

Zpráva o šetření

**ve věci postupu Úřadu městské části Praha 11
jako veřejného opatrovníka Bc. Jaroslava Červenky,
t. č. Lázně Letiny s. r. o., Pavilon Vltava, 336 01 Letiny 70**

Umístění osoby do domova se zvláštním režimem, kde jsou uplatňována režimová pravidla zasahující do ústavně zaručených práv, konkrétně do práva na osobní svobodu garantovaného čl. 8 odst. 1 Listiny a čl. 5 odst. 1 Úmluvy musí být schváleno soudem.

Pokud osoba zbavená způsobilosti k právním úkonům, nebo ve způsobilosti k právním úkonům v tomto ohledu omezená, vyjádří v průběhu pobytu nesouhlas se svým umístěním v zařízení a tuto osobu není možné ze zařízení propustit, je třeba iniciovat řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče podle ustanovení § 191a a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu.

A - Předmět podnětu

Dopisem doručeným dne 29. dubna 2011 se na mě obrátil Bc. Jaroslav Červenka, bytem xxxx, zbavený způsobilosti k právním úkonům (dále také „stěžovatel“), t. č. pobývajícím v zařízení Lázně Letiny, s. r. o., s adresou provozování Letiny 70, 336 01 Blovice, poskytujícím sociální službu domov se zvláštním režimem podle ustanovení § 50 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále také „poskytovatel“), a to na základě smlouvy o poskytnutí této sociální služby ze dne 7. února 2011 uzavřené mezi poskytovatelem a veřejným opatrovníkem stěžovatele Úřadem městské části Praha 11, zastoupeným Bc. Zdeňkou Jebavou. Hlavním předmětem podnětu stěžovatele je, že s pobytem v zařízení poskytovatele nesouhlasí a domáhá se „propuštění“.

B - Průběh šetření a skutkový stav

Dopisem ze dne 2. června t. r. jsem se obrátil na starostu Úřadu městské části Praha 11 s dotazem na okolnosti případu stěžovatele. Ze strany veřejného opatrovníka mi bylo zasláno vyjádření a kopie ze spisové dokumentace stěžovatele, obsahující souhrn dosavadní spolupráce mezi stěžovatelem a opatrovníkem, kopie smlouvy o poskytnutí sociální služby, dva přípisy opatrovníka Obvodnímu soudu pro Prahu 4 (datované dny 7. 2. 2011 a 14. 3. 2011), kopie vyřízení stížnosti stěžovatele (datované dnem 21. 2. 2011), znalecký posudek o duševním stavu stěžovatele ze dne 5. 1. 2010, nedatovaná stížnost sousedů stěžovatele a odpověď na ni ze dne 25. 1. 2011 a další dokumenty týkající se příjmů stěžovatele a nákladů

spojených se správou jeho majetku. K osobě stěžovatele bylo z uvedených materiálů zjištěno následující:

- Stěžovatel je 55letý invalidní důchodce, původně středoškolský učitel.
- Podle znaleckého posudku k duševnímu stavu stěžovatele ze dne 5. ledna 2010 byl u stěžovatele zjištěn chronický alkoholismus v terminální fázi s naprostou ztrátou kontroly v pití a úplnou nekritičností ke svému onemocnění a dále těžká a nevratná poškození tělesného zdravotního stavu, na nichž se plně či zčásti podílel abusus alkoholu, a závažné osobnostní změny dané smíšenou encefalopatií alkoholní a vaskulární etiologie s objektivně zjištěnou následnou atrofií mozku.
- Ze zprávy opatrovníka soudu vyplývá, že stěžovatel byl rok hospitalizovaný v Psychiatrické léčebně Bohnice a po propuštění mu bylo do jeho bytu zajištěno dovážení obědů. Stěžovatel pravidelně docházel na odbor sociálních věcí a zdravotnictví Úřadu městské části Praha 11 pro peníze, které však většinou utrácel za alkohol. Na své onemocnění nemá žádný náhled. Dále jsou popsány obtížné situace vyplývající z obtěžujícího jednání stěžovatele vůči příbuzným a třetím osobám.
- Ve spisu je založena kopie nedatované stížnosti obyvatel domu, kde stěžovatel žil před umístěním do zařízení poskytovatele, z níž vyplývá, že stěžovatel ostatní obyvatele dlouho do noci obtěžuje hlukem, zápachem vycházejícím jak od jeho osoby, tak z jeho bytu a opakovaně působí škodu na majetku dalších osob (vytopení bytu, vylepování cedulí). Na stížnost bylo veřejným opatrovníkem odpovězeno dopisem ze dne 25. 1. 2011, ze kterého vyplývá, že opatrovník usiluje o umístění do pobytového zařízení sociálních služeb, prozatím však není volná kapacita.
- Dne 7. 2. 2011 byl stěžovatel za účasti opatrovníka a pravděpodobně i na žádost příbuzných stěžovatele převezen do zařízení poskytovatele. Do té doby stěžovatel bydlel ve vlastním bytě, s penězi však hospodařil veřejný opatrovník.

Dne 10. 8. 2011 navštívili pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv (dále také „pracovníci Kanceláře“) stěžovatele v Mulačově nemocnici v Plzni, kde byl krátkodobě hospitalizován po plánované operaci, a krátce s ním pohovořili o jeho situaci. Protože pracovníci Kanceláře chtěli navštívit stěžovatele původně v zařízení Lázně Letiny, s. r. o., a byli i zde, neměli ponětí o prodloužení plánované hospitalizace, prohlédli si krátce i zařízení a pohovořili se zaměstnanci a managementem zařízení. Na místě bylo zjištěno, že stěžovatel byl do zařízení umístěn dne 7. 2. 2011, přičemž opatrovnice kontaktovala poskytovatele poprvé v souvislosti se stěžovatelem zhruba v polovině ledna 2011 (přesné datum nebylo postaveno najisto). Podle managementu zařízení se u poskytovatele nepoužívají opatření omezující pohyb ve smyslu ustanovení § 89 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o sociálních službách“). V případě nestandardního agilního jednání klientů se podle sdělení pracovníků zařízení situace řeší přivoláním zdravotnické záchranné služby a transportem do zdravotnického zařízení. Dále bylo pracovníkům Kanceláře sděleno, že stěžovatel nemá samostatné vycházky, neboť s tím nesouhlasí opatrovník, a nedoporučil je ani ošetřující lékař-psychiatr. Stěžovatel chodí na vycházky pouze v doprovodu personálu společně s dalšími uživateli služby. Stěžovateli byla dále zavedena psychiatrická medikace, a to jak pravidelná, tak pro případ „neklidu“ (kopie lékařské zprávy ze dne 21. 2. 2011). Zdá se však, že tato medikace „pro případ neklidu“ nebyla stěžovateli doposud podána. K dotazu

na medikaci obecně stěžovatel uvedl, že před nástupem do zařízení medikaci neužíval. Na dotaz, co by se stalo v případě, kdy by odmítl medikaci užívat, sdělil, že se na to jednou zeptal ošetřovatele, a ten mu řekl, že v tom případě by mu byla medikace aplikována injekčně. Z toho důvodu stěžovatel medikaci neodmíтал. Pouze jednou prý vyjádřil přání neužívat konkrétní lék, a z toho důvodu mu lékař zařízení předepsal jiný, který předtím také neužíval.

V zařízení poskytovatele je stěžovatel umístěn na základě právního úkonu, při kterém jej zastoupil opatrovník. Ve stejný den, kdy proběhlo umístění stěžovatele do zařízení (7. 2. 2011), opatrovník uvědomil Obvodní soud pro Prahu 4 dopisem doručeným do podatelny soudu dne 10. 2. 2011 o tom, že stěžovatel zbavený způsobilosti k právním úkonům byl umístěn do zařízení poskytovatele.

C - Skutková zjištění a právní hodnocení

Podstatou stížnosti stěžovatele je jeho nesouhlas s umístěním do pobytového zařízení sociálních služeb poskytujícího sociální službu domov se zvláštním režimem a moje šetření bude zaměřeno na právní povahu umístění stěžovatele do zařízení poskytovatele; nebudu řešit jeho důvodnost, či nedůvodnost.¹

Při hodnocení situace vycházím z následujících ustanovení obecně závazných právních předpisů a přímo závazných mezinárodních smluv.

Podle čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., dále také „Úmluva“) zaručující právo na svobodu a osobní bezpečnost platí, že:

5.1. Každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem:

a) zákonné uvěznění po odsouzení příslušným soudem;

b)

..

e) zákonné držení osob, aby se zabránilo šíření nakažlivé nemoci, nebo osob duševně nemocných, alkoholiků, narkomanů nebo tuláků;

5.4. Každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.

5.5. Každý, kdo byl obětí zatčení nebo zadržení v rozporu s ustanoveními tohoto článku, má nárok na odškodnění.

Podle čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament České republiky souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

¹ Zde je rovněž třeba uvést, že v rámci individuálního stížnostního mechanismu podle ustanovení § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, je z mojí působnosti vyloučen poskytovatel sociálních služeb jako právnická osoba soukromého práva, a nepřísluší mi tedy na tomto místě hodnotit samotný postup uzavírání soukromoprávní smlouvy.

Podle čl. 8 Listiny základních práv a svobod České republiky, vyhlášené pod č. 2/1993 Sb. (dále také „Listina“), platí, že:

Čl. 8 odst. 1 – Osobní svoboda je zaručena.

Čl. 8 odst. 2 – Nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Nikdo nesmí být zbaven svobody pouze pro neschopnost dostát smluvnímu závazku.

Čl. 8 odst. 6 – Zákon stanoví, ve kterých případech může být osoba převzata nebo držena v ústavní zdravotnické péči bez svého souhlasu. Takové opatření musí být do 24 hodin oznámeno soudu, který o tomto umístění rozhodne do 7 dnů.

Podle ustanovení § 26 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, *pokud nejsou fyzické osoby k právním úkonům způsobilé, jednájí za ně jejich zákonní zástupci.* Podle ustanovení § 28 téhož zákona - *jestliže zákonní zástupci jsou povinni též spravovat majetek těch, které zastupují, a nejde-li o běžnou záležitost, je k nakládání s majetkem třeba schválení soudu.*

Podle ustanovení § 50 odst. 1 zákona o sociálních službách se v domovech se zvláštním režimem poskytují pobytové služby osobám, které mají sníženou soběstačnost z důvodu chronického duševního onemocnění nebo závislosti na návykových látkách, a osobám se stařeckou, Alzheimerovou demencí a ostatními typy demencí, které mají sníženou soběstačnost z důvodu těchto onemocnění, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby. Režim v těchto zařízeních při poskytování sociálních služeb je přizpůsoben specifickým potřebám těchto osob.

Dále uvádím, že Ústavní soud České republiky ve svém usnesení II. 995/07 konstatoval, že obec jako veřejný opatrovník opatrovnickou funkci vykonává jako „organizační součást“ státu, nikoliv jako korporace nadaná územní samosprávou“, tedy že výkon opatrovnické funkce má být považován za výkon přenesené, nikoliv samostatné působnosti obce.

C.1 - Schválení právního úkonu soudem

Z právního hlediska hodnotím situaci následovně. Veřejný opatrovník se, dle mého názoru, v tomto případě dopustil pochybení, když „umístil“ stěžovatele do zařízení poskytovatele, aniž by takový úkon byl předem schválen opatrovnickým soudem.

Umístění osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům do pobytového zařízení sociálních služeb, kde jsou uplatňována režimová pravidla zasahující do ústavně zaručených práv, konkrétně práva na osobní svobodu garantovaného čl. 8 odst. 1 Listiny a čl. 5 odst. 1 Úmluvy, je nikoliv běžným právním úkonem ve smyslu ustanovení § 28 občanského zákoníku, který ke své platnosti potřebuje schválení soudu. Dané ustanovení občanského zákoníku sice *explicis verbis* pojednává o nakládání s majetkovými právy, je nicméně analogicky použitelné i při nakládání s jinými než majetkovými právy (srov. např. Jiří Švestka, Jiří Spáčil, Marta Škárová, Milan Hulmák a kolektiv Občanský zákoník I, II, 2. vydání, 2009, s. 297–298), a to podle „hodnoty“ práva, resp. svobody, které se úkon dotýká. Právo na osobní svobodu, podle mého názoru, svou vahou přebíjí práva řazená

mezi majetková (srov. pořadí jednotlivých práv v Listině a Úmluvě, kde je právo na osobní svobodu řazeno před práva majetková).

Z ustanovení § 193 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „OSŘ“), vyplývá, že ustanovení § 176 až § 179 a § 180 odst. 1, pokud se vztahují na poručenství nad nezletilým, platí obdobně i pro řízení opatrovnické. Z komentáře k ustanovení § 193 odst. 3 OSŘ vyplývá, že *péče, která musí být soudem věnována především osobám zbaveným způsobilosti k právním úkonům, má mnoho společného s péčí soudu o nezletilé. Proto zákon i v rámci úpravy opatrovnického řízení odkazuje na úpravu, která se týká péče soudu o nezletilé. K dohledu soudu nad opatrovníkem, ke zprávám o činnosti a k závěrečnému účtu srov. komentář k ustanovení § 180. Uplatní se především ustanovení § 177 odst. 2 o přenesení příslušnosti, ustanovení § 178 o dozoru nad zájmy opatrovance, ustanovení § 179 o schvalování úkonů, ustanovení § 180 odst. 1 o slibu opatrovníka apod.* (Ljubomír Drápal, Jaroslav Bureš, Občanský soudní řád I, II, 1. vydání, 2009, s. 1434 a násl.). Z praxe je mi přitom známo, že některé soudy v případě osob zbavených způsobilosti k právním úkonům požadují předložit smlouvy o poskytování pobytových sociálních služeb ke schválení. Bez schválení soudem se tedy jedná o právní úkon neplatný.

Otázkou zůstává, kdy by mělo ke schválení právního úkonu dojít. Je skutečností, že k dané problematice je publikovaná judikatura i literatura naprosto nedostatečná, z komentáře k Občanskému soudnímu řádu však vyplývá, že soud schvaluje úkony, které byly již učiněny a jsou soudu ke schválení předloženy (srov. např. výše citovaný komentář Občanský soudní řád I, II, 1. vydání, 2009, s. 1337–1340). Platnost těchto právních úkonů je tak de facto podmíněna pozdějším schválením soudu. Pokud soud právní úkon neschválí, jedná se o právní úkon od počátku neplatný. U některých faktických úkonů by však pozdější „neschválení“ ze strany soudu nemohlo vést k efektivní reparaci a je zřejmé, že vyžadují schválení ze strany soudu před provedením samotného úkonu (typicky u úkonů zasahujících do tělesné integrity, např. u nikoliv běžných závažných lékařských zákroků), na základě včas podaného návrhu.

Takového charakteru, tedy vyžadující „schválení předem“, pak jsou, podle mého názoru, i právní úkony související s umístěním opatrovance, který umístění „odmítá“, do zařízení sociálních služeb, pokud je ke schválení právního úkonu dostatečný časový prostor. Jak již jsem uvedl výše, při umístění do pobytových zařízení sociálních služeb s určitým režimem, stejně jako např. v případě určitého typu hospitalizace, totiž opatrovník uzavřením závazkového vztahu nezasahuje pouze do práva vlastnit majetek, garantovaného článkem 11 Listiny, ale také (z pohledu ústavního významu) do významnějších práv garantovaných čl. 14 (svoboda pohybu a pobytu), a zejména čl. 8 Listiny (právo na osobní svobodu). Jinak řečeno, z hlediska „hodnoty“ základního práva, do kterého může být eventuálně zasaženo, bych považoval za vhodné, aby soud možnost uzavřít smlouvu schválil ještě před tím, než dojde k umístění osoby do zařízení, pokud je k tomu časový prostor. Považuji přitom za samozřejmé, že se opatrovnický soud seznámí s důvody, pro které je umístění navrhováno, a také zjistí názor opatrovance. Tento názor konvenuje *Doporučení Rec(2004)10 Výboru ministrů členským státům o ochraně lidských práv a důstojnosti osob s duševní poruchou (přijato Výborem*

ministrů dne 22. září 2004).² Doporučení Výboru ministrů členským státům přitom podle Evropského soudu pro lidská práva se sídlem v Štrasburku (dále také „ESLP“) představují společný evropský standard,³ kterému mají členské státy Rady Evropy přizpůsobit svůj právní řád,⁴ čímž tato doporučení povýšil z oblasti soft law na interpretační závazná pravidla pro postup orgánů veřejné moci. Článek 20 tohoto Doporučení obsahuje doporučení pro řízení o vydání rozhodnutí o nedobrovolném umístění, přičemž uvádím pro věc podstatné pasáže:

1. *Rozhodnutí o nedobrovolném umístění osoby by mělo být vydáno soudem nebo jiným příslušným orgánem. Soud nebo jiný příslušný orgán (za který se ve smyslu kapitoly 1 článku 2 bodu 3 Doporučení považuje „nezávislý orgán nebo osoba oprávněná podle zákona učinit nezávislé rozhodnutí, ale která není osobou umístění navrhuje“) by měl:*
 - i. *vzít v úvahu názor dotyčné osoby,*
 - ii. *jednat v souladu s postupy stanovenými zákonem na základě zásady, že dotyčná osoba by měla být osobně vyslechnuta.*
3. *Rozhodnutí o nedobrovolném umístění nebo nedobrovolné léčbě osoby by mělo být doloženo příslušnými podklady a mělo by uvést maximální dobu, po jejímž uplynutí musí být rozhodnutí podle zákona formálně přezkoumáno. Právo dotyčné osoby na přezkum a odvolání podle článku 25 Doporučení tím není dotčeno. ...*

C. 2 - Soudní přezkum umístění osoby do pobytového zařízení sociálních služeb

Kromě toho, že předpisy občanského práva vyžadují, aby byl právní úkon – uzavření smlouvy o poskytnutí pobytové sociální služby – schválen soudem, nelze pominout ani další (zcela samostatný) požadavek obecně závazných předpisů, resp. závazků České republiky podle mezinárodního práva, a to konkrétně čl. 5 odst. 1 Úmluvy, podle kterého nikdo nemůže být zbaven osobní svobody s výjimkou případů dále uvedených. Pod písm. e) čl. 5 odst. 1) Úmluvy je umožněno zákonné držení osob za účelem, aby se zabránilo šíření nakažlivé nemoci nebo osob duševně nemocných, alkoholiků, narkomanů nebo tuláků.

Je otázkou, zda do rámce čl. 5 Úmluvy spadá situace stěžovatele jako osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům a umístěné proti své vůli do zařízení poskytovatele na základě právního úkonu opatrovníka a v tomto zařízení držené a podrobené režimovým opatřením podle ustanovení § 50 odst. 1 zákona o sociálních službách. Podle mého názoru tak tomu může být, neboť čl. 5 odst. 4 Úmluvy pamatuje na „zákonné držení osob“ osob duševně nemocných a alkoholiků, což je skupina osob, kterým je podle zákona o sociálních službách určena sociální

² Uváděno jako relevantní mezinárodní dokument např. v rozhodnutí Ťupa proti České republice (rozsudek ze dne 26. května 2011, stížnost č. 39822/07, bod 22 a násl.) nebo v rozhodnutí L. M. proti Litvě, rozsudek ze dne 19. července 2011, stížnost č. 26000/02, body 37 a 49).

³ Srovnej judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který již v rozhodnutích Shtukaturov proti Rusku (bod 95 rozsudku ze dne 27. března 2008, stížnost č. 44009/05), H. F. proti Slovensku (rozsudek ze dne 1. listopadu 2005, stížnost č. 54797/0) a Alajos Kiss proti Maďarsku (rozsudek ze dne 20. května 2010, stížnost č. 38832/06), všech dostupných in <http://www.echr.coe.int>, databáze HUDOC a roli, kterou v této judikatuře hraje doporučení R 99(4), ze dne 23. února 1999, ohledně zásad právní ochrany nezpůsobilých dospělých osob. K povaze doporučení Rec(2004)10 rovněž např. Legemaate Johan, Psychiatry and Human Rights, in J. K. M. Gevers, E. H. Hondius, J. H. Hubben, *Health law, human rights and the Biomedicine Convention: essays in honour of Henriette Roscam Abbing*, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, 251pp., str. 124.

⁴ Srovnej předposlední odstavec preambule doporučení.

služba „domov se zvláštním režimem“; v těchto zařízeních je pak jistý omezující režim, byť sloužící k ochraně osob, také fakticky zaveden (viz např. vycházky pouze v doprovodu personálu).

Podle rozhodnutí „ESLP ve věci Guzzardi proti Itálii“ se při posuzování, zda byla osoba zbavena osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy, vždy posuzuje konkrétní situace každého člověka a bere se v potaz souhrn několika faktorů, jako je druh, trvání, účinky a způsoby výkonu konkrétního opatření (body 92 a 93 rozhodnutí ESLP Guzzardi proti Itálii, ze dne 6. listopadu 1980, číslo stížnosti 7367/76), přitom rozdíl mezi zbavením osobní svobody a jejím omezením je pouze ve stupni a intenzitě, nikoliv v povaze nebo podstatě opatření. Je také třeba vzít v úvahu, zvláště v zařízení sociální péče, zda osoba s pobytem v zařízení souhlasí, či nikoliv (*mutatis mutandis*, body 43–46 rozhodnutí ESLP H. M. proti Švýcarsku, ze dne 26. února 2002, číslo stížnosti 39187/98).

Osobní situace našeho stěžovatele je taková, že pobývá v režimovém zařízení sociálních služeb a jeho volný pohyb je omezen na pohyb na zahradě a mimo areál zařízení pouze v doprovodu personálu. V zařízení odmítá být. V případě, že by se chtěl vzdát, má za to, že by mu bylo zabráněno. V případě odmítní „léčby“ by mu podle jeho mínění byla medikace aplikována injekčně. Podle personálu zařízení by v případě „neklidu“ byla přivolána záchranná služba za účelem převezení osoby na psychiatrii; záchranná služba by však rovněž, podle preskripce lékaře, mohla aplikovat léky za účelem rychlého zklidnění. Přestože je tedy právním důvodem jeho pobytu v zařízení úkon veřejného opatrovníka soukromoprávní povahy, neboť klient je podle českého práva neschopen rozhodovat o místě svého pobytu, domnívám se, že stěžovatel se fakticky nachází v situaci zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. e) Úmluvy.

V takovém případě je pro naplnění Úmluvy třeba, aby mu Česká republika jako smluvní strana Úmluvy, garantovala ve smyslu čl. 5 odst. 4 právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné. Jde o paralelu situace, která se za „zbavení osobní svobody“ ve smyslu čl. 5 Úmluvy běžně považuje, a sice žádá-li dobrovolně hospitalizovaný pacient propuštění ze zdravotnického zařízení a zdravotnické zařízení ho odmítne propustit, případně proti němu použije opatření omezující pohyb nebo jej jinak omezí (např. v psychiatrické léčebně je možné umístění na tzv. uzavřené oddělení).

Pokud jde o mechanismus provádějící čl. 5 odst. 4 Úmluvy, musí toto řízení naplňovat kritéria stanovená v případě *Winterwerp*.⁵ V českém právním řádu tyto požadavky z procesního hlediska nejlépe naplňuje řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče podle ustanovení § 191a a násl. OSŘ. Podle ustanovení § 191a odst. 1 OSŘ je ústav vykonávající zdravotnickou péči (dále také „ústav“), ve kterém jsou umístovány osoby z důvodů uvedených ve zvláštním předpisu, povinen oznámit (ustanovení § 191b) do 24 hodin soudu, v jehož obvodu ústav je, převzetí každého, kdo v něm byl umístěn bez svého písemného souhlasu. Podle mého názoru lze zařízení typu domov se zvláštním režimem zahrnout pod legislativní zkratku „ústav vykonávající zdravotní péči“.

⁵ Rozhodnutí ESLP ve věci *Winterwerp* proti Nizozemí (rozsudek ze dne 24. října 1979, číslo stížnosti 6301/73, body 40 a násl.). Srovnej dále např. rozhodnutí ESLP v případě *Luberti* proti Itálii (rozsudek ze dne 23. února 1984, číslo stížnosti 9019/80, bod 27 rozsudku).

Při posouzení, zda poskytovatele sociálních služeb - sociální službu domov se zvláštním režimem - lze zahrnout pod pojem „ústav vykonávající zdravotní péči“, je totiž třeba vzít v úvahu ustanovení zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. V ustanovení 11 odst. 1 (zařazeném systematicky do hlavy třetí části zákona nazvané „Zdravotnictví“, hlavy první nazvané „zdravotní péče“ a prvního oddílu nazvaného „poskytování zdravotní péče“) se stanoví, že *„zdravotní péči poskytují zdravotnická zařízení státu, obcí, fyzických a právnických osob v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy. Podmínky poskytování zdravotní péče ve zdravotnických zařízeních stanoví zvláštní zákony. Zdravotní péči poskytují dále zařízení sociálních služeb s pobytovými službami, jde-li o ošetrovatelskou a rehabilitační zdravotní péči o pojištěnce v nich umístěné, a to za podmínek a v rozsahu stanoveném ve zvláštním právním předpisu.“* V ustanovení § 36 zákona o sociálních službách je dále stanoveno, že *„rozsah a podmínky zabezpečení a hrazení zdravotní péče o osoby, kterým se poskytují pobytové služby v zařízeních sociálních služeb uvedených v ustanovení § 34 odst. 1 písm. c) až f), upravují zvláštní právní předpisy. Ošetrovatelská a rehabilitační péče je těmto osobám poskytována především prostřednictvím zaměstnanců zařízení uvedených v předchozí větě, kteří mají odbornou způsobilost k výkonu zdravotnického povolání podle zvláštního právního předpisu.“* Pod zařízení uvedená v ustanovení § 34 odst. 1 písm. c) až f) zákona o sociálních službách spadají následující sociální služby – týdenní stacionáře, domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem. Z výše uvedeného lze uzavřít, že sociální služba „domov se zvláštním režimem“ spadá pod rozsah pojmu „ústav zdravotnické péče“ podle ustanovení § 191a a násl. OSŘ.

V dané souvislosti není bez zajímavosti zmínit usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky (připomínám, že na Slovensku rovněž stále platí občanský soudní řád č. 99/1963 Sb. z doby společné federativní republiky), který v rozhodnutí ze dne 23. srpna 2000, sp. zn. III. ÚS 45/00, uvedl, že sice pro nedostatek podmínky řízení musí řízení zastavit *„napriek tomu, že sa v dôsledku zastavenia konania nezistí, či boli porušené základné práva T. V. podľa čl. 17 odst. 1 a 6⁶ a čl. 23 odst. 1 a 3 ústavy, lebo sa nezistí, či sa v prípade T. V. uplatnil režim periodického preskúmavania držania osôb v zdravotníckych zariadeniach zakotvený v ustanoveniach § 191a až § 191f Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len “OSP”), ktorý sa podľa názoru ústavného súdu vzťahuje aj na osoby umiestnené a držané v domovoch sociálnych služieb a pozbavené spôsobilosti na právne úkony. Pre osoby zbavené spôsobilosti na právne úkony a umiestnené v domovoch sociálnych služieb nie je vytvorený zvláštny právny mechanizmus ochrany ich práv podľa čl. 17 odst. 1 a 6 a čl. 23 odst. 1 a 3 ústavy. Táto situácia im v právnom štáte nemôže byť na ujmu. Preto treba na ochranu ich uvedených práv použiť najbližší podobný mechanizmus, ktorý upravuje § 191a až § 191f OSP.“*

Na podporu výše uvedeného názoru lze uvést i kauzu Shtukatury protiv Rusku ze dne 27. 6. 2008, číslo stížnosti 44009/05, ve které ESLP posuzoval situaci, kdy stěžovatel jako osoba zbavená způsobilosti k právním úkonům byl na žádost své matky jako opatrovníka a s jejím souhlasem hospitalizován v psychiatrické léčebně. S pobytem tam stěžovatel nesouhlasil a bylo mu aktivně bráněno odejít. Jeho pobyt v léčebně byl z hlediska ruského právního řádu považován za „dobrovolný“, neboť se zakládal na souhlasu opatrovníka. Z toho důvodu nebyl

⁶ Zde je vhodné podotknout, že znění čl. 17 slovenské ústavy je identické s čl. 8 Listiny a čl. 23 slovenské ústavy odpovídá čl. 14 Listiny.

pobyt hlášen ruskému soudu jako „nedobrovolný“ podle ruského práva. ESLP v bodech 121 a násl. uvedl, že i osoba zbavená způsobilosti k právním úkonům má ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy právo, aby v případě, že je umístěna v psychiatrickém zařízení na neurčitou dobu, legálnost jejího umístění posoudil a v pravidelných případech přezkoumával nezávislý soud, a to tím spíše, pokud o detenci nerozhodl příslušný orgán, ale došlo k ní na základě aktu soukromé osoby, opatrovníka. K otázce způsobilosti k právně významnému jednání osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům se ESLP vyjádřil v bodě 108 tohoto rozhodnutí.

Z výše uvedeného plyne, že v případě přijetí osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům do zdravotnického zařízení, odkud jí bude zabráněno odejít, by i přes případný souhlas opatrovníka mělo být započato detenční řízení podle ustanovení § 191a a násl. OSŘ. Stejně by tomu tak mělo být i v případě přijetí do zařízení sociálních služeb, neboť jednak se může (podle okolností) jednat o zařízení detenčního typu pro skupiny osob vyjmenované v čl. 5 odst. 1 písm. e) Úmluvy a dále se jedná o zařízení, která svou péčí mnohdy navazují (nebo by měla navazovat) na hospitalizaci v psychiatrické léčebně.

Pokud by nebyl tento můj výklad příslušných ustanovení OSŘ akceptován, nebo (v případě odmítnutí tohoto výkladu) by došlo k odmítnutí přímé aplikace garancí obsažených v čl. 5 Úmluvy orgány České republiky,⁷ hrozí konstatování, že Česká republika nedodrží své závazky plynoucí jí z čl. 5 odst. 1 a 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť její právní řád neobsahuje příslušný procesní mechanismus k řešení těchto situací. Případné umístění osoby do zařízení sociálních služeb, odkud jí není dovoleno odejít, může vykazovat znaky arbitrárnosti. Jinak řečeno, při nepřijetí rozšiřujícího výkladu pojmu „ústav zdravotní péče“ dle ustanovení § 191a by měly příslušné orgány České republiky aplikovat čl. 5 Evropské úmluvy přímo. Garance obsažené v čl. 5 Úmluvy jsou součástí právního řádu, neboť podle čl. 10 Ústavy vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament České republiky souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Mezinárodní smlouva by se pak měla přímo použít i v případě mezery v zákoně, nemá-li se orgán poskytující ochranu právům, kterým je podle čl. 90 Ústavy zejména soud, dopustit denegatio iustitiae tím, že odmítne poskytnout ochranu ústavně garantovanému právu.

Článek 5 Úmluvy přitom zakládá pozitivní závazek České republiky spočívající v povinnosti nejen se zdržet jednání vedoucího k porušení čl. 5 odst. 1, ale také přijmout přiměřená opatření za účelem poskytnutí efektivní ochrany proti porušení práva na osobní svobodu ze strany „zástupců státu nebo i třetích, soukromých osob“ (srov. body 100 a násl. rozhodnutí ESLP ve věci Storck proti Německu ze dne 16. 6. 2005, číslo stížnosti 61603/00).⁸

Česká republika byla na „nedostatek“ procesních mechanismů v souvislosti s umisťováním osob zbavených způsobilosti k právním úkonům do ústavů sociální péče upozorněna již v roce 2002 ze strany CPT – Výboru pro zabránění mučení a nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání, orgánu Rady Evropy.

⁷ K přímé aplikaci srovnej např. rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31Cdo 3916/2008.

⁸ Ve této věci týkající se držení v privátní psychiatrické léčebně ESLP uvedl, že odpovědnosti se nelze ze strany státu zbavit jejím přenesením na soukromé osoby, a dále, že efektivní opatření nezahrnují pouze udělení licence k provozování činnosti, ale i pravidelný dohled úředních osob oprávněných posoudit, zda umístění a léčba osob v těchto zařízeních je de iure oprávněná.

Stalo se tak v souvislosti s návštěvou členů výboru v roce 2002 (srov. body 137 a 143 zprávy, podle kterých je umístování osob zbavených způsobilosti k právním úkonům do psychiatrických léčeben pouze na základě souhlasu opatrovníka a odepření jim procedurálních záruk jen z toho důvodu, že jsou z pohledu práva považováni za dobrovolně hospitalizované pacienty, vysoce pochybnou praxí). Tato výtka se opakovala i ve zprávě výboru z roku 2006 (body 144 a 148–150).⁹ Je pak třeba rovněž zmínit, že podobnou otázkou, jako je projednávána v této kauze stěžovatele, totiž umístění osoby do pobytového zařízení sociální péče na základě smluvního úkonu opatrovníka, se v současnosti zabývá rovněž Velký senát ESLP v kauze Stanev proti Bulharsku, číslo stížnosti 36760/06, v níž bylo prozatím vydáno pouze procesní rozhodnutí o přípustnosti stížnosti ze dne 29. 6. 2010.

V případě stěžovatele jsem přesvědčen, že porušení čl. 5 Úmluvy je České republice přičitatelné ve smyslu její odpovědnosti za nedodržení jejích mezinárodněprávních závazků. Hrozí možnost žaloby o náhradu škody i z dalšího důvodu, a totiž proto, že k umístění do zařízení sociálních služeb došlo na základě ingerence státního orgánu veřejného opatrovníka stěžovatele Úřadu městské části Praha 11 (srov. bod 89 cit. rozhodnutí ESLP ve věci Storck proti Německu).

Závěr

Jak jsem již výše uvedl, v této zprávě nehodnotím důvodnost, či nedůvodnost umístění stěžovatele do zařízení poskytovatele, ale právní rámec celého procesu. Z hlediska své působnosti shledávám pochybení veřejného opatrovníka spočívající v tom, že nepožádal o schválení právního úkonu (uzavření smlouvy o poskytnutí sociální služby) opatrovnícký soud.

Jsem toho názoru, že ve věci musí proběhnout buď „detenční řízení“, nebo jiné řízení sui generis jemu obdobné pro přímou aplikaci čl. 5 odst. 4 Úmluvy; toto je však otázka k posouzení příslušným soudům.

Jsem si vědom, že moje konstatování o pochybení opatrovníka jde proti zavedené praxi jen některých opatrovníckých úřadů (neboť o jiných vím, že si smlouvy o poskytování pobytových sociálních služeb nechávají soudně schválit vždy). Směřuje samozřejmě také proti zavedené praxi některých soudů, jejichž rozhodovací činnost je z mojí zákonné působnosti vyloučena. Je-li však mým zákonným úkolem vykonávat dozor nad místy, kde je nebo může být omezena osobní svoboda, a tak přispívat k ochraně osob tam umístěných, považuji za svou povinnost upozornit orgány státu na možný problém. Svou zprávu proto zasílám k vyjádření jejich názoru rovněž předsedům dotčených soudů a Ministerstvu spravedlnosti.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

⁹ Zprávy CPT jakož i odpovědi vlády České republiky jsou přístupny na webových stránkách CPT <http://www.cpt.coe.int/en/visits.htm>. Nutno zde dodat, že odpovědi české vlády na výtky CPT nebyly vždy zcela příslušné smyslu dotazu CPT.