 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

16 Podle ustanovení § 41 ve spojení s § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Povinnost vyplývá ze znění ustanovení § 41 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění: „Zdravotní pojišťovna využívá pro účely řízení podle § 53 (...)“.

17 Ustanovení § 41 odst. 2 písm. j) a k) zákona o veřejném zdravotním pojištění. Popřípadě také rodné číslo dítěte [písm. l) § 41 odst. 2].



Přitom novela zákona o veřejném zdravotním pojištění, která umožnila pojišťovně využít údaje v širším rozsahu, nabyla účinnosti již v roce 2015.¹⁸

Zdravotní pojišťovna **pochybila, když si nezřídila přístup do informačního systému evidence obyvatel v rozsahu zákona o veřejném zdravotním pojištění. Pokud by svoji zákonnou povinnost splnila, vyhledala by i další osoby z okruhu příbuzných osob.**

C.2 Ověření, zda se jedná o osobu neznámého pobytu

Zdravotní pojišťovna se vždy musí pokusit zjistit místo pobytu účastníka a doručit mu písemnosti na adresu jeho možného pobytu, která vyplývá z obsahu spisu či provedených šetření¹⁹ – např. dotazem na příbuzné osoby.

Ustanovení opatrovníka je třeba chápat jako výjimečnou možnost k hájení práv opatrovance. Tomu musí vždy předcházet šetření, zda jsou pro to splněny podmínky a zda nelze použít jiné opatření. Před ustanovením opatrovníka z důvodu neznámého pobytu účastníka řízení je tak nezbytné vyčerpat všechny nabízející se možnosti za účelem zjištění místa pobytu. Musí být tedy postaveno najisto, že se účastníkovi prokazatelně nedaří doručovat a jeho pobyt je neznámý.

V takovém případě **ustanoví osobě neznámého pobytu vhodnou osobu pro výkon funkce opatrovníka.**²⁰

Zdravotní pojišťovnou ustanovená osoba je **povinna funkci opatrovníka přijmout**, pokud jí v tom **nebrání závažné důvody.**²¹

Domnívá-li se takto ustanovený opatrovník, že mu ve výkonu opatrovnictví brání závažné důvody, může podat proti usnesení odvolání spolu s uvedením těchto důvodů.²²

Současně nedbá-li opatrovník o ochranu práv nebo zájmů opatrovance, správní orgán **zruší usnesením předchozí ustanovení opatrovníka** a ustanoví opatrovníkem **někoho jiného.**²³

Osobu opatrovníka je třeba hledat především v okruhu osob blízkých osobě zastupované, resp. těch, jež jsou schopny skutečně reprezentovat zájmy účastníka.²⁴ **Kritérium vhodnosti** je třeba posuzovat nejen z hlediska vztahu opatrovníka a opatrovance, ale také z **hlediska schopností a možností opatrovníka** zastupovat opatrovance (za formální lze

18 Konkrétně 1. září 2015. Srov. zákon č. 200/2015 Sb.

19 Viz nálezy Ústavního soudu ze dnů 24. května 2011, sp. zn. II. ÚS 817/11 (N 100/61 SbNU 519), a 7. srpna 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/2007 (N 124/46 SbNU 171), dostupné na <http://nalus.usoud.cz> nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 12. září 2008, čj. 5 Azs 41/2008-87, č. 2194/2008 Sb. NSS, a 21. dubna 2009, čj. 8 Azs 14/2009-74, č. 661/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

20 Ustanovení § 32 odst. 2 písm. d) a odst. 4 správního řádu.

21 Ustanovení § 32 odst. 4 správního řádu.

22 Ustanovení § 32 odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 5 správního řádu.

23 Ustanovení § 32 odst. 7 správního řádu.

24 Nález Ústavního soudu ze dne 25. září 2002, sp. zn. I. ÚS 559/2000 (N 111/27 SbNU 233), dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.



považovat postup, kdy správní orgán ustanoví opatrovníkem nemocnou osobu vysokého věku nebo osobu v příbuzenském poměru k opatrovanci, která má místo skutečného pobytu ve velké vzdálenosti od bydliště opatrovance i od sídla správního orgánu, neboť lze předpokládat, že takový opatrovník nebude řádným způsobem hájit zájmy opatrovance, respektive řádný výkon funkce opatrovníka pro ni bude znamenat nepřiměřenou zátěž).²⁵

Ústavní soud ve svých rozhodnutích opakovaně uvádí, že právní názory vyslovené ve vztahu k **pravomoci soudu ustanovit opatrovníka účastníkovi řízení neznámého pobytu dopadají i na pravomoc správního orgánu**.²⁶

Z ustálené judikatury Ústavního soudu předně vyplývá, že zákonná úprava možnosti ustanovení opatrovníka pak **nemůže být používána jen z důvodu urychleného vyřízení věci**.²⁷ Povinnost ustanovit opatrovníka nepřítomnému účastníkovi souvisí s jeho právem na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod.²⁸

Institut opatrovnictví pak **nepředstavuje specifickou podobu doručování** – opatrovník se neustanovuje primárně za účelem přebírání písemností, ale k **zajištění ochrany práv účastníka řízení**; funkce opatrovníka slouží k tomu, aby opatrovník **hájl zájmy nepřítomného**, což představuje mj. studium spisu, podávání vyjádření a vedení celého sporu tak, jak by takovou povinnost byl nucen plnit smluvní zástupce.²⁹

Ústavní soud se také vyjádřil v tom smyslu, že s ustanovením opatrovníka souvisí i **odpovědnost** soudu (správního orgánu) za to, že opatrovník bude hájit práva a oprávněné zájmy účastníka řízení, a dále **povinnost zprostit opatrovníka jeho funkce**, pokud ji nevykonává fakticky vůbec, anebo zcela nedostatečně. Postup, kdy je ustanoven a tolerován nečinný opatrovník, je pak zcela **nepřípustným formalismem**, který ve svém důsledku zcela popírá právo nepřítomného účastníka na spravedlivé řízení.³⁰

Lze shrnout, že vhodnou osobou k výkonu opatrovnické funkce je především osoba, která (s ohledem na svůj vztah k osobě opatrovance) má **skutečný zájem na ochraně zájmů opatrovance ve správním řízení**³¹ a skýtá záruku řádné ochrany práv a oprávněných zájmů

25 Viz Závěr č. 18 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2005 – Ustanovení právnické osoby opatrovníkem podle § 32 odst. 4 správního řádu (veřejně přístupné na webových stránkách Ministerstva vnitra <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>).

26 Například náleží Ústavního soudu ze dne 7. srpna 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07 (N 124/46 SbNU 171), dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

27 Nález Ústavního soudu ze dne 7. prosince 1998 sp. zn. IV. ÚS 200/97, (N 149/12 SbNU 381), dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

28 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

29 Nález Ústavního soudu ze dne 7. srpna 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07 (N 124/46 SbNU 171); bod 15, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

30 Nález Ústavního soudu ze dne 31. března 2005, sp. zn. II. ÚS 629/04 (N 69/36 SbNU 731) dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

31 Nález Ústavního soudu ze dne 25. září 2002, sp. zn. I. ÚS 559/2000 (N 111/27 SbNU 233), dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.



opatrovance.³² **Odpovědnost** za to, že opatrovník bude řádně hájit práva a zájmy účastníka po celou dobu řízení, **má tedy i samotná zdravotní pojišťovna.**

Zjistila jsem, že pojišťovně nebyl znám současný pobyt účastníka v cizině, proto doručovala na jeho poslední známou adresu trvalého pobytu v České republice. Následně bez dalšího prověřování ustanovila opatrovníka z příbuzných opatrovance – matku paní A., jelikož se jí nepodařilo nalézt jiné osoby blízké. Paní A. přitom pojišťovně sdělila, že v evidenci obyvatel by měla být i jeho současná manželka, paní C., která bydlí v České republice.

Z uvedeného předně vyplývá, že pojišťovna musí nejprve důsledně zjišťovat **vhodný okruh osob, aby u nich mohla prověřit místo pobytu opatrovance.** Nepodaří-li se to ani na základě důsledného šetření, **musí zvažovat, která ze zjištěných osob je případně nejvhodnější k výkonu opatrovnictví.**

Zdravotní pojišťovna **pochybila tím, že dostatečně neověřila, zda je plátce osobou neznámého pobytu – například vůbec neoslovila další příbuzné osoby kromě matky paní A. Současně, pokud by měla postaveno najisto, že se jedná o osobu neznámého pobytu, měla vyhledat i jiné vhodné osoby k výkonu funkce opatrovníka než jen matku.**

Je zřejmé, že pojišťovna musí při svém postupu brát v úvahu také **vůli opatrovníka hájit zájmy opatrovance, jeho věk, schopnosti, možnosti a kontakt s opatrovancem.** Pojišťovna by měla zpozornět, pokud má informace o tom, že opatrovník **nehájí dostatečně zájmy opatrovance.** Určitá odpovědnost za řádný výkon opatrovnictví **vyplývá pro pojišťovnu** i z ustanovení § 32 odst. 7 správního řádu, a je tedy **odpovědná** jak za ustanovení, tak za „**udržování**“ **opatrovníka v jeho funkci.**³³ V dané situaci měla **zrušit předchozí ustanovení opatrovníka a ustanovit opatrovníkem jinou osobu.**

Ve svém důsledku pak nastala obdobná situace, **jako kdyby pojišťovna opatrovníka neustanovila v řízení vůbec.**

Jsem názoru, že tyto závěry pojišťovna musí promítnout do řízení a **zahájit přezkumné řízení, ve kterém zruší platební výměry** z důvodu nezákonnosti řízení předcházejícího jeho vydání.³⁴

32 Viz Závěr č. 18 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2005 - Ustanovení právnické osoby opatrovníkem podle § 32 odst. 4 správního řádu (veřejně přístupné na webových stránkách Ministerstva vnitra <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravniemu-radu.aspx>).

33 V dané souvislosti si dovolím citovat jeden z nálezců Ústavního soudu (sp. zn. 629/04, ze dne 31. března 2005): „Soud, který opatrovníka ustanovil, přitom zjevně nedostál všem povinnostem, které při jeho ustanovení a „udržování“ ve funkci měl. Jak bylo shora řečeno, byla funkce opatrovníka vytvořena proto, aby byly do důsledku hájeny zájmy nepřítomného účastníka řízení tak, jak by takovou povinnost plnil smluvní zástupce. Pokud má účastník řízení svého zvoleného zástupce, odpovídá za jeho volbu a za jeho konkrétní kroky v řízení tento účastník sám. Pokud však opatrovníka coby zástupce účastníka řízení ustanoví soud, odpovídá za to, že opatrovník bude hájit práva a oprávněné zájmy účastníka řízení. Má přitom povinnost zprostit opatrovníka jeho funkce, pokud zjistí, že opatrovník svoji funkci v řízení buďto nevykonává fakticky vůbec (jako v posuzovaném případě), anebo zcela nedostatečně. Postup, kdy je soudem ustanoven a poté tolerován zcela nečinný opatrovník, je totiž zcela nepřipustným formalismem, který ve svém důsledku zcela popírá právo nepřítomného účastníka na spravedlivé řízení.“

34 Podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu. Přípisem ze dne 18. července 2018 mi pracovnice VZP ČR sdělila, že platební výměry č. 4940014108 a č. 2840019083 nabyly právní moci dne 30. června 2018.



D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám předsedkyni Rozhodčího orgánu VZP ČR JUDr. Haně Hynkové a na vědomí také řediteli Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky Ing. Zdeňku Kabátkovi. Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 4. března 2019

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)