



Zpráva o šetření ve věci výkonu veřejného opatrovnictví paní A. obcí B.

Paní A. (nar. xxx) má intelektové postižení a je omezena ve svéprávnosti. Může jednat jen v běžných záležitostech, v právním jednání ji zastupuje veřejný opatrovník (dále také „opatrovník“). Tím je obec B., kde stěžovatelka bydlí spolu se svou matkou a babičkou. Paní A. (dále také „stěžovatelka“) by ráda měla vydaný občanský průkaz a mohla se s ním prokazovat v běžných životních situacích. Dále by si přála, aby opatrovník přiděloval kapesné přímo jí, nikoliv její matce. Opatrovník tato přání stěžovatelky nerespektoval, a proto stěžovatelka požádala veřejného ochránce práv o posouzení zákonnosti jeho postupu.

Z pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka, který na mě přenesl některé oblasti své působnosti,¹ mj. i působnost v oblasti veřejného opatrovnictví, jsem se ujala vyřízení této věci a zahájila jsem šetření postupu opatrovníka. Zabývala jsem se tím, zda opatrovník postupoval správně, když odmítl podat žádost o vydání občanského průkazu pro stěžovatelku a nepřiděloval jí kapesné dle jejího přání.

S ohledem na skutečnost, že před vydáním této zprávy nabyt účinnosti zcela nový zákon o občanských průkazech,² uvádím, že na uvedený případ jsem aplikovala zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění do 1. 8. 2021. Došla jsem k následujícím závěrům.

A. Shrnutí závěrů

A.1 Podání žádosti o vydání občanského průkazu

Státní občan České republiky, jehož svéprávnost byla omezena, může mít občanský průkaz. Jestliže soud omezí občana ve způsobilosti podat žádost o vydání občanského průkazu, může tuto žádost podat jeho opatrovník. Před podáním žádosti je opatrovník povinen přihlídnout k představám a přáním opatrovaného a chránit jeho zájmy. Pokud opatrovník odmítne podat žádost o vydání občanského průkazu, musí mít pro takové rozhodnutí prokazatelný a rozumný důvod. Opatrovník je povinen srozumitelně vysvětlit opatrovanému povahu a následky svého negativního rozhodnutí.

Stěžovatelka vyjádřila přání mít občanský průkaz v červnu 2020. Opatrovník ale žádost o vydání občanského průkazu nepodal. Důvodem byla obava o zneužití občanského průkazu při uzavírání smluv a zranitelnost stěžovatelky s ohledem na její postižení a rodinné prostředí. Opatrovník nevysvětlil srozumitelně stěžovatelce své negativní rozhodnutí.

Opatrovník při výkonu opatrovnictví pochybil, neboť porušil § 466 odst. 2 a § 467 odst. 1 občanského zákoníku.³

A.2 Přidělování kapesného přímo do rukou opatrované

Opatrovník při plnění svých povinností dbá názorů opatrovaného, i když je opatrovaný projevil dříve, soustavně k nim přihlíží a zařizuje záležitosti opatrovaného v souladu s nimi.

1 Podle § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Zákon č. 269/2021 Sb., o občanských průkazech.

3 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.



Stěžovatelka může podle rozsudku opatrovnického soudu samostatně právně jednat pouze v běžných záležitostech každodenního života. Opatrovník předává finanční hotovost k uhrazení životních potřeb stěžovatelky (včetně kapesného) osobně a v hotovosti její matce. Stěžovatelka vyjádřila přání, aby jí opatrovník vyplácel kapesné přímo. Matka stěžovatelky s tímto krokem souhlasila, jelikož jí sama každý týden předává kapesné. Opatrovníka o názoru stěžovatelky informoval také poskytovatel sociální rehabilitace. Přesto opatrovník nadále předává peníze (včetně kapesného) matce stěžovatelky.

Opatrovník pochybil, jelikož nerespektoval názor stěžovatelky ve smyslu § 467 odst. 1 občanského zákoníku.

A.3 Sdělování informací o výkonu opatrovnictví na zasedání zastupitelstva obce

Výkon veřejného opatrovnictví je výkonem přenesené působnosti obce. V obcích, kde není tajemník obecního úřadu, zabezpečuje výkon přenesené působnosti starosta obce. S informacemi, které se týkají výkonu veřejného opatrovnictví konkrétního člověka (včetně jeho osobních údajů), je starosta obce oprávněn seznámit zastupitelstvo obce bez souhlasu opatrovaného, jen pokud je to nezbytné pro splnění povinnosti, která je opatrovníkovi uložena právním předpisem.

O přání stěžovatelky týkajícím se vydání občanského průkazu starosta obce informoval zastupitelstvo obce na jeho zasedáních ve dnech 16. července a 3. září 2020. Zastupitelstvo se shodlo, že je vydání občanského průkazu pro stěžovatelku nebezpečné.

Opatrovník se dopustil pochybení, jelikož starosta obce sdělil stěžovatelčinu osobní údaje bez jejího souhlasu na zasedání zastupitelstva obce. Takové jednání nebylo nezbytné pro splnění žádné povinnosti, kterou opatrovníkovi ukládají občanský zákoník a zákon o obcích, a bylo tudíž v rozporu s čl. 6 odst. 1 písm. c) obecného nařízení o ochraně osobních údajů⁴ a § 5 písm. a) zákona o zpracování osobních údajů.⁵

B. Skutková zjištění

B.1 Postup veřejného opatrovníka v otázce podání žádosti o vydání občanského průkazu

Stěžovatelka je od okamžiku dovršení zletilosti (v roce xxx) omezena ve svéprávnosti a měla vždy veřejného opatrovníka.⁶ V roce 2019 Okresní soud ve Svitavách (dále také „okresní soud“ nebo „soud“) změnil omezení svéprávnosti tak, že stěžovatelka není způsobilá samostatně právně jednat v žádných záležitostech s výjimkou běžných záležitostí každodenního života, udělovat souhlas k nikoliv běžným zdravotním úkonům, volit a být volena. Při právních jednáních je oprávněn ji zastupovat opatrovník. Soud prodloužil dobu omezení svéprávnosti stěžovatelky do roku 2022.⁷

V červnu 2020 uzavřel opatrovník smlouvu o poskytování sociální rehabilitace. Účelem služby bylo vytvářet potřebné pomůcky pro běžný život, aby se stěžovatelka stala samostatnější (např. hrací bankovky). Poskytovatel sociální rehabilitace (dále také

4 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, ze dne 27. dubna 2016, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (dále také „obecné nařízení o ochraně osobních údajů“).

5 Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

6 Osobami zabezpečujícími funkci opatrovníka stěžovatelky byli vždy starostové obce B.: pan C., aktuálně pan D.

7 Rozsudek Okresního soudu ve Svitavách ze dne 17. září 2019, č. j. O P 8/89-577.



„poskytovatel“)⁸ záhy po uzavření smlouvy informoval opatrovníka, že stěžovatelka vyjádřila přání mít vydaný občanský průkaz. Své přání stěžovatelka odůvodnila tím, že lidé, s nimiž se stýká pravidelně v pracovní dílně,⁹ mají vydány občanské průkazy. Jelikož měl opatrovník obavy o zneužití průkazu, žádost nepodal.

V srpnu 2020 se opatrovník písemně obrátil na okresní soud. Požádal o výklad, zda jsou jeho obavy stran možného zneužití občanského průkazu oprávněné a jak se v podobných případech postupuje. Soud ve svém vyjádření odkázal na ustanovení § 2 odst. 3 zákona o občanských průkazech.¹⁰ Uvedl, že pokud je prokazatelně dán legitimní důvod pro to, aby člověk s omezenou svéprávností průkazem nedisponoval, lze mu ho nepředat. Soud dále konstatoval, že je potřeba posoudit faktický způsob chování stěžovatelky, její dosavadní životní styl, okruh osob, s nimiž se stýká, a dle uvedeného vyhodnotit faktická rizika zneužití jejího občanského průkazu. Podle soudu je zároveň třeba posoudit důvody, pro které stěžovatelka vydání svého občanského průkazu požaduje, a vyhodnotit jejich proporcionalitu k míře rizika.

V září 2020 opatrovník obdržel vyjádření úřednice Krajského úřadu Pardubického kraje, která plní funkci metodičky veřejného opatrovnictví. Metodička odkazuje na platnou právní úpravu,¹¹ dopis tehdejší vedoucí odboru právního Kanceláře veřejného ochránce práv¹² a zdůrazňuje, že situaci je třeba vyhodnotit vždy individuálně u každého opatrovance, v návaznosti na rozsudek soudu, přání a zájem opatrovaného.

V říjnu 2020 opatrovník sdělil pověřeným zaměstnancům Kanceláře veřejného ochránce práv, že ani jedna z písemných odpovědí mu nedává jednoznačnou odpověď na to, zda má povinnost o vydání občanského průkazu požádat. Uvedl, že starší sestra stěžovatelky měla dluhy a matka stěžovatelky za ni musela dluhy zaplatit. Potvrdil, že informaci čerpá od matky stěžovatelky a nemá ji blíže podloženou. Dodal, že nemá právnícké vzdělání a nechce zpětně řešit závazky, které by stěžovatelce vznikly zneužitím občanského průkazu. Domnívá se, že by stěžovatelka poskytla občanský průkaz sestře, protože ji zná.

Stěžovatelka pověřeného zaměstnance Kanceláře veřejného ochránce práv informovala, že by po ní starší sestra nikdy občanský průkaz nechtěla, a pokud by o něj požádala, nepředala by jí ho. K dotazům uvedla, že by se občanským průkazem prokazovala policii, v nemocnici či na poště. Neznámým osobám by ho nepředávala a neukazovala. Matka stěžovatelky sdělila, že starší sestra měla v minulosti dluhy, dnes jsou již splaceny a žije spokojený život. Stěžovatelka a její matka shodně uvedly, že s nimi opatrovník nikdy o svých obavách nehovořil. Opatrovník tvrdí, že stěžovatelce i její matce řekl,

8 Organizace E.

9 Dílna F. Cílovou skupinou služby jsou lidé s intelektovým postižením.

10 Zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění do 1. 8. 2021: „Občanský průkaz je povinen mít občan, který dosáhl věku 15 let a má trvalý pobyt na území České republiky. Občanský průkaz může mít i občan, jehož svéprávnost byla omezena.“

11 Kromě § 2 odst. 3 zákona o občanských průkazech cituje také § 14 odst. 2 téhož zákona: „Má-li občan mladší 15 let nebo občan, jehož svéprávnost je omezena tak, že není způsobilý požádat o vydání občanského průkazu, občanský průkaz, přecházejí na osoby uvedené v § 8 odst. 3 povinnosti podle odstavce 1, s výjimkou povinnosti uvedené v odstavci 1 písm. d); osoby uvedené v § 8 odst. 3 mají současně povinnost odevzdat neplatný občanský průkaz občana.“

12 Dopis tehdejší vedoucí právního odboru Kanceláře veřejného ochránce práv Mgr. Petry Zdražilové ze dne 30. 12. 2014, sp. zn. 7061/2014/VOP (dosud nepublikováno).



že je velmi nebezpečné disponovat občanským průkazem vzhledem ke stěžovatelčinu „nízkému intelektu a snadné manipulovatelnosti a možnému zneužití tohoto dokumentu pro případné obchodně-právní smlouvy“.¹³

B.2 Postup veřejného opatrovníka v otázce přidělování kapesného přímo do rukou opatrované

Okresní soud v roce 2016 rozhodl, že stěžovatelka nemůže nakládat s částkou vyšší než 100 Kč a zavazovat se k plnění, které tuto částku převyšuje. V roce 2019 soud rozhodnutí změnil tak, že stěžovatelka není způsobilá samostatně právně jednat v žádných záležitostech s výjimkou běžných záležitostí každodenního života.

Opatrovník předává peníze¹⁴ matce stěžovatelky, a to dvakrát měsíčně. Stěžovatelka dostává kapesné od své matky, a to ve výši 100–200 Kč/1 týden. Stěžovatelka neví, kolik peněz dává opatrovník její matce a kolik má naspořeno. Poskytovatel sociální rehabilitace se stěžovatelkou pracoval (mimo jiných zakázek) také na rozpoznávání peněz (bankovek a mincí) a hospodaření s větším obnosem peněz.

Stěžovatelka vyslovila přání, aby opatrovník předával kapesné přímo jí. Matka s takovým postupem souhlasila a poskytovatel sociální rehabilitace toto přání sdělil opatrovníkovi. Opatrovník zprvu se změnou souhlasil, ale nezačal ji dosud realizovat. Nevysvětlil, proč dosud přání stěžovatelky nesplnil.

B.3 Informace o výkonu opatrovnictví na jednání zastupitelstva obce

V zápisech ze zasedání zastupitelstva obce ze dnů 16. července (č. 4/20) a 3. září 2020 (č. 5/20) je uvedeno: „Starosta informoval zastupitele o aktuální situaci opatrovanců obce.“; respektive „Starosta informoval OZ o stavu a průběhu opatrovnictví v čp. 63 v B.“

V dopisu, který byl adresován okresnímu soudu, starosta obce uvedl: „Následně jsme tuto záležitost projednali na Zastupitelstvu obce B. a společně se zastupiteli se shodli, že pro A. je velmi nebezpečné disponovat občanským průkazem (...).“¹⁵

Starosta obce v rozhovoru s pověřenými zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv potvrdil, že takto v minulosti postupoval.

V zápisech z jednání zastupitelstva, které byly zavěšeny na internetové stránky obce po místním šetření v říjnu 2020, již nejsou uváděny informace o výkonu veřejného opatrovnictví.

C. Právní hodnocení

C.1 Nepodání žádosti o vydání občanského průkazu

V této části nejprve popíšu, jaký význam má občanský průkaz pro člověka s omezenou svéprávností. Poté vyjmenuji základní zásady, které vyplývají z právní úpravy a které musí opatrovník vzít v potaz při rozhodování o tom, zda podá žádost o vydání občanského

13 Dopis opatrovníka ze dne 20. srpna 2020 (OP 5/89) adresovaný Okresnímu soudu ve Svitavách.

14 Jedná se o invalidní důchod a příspěvek na péči. Z této částky matka hradí jídlo, léky, oblečení a hygienické potřeby a také přispívá na úhradu nákladů spojených s bydlením.

15 Viz pozn. č. 11.



průkazu pro opatrovaného, či nikoliv. V poslední části provedu vlastní hodnocení postupu opatrovníka v šetřeném případě.

C.1.1 Občanský průkaz člověka s omezenou svéprávností – symbolický a praktický význam

Stát, případně osoba, kterou státní moc pověřila výkonem opatrovnictví, by měly usilovat, aby lidé s postižením byli skutečnými občany se všemi aspekty tohoto postavení, včetně práva prokazovat se v běžných životních situacích občanským průkazem. Občanský průkaz je základním identifikačním průkazem v České republice¹⁶ a nelze ho, až na specifické výjimky, nahrazovat jinými doklady.

Občanský průkaz a možnost jej držet obecně posiluje rovnost člověka s postižením a jeho začlenění do společnosti, z hlediska subjektivního vnímání poté pozitivně působí i ve smyslu získání a posílení pocitu rovnocennosti, důstojnosti, respektu a vlastního sebehodnocení. Naopak vědomí, že člověku s postižením, jemuž soud omezil svéprávnost, může teoreticky být vydán občanský průkaz, avšak opatrovník o něj nechce požádat, prohlubuje závislost člověka s postižením (opatrovaného) na opatrovníkovi a vnitřní pocit odlišnosti, méněcennosti a bezmoci. I z obecného hlediska taková situace člověka pod opatrovnictvím fakticky posouvá z postavení subjektu práv do postavení objektu ochrany a snižuje jeho autonomii.

Člověk s omezenou svéprávností se podobně jako člověk, jehož svéprávnost nebyla soudně omezena, totiž může dostat do situací, kdy bude muset prokázat svou totožnost. Přestože opatrovníci nejčastěji v této souvislosti skloňují uzavírání smluv, jejichž předmětem je peněžité plnění, může se jednat o **zcela běžné jednání spojené s přirozenými aktivitami člověka a jeho zájmy a zároveň nepůsobícími žádnou újmu** – registrace čtenáře v knihovně, hosta v ubytovacím zařízení či půjčkovně sportovních potřeb. Občanským průkazem se člověk běžně prokazuje při přebírání poštovních zásilek nebo ve styku se státními orgány (např. Policie České republiky).

Jiné listiny (např. opatrovnická listina), které opatrovníci často uvádějí jako možnou alternativu k občanskému průkazu, nejenže neplní stejnou funkci (z důvodu chybějící fotografie a ochranných prvků), ale navíc jejich užití ve shora uvedených situacích vede k zásahu do soukromí člověka s postižením (jejich „nucenému coming-outu“), který není nezbytný a přiměřený.

C.1.2 Zásady vyplývající z platné právní úpravy

Státní občan České republiky, jehož svéprávnost byla omezena, může (ale nemusí) mít občanský průkaz.¹⁷ Jestliže soud omezí občana ve způsobilosti podat žádost o vydání občanského průkazu, může tuto žádost podat jeho opatrovník. Za takového občana přebírá a převzetí občanského průkazu svým podpisem potvrzuje opatrovník.¹⁸ Je-li občanský průkaz vydán osobě s omezenou svéprávností, přechází na opatrovníka některé právní povinnosti. K těm patří i povinnost chránit občanský průkaz před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením nebo jiným zneužitím.¹⁹

16 Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o občanských průkazech.

17 Ustanovení § 2 odst. 3 zákona o občanských průkazech

18 Ustanovení § 8 odst. 3 zákona o občanských průkazech.

19 Ustanovení § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona o občanských průkazech.



Před podáním žádosti o občanský průkaz a rovněž po jeho vydání je opatrovník povinen přihlédnout k představám a přáním opatrovaného a chránit jeho zájmy.²⁰ Řádné splnění této povinnosti předpokládá, že se opatrovník s opatrovaným bude o užívání občanského průkazu bavit (včetně rozboru životních situací, kdy je možné průkaz použít) a probere s ním povinnosti, které vyplývají se zákona, jakožto i rizika, která hrozí, pokud dojde ke ztrátě, odcizení či jinému zneužití průkazu. K uvedenému účelu může opatrovník využít službu sociální rehabilitace.²¹ Do úvahy je vhodné vzít i dosavadní jednání opatrovaného ve vztahu k ostatním dokladům, kterými disponuje. Má-li opatrovník obavy, že by průkaz mohl zneužít někdo z blízkého okolí opatrovaného, zeptá se opatrovaného na jeho názor.

Pokud opatrovník i přes výše uvedené odmítne podat žádost o vydání občanského průkazu, případně žádost podá, ale vydaný občanský průkaz zadržuje, musí mít pro takové rozhodnutí prokazatelný a rozumný důvod spočívající v přísně individuálním posouzení jednání opatrovaného. Opatrovník je nadto povinen srozumitelně vysvětlit opatrovanému povahu a následky svého (negativního) rozhodnutí.²²

Z povahy rozhodnutí o omezení svéprávnosti a ustanovení opatrovníka vyplývá, že cílem uplatnění těchto institutů je ochránit člověka před předvídatelným rizikem, které mu hrozí z jeho právního jednání, včetně oblasti hospodaření s majetkem. Opatrovník má povinnost působit preventivně tam, kde se může takové riziko vyskytnout, a to alespoň do doby, než se prokáže, že se svým jednáním člověk nepoškodí. Pokud má opatrovník za to, že byl opatrovaný schopen platně právně jednat i v oblastech, ve kterých je na svéprávnosti omezen, může jeho jednání zpětně schválit.²³ Jinak samozřejmě platí, že jednal-li opatrovaný samostatně, přestože nemohl jednat bez opatrovníka, lze jeho právní jednání prohlásit za neplatné, jen působí-li mu újmu.²⁴

C.1.3 Vlastní hodnocení postupu veřejného opatrovníka

Hlavní důvod, pro který opatrovník odmítl podat žádost o vydání občanského průkazu pro stěžovatelku, je obava, že by stěžovatelka mohla být ovlivněna blízkou osobou (starší sestrou) a uzavírat nevýhodné smlouvy.

K tomu je nutno uvést, že **stěžovatelka může uzavírat (nevýhodné) smlouvy o peněžitém plnění i bez vydaného občanského průkazu**, protože jeho předložení není nezbytnou náležitostí pro uzavření žádné občanskoprávní smlouvy. Připouštím, že veřejná listina typu občanského průkazu přesnou identifikaci smluvních stran ve značné míře usnadňuje a přispívá ke zvýšení právní jistoty ve vznikajícím smluvním vztahu.

Z uvedeného důvodu je žádoucí, aby opatrovník opustil myšlenku, že nevydání občanského průkazu (případně nepředání vydaného občanského průkazu do rukou stěžovatelky) je to jediné a zároveň optimální bezpečnostní opatření, které stěžovatelce zabrání v uzavření nevýhodné smlouvy. Některé „predátorské“ postupy podnikatelů jsou naopak známé tím, že si vždy najdou cestu ke zranitelným osobám a zneužijí jejich důvěry a nižší

20 Ustanovení § 467 odst. 1 občanského zákoníku.

21 Ustanovení § 70 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

22 Ustanovení § 466 odst. 2 občanského zákoníku.

23 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 5. 4. 2019, sp. zn. 6208/2017/VOP.

24 Ustanovení § 65 odst. 1 občanského zákoníku.



míry právní a finanční gramotnosti. Proto je důležité, aby **opatrovník působil v této věci preventivně a snižoval míru rizika, která stěžovatelce potenciálně hrozí, tím, že v souladu s jejím přáním a zájmy zvyšuje její samostatnost, soběstačnost a nezávislost.**

Považuji za pozitivní, že opatrovník souhlasil s poskytováním služby sociální rehabilitace, kdy se jednou ze zakázek stalo právě téma užívání občanského průkazu, případně rozeznávání bankovek a mincí. Na druhou stranu nebylo vhodné, že se opatrovník otevřeně nepobavil se stěžovatelkou a její matkou o svých obavách ve vztahu ke starší sestře. Ačkoliv stěžovatelka nikdy neuzavřela žádnou nevýhodnou smlouvu, opatrovník k ní stále přistupuje s velkou mírou nedůvěry. Stěžovatelčino přání mít občanský průkaz je dlouhodobé; pokud nebude její přání vyslyšeno bez řádného a přesvědčivého zdůvodnění, může **stěžovatelka časem ztratit motivaci pracovat na svých kompetencích a ve výsledku se může posílit její závislost na opatrovníkovi.**

Opatrovník postupoval správně, když se obrátil s dotazem na opatrovnícký soud a krajskou metodičku pro veřejné opatrovnictví. Obdržel od nich pouze obecná vodítka, poněvadž aktuální životní situaci opatrované dokáže nejlépe posoudit především on, jelikož je s ní v pravidelném kontaktu. **Přestože aplikace obecných vodítek na situaci stěžovatelky svědčí ve prospěch podání žádosti o vydání občanského průkazu, opatrovník se jimi neřídil a setrval na svém původním rozhodnutí o vydání průkazu nepožádat.** Z rozhovoru s opatrovníkem pak tuším určitou nejistotu a obavu, aby v budoucnu nemusel řešit za stěžovatelku nějaké soudní spory. Jakkoliv lidsky rozumím této obavě (opatrovníkem je malá obec a starosta obce nemá právní vzdělání), musím trvat na profesionálním výkonu veřejného opatrovnictví a základních principech, kam patří respekt k přání opatrovaného a práce s přiměřeným rizikem.²⁵

Tím, že opatrovník nepodal žádost o vydání občanského průkazu a své důvody stěžovatelce srozumitelně nevysvětlil, porušil § 466 odst. 2 a § 467 odst. 1 občanského zákoníku.

C.2 Nepřidělování kapesného navzdory výslovnému přání opatrované

Podle § 467 odst. 1 občanského zákoníku opatrovník při plnění svých povinností naplňuje právní prohlášení opatrovaného a dbá jeho názorů, i když je opatrovaný projevil dříve, včetně přesvědčení nebo vyznání, soustavně k nim přihlíží a zařizuje záležitosti opatrovaného v souladu s nimi. Není-li to možné, postupuje opatrovník podle zájmů opatrovance.

Výše uvedené ustanovení obsahuje jakési „zlaté pravidlo“, tedy možná nejvýznamnější pravidlo pro rozhodování opatrovníka o záležitostech opatrovance. Aplikovala jsem ho jak v záležitosti týkající se občanského průkazu, tak i ve věci vztahující se k přidělování kapesného přímo do rukou stěžovatelky. Nerespektování vůle opatrovaného by přitom mělo být řešením krajním a výjimečným.²⁶

25 Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením zdůrazňuje, že i lidé s postižením mají právo na to dělat chyby a mají právo riskovat stejně jako ostatní lidé. Nelze tedy člověka s postižením nikdy paternalisticky chránit před veškerými riziky. Stejně jako ostatní lidé se i lidé s postižením učí mj. tím, že se určitá rizika učí zvládat. Blíže viz Machová, Z., Nosková, A. a kol. *Metodika výkonu veřejného opatrovnictví*. 2. vyd. Krajský úřad Královéhradeckého kraje: Hradec Králové, 2020, s. 10.

26 Machová, Z., Nosková, A. a kol. *Metodika výkonu veřejného opatrovnictví*. 2. vyd. Krajský úřad Královéhradeckého kraje: Hradec Králové, 2020, s. 9.



Opatrovník věděl o přání stěžovatelky ohledně kapesného, znal názor její matky a osobně o této věci jednal s poskytovatelem sociální rehabilitace. Neuvedl žádné věcné důvody, proč by přání stěžovatelky stran kapesného nebylo možné respektovat. Ani já jsem žádné relevantní důvody v šetření nezjistila. Naopak jsem zjistila, že stěžovatelka prokázala, že umí hospodařit s kapesným a nic nebránilo tomu, aby jí kapesné přiděloval přímo opatrovník. Uvedený postup mohl postupně vést k jejímu většímu osamostatnění.

Opatrovník pochybil, jelikož nerespektoval názor stěžovatelky ve smyslu § 467 odst. 1 občanského zákoníku.

C.3 Sdělování informací o výkonu veřejného opatrovnictví na jednání zastupitelstva

Opatrovníkem stěžovatelky je obec. Situace, kdy jeden orgán obce (starosta) sděluje osobní údaje z oblasti veřejného opatrovnictví jinému orgánu obce (zastupitelstvu), nemusí být na první pohled chápána jako protizákonná. Všechny tyto informace jsou totiž tzv. „pod jednou střechou“, neboť je zpracovává jeden správce osobních údajů (obec).²⁷ Přesto se domnívám, že výše popsany postup není v souladu s obecně závaznými předpisy na ochranu osobních údajů a zákonem o obcích.²⁸

V této části zprávy o šetření proto nejprve vysvětlím, které zásady a pravidla jsem na postup opatrovníka aplikovala. Poté popíšu, kdy považuji sdělování osobních údajů o opatrovaných mezi orgány obce za přípustné a kdy nikoliv. Na závěr uvedu vlastní hodnocení postupu opatrovníka v šetřeném případě.

C.3.1 Zpracování osobních údajů – základní zásady

Člověk omezený ve svéprávnosti, jemuž soud ustanovil veřejného opatrovníka, neztrácí právo na ochranu svého soukromí a osobních údajů.²⁹ Opatrovaný má tak stejná práva v oblasti ochrany soukromí jako ostatní lidé. Je třeba si uvědomit, že už sama skutečnost, že má člověk veřejného opatrovníka, je podstatným zásahem do jeho soukromí. Proto by veřejní opatrovníci měli nastavit taková pravidla, která zajistí, že se s osobními údaji opatrovaného seznámí lidé, u kterých to předpokládá právní úprava, takový postup bude zároveň odpovídat principům opatrovnictví jako podpůrného opatření a v neposlední řadě bude kterýkoliv (byť sebemenší) zásah do soukromí opatrovaných sledovat legitimní účel a bude přiměřený a nezbytný.

Informace o tom, že si stěžovatelka přeje vydání občanského průkazu, je osobním údajem.³⁰ Ze shromážděných důkazů vyplývá, že tento údaj byl na jednání zastupitelstva řešen nejméně dvakrát. Tento postup již naplňuje znaky zpracování osobních údajů.³¹ Obec má postavení správce.³² Při jakémkoliv zpracování (tedy jak uvnitř samotného správce, tak i v interakci s okolním světem) musí správce dbát na základní zásady zpracování

27 O takovou situaci by nešlo, kdyby se s osobními údaji seznámila veřejnost, která by se účastnila jednání zastupitelstva podle § 93 odst. 2 zákona o obcích.

28 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

29 Čl. 22 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením vyhlášené ve Sběrce mezinárodních smluv pod č. 10/2010 Sb. m. s., ve znění účinném od 28. října 2009.

30 Čl. 4, bod 1 obecného nařízení o ochraně osobních údajů.

31 Čl. 4, bod 7 obecného nařízení o ochraně osobních údajů.

32 Čl. 4, bod 2 obecného nařízení o ochraně osobních údajů.



osobních údajů. Za zvlášť významné zásady v tomto případě považuji zásadu účelového omezení zpracování údajů³³ a zásadu integrity a důvěrnosti.³⁴

Správce může zpracovávat osobní údaje jen, pokud splňuje podmínky pro jejich zpracování. Obecné nařízení o ochraně osobních údajů zná šest takových podmínek.³⁵ Opatrovník nepředložil souhlas stěžovatelky,³⁶ a proto jsem posuzovala jeho postup na základě dalších pěti přípustných podmínek. Jediná podmínka, která přicházela v úvahu, je, že zpracování osobního údaje stěžovatelky mohlo být nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce (obec v roli veřejného opatrovníka) vztahuje.³⁷ Jinými slovy řečeno, bylo potřeba zjistit, zda **obecně závazné předpisy ukládají obci jako veřejnému opatrovníkovi povinnost, k jejímuž splnění je nezbytné sdělování osobních údajů o opatrovaných mezi jednotlivými orgány obce.**

C.3.2 Sdělování osobních údajů o opatrovaném mezi jednotlivými orgány obce (starostou a zastupitelstvem)

Opatrovníkem stěžovatelky je obec, v níž žije přibližně 450 obyvatel. V obci tak není tajemník obecního úřadu.³⁸ V tomto případě zabezpečuje výkon přenesené působnosti (státní správy) starosta obce.³⁹ Výkon veřejného opatrovnictví je přitom výkonem přenesené působnosti obce.⁴⁰ Obec se může rozhodnout, zda výkonem veřejného opatrovnictví pověří konkrétního zaměstnance obecního úřadu, nebo funkci svěří jiné osobě (typicky např. starostovi obce, protože menší obce nemají potřebné personální kapacity). Opatrovník stěžovatelky se v posuzovaném případě rozhodl pro druhou uvedenou variantu.⁴¹

Starosta obce musí při svém postupu důsledně rozlišovat mezi výkonem starostenské funkce (související se samostatnou působností obce a také demokratickou politickou soutěží) a výkonem funkce veřejného opatrovníka, na kterou obec pobírá příspěvek na výkon přenesené působnosti ze státního rozpočtu a jejíž výkon musí splňovat určité zákonné standardy.⁴² Zatímco v případě starostenské funkce je přirozené, že starosta obce komunikuje se zastupitelstvem a veřejností (občany obce), u výkonu veřejného

33 Čl. 5 odst. 1 písm. b) obecného nařízení o ochraně osobních údajů: „Osobní údaje musí být shromažďovány pro určité, výslovně vyjádřené a legitimní účely a nesmějí být dále zpracovávány způsobem, který je s těmito účely neslučitelný; (...).“

34 Čl. 5 odst. 1 písm. f) obecného nařízení o ochraně osobních údajů: „Osobní údaje musí být zpracovávány způsobem, který zajistí náležitě zabezpečení osobních údajů, včetně jejich ochrany pomocí vhodných technických nebo organizačních opatření před neoprávněným či protiprávním zpracováním a před náhodnou ztrátou, zničením nebo poškozením.“

35 Podrobněji čl. 6 odst. 1 písm. a)–f) obecného nařízení o ochraně osobních údajů.

36 A nikdy netvrdil, že by jím disponoval.

37 Viz čl. 6 odst. 1 písm. c) obecného nařízení o ochraně osobních údajů. Toto pravidlo je zopakováno v § 5 písm. a) zákona o zpracování osobních údajů.

38 Funkce tajemníka obecního úřadu se povinně zřizuje v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností (srov. § 110 odst. 1 zákona o obcích).

39 Ustanovení § 103 odst. 4 písm. f) zákona o obcích.

40 Ustanovení § 149b odst. 3 zákona o obcích, případně také usnesení sp. zn. II. ÚS 995/07, ze dne 10. 7. 2007 (U 9/46 SbNU 519).

41 Usnesení Zastupitelstva obce B. č. 8/18, ze dne 15. listopadu 2018, kterým byl pan D. ustaven „zástupcem opatrovníka“.

42 Blíže viz Čtvrtlíková, V., Juríčková, L. a kol. *Veřejné opatrovnictví. Praktický průvodce a rádce úředníka*. Ministerstvo vnitra ČR: Praha, 2019. 69 s.



opatrovnictví jsou jeho přirozenými komunikačními partnery zejména opatrovnický soud a krajský úřad. Toto rozdělení již naznačuje, komu a za jakých okolností je starosta obce oprávněn sdělovat osobní údaje související s výkonem veřejného opatrovnictví dalším subjektům.

Veřejný opatrovník má celou řadu povinností, které mu stanoví občanský zákoník.⁴³ Ty v posuzovaném případě plnil a plní starosta obce. Za účelem plnění těchto povinností starosta obce shromažďuje a zpracovává osobní údaje nejen o stěžovatelce, ale i o jejím nejbližším okolí (např. rodině). **Občanský zákoník a zákon o obcích výslovně nepředpokládají takovou povinnost opatrovníka, pro jejíž splnění by bylo nezbytné sdělení osobních údajů všem členkám a členům zastupitelstva obce.**

Členky a členové zastupitelstva obce mají právo vyžadovat takové informace, které souvisejí s výkonem jejich funkce.⁴⁴ S výkonem funkce zastupitele souvisejí věci, které jsou zastupitelstvu vyhrazeny zákonem o obcích.⁴⁵ Výkon veřejného opatrovnictví (jako výkon přenesené působnosti) s výkonem jejich funkce většinou přímo nesouvisí. Proto by se zastupitelstvo od starosty obce mělo dozvědět **pouze obecné informace, které nenarušují soukromí opatrovaných**. Takovou informací může být například informace o tom, že starosta obce zpracoval a podal roční zprávu o činnosti opatrovnické funkce opatrovnickému soudu.

Lze si představit situaci, kdy starosta obce sdělí osobní údaje související s výkonem veřejného opatrovnictví na zastupitelstvu obce v situaci, kdy požádá, aby zastupitelstvo pověřilo výkonem funkce opatrovníka jinou osobu (jiného člena zastupitelstva či jiného zaměstnance obecního úřadu). Důvodem může být například zjištění, že opatrovaný nemá žádnou důvěru vůči starostovi obce, případně má opatrovaný vyšší důvěru vůči jinému členu zastupitelstva, který s pověřením souhlasí. Jelikož o změně pověření hlasuje zastupitelstvo obce, má právo znát i důvody vedoucí k navržené změně (včetně osobních údajů).

I zde se však uplatňuje **zásada nezbytnosti a přiměřenosti**. Pouze ze skutečnosti, že je opatrovníkem stěžovatelky obec, která na základě hlasování zastupitelstva pověřila výkonem opatrovnictví starostu obce, nelze dovodit, že **zastupitelstvo má právo na všechny osobní údaje stěžovatelky, které starosta obce při výkonu funkce zpracovává**.⁴⁶ V každém individuálním případě je třeba **vážít práva a zájmy opatrovaného a informovanost veřejného opatrovníka (různých jeho orgánů) s ohledem na jeho zákonné povinnosti**.

43 Například udržovat s opatrovaným vhodným způsobem a v potřebném rozsahu pravidelné spojení, projevat o opatrovance skutečný zájem, dbát o jeho zdravotní stav, starat se o naplnění práv opatrovaného a chránit jeho zájmy, vysvětlit opatrovanému srozumitelně povahu rozhodnutí a následky rozhodnutí, která činí atd.

44 Podrobněji viz § 82 písm. c) zákona o obcích.

45 Srov. § 35 a dále také § 84, 85 a 102 zákona o obcích.

46 Na tomto místě je možné připomenout rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2019, č. j. 14 A 89/2017-47; dostupný z www.nssoud.cz. Soud hodnotil situaci, kdy bylo zasaženo soukromí nezletilých dětí tím, že zastupitelé na zasedání zastupitelstva byli informováni o jménech útočníků a jménu oběti šikany, k níž došlo ve škole zřizované obcí. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že převáží právo na soukromí nad právem zastupitelů, přestože mají za úkol sledovat zájmy obce, dohlížet na ně, a být o této záležitosti informováni. Řešení záležitosti školy, jejímž zřizovatelem je obec, je vyhrazeno pouze radě obce, a zastupitelé obce nemohou nikterak závazně o problému šikany na škole rozhodovat.



C.3.3 Vlastní hodnocení postupu veřejného opatrovníka

Starosta obce dvakrát probíral žádost stěžovatelky o vydání občanského průkazu se zastupiteli obce. Zastupitelstvo obce ale o podání žádosti občanského průkazu pro opatrovaného nerozhoduje. Zastupitelstvu obce není podle zákona svěřen výkon přenesené působnosti, jímž veřejné opatrovnictví podle právní úpravy a ustálené judikatury je. Proto i sdělení osobních údajů stěžovatelky zastupitelstvu obce nebylo nezbytné pro splnění žádné povinnosti uložené správci údajů (opatrovníkovi).

Opatrovník porušil čl. 6 odst. 1 písm. c) obecného nařízení o ochraně osobních údajů a § 5 písm. a) zákona o zpracování osobních údajů.

D. Informace o dalším postupu

Opatrovník stěžovatelky pochybil tím, že:

- (1) nepodal žádost o vydání občanského průkazu pro stěžovatelku a své rozhodnutí stěžovatelce přesvědčivě nezdůvodnil,
- (2) neposkytoval stěžovatelce kapesné přímo do jejích rukou navzdory jejímu přání,
- (3) nedodržel pravidla na ochranu osobních údajů stěžovatelky a seznámil s nimi nepovolané osoby.

Zprávu zasílám opatrovníkovi a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce. O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž poskytovatele sociální rehabilitace, a to na základě souhlasu stěžovatelky.

Brno 1. září 2021

Mgr. Monika Šimůnková
zástupkyně veřejného ochránce práv