

Připomínky veřejné ochránkyně práv

k návrhu věcného záměru zákona o veřejném opatrovnictví, úpravě některých otázek souvisejících s podpůrnými opatřeními při narušení schopnosti zletilého právně jednat a o změně některých zákonů (opatrovnický zákon)

1) K části C), Návrh věcného řešení

V souvislosti s úpravou podpůrných opatření vůči osobám s narušenou schopností právně jednat upozorňuji na souvislost s institutem *zvláštního příjemce důchodů a dávek* z oblasti práva sociálního zabezpečení podle zvláštních právních předpisů (zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi; zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře; zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).

Institut zvláštního příjemce důchodů se často využívá právě u osob, které již nejsou schopné samy právně jednat. Stanovený zvláštní příjemce dávek (nebo důchodu) za osobu následně fakticky právně jedná, rozhoduje o určení příjmu osoby. K ustanovení zvláštního příjemce dochází rozhodnutím obecního úřadu, který by měl i následně kontrolovat použití dávek.

Doposud nejsou stanovena pravidla, podle jakých má obecní úřad vybírat zvláštního příjemce, ani nejsou zákonná pravidla, podle kterých by měl zvláštní příjemce postupovat při nakládání s příjmem osoby. V § 118 odst. 4 zákona č. 582/1991 Sb. je pouze stanoveno, že zákonný zástupce, opatrovník a zvláštní příjemce jsou povinni dávku použít pouze ve prospěch oprávněného a osob, které je oprávněný povinen vyživovat. Dále je stanoveno, že zvláštní příjemce ustanovený oprávněnému, který nemůže výplatu přijímat, používá dávku podle pokynů oprávněného.

Doporučuji v této souvislosti přehodnotit koncepci institutu zvláštního příjemce dávek a možné propojení s podpůrnými opatřeními podle občanského zákoníku. V případě určení zvláštního příjemce dávek se fakticky jedná o větší zásah do práv osoby než u nápomoci při rozhodování. Není důvod, proč na zvláštního příjemce nevztáhnout například základní zásady výkonu opatrovnictví. Je důležité více upravit podmínky výkonu zvláštního příjemce, stanovit mu práva a povinnosti, nastavit systém odpovědnosti těchto osob a potenciálně rozšířit možnost kontroly (povinnost úřadu, který příjemce ustanovil, neignorovat například informace o nečinnosti či zneužití postavení zvláštního příjemce či povinnost sociálních pracovníků se tématem zabývat).

Proto navrhuji explicitně do návrhu uvést tyto předpisy jako vhodné k novelizaci v souvislosti s přijetím zákona o opatrovnictví.

Tato připomínka je zásadní.

2) K části C), Návrh věcného řešení

Dále navrhuji novelizovat zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, totiž doplnit informační systém evidence obyvatel [§ 3 odst. 3 písm. i)] o rozsah omezení svéprávnosti. Konkrétně to navrhuji z praktických důvodů s ohledem na realizaci volebního práva, jak je aktuálně jeho výkon nastaven volebními zákony. Předpokladem výkonu volebního práva u osob s omezenou svéprávností je, že v informačním systému evidence obyvatel bude uvedeno, zda je dotčený omezen i ve svéprávnosti k výkonu volebního práva (voličské seznamy obsahují jen obecný údaj o omezení svéprávnosti, nikoli o jejím rozsahu; to představuje zárodek budoucích problémů při volbách).

Omezení výkonu volebního práva u osob s omezenou svéprávností je samostatný problém realizace politických práv osob s postižením a bylo by vhodné v souvislosti s prací na zákoně o opatrovnictví jej otevřít a komplexně vyřešit.¹

Tato připomínka je zásadní.

3) K části C), Návrh věcného řešení

Předkladatel návrhu doporučuje novelizovat zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů tak, aby se omezilo právo opatrovníka nahlížet do zdravotnické dokumentace opatrovaného, aby měl přístup pouze do té části dokumentace, která se týká aktuálního zákroku.

S takovým omezením nesouhlasím. Chápu zájem na naplňování práva na soukromí opatrovaných osob, ale zároveň v této oblasti identifikuji i velkou potřebu komplexního hájení jejich zájmu a i ochrany před případným špatným zacházením ze strany poskytovatelů služeb a pochybením úřadů. Upozorňuji, že takové omezení přístupu ke zdravotnické dokumentaci výrazně zkomplikuje a v některých případech snad i znemožní naplňování povinnosti opatrovníka podle § 466 občanského zákoníku, který stanoví, že opatrovník má dbát o zdravotní stav opatrované osoby a dbát o naplňování jejich práv a chránit její zájmy.

Nahlížení do zdravotnické dokumentace totiž není potřebné pouze v souvislosti s poskytnutím souhlasu se zákrokem nebo hospitalizací. Často je potřeba nahlížet do zdravotnické dokumentace i při hájení jiných zájmů opatrované osoby, například pro odpovědné rozhodování ohledně podání stížností na poskytování zdravotní péče (u poskytovatele zdravotních i sociálních služeb), při hodnocení přiznání invalidního důchodu apod. Není jasné, jaký by byl přístup ke zdravotnické dokumentaci v těchto případech. Bylo by velmi komplikované ohraničovat možnost nahlížení do zdravotnické dokumentace a existuje potenciální riziko, že zdravotnický personál nevybere všechny relevantní části dokumentace (protože zejména v případě stížností existuje možný střet zájmů).

¹ Otázkou volebního práva osob s postižením se zabýval i Výbor OSN pro lidská práva ve svých závěrečných doporučeních ke třetí pravidelné zprávě 2013 pro Českou republiku z července 2013. Článek 12 Doporučení uvádí, že stát má zajistit, aby osoby s mentálním, duševním či psychosociálním postižením nebyly diskriminované tím, že jim je odepíráno volební právo z nepřiměřených důvodů nebo na základě důvodů, které nemají rozumný a objektivní vztah k jejich schopnostem volit, a to s přihlédnutím k článku 25. Paktu. Výbor OSN pro lidská práva. Závěrečná doporučení k třetí pravidelné zprávě vůči České republice [online] [cit. 30. 6. 2014]. Dostupné z: http://www.ccprcentre.org/doc/2013/06/CCPR-C-CZE-CO-3_en.doc.

I v případě souhlasu se zákrokem bude velmi těžké určovat, které faktory mají vliv na aktuální zákrok a jsou relevantní pro poskytnutí informovaného souhlasu.

Potenciální porušení práv ze strany opatrovníka by proto bylo vhodnější ošetřit mechanismem odpovědnosti.

Tato připomínka je zásadní.

4) K části C), bodu 1. Základní ustanovení

Ačkoli lze z ustanovení občanského zákoníku (§ 466 a násl.) i Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením dovodit základní zásady výkonu opatrovnictví, souhlasím s užitečností a vhodností jejich vyjádření ve speciálním zákoně. Navrhovaný výčet doporučuji již ve stadiu věcného záměru rozšířit tak, aby vyjadřoval především právě obsah mezinárodních závazků České republiky (článek 12 Úmluvy). V tomto smyslu postrádám v předkládaném výčtu níže uvedené body a žádám jejich doplnění:

- maximální respekt k vůli a preferencím opatrované osoby,
- nepřípustnost konfliktu zájmů a nežádoucího ovlivňování,
- přiměřenost opatření a vazba na současnou situaci osoby,
- podpora života opatrované osoby v přirozeném sociálním prostředí,
- podpora principu normality v uspořádání životních poměrů opatrovaného,
- při určení osoby vykonávající funkci opatrovníka je vůle opatrovaného brána v potaz,
- existence vztahu důvěry opatrovance k opatrovníkovi jako předpoklad realizace účelu zastoupení.

Tato připomínka je zásadní.

5) K části C), bodu 2. Opatrovník

Návrh mezi předpoklady pro výkon funkce veřejného opatrovníka uvádí i poněkud vágní pojem „osobní vlastnosti, které dávají předpoklad pro to, že opatrovnictví může vykonávat“. S ohledem na poměrně konkrétní myšlenky vyjádřené v nedávné judikatuře Ústavního soudu (nález III. ÚS 3333/11 ze dne 26. září 2013) navrhuji v této souvislosti konkretizovat požadavek tak, že nedošlo k nezhojitelnému narušení vztahu důvěry opatrovance k úředníkovi vykonávajícímu opatrovnictví.

Tato připomínka je zásadní.

6) K části C), bodu 4. Práva a povinnosti

Domnívám se, že by návrhu prospělo odstranit některé nepřesnosti textu:

- Doprovod opatrovaného k lékaři není vhodné uvádět jako příklad špatného chápání obsahu povinností opatrovníka; kde je poskytnutí zdravotních služeb spojeno s úkonem poskytnutí souhlasu, je zástupce pacienta nezbytný. (Byť připouštím, že jsou dosud značné rezervy stran právní praxe lékařů i opatrovníků.)

- Kde návrh hovoří v konkrétnostech o spolupráci opatrovníka s jinými subjekty, postrádám výslovnou zmínku právě o poskytovateli sociálních a zdravotních služeb (zmíněn je pouze sociální pracovník).

A dále, jestliže text předznamenává podrobnější úpravu jednotlivých aspektů výkonu funkce veřejného opatrovníka, navrhuji explicitně zmínit, že zákon upraví postup stran umístění opatrovaného do pobytového zařízení sociálních služeb. Jedná se o moment častých střetů zájmu a porušení práv opatrovaných.

Tato připomínka je doporučující.

7) K části C), bodu 4. Práva a povinnosti

K výčtu toho, o čem opatrovník není oprávněn rozhodovat, podotýkám, že občanský zákoník jako povinnost opatrovníka stanoví „starat se o naplnění opatrovancových práv a chránit jeho zájmy“ a dbát, aby „způsob opatrovancova života nebyl v rozporu s jeho schopnostmi...“. Formálně jde o právní jednání, nicméně s tím souvisí rozsáhlá činnost spojená s tím, že se opatrovník setkává s opatrovaným, zajímá se o jeho poměry (pracuje s dokumentací, komunikuje navenek) a spolu s opatrovaným činí rozhodnutí, jakým způsobem budou uspořádány jeho záležitosti; až na základě toho dochází k činění konkrétních právních kroků. (Přitom se nejedná o sociální práci v tom rozsahu, který nemá být spojován s opatrovnictvím, a která je agendou obecních úřadů obcí s rozšířenou působností.) Je sice správné uvést, že opatrovník není oprávněn rozhodovat o tom, zda bude opatrovanec pracovat, a o jeho dalším vzdělávání či způsobu života. Svou (ne)aktivitou však opatrovník zásadním způsobem umožňuje nebo znemožňuje rozvinutí schopností opatrovaného a uspořádání jeho života podle principu normality.

Navrhuji proto rozlišit body, kde opatrovník nemá žádné oprávnění (s kým se opatrovaný stýká, jak vyjadřuje svou osobnost, jak disponuje svým „kapesným“ apod.), a body, kde není oprávněn rozhodovat sám, na základě svého uvážení. Dále navrhuji mezi oblastmi, kde nemá opatrovník žádné oprávnění, doplnit otázku volného pohybu (vycházky).

Tato připomínka je doporučující.

8) K části C), bodu 6. Kontrola a odpovědnost opatrovníka

K otázce podoby kontroly výkonu opatrovnictví podotýkám, že rozvinutí kontroly skrze krajské úřady je jednoznačně krokem k posílení ochrany opatrovaných. Do systému je však třeba zakomponovat takové prvky k zavedení přijatelnosti neformálních podání, aby ani pro opatrovance nebyl problém nahlásit například možný konflikt s opatrovníkem, stížnost, zneužití atd. Požaduji, aby rozvinutí nějakého stížnostního mechanismu bylo v návrhu předznamenáno.

Tato připomínka je zásadní.

9) K části C), bodu 6. Kontrola a odpovědnost opatrovníka

Kontrola krajských úřadů se bez dalšího vztahuje pouze na veřejné opatrovníky. Rovněž v případě výkonu podpůrných opatření soukromými osobami je potřeba stanovit efektivní způsob kontroly. Bohužel, ostatní kontrolní mechanismy, které

návrh zmiňuje, netřeba přeceňovat: efekt opatrovnických rad je dosud neznámý a stávající systém soudní kontroly není dostatečně účinný. Soudy nemají kapacitu pro efektivní výkon kontroly nad rámcem schvalování zákonem určených úkonů opatrovníka. Proto navrhuji prvky kontroly ještě doplnit.

Navrhuji v zákoně podrobněji pojednat o obsahu zpráv o činnosti opatrovníka, respektive stanovit povinnost vedení určité minimální dokumentace o výkonu opatrovnictví, jež by dopadala i na soukromé opatrovníky.

Dále navrhuji definovat oprávnění sociálních pracovníků ve vztahu ke zjišťování poměrů, v jakých opatrovaný žije (doposud v § 93a zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, s podmínkou souhlasu osoby), a práv a povinností při provádění místních šetření na základě dožadání soudu a podávání podnětů soudu.

Tato připomínka je zásadní.

10) K části C), bodu 6. Kontrola a odpovědnost opatrovníka

Rozhodování ve věcech opatrovaných osob bývá často komplikované a je nutno zvažovat právní, finanční a jiné aspekty. Opatrovník (hlavně soukromý, ale i veřejný) potřebuje pro odpovědné rozhodování často odbornou podporu. Výkon podpůrných opatření soukromou osobou není nijak finančně ohodnocen a v případě, že se jedná o opatrovanou osobu s nižším příjmem, nebude možné z jejich prostředků zaplatit odbornou (právní) pomoc.

Stát se musí starat o kvalitní výkon podpůrných opatření, a proto by měl zabezpečovat i pro soukromé osoby vykonávající podpůrná opatření možnost dobrovolného metodického vedení a zázemí podpůrných služeb (možnost účasti na bezplatném vzdělávání v této oblasti, bezplatné právní a sociální poradenství v záležitostech podporované osoby atp.). Tyto služby by měl zabezpečovat krajský úřad, který bude mít na starost i kontrolu a vedení veřejných opatrovníků.

Tato připomínka je zásadní.

V Brně dne 30. června 2014

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