



ombudsman

už 20 let pomáháme bez rozdílu

Křížovanky autonomie.

Praxe soudů při rozhodování o podpůrných opatřeních.

Výzkum veřejného ochránce práv 2020



Obsah

Obsah.....	2
Poslání ochránce.....	4
Úvodní slovo	5
Shrnutí	7
Právní východiska a cíle výzkumu.....	9
1. Nahrazování institutů náhradního rozhodování instituty podporovaného rozhodování	10
2. Rozhodování v souladu se sociálním modelem postižení.....	10
3. Respekt k důstojnosti člověka a efektivní participace na řízení	11
4. Podpora šitá na míru.....	11
Analýza rozhodnutí soudů v oblasti podpůrných opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat	12
5. Rozhodování soudů dle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.....	12
5.1 Odkaz na Úmluvu.....	12
5.2 Preference méně omezujících opatření	12
6. Posuzované osoby	13
6.1 Pohlaví posuzovaných osob.....	13
6.2 Místo pobytu v době řízení.....	14
7. Zahájení řízení	16
7.1 Způsob zahájení řízení	16
7.2 Navrhovatelé	16
8. Zastoupení posuzovaného během řízení	18
8.1 Přítomnost zástupce	18
8.2 Typ zástupce	19
8.3 Zastoupení advokátem	20
8.4 Zastoupení stálým (hmotněprávním) opatrovníkem	20
9. Státní zastupitelství v řízení.....	21
10. Dokazování	22
10.1 Důkazy použité v řízení	22
10.2 Zhlédnutí a výslech člověka	24
10.3 Znalecký posudek.....	27
11. Alternativy k omezení svéprávnosti	30



11.1 Uplatnění jednotlivých alternativ k omezení svéprávnosti	30
11.2 Důvody pro nevyužití alternativ k omezení svéprávnosti.....	32
12. Omezení svéprávnosti.....	36
12.1 Zkoumání podmínky subsidiarity a proporcionality	36
12.2 Formulace rozsudku.....	37
12.3 Rozsah omezení svéprávnosti.....	38
12.4 Změna v rozsahu omezení svéprávnosti.....	46
12.5 Osoba opatrovníka.....	46
Použité zdroje	47
13. Právní předpisy.....	47
14. Judikatura a stanoviska soudů	47
15. Publikace a stanoviska veřejného ochránce práv	48
16. Literatura a další zdroje.....	49



Poslání ochránce

Již od roku 2001 ochránce chrání osoby před nezákonným či jinak nesprávným jednáním nebo nečinností správních úřadů a dalších institucí. Tehdy má právo nahlížet do úředních či soudních spisů, žádat úřady o vysvětlení a může bez ohlášení provádět místní šetření. Shledá-li pochybení úřadu a nepodaří se mu dosáhnout nápravy, může informovat nadřízený úřad či veřejnost.

Od roku 2006 ochránce plní úkoly národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Systematicky navštěvuje zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, a to jak z moci úřední, tak v důsledku závislosti na poskytované péči. Cílem návštěv je posílit ochranu před špatným zacházením. Svá zjištění a doporučení ochránce zobecňuje v souhrnných zprávách z návštěv a na jejich základě formuluje standardy zacházení. Návrhy na zlepšení zjištěného stavu a odstranění případného špatného zacházení ochránce směřuje jak k samotným zařízením a jejich zřizovatelům, tak k ústředním orgánům státní správy.

V roce 2009 byl ochránce pověřen rolí národního orgánu pro rovné zacházení a ochrany před diskriminací (equality body). Přispívá tedy k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor. Za tím účelem poskytuje pomoc obětem diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám

souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.

Od roku 2011 ochránce rovněž sleduje zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění.

Počínaje lednem 2018 zastává ochránce také funkci monitorovacího orgánu pro naplňování práv zakotvených Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením a pomáhá také cizincům-občanům Evropské unie, kteří žijí nebo pracují v České republice. Poskytuje jim informace o jejich právech a pomoc při podezření na diskriminaci z důvodu státní příslušnosti.

Ke zvláštním oprávněním ochránce patří právo podávat Ústavnímu soudu návrhy na zrušení podzákonných právních předpisů, právo vedlejšího účastenství před Ústavním soudem v řízení o zrušení zákona či jeho části, právo podat správní žalobu k ochraně veřejného zájmu či návrh na zahájení kárného řízení s předsedou či místopředsedou soudu. Ochránce také může příslušnému úřadu doporučit vydání, změnu či zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Doporučení ke změně zákona podává vládě.

Ochránce je nezávislý a nestranný, z výkonu své funkce je odpovědný Poslanecké sněmovně, která ho zvolila. Má jednoho voleného zástupce, kterého může pověřit výkonem části své působnosti. Se svými poznatky ochránce průběžně seznamuje veřejnost prostřednictvím médií, internetu, sociálních sítí, odborných seminářů, kulatých stolů a konferencí. Nejdůležitější zjištění a doporučení shrnuje zpráva o činnosti veřejného ochránce práv předkládaná každoročně Poslanecké sněmovně.



Úvodní slovo

V návaznosti na nález Ústavního soudu, který judikoval, že veřejné opatrovnictví je výkonem přenesené působnosti obce,¹ začal tehdejší ombudsman JUDr. Pavel Varvařovský šetřit na základě individuálních podnětů od opatrovaných nebo jejich blízkých také postup veřejných opatrovníků. Od té doby se na ochránce každý rok obrací několik desítek lidí, kteří si stěžují na to, že opatrovníci nepřiměřeně zasahují do jejich práv nebo jsou naopak nečinní v ochraně jejich zájmů. Z těchto podnětů nezdědka vyplývá, že jsou stěžovatelé nespokojeni již se samotným omezením svéprávnosti, případně s tím, za jakých okolností k němu došlo. I když je cílem institutu omezení svéprávnosti ochrana člověka, omezení možnosti rozhodovat o sobě je velkým zásahem do jeho života. Velká část lidí vnímá omezení svéprávnosti velice úkorně a považuje je za společenské stigma.

S problematikou výkonu opatrovnictví se setkáváme v rámci návštěv zařízení, ve kterých se nacházejí lidé s mentálním postižením, kombinovaným postižením nebo psychiatrickou diagnózou. Neznalost právní úpravy ze strany zaměstnanců sociálních a zdravotních služeb může vést k tomu, že jsou jejich pacienti či klienti nepřiměřeně omezováni na základě požadavků opatrovníků, nebo jim naopak poskytovatel služby neposkytuje odpovídající podporu.² Předchozí ombudsmanka Mgr. Anna Šabatová, PhD., také například zjistila, že v minulosti někteří veřejní opatrovníci umísťovali zranitelné osoby do neregistrovaných sociálních služeb, a vystavovali je tím špatnému zacházení.³

Přijetím nové působnosti jako monitorovacího orgánu Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, vzal ombudsman na sebe i povinnost dohlížet na to, jakým způsobem stát přispívá ke zlepšování postavení lidí s postižením. Vzhledem k tomu, že možnost o sobě svobodně rozhodovat je základním předpokladem pro výkon všech ostatních práv, byla oblast svéprávnosti a podpory při rozhodování jedním z prvních témat, kterými jsme se rozhodli zabývat. Upření pozornosti na roli soudů pak bylo logickým vyústěním dosavadní práce ombudsmana v této oblasti. **To, jakým způsobem je jednáno s posuzovaným člověkem v soudním řízení a jak je následně formulováno rozhodnutí o omezení svéprávnosti či uplatnění jiných podpůrných opatření, jsou totiž často klíčovými**

1 Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 995/07.

2 Viz například Zpráva veřejného ochránce práv ze systematických návštěv. Domovy pro osoby se zdravotním postižením, dostupná z: https://ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/11-2017-NZ-OV_souhrnna_zprava_DOZP.pdf nebo Zpráva veřejného ochránce práv ze systematických návštěv. Ochranné léčení, omezovací prostředky a další témata. Dostupná z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zdravotnicka_zarizeni/2019_SZ-ochranne_liceni_web.pdf.

3 Stanovisko veřejného ochránce práv k výkonu veřejného opatrovnictví při zajištění sociální služby se zvláštním zřetelem na rizika tzv. neregistrovaných sociálních služeb, dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/541-2014-VOP-stanovisko_k_vykonu_ver_opatr.pdf a Zpráva veřejného ochránce práv ze systematických návštěv ubytovacích zařízení poskytujících péči bez oprávnění, dostupná z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/SZ-Neregistrovana_web.pdf.

**prvky pro budoucí fungování vztahu mezi člověkem s postižením a jeho opatrovníkem, podpůrcem či zástupcem.**

Jak jsme však zjistili, ohledně rozhodování soudů v této oblasti nejsou dostupná podrobnější data, což je pravděpodobně způsobeno také tím, že oblast podpory v rozhodování dodnes nemá stanoveného gestora, který by řešil tuto problematiku komplexně. Proto jsme se rozhodli provést výzkum zaměřený na to, jak řízení o omezení svéprávnosti a jiných podpůrných opatření probíhá, kdo se na něm účastní, jakož i na to, jak soudy zohledňují principy obsažené v Úmluvě. V průběhu roku 2019 jsme oslovili všech 86 okresních soudů v ČR s žádostí o zaslání posledních pěti pravomocných rozhodnutí o omezení svéprávnosti, o prodloužení doby omezení svéprávnosti, o navrácení svéprávnosti, usnesení o schválení smlouvy o nápomoci, zastoupení člena domácnosti, ustanovení opatrovníka bez omezení svéprávnosti, případně o zastavení řízení ohledně podpůrných opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat. Analýze jsme podrobili vždy první tři rozsudky, v případě, že je nebylo možno použít (chybělo zde odůvodnění, jednalo se o neúplnou kopii, či šlo pouze o usnesení o zahájení řízení) pracovali jsme s rozsudky následujícími. Z rozsudků, které soudy zaslaly, byly téměř vždy vhodné alespoň tři ke zpracování, pouze u dvou soudů mohly být do výzkumu zpracovány jen dva. Celkový počet zpracovaných rozhodnutí byl 256, přičemž nejstarší bylo ze dne 13. 9. 2013 a nejnovější ze dne 23. 5. 2019. Rozsudky byly analyzovány pomocí kvantitativní obsahové analýzy, výzkumné metody pro systematický a intersubjektivně ověřitelný popis obsahu.⁴ Je nutné upozornit na to, že ač byly soudy požádány o poslední vydané rozsudky, **při porovnání výsledků našeho výzkumu a dat získaných od Ministerstva spravedlnosti⁵ je patrné, že zasláné rozsudky podléhaly výběru samotných soudů.** Několik soudů si například vyložilo výzvu tak, že mají zaslat od každého typu opatření jeden rozsudek. Z tohoto důvodu máme ve vzorku nižší poměr omezení svéprávnosti ve vztahu k ostatním možným výsledkům řízení.

Monitorováním Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením jsem byla pověřena veřejným ochráncem práv, a to proto, že mi je téma ochrany zvláště ohrožených skupin lidí profesně i osobně blízké. Podporu možnosti lidí s postižením rozhodovat o svém životě jsem si zvolila jako jednu z priorit. Jsem přesvědčena, že kromě zajímavých dat vyvstalo z výzkumu také nespočet nových podnětů k zamyšlení či dalšímu zkoumání. Proto doufám, že tento výzkum a doporučení v něm obsažená budou dobrým podkladem pro další diskuzi s ministerstvy, orgány veřejné správy, soudy a zákonodárci, a že výsledkem této spolupráce bude zefektivnění ochrany autonomie lidí s postižením.

Mgr. Monika Šimůnková
zástupkyně veřejného ochránce práv

4 SCHERER, Helmut. 2004. Úvod do metody obsahové analýzy. In: SCHULZ, Winfried, ed. Analýza obsahu mediálních sdělení. Ed. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2004. 80-246-0827-8, s. 29–50.

5 VERMACHOVÁ, Aneta. Využívání opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat v praxi soudů. Příspěvek na mezikrajském setkání metodiků veřejného opatrovnictví. Dvůr Králové, 10. 10. 2019.



Shrnutí

Výzkum ukazuje, že praxe soudů při rozhodování o podpůrných opatřeních je velice rozmanitá. Nicméně ze zkoumaných rozhodnutí bylo možné vysledovat určité společné tendence. Pozitivně lze hodnotit zejména zvýšení procesních záruk pro osoby, kterých se rozhodování týká. Na druhou stranu, v rozhodování soudů je patrný také převládající konzervativismus, projevující se zejména důrazem na omezování svéprávnosti, jakož i formalismus, který vyvolává pochybnosti o efektivitě oněch procesních záruk. Níže uvádíme několik nejdůležitějších dílčích zjištění.

1. Soudy odkazují na Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením ve svých rozhodnutích jen zřídka, ve zkoumaných případech šlo zhruba o 2 % všech rozhodnutí (viz část [Odkaz na Úmluvu](#)).
2. Ze všech podpůrných opatření soudy nadále preferují omezení svéprávnosti před jeho alternativami. Omezením svéprávnosti skončila více než polovina všech zkoumaných rozsudků (58 %; viz část [Preference méně omezujících opatření](#)). Dalším nejpoužívanějším opatřením bylo ustanovení opatrovníka bez omezení svéprávnosti (14 %), zastoupení členem domácnosti a nápomoc při rozhodování byly využity ve stejné míře, asi u 7 % všech případů. Pouze jednou soud omezil člověka ve svéprávnosti a zároveň schválil smlouvu o nápomoci (viz část [Uplatnění jednotlivých alternativ k omezení svéprávnosti](#)).
3. Důvodem, proč nebylo možné zvolit mírnější opatření, bylo podle soudů nejčastěji to, že tato opatření nejsou vzhledem k situaci člověka vhodná (viz část [Důvody pro nevyužití alternativ k omezení svéprávnosti](#)).
4. U žen byla aplikována podpůrná opatření častěji než u mužů, muži naopak častěji vyšli z řízení bez jakéhokoliv opatření (viz část [Pohlaví posuzovaných osob](#)).
5. Pouze v jednom případě využil soud ochranu před neodůvodněnými návrhy dle § 35 odst. 2 věta druhá zákona o zvláštních řízeních soudních (viz část [Způsob zahájení řízení](#)).
6. Řízení o podpůrných opatřeních iniciují nejčastěji (44 %) rodinní příslušníci, pouze ve 4 % (10) je iniciovali sami posuzovaní. Z toho se ve 3 případech jednalo o žádost o uplatnění podpůrného opatření, v ostatních o návrh navrácení svéprávnosti (viz část [Navrhovatelé](#)).
7. Ve zkoumaných soudních řízeních měly posuzované osoby téměř vždy zástupce (89 %). Zmocněnce si zvolil sám člověk pouze v sedmi (3 %) řízeních a podpůrce byl přítomen ve třech (1 %; viz část [Zastoupení posuzovaného během řízení](#)).
8. V 85 % řízení soudy člověka osobně vyslechly nebo alespoň zhlédly. V téměř polovině (42 %) případů soud nařídil jiný soudní rok a zhlédl člověka v místě jeho bydliště nebo aktuálního pobytu. Další necelá polovina (43 %) provedených zhlédnutí proběhla v soudní síni (viz část [Zhlédnutí a výslech člověka](#)).



9. V 88 % řízení, pro které byl vyhotoven znalecký posudek, se jím soudci řídili a rozhodli v souladu s ním. Ve 12 (7 %) případech soudci rozhodli jinak, než navrhoval znalec, téměř vždy šlo o mírnější omezení svéprávnosti nebo o aplikaci jiného podpůrného opatření (viz část [Znalecký posudek](#)).
10. Většina lidí, u kterých soud rozhodl o schválení smlouvy o nápomoci či zastoupení členem domácnosti, se v čase řízení nacházela doma. Na druhou stranu, opatrovníka bez omezení svéprávnosti ustanovily soudy nejčastěji lidem, kteří pobývali v sociální službě (viz část [Uplatnění jednotlivých alternativ k omezení svéprávnosti](#)).
11. Uplatnění alternativ k omezení svéprávnosti se převážně týkalo lidí, o kterých soud rozhodoval poprvé (viz část [Uplatnění jednotlivých alternativ k omezení svéprávnosti](#)).
12. V 89 % rozsudků o omezení svéprávnosti se soudy zabývaly možností využití podpůrných opatření před omezením svéprávnosti, nicméně v 74 % z nich nezkoumaly konkrétní opatření, pouze uvedly, že žádná mírnější opatření nelze využít (viz část [Důvody pro nevyužití alternativ k omezení svéprávnosti](#)).
13. Téměř dvě třetiny (64 %) rozhodnutí o omezení svéprávnosti tvořila řízení, ve kterých byla svéprávnost osoby posuzována poprvé (viz část [Změna v rozsahu omezení svéprávnosti](#)).
14. Soudy sice převážně formulovaly výroky rozsudku o omezení svéprávnosti negativně (90 %), nicméně ve 40 % omezily člověka ve všech právních jednáních kromě běžných záležitostí každodenního života (viz část [Souhrnné omezení svéprávnosti](#)).
15. Téměř všichni (99 %) lidé omezeni ve svéprávnosti byli omezeni v oblasti hospodaření s majetkem, až 85 % lidí bylo omezeno v oblasti rozhodování o zdravotních službách (viz část [Konkrétní oblasti omezení svéprávnosti](#)).
16. Více než polovině (55 %) lidí omezených ve svéprávnosti zůstala zachována možnost výkonu volebního práva v plném rozsahu, více než třetina (35 %) byla omezena v aktivním i pasivním volebním právu a 14 lidí bylo omezeno pouze v právu pasivním (viz část [Omezení v oblasti výkonu volebního práva](#)).
17. Více než třetina (34 %) lidí, které soud omezil konkrétní měsíční částkou, může hospodařit s částkou pod 1 000 Kč měsíčně. Pokud soud vymezil výši úkonu, pak se jednalo ve více než polovině (58 %) rozsudků o úkony v hodnotě do 1 000 Kč (viz část [Vymezení částky k samostatnému hospodaření s majetkem](#)).



Právní východiska a cíle výzkumu

Článek 12 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (dále jen „Úmluva“)⁶ obsahuje specifický soubor závazků, které nenajdeme v žádném jiném lidskoprávním dokumentu. Jedná se o povinnosti státu a státních orgánů spojené se zajištěním práva na právní způsobilost a podporu při jejím uplatňování pro všechny skupiny lidí s postižením. Ochrana tohoto práva má důležitý význam právní, jelikož způsobilost je předpokladem pro výkon všech ostatních práv, jakož i symbolický, protože umožnění lidem rozhodovat o svém životě je neodmyslitelně spojeno s uznáním jejich lidské důstojnosti.⁷

Implementace výše uvedených závazků do českého právního systému se projevila ve všech složkách státní moci. Byl zrušen institut zbavení způsobilosti k právním úkonům, zdůrazněna subsidiarita při ukládání omezení svéprávnosti a přijata nová podrobnější hmotněprávní i procesní úprava všech podpůrných opatření.⁸ Kromě toho bylo zavedeno povinné vzdělávání a metodická podpora a kontrola veřejných opatrovníků.⁹ Nejvyšší soudní instance také začaly odkazovat na článek 12 Úmluvy při výkladu platné právní úpravy.¹⁰ I přes snahu Nejvyššího soudu o sjednocení rozhodování¹¹ však praxe obecných soudů zůstává roztržštěná. Této nejednotnosti napomáhá také fakt, že oblast svéprávnosti a podpůrných opatření dodnes nemá stanoveného gestora a dílčí aktivity v této oblasti jsou rozděleny mezi Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo práce a sociálních věcí.

V rámci nové působnosti veřejného ochránce práv jako monitorovacího mechanismu pro implementaci Úmluvy jsme se rozhodli věnovat pozornost tomu, jakým způsobem se článek 12 projevil nejen v právní úpravě, ale zejména v praxi. A protože je Úmluva spojena se změnou paradigmatu, pro zhodnocení, jak se nové principy promítají do soudního rozhodování, nepostačují pouze „tvrdá data“, tedy počty vydaných rozhodnutí či výsledek řízení. Je nezbytné se také zaměřit například na to, jak jsou využívány nové

6 Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, č. 10/2010 Sb. m. s.

7 Komisař Rady Evropy pro lidská práva. Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities, s. 8 [citováno 2020-01-13]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806da5c0>.

8 Ustanovení § 38 – 65 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku a § 31 – 49 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

9 Ustanovení § 48 zákona o zvláštních řízeních soudních a § 67 zákona č. 129/2000 Sb. o krajích ve spojení s § 149b odst. 3, 129 a 129b zákona č. 128/200 Sb., o obcích, resp. § 131 odst. 1 a 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

10 Viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1974/14 nebo nálezy ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 43/10.

11 Viz např. stanovisko Občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2016, č. j. Cpjn 201/2015.



procesní záruky nebo zda rozhodování dostatečně odráží individuální osobnost a schopnosti posuzovaného člověka.

Při navrhování výzkumu jsme vycházeli z účelu a smyslu článku 12, jakož i z cílů vnitrostátní právní úpravy. Vymezili jsme si čtyři principy, kterým jsme věnovali při posuzování soudních rozhodnutí pozornost:

1. Nahrazování institutů náhradního rozhodování instituty podporovaného rozhodování

Článek 12 Úmluvy nepřipouští žádné zásahy do svéprávnosti na základě zdravotního postižení a vyžaduje, aby členské státy neprodleně přijaly kroky k nahrazení systémů náhradního rozhodování novými instituty podpory.¹² Na rozdíl od té minulé, současná právní úprava již dnes neumožňuje zbavení svéprávnosti a zdůrazňuje, že omezení svéprávnosti musí být vždy opatřením *ultima ratio*. Navíc, předtím než přistoupí k omezení svéprávnosti, musí soud vždy zvažovat, zda si člověk nevystačí s neformální podporou nebo s méně restriktivním opatřením dle občanského zákoníku.¹³ Kromě porovnání počtu rozhodnutí o omezení svéprávnosti a jeho alternativách jsme se v rámci výzkumu soustředili na to, zda soudy přistupují k omezení svéprávnosti zdrženlivě, zda pečlivě vyhodnocují oblasti, ve kterých je nutné zasáhnout do svéprávnosti a také na to, jak vyhodnocují možnost využití méně restriktivních opatření.

2. Rozhodování v souladu se sociálním modelem postižení

Celá Úmluva je vystavěna na tzv. sociálním (resp. lidskoprávním) modelu postižení,¹⁴ který na rozdíl od modelu lékařského nestaví do popředí diagnózu člověka, nýbrž jeho individuální schopnosti ve spojitosti se sociálním prostředím.¹⁵ V minulosti byly české soudy kritizovány za to, že v řízení o svéprávnosti nekriticky přebíraly závěry znaleckých posudků.¹⁶ Proto je dnes vyžadováno, aby kromě duševního stavu soudy zkoumaly také individuální vlastnosti posuzovaného člověka,¹⁷ a okolnosti, ve kterých se nachází.¹⁸ Ve výzkumu jsme se mj. soustředili na to, jaké důkazy soudy v řízení prováděly a nakolik se jejich rozhodování odchylovalo od doporučení znalců.

12 Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením. Závěrečná doporučení k úvodní zprávě České republiky [online], odst. 22 – 23. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Kancelar/informace_106/2016/Zaverecna_doporučení_Vyboru_p_ro_prava_osob_se_zdravotnim_postizenim_OSN.docx.

13 Ustanovení § 55 odst. 2 občanského zákoníku.

14 Článek 1 věta druhá Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

15 DEGENER, Theresia. Disability in a Human Rights Context. Laws (2016). Dostupné z: <https://www.mdpi.com/2075-471X/5/3/35/pdf>.

16 Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. II. ÚS 2630/07.

17 Ustanovení § 55 odst. 1 občanského zákoníku.

18 Ustanovení § 55 odst. 2 občanského zákoníku ve spojení s § 38 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních.



3. Respekt k důstojnosti člověka a efektivní participace na řízení

Opatrovnické soudy byly v minulosti také podrobovány kritice, že staví osoby, o jejichž svéprávnosti rozhodují, do pozice objektů řízení, a nikoliv jeho plnohodnotných subjektů.¹⁹ Takový přístup byl v rozporu s díkí článku 12 odst. 1 Úmluvy, který garantuje všem lidem s postižením právo na uznání jako subjektu práva. Pro posílení postavení posuzovaných osob jako účastníků řízení bylo přijato několik procesních záruk. Jde například o povinnost soudu vyslechnout je v řízení, případně alespoň zhlédnout,²⁰ či jejich právo zvolit si pro řízení zmocněnce.²¹ Ve výzkumu jsme se věnovali tomu, jak jsou tyto záruky uplatňovány v praxi jednotlivých soudů.

4. Podpora šitá na míru

S respektem k důstojnosti a individuálním schopnostem člověka souvisí také povinnost, aby podpora v rozhodování, kterou stát lidem s postižením zaručuje, byla vždy šitá na míru konkrétnímu člověku.²² I když dřívější právní úprava umožňovala, aby soudy individuálně posuzovaly jednotlivé oblasti při omezování svéprávnosti, soudy při rozhodování značně preferovaly plošné zbavení způsobilosti k právním úkonům.²³ Dnes mají výslovně stanovenou povinnost respektovat osobní jedinečnost a schopnosti posuzovaného člověka,²⁴ vždy vyhodnotit možnost uplatnění méně omezujících opatření,²⁵ a v případě, že zasahují do jeho svéprávnosti, přesně vymezit oblasti, ve kterých není schopen jednat.²⁶ Zkoumali jsme proto také to, jak soudy přistupují k posuzování alternativ a v jakých oblastech a v jakém rozsahu omezují svéprávnost. Kromě toho jsme se soustředili na charakteristiky jednotlivých posuzovaných osob, zejména pohlaví a místo, kde se nachází v momentě rozhodování, a jejich vliv na rozhodování soudů.

19 Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. listopadu 2012 ve věci Sýkora proti České republice, č. 23419/07, případně nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04.

20 Ustanovení § 55 odst. 1 a § 56 odst. 1 občanského zákoníku ve spojení s § 38 odst. 1 a 2 zákona o zvláštních řízeních soudních.

21 Ustanovení § 37 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních.

22 Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením. Obecný komentář č. 1. Článek 12: Rovnost před zákonem, odst. 16-19. Neoficiální překlad do ČJ [citováno 2020-03-10] dostupný z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/CRPD/Umluva-komentare/Vseobecny_komentar_cl.12_CJ.pdf.

23 Nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2009, sp. zn. I. ÚS 557/09.

24 Ustanovení § 55 odst. 1 občanského zákoníku.

25 Ustanovení § 39 zákona o zvláštních řízeních soudních.

26 Ustanovení § 57 odst. 1 občanského zákoníku ve spojení s § 40 odst. 2 zákona o zvláštních řízeních soudních.



Analýza rozhodnutí soudů v oblasti podpůrných opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat

Jelikož je výzkum prováděn v rámci působnosti veřejného ochránce práv jako monitorovacího mechanismu dle § 33 odst. 2 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, nejprve jsme se zaměřili na to, zda soudy ve svém rozhodování zohledňují tento lidskoprávní instrument. Následně jsme se soustředili na popis charakteristik osob, které byly subjektem řízení o podpůrných opatřeních. Dále jsme pokračovali dle logiky samotného řízení, od způsobu jeho zahájení, osob, které se jej účastnily, rozsahu dokazování až po jeho výsledek. Podrobněji jsme se podívali na to, v jakých případech byla uplatňována další podpůrná opatření, případně proč je soudy nevyužily. U rozsudků o omezení svéprávnosti jsme také analyzovali rozsah omezení, tedy jak jednotlivé oblasti právního jednání, tak výši částek, se kterou mohou posuzované osoby nakládat.

5. Rozhodování soudů dle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením

Jelikož cílem našeho výzkumu bylo zhodnocení míry implementace Úmluvy v ČR, jedna z prvních otázek, která nás zajímala, bylo to, zda okresní soudy tento dokument ve svém rozhodování reflektovaly, a to buď (a) explicitně, tedy přímým odkazem na ní, či (b) implicitně, tedy tím, že by volily méně omezující podpůrná opatření namísto omezení svéprávnosti.

5.1 Odkaz na Úmluvu

Soudy odkazovaly na článek 12 Úmluvy ve svém rozhodování zcela výjimečně. **Úmluva byla zmíněna pouze v 6 (2 %) ze všech 256 rozhodnutí**, z toho ve třech případech soud odkazoval pouze na článek 8 Úmluvy²⁷, nikoliv na článek 12. Jelikož tato tři rozhodnutí byla vydána tímtež soudem, zřejmě šlo o záměnu ustanovení, případně měl soud na mysli článek 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který se zabývá právem na soukromý a rodinný život.

5.2 Preference méně omezujících opatření

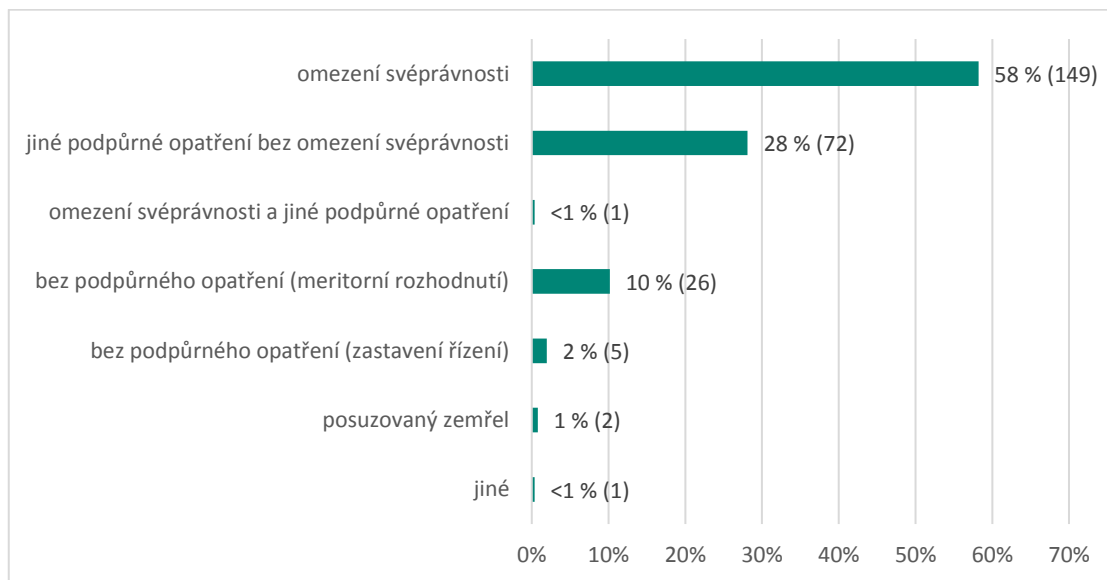
Při výběru podpůrného opatření **soudy preferovaly omezení ve svéprávnosti** (graf 1); bylo tomu tak ve více než polovině rozsudků (58 %; 149). Alternativy k omezení svéprávnosti byly využity ve více než čtvrtině případů (28 %; 72). **V jednom ze zkoumaných případů rozhodl soud o kombinaci podpůrných opatření**, kdy člověku omezil svéprávnost a ustanovil

²⁷ Článek 8 Úmluvy obsahuje závazky týkající se zvyšování povědomí o právech osob se zdravotním postižením.



opatrovníka a zároveň schválil smlouvu o nápomoci.²⁸ Více než desetina posuzovaných osob (12 %; 31) vyšla z řízení bez podpůrného opatření. Dvě (1 %) osoby během řízení zemřely a v jednom případě byl rozsudek anonymizován v takové míře, že z něj nebylo možné výsledky vyčíst.

Graf 1: Podíl rozhodnutí podle výroku (N=256)



6. Posuzované osoby

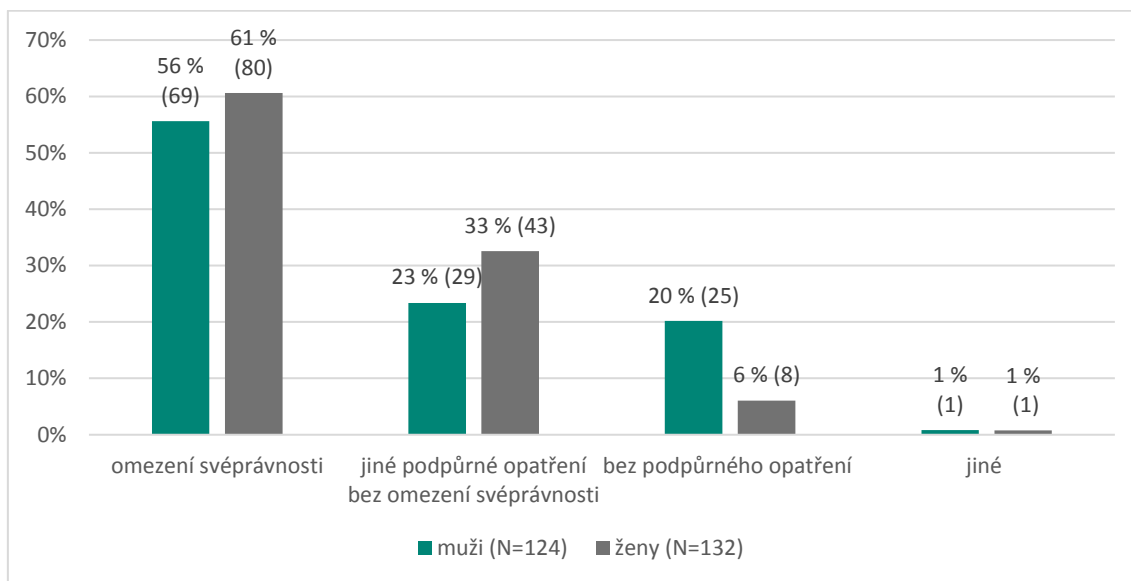
6.1 Pohlaví posuzovaných osob

Rozhodnutí, která jsme analyzovali, se o něco častěji týkala žen (52 %; 132), než mužů (48 %; 124). U obou pohlaví převládalo omezení svéprávnosti, avšak **u žen byla častěji aplikována podpůrná opatření, a to jak omezení svéprávnosti, tak především jeho alternativy. Naopak, muži častěji odcházejí bez jakéhokoli podpůrného opatření (graf 2).**

²⁸ Tento případ, spolu s dvěma případy, kdy posuzovaní během řízení zemřeli, najdeme v níže uvedeném grafu v kategorii „jiné“.



Graf 2 Srovnání rozhodnutí o podpůrných opatřeních podle pohlaví



6.2 Místo pobytu v době řízení

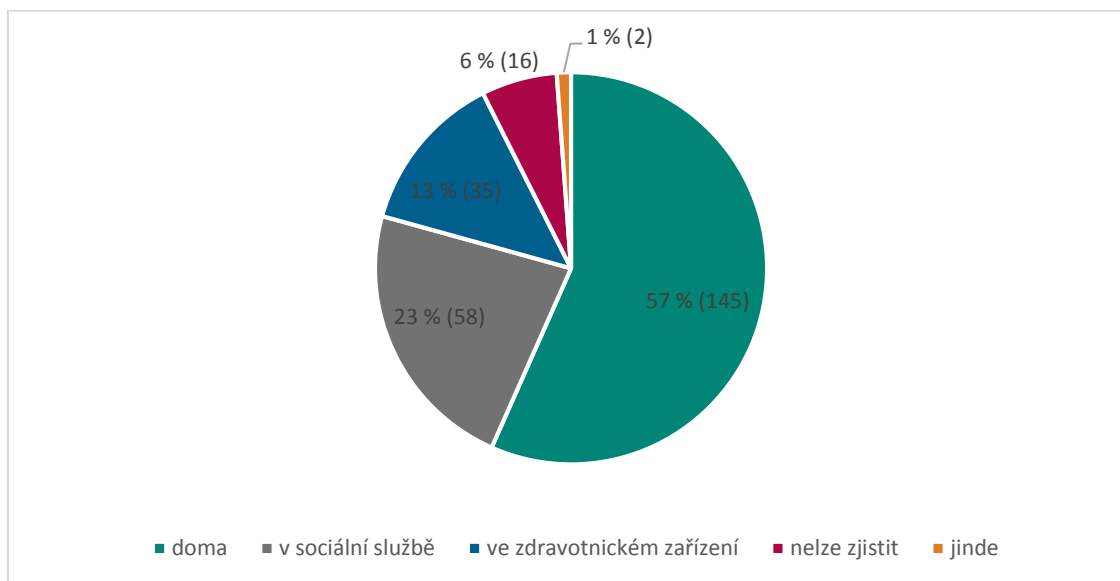
Další kategorií, na kterou jsme se zaměřili, bylo místo, kde se posuzovaný člověk v průběhu řízení o podpůrných opatřeních nacházel (graf 3). **Více než polovina (57 %, 145) posuzovaných se nacházela v domácím prostředí**, tedy ve vlastním či pronajatém bytě nebo domě, v bytě nebo v domě s pečovatelskou službou, u příbuzných nebo také na ubytovnách. Několik posuzovaných mělo dle odůvodnění rozsudků zkušenosti také s životem bez domova.

Z celkového počtu posuzovaných lidí se 36 % (93) nacházelo v době řízení v zařízení sociálních nebo zdravotních služeb. Téměř čtvrtina lidí žila v pobytové sociální službě (23 %; 58), jednalo se o domovy se zvláštním režimem, domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory, chráněná bydlení či azylové domy.

Více než desetina (13 %; 35) pak pobývala ve zdravotnickém zařízení. Většinou se jednalo o hospitalizaci v psychiatrické nemocnici, ať už na základě souhlasu pacienta či rozhodnutí soudu, případně v léčebně dlouhodobě nemocných. V jednom případě byla posuzovaná osoba hospitalizovaná na oddělení následné péče ve všeobecné nemocnici a jedna posuzovaná žena pobývala v dětském centru společně s dcerou.

Dva posuzovaní (1 %) se v době rozhodování nacházeli jinde, a to v diagnostickém ústavu pro mládež a ve výkonu trestu odnětí svobody.

Graf 3 Místo pobytu posuzovaného člověka v době, kdy probíhalo řízení (N=256)



Podle místa, kde se posuzovaný v době řízení nacházel, se lišilo i rozhodnutí soudů. **Zachování svéprávnosti volily soudy častěji u osob, které byly v době řízení v domácím prostředí.** Naopak, lidé v sociálních službách zřídka odcházeli z řízení bez jakéhokoliv podpůrného opatření. Klientů sociálních služeb se také dotýkalo nejvíce omezení ve svéprávnosti, i když i lidé, co pobývali doma či ve zdravotnickém zařízení byli také omezováni poměrně často (tabulka 1). Důvodem mohlo být to, že v domácnostech setrvaly osoby, které nevyžadovaly intenzivnější podporu ze strany sociálních služeb, nebo naopak to, že podle názoru soudů potřebovali lidé v pobytových sociálních službách více ochrany před případným zneužitím. Nicméně bez dalších informací nejsme schopni učinit v tomto směru jednoznačný závěr.

Tabulka 1 Výsledek řízení v souvislosti s místem pobytu posuzovaného člověka v době řízení (podíl a počet rozsudků s daným výsledkem)

	Domácí prostředí (N=145)		Sociální služba (N=58)		Zdravotnické zařízení (N=35)	
Omezení svéprávnosti	58 %	84	62 %	36	51 %	18
Jiné podpůrné opatření	26 %	37	34 %	20	34 %	12
Bez podpůrného opatření (meritorní rozhodnutí)	14 %	21	2 %	1	9 %	3
Bez podpůrného opatření (zastavení řízení)	2 %	3	0 %	0	0 %	0
Jiné	0 %	0	2 %	1	6 %	2
Celkem	100 %	145	100 %	58	100 %	35



7. Zahájení řízení

Zajímalo nás také, kdo iniciuje řízení o podpůrných opatřeních. Jelikož se jedná o tzv. nesporná řízení, návrh či podnět²⁹ na zahájení řízení ohledně většiny podpůrných opatření může podat kdokoliv, případně soud může toto řízení zahájit i bez návrhu.³⁰ Výjimkou je nápomoc při rozhodování, kdy návrh na schválení smlouvy o nápomoci může podat pouze budoucí podpůrce nebo podporovaný.³¹ Zastoupení členem domácnosti bude soud z povahy věci schvalovat zpravidla na základě návrhu zástupce.³² U řízení o svéprávnosti zákon navíc explicitně stanovuje, že jej může iniciovat také zdravotnické zařízení³³ nebo sám člověk omezený ve svéprávnosti.³⁴

7.1 Způsob zahájení řízení

Z celkového počtu posuzovaných rozhodnutí (tabulka 2) byla více než polovina soudních řízení (56 %; 144) zahájena na návrh, podnět se zde objevil v méně než pětině případů (14 %; 37). **Více než čtvrtinu řízení (29 %; 73) soud zahájil z úřední moci.**

Pokud se podíváme pouze na řízení, která skončila omezením svéprávnosti, mírně se u nich lišil poměr podaných návrhů a podnětů ve prospěch zahájení na základě podnětu. Z moci úřední byla zahájena téměř třetina (31 %; 47) těchto řízení.

Tabulka 2 Způsob zahájení řízení

Řízení bylo zahájeno na:	Všechna rozhodnutí (N=256)		Rozhodnutí o omezení svéprávnosti (N=150)	
návrh	56 %	144	51 %	76
podnět	14 %	37	17 %	25
z moci úřední	29 %	73	31 %	47
nelze zjistit	1 %	2	1 %	2
Celkem	100 %	256	100 %	150

7.2 Navrhovatelé

Návrh či podnět (graf 4) podávali nejčastěji rodinní příslušníci, šlo o téměř polovinu případů (44 %; 112). Jiné fyzické či právnické osoby iniciovaly řízení jen zřídka, nejčastěji šlo o poskytovatele zdravotních služeb (lékaře nebo zdravotnická zařízení - 5 %; 13) či sociálních služeb (4 %; 9), obce (4 %; 9), případně opatrovníky (2 %; 5). V jednom případně navrhovalo omezení svéprávnosti své členky v oblasti nakládání s členskými právy bytové družstvo.

29 Rozdíl mezi podnětem a návrhem spočívá v tom, že osoba, která podala podnět, se na rozdíl od navrhovatele nestává účastníkem řízení, srov. § 6 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

30 Ustanovení § 13 zákona o zvláštních řízeních soudních.

31 Ustanovení § 32 odst. 1 občanského zákoníku.

32 Srov. § 49 odst. 2 ve spojení s § 50 občanského zákoníku.

33 Ustanovení § 35 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních.

34 Ustanovení § 35 odst. 3 zákona o zvláštních řízeních soudních.



Jelikož však ani na žádost soudu nebylo s to předložit důkaz o duševní poruše členky, soud řízení zastavil.³⁵ V několika případech byli navrhovateli bývalí pěstouni, jednou zaměstnanec dětského domova.

V řízeních se angažovaly také státní orgány. **Více než čtvrtinu (27 %; 70) řízení zahájil sám soud**, zpravidla z důvodu nutnosti přezkoumání omezení svéprávnosti po uplynutí zákonné doby.³⁶ V 5 % (12) případů podalo podnět na uložení podpůrných opatření státní zastupitelství.

Pouze ve 4 % (10) případů podal návrh sám dotčený člověk, většinou se jednalo o návrhy na navrácení nebo zmírnění omezení svéprávnosti. **Ve třech případech požádal sám člověk o podpůrné opatření, a to dvakrát o smlouvu o nápomoci a jednou o ustanovení opatrovníka bez omezení svéprávnosti.** Vzhledem k nízkému počtu řízení iniciovaných samotným člověkem by bylo namístě se zamyslet nad tím, zda jsou řízení o podpůrných opatřeních pro lidi s postižením dostatečně přístupná.³⁷ Bariérou může být nedostatek informací o podpůrných opatřeních a jejich využití, přísné formální požadavky pro podání návrhu či podnětu nebo také společenské stigma spojené především s institutem omezení svéprávnosti.

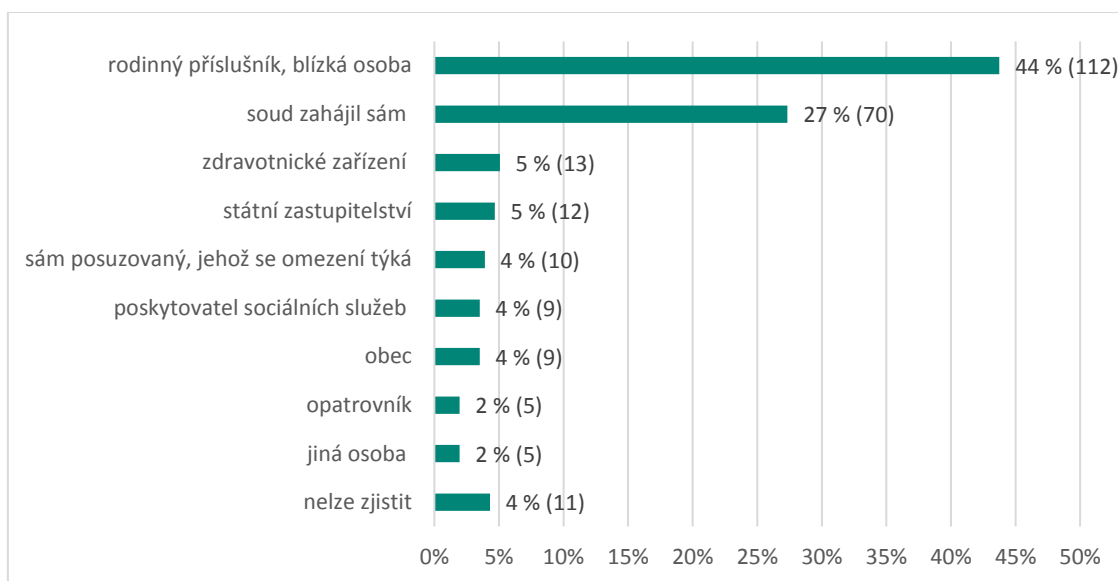
35 Soud postupoval podle § 35 odst. 2 zákona o zvláštních řízeních soudních.

36 Ustanovení § 59 odst. 2 občanského zákoníku.

37 Ve smyslu článku 9 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.



Graf 4 Osoby či instituce, které podaly návrh/podnět na zahájení řízení o svéprávnosti osoby (N=256)



8. Zastoupení posuzovaného během řízení

U řízení o omezení svéprávnosti se vyžaduje, aby byl posuzovaný člověk vždy zastoupen procesním opatrovníkem, případně také zmocněncem, kterého si zvolí.³⁸ V případě rozhodování o ostatních podpůrných opatřeních není zastoupení povinné.

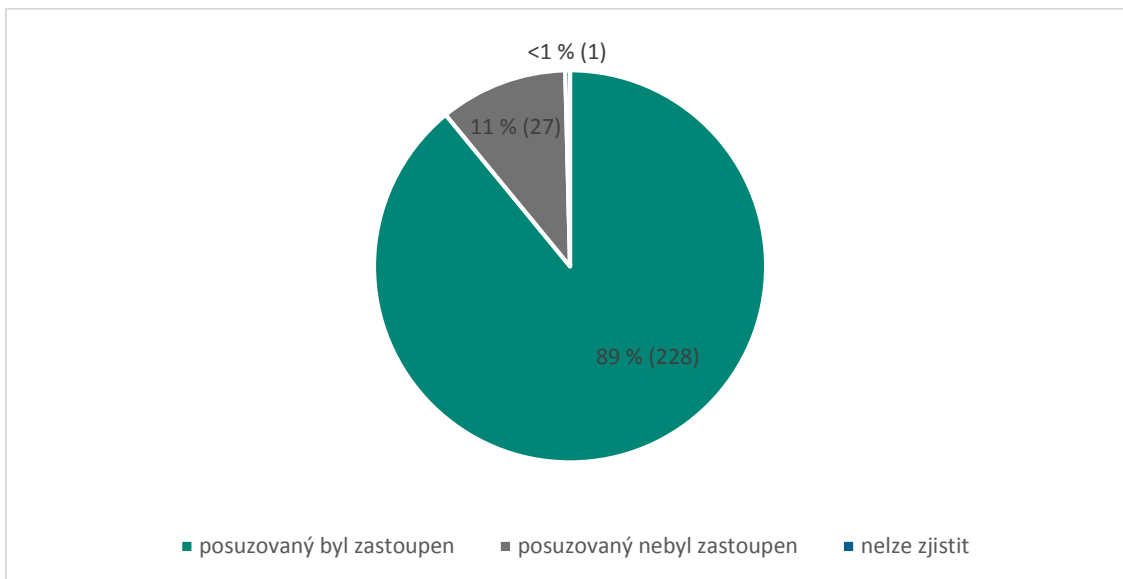
8.1 Přítomnost zástupce

Jelikož **zástupce byl přítomen v 89 % (228) případů, je zjevné, že zastoupeno bylo i mnoho osob, u kterých k omezení svéprávnosti nedošlo, ale bylo aplikováno jiné, mírnější opatření (graf 5)**. Všechna řízení, kde člověk zastoupen nebyl (11 %; 27) skončila rozhodnutím o aplikaci alternativy k omezení svéprávnosti. V jednom případě byla pasáž anonymizována, nelze tedy zjistit, zda posuzovaného někdo zastupoval, výsledkem bylo omezení ve svéprávnosti.

³⁸ Ustanovení § 37 zákona o zvláštních řízeních soudních.



Graf 5 Zastoupení posuzovaného během řízení (N=256)

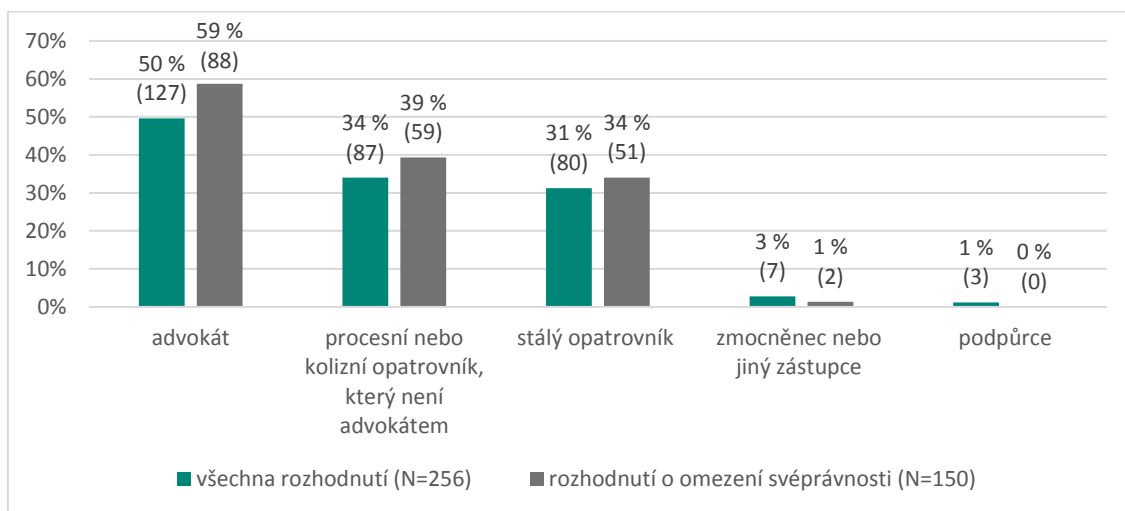


8.2 Typ zástupce

V polovině (50 %; 127) všech případů byl zástupcem advokát (graf 6). Procesní nebo kolizní opatrovník, který není advokátem, se vyskytl ve více než třetině (34 %; 87) rozsudků. V téměř třetině (31 %; 80) případů zastupoval člověka v řízení jeho hmotněprávní opatrovník. **Možnost zvolit si zmocněnce (zástupce) využil posuzovaný pouze v sedmi (3 %) případech a podpůrce byl přítomen ve třech (1 %) řízeních.**

V rozhodnutích, která skončila omezením svéprávnosti, byl posuzovaný zastoupen vždy. Ve více než polovině (59 %; 88) případů byl zástupcem advokát. Ve více než třetině (39 %; 59) případů byl posuzovaný zastoupen procesním nebo kolizním opatrovníkem, který nebyl advokát a dvakrát (1 %) svým zmocněncem. Ve třetině (34 %; 51) případů pak byl člověk v řízení také zastoupen svým stálým opatrovníkem.

Graf 6: Zástupci a podpůrci posuzovaného v řízení



Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož se vyskytovalo více možností.



8.3 Zastoupení advokátem

Advokáti vystupovali v 94 % (119) případů jako procesní nebo kolizní opatrovníci ustanoveni soudem. Sám posuzovaný si zvolil svého advokáta na základě plné moci v 7 % (9) případů (tabulka 3). **V jednom řízení byli přítomni dva advokáti, a to jeden jako procesní opatrovník, druhý jako zmocněnec.**

U rozsudků, které posuzovaného omezily ve svéprávnosti, byl **ve více než devíti desetinách (92 %; 81) případů advokát procesním opatrovníkem, jednou (1 %) kolizním opatrovníkem a šestkrát (7 %) se jednalo o zastoupení na základě plné moci.**

Tabulka 3 Postavení advokáta ve všech řízeních a v řízeních, které skončily omezením svéprávnosti

	Všechna řízení (N=127)		Řízení, které skočily omezením svéprávnosti (N=88)	
Advokát jako procesní opatrovník	90 %	114	92 %	81
Advokát jako kolizní opatrovník	4 %	5	1 %	1
Advokát jako právní zástupce na základě plné moci	7 %	9	7 %	6
Celkem	101%	128	100%	88

Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož se vyskytovalo více možností.

8.4 Zastoupení stálým (hmotněprávním) opatrovníkem

V téměř třetině všech řízení (31 %; 80) zastupoval člověka jeho stálý (hmotněprávní) opatrovník (graf 6). Nad veřejnými opatrovníky převažovali opatrovníci soukromí (tabulka 4), kterých bylo 78 % (62). U řízení, která rozhodla o omezení svéprávnosti (a stálý opatrovník byl přítomen), bylo soukromých opatrovníků o něco méně, jednalo se o 71 % (36).

Tabulka 4 Typ stálého (hmotněprávního) opatrovníka zastupujícího posuzovaného ve všech řízeních a řízeních, která rozhodla o jeho omezení ve svéprávnosti

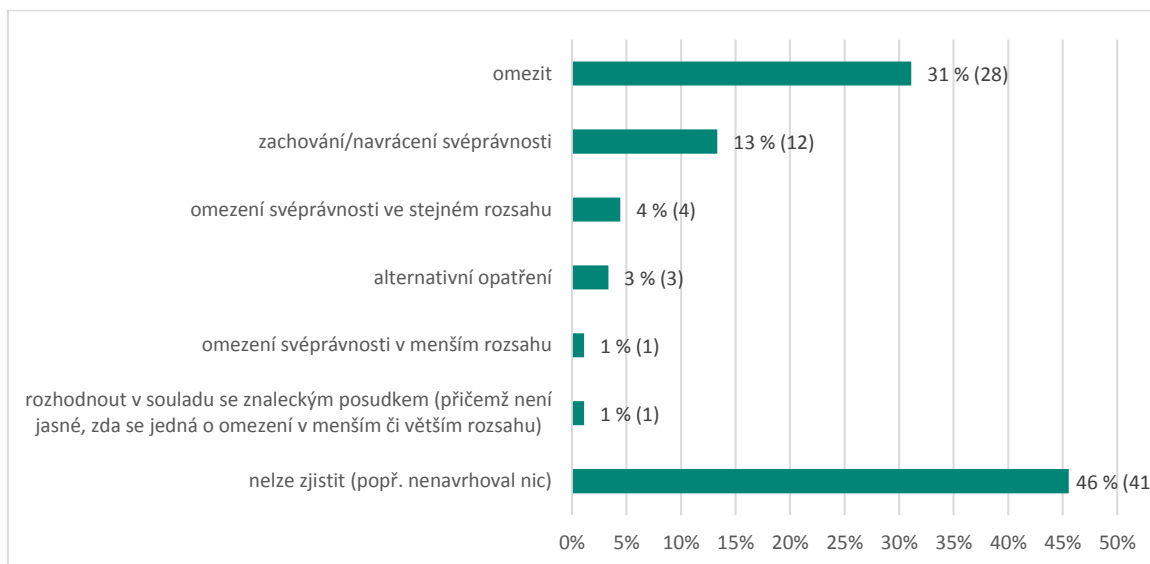
	Všechna řízení, kde byl stálý opatrovník přítomen (N=80)		Řízení, která rozhodla o omezení svéprávnosti posuzovaného a byl přítomen stálý opatrovník (N=51)	
Soukromý opatrovník	78 %	62	71 %	36
Veřejný opatrovník	23 %	18	29 %	15
Celkem	100 %	80	100 %	51

9. Státní zastupitelství v řízení

Státní zastupitelství může podat návrh na zahájení řízení o svéprávnosti, případně do zahájeného řízení vstoupit.³⁹ Účelem vstupu do řízení může být poskytnutí pomoci soudu při shromažďování důkazů pro rozhodnutí ve věci, a to zejména sdělováním poznatků z jiných řízení. Státní zástupce může také v odůvodněných případech sám iniciovat jiný typ řízení, například pokud z řízení o svéprávnosti vyplývá podezření, že došlo k trestné činnosti, nebo je nutné zahájit řízení ve věcech péče soudu o nezletilé.⁴⁰ Státní zástupci však vstupují i do soudních řízení, ze kterých výše uvedené cíle nevyplývají. V těchto případech mají vystupovat především „ve veřejném zájmu“. Přitom definice pojmu „veřejný zájem“ v zákoně chybí a v literatuře je předmětem mnoha diskusí.⁴¹

Ve zkoumaných řízeních bylo státní zastupitelství přítomno ve více než třetině (35 %; 90) případů. Samo iniciovalo řízení o podpůrných opatřeních v 5 % (12) případů (graf 4). **Státní zástupce ve více než třetině rozhodnutí (35 %; 32) navrhoval využití omezení svéprávnosti, případně stejný rozsah omezení**, pouze v méně než pětině (17 %; 16) řízení se přikláněl k využití alternativního opatření nebo k plnému či částečnému navrácení svéprávnosti (graf 7). **V téměř polovině případů (46 %; 41) státní zástupce nenavrhol nic nebo se jeho návrh z odůvodnění rozsudku nedal vyčíst.** Nečinnost státních zástupců v řízení o podpůrných opatřeních přitom může souviset s neexistencí jasného vymezení jejich postavení v tomto řízení, jakož i konceptu veřejného zájmu.

Graf 7 Co v řízení navrhovali státní zástupci (N=90)



39 § 8 odst. 1 písm. d) zákona o zvláštních řízeních soudních.

40 Stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k problematice sdělování poznatků z trestního řízení pro účely mimotrestního řízení ze dne 16. 4. 2019, sp. zn. 1 SL 706/2018, Dostupné z: http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Stanoviska_Netrest/2019/1_SL_706_2018.pdf.

41 Viz například diskuze v NOVOTNÝ, Jan. Účast státního zastupitelství v civilním řízení [online]. Praha, 2017[cit. 2020-03-10]. Rigorózní práce. Právnická fakulta Univerzita Karlova. Vedoucí práce JUDr. Tomáš Pohl. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/162012/>.



10. Dokazování

10.1 Důkazy použité v řízení

Řízení o podpůrných opatřeních je ovládáno zásadou vyšetřovací,⁴² soud by se měl tedy snažit komplexně posoudit situaci člověka a následně navrhnout nebo schválit opatření, které bude odpovídat jeho schopnostem a potřebám. Jak zdůrazňuje Nejvyšší soud, nová právní úprava řízení o svéprávnosti vyžaduje, aby soudy byly při odůvodňování rozsudků pečlivé; aby bylo zřejmé, z jakých důkazních prostředků vychází, a aby rozsudek vždy obsahoval i hodnotící úsudek soudu.⁴³ Odůvodnění by nemělo být omezeno na popis zjištěných skutečností, případně na odkaz na zákonná ustanovení.⁴⁴

Zákon upravuje důkazní prostředky pouze u omezení svéprávnosti, kde se vždy vyžaduje výslech vyšetřovaného člověka,⁴⁵ případně jeho zhlédnutí,⁴⁶ a dále také znalecký posudek a výslech znalce,⁴⁷ resp. lékařská zpráva.⁴⁸ Mezi další důkazy může patřit výslech ošetřujícího lékaře člověka a jeho opatrovníka,⁴⁹ výslechy jiných osob, či listinné důkazy.

V případě řízení o alternativách k omezení svéprávnosti se zhlédnutí ani znalecký posudek nevyžaduje; hlavním důkazním prostředkem u nápomoci v rozhodování a zastoupení členem domácnosti je samotný návrh. Soud by se i tady měl snažit zjistit, zda toto opatření není v rozporu s přáním člověka, o něhož se jedná.⁵⁰

Zkoumali jsme, jaké důkazy soudy provedly ve všech řízeních. Blíže jsme se zaměřili také na to, jaké důkazy byly provedeny v řízeních, která vyústila v omezení svéprávnosti posuzovaného (graf 8), jelikož v řízení o svéprávnosti zákon ukládá soudům provést konkrétní důkazní prostředky (viz výše).

Nejčastěji bylo provedeno zhlédnutí člověka, a to v 85 % (218) všech soudních řízení. Na druhou stranu, výslech posuzovaného nebyl proveden ani v polovině případů (43 %; 110). Dalšími nejčastějšími důkazy byly znalecký posudek (74 %; 190) a lékařská zpráva (53 %; 135). Pouze v jednom případě využil soud možnost vyzvat navrhovatele, aby doplnil lékařskou zprávu o duševním stavu člověka, o jehož svéprávnost se jednalo,⁵¹ když to ne učinil, řízení zastavil a návrh označil za zjevně neodůvodněný.

42 Ustanovení § 21 zákona o zvláštních řízeních soudních.

43 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 30 Cdo 4467/2014.

44 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1739/2018.

45 Ustanovení § 38 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních.

46 Ustanovení § 55 odst. 1 občanského zákoníku ve spojení s § 38 odst. 2 zákona o zvláštních řízeních soudních.

47 Ustanovení § 38 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních.

48 Ustanovení § 38 odst. 4 zákona o zvláštních řízeních soudních.

49 Ustanovení § 38 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních.

50 Srov. § 50 občanského zákoníku.

51 Ustanovení § 35 odst. 2 věta druhá zákona o zvláštních řízeních soudních.



Mezi následující frekventované důkazy patřily svědecké výsledky rodinných příslušníků (44 %; 113). Rodinní příslušníci byli také často účastníky řízení, připomeňme, že jsou to právě oni, kdo nejčastěji podávají návrh na zahájení řízení o svéprávnosti nebo o jiných podpůrných opatřeních. **Pouze v 7 % (17) případů soudy využily v řízení informace od poskytovatelů sociálních služeb, a to přesto, že se 23 % (58) lidí již v průběhu řízení nacházelo v pobytových zařízeních sociální péče.** Ve čtvrtině případů (25 %; 63) byl vyslechnut také opatrovník.

Ukázalo se, že důležitým zdrojem informací pro soud jsou obce; soudy je oslovily **ve více než čtvrtině případů**, většinou požadovaly zprávu o místním šetření (27 %; 70), dvakrát (1 %) také předvolaly k výsledku sociálního pracovníka obce. Taktéž ve čtvrtině případů (25 %; 65) si soud vyžádal zprávu od ČSSZ a dvakrát (1 %) od zaměstnavatele posuzovaného člověka. Tento postup blíže odpovídá sociálnímu modelu zdravotního postižení, dle kterého je pro rozhodnutí ohledně druhu a míry podpory pro člověka potřeba zejména posoudit jeho schopnosti fungovat samostatně nebo s podporou v kontextu jeho sociálního prostředí a dostupných sociálních vazeb. Nakonec sociální šetření jako povinný důkaz v řízení o podpůrných opatřeních dnes najdeme v legislativách některých evropských států.⁵² V našem právním řádu však chybí zákonné zmocnění, jakož i podrobnější úprava pro provádění takového šetření, což způsobuje různé praktické problémy, zejména v případech, kdy obec není opatrovníkem člověka.⁵³ Role obce není upravena ani v případech, kdy je ustanovena procesním nebo kolizním opatrovníkem člověka, na rozdíl například od zastupování dětí orgánem sociálně-právní ochrany,⁵⁴ případně od postupu advokáta jako procesního opatrovníka v řízení.⁵⁵

52 Viz například nová rakouská úprava zastupování dospělých osob, více informací lze najít v publikaci Ministerstva spravedlnosti Rakouské republiky „Das neue Erwachsenenschutzrecht“, dostupné z: <https://www.justiz.gv.at/home/buergerservice/erwachsenenschutz/das-neue-erwachsenenschutzrecht-im-ueberblick~40.de.html>.

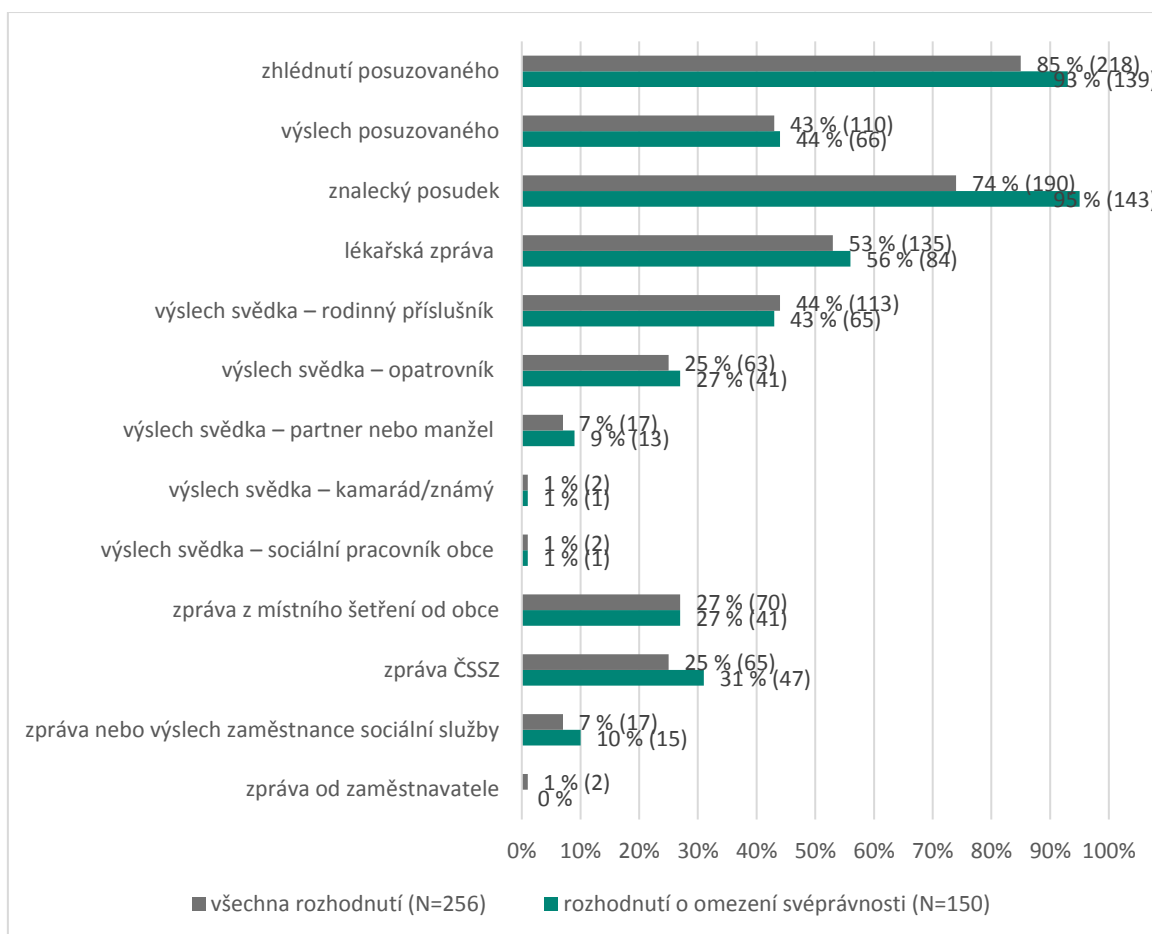
53 K tomu více VOČKA, Zbyněk. Může obec zjišťovat informace o soukromých opatrovnících? Moderní obec, s. 44-45. Praha: Profi Press s.r.o. 2018 (12).

54 Ustanovení § 62 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

55 Srov. § 1 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.



Graf 8 Provedené dokazování ve všech řízeních a řízeních, která rozhodla o omezení posuzovaného ve svéprávnosti



Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož se vyskytovalo více možností.

10.2 Zhlédnutí a výslech člověka

Jak vymezil Nejvyšší soud, zhlédnutím se rozumí „úsilí o zjištění stavu posuzovaného osobním pozorováním, jež lze spojit s jeho výslechem nebo spolu s jiným pokusem o zjištění jeho názoru, jak má být ve věci rozhodnuto“.⁵⁶ Smyslem zhlédnutí je seznámení se s osobním a zdravotním stavem člověka, to i v případě, že jej není možné vyslechnout (například proto, že člověk nekomunikuje verbálně). Osobní zhlédnutí soudem je také pojistkou „proti automatické převaze odborně expertních přístupů“.⁵⁷ Povinnost zhlédnout člověka, o kterém soud rozhoduje, najdeme u institutu omezení svéprávnosti⁵⁸ a ustanovení opatrovníka.⁵⁹ Přitom v řízení o svéprávnosti musí soud zhlédnout člověka vždy,

56 Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2016, sp. zn. Cpjn 201/2015.

57 *Ibid.*

58 Ustanovení § 38 odst. 2 zákona o zvláštních řízeních soudních.

59 Ustanovení § 471 odst. 1 občanského zákoníku.



u ustanovení opatrovníka to učinit nemusí, pokud tomu brání nepřekonatelná překážka. I tehdy se však musí pokusit alespoň zjistit jeho stanovisko.⁶⁰ Při rozhodování o ostatních typech opatření není osobní kontakt s posuzovaným člověkem obligatorní. Nicméně i předtím, než soud schválí smlouvu o nápomoci, je jistě žádoucí, aby se osobně přesvědčil o vůli budoucího podporovaného. Při rozhodnutí o ustanovení opatrovníka bez omezení svéprávnosti bude také nezbytné, aby se soud nejdříve doptal člověka na jeho preference ohledně osoby opatrovníka.⁶¹ Nakonec, při zastoupení členem domácnosti postačuje, že zástupce proti zastoupení neprotestuje.⁶² Nižší míra ochrany u tohoto institutu tak odpovídá omezeným pravomocem zástupce.⁶³

Zhlédnutí by měl provést sám soudce, ledaže jsou dány mimořádné důvody pro vybočení z tohoto pravidla.⁶⁴ Cílem je, aby si soudce mohl vytvořit vlastní úsudek ohledně poměrů a schopností posuzovaného člověka; tato povinnost je navíc přímým vyjádřením zásady respektu k jeho osobě jako subjektu řízení, jakož i pojistkou proti převaze lékařské expertizy při rozhodování.⁶⁵ V případě, že není možné nebo účelné, aby se člověk dostavil do soudní síně, nebo tehdy, kdy to soud z jiných důvodů považuje za důležité, může za účelem zhlédnutí nařídit tzv. jiný soudní rok, který se může uskutečnit mimo budovu soudu neformálním způsobem i bez účasti veřejnosti.⁶⁶

Ve zkoumaných případech soudy dostaly povinnosti přihlížet k vůli posuzovaného člověka a až v 85 % (218) řízení jej osobně vyslechly nebo alespoň zhlédly. Ve dvou řízeních, která skončila omezením svéprávnosti, tentýž soud neprovedl zhlédnutí, s odkazem na ustanovení § 38 odst. 4 zákona o zvláštním řízení soudní. Zároveň uvedl, že „rozhoduje-li soud o prodloužení doby omezení svéprávnosti a je-li zjevné, že stav posuzovaného se oproti rozhodnutí o omezení svéprávnosti či poslednímu rozhodnutí o prodloužení nezměnil, může upustit od výsledku posuzovaného, pokud byl výslech proveden při posledním jednání“. Nic takového však z daného ustanovení nevyplývá. K upuštění od výsledku posuzovaného může dojít pouze na základě ustanovení § 38 odst. 2 téhož zákona, a to za podmínky, že výslech nelze provést vůbec nebo bez újmy pro zdravotní stav posuzovaného. Jak však toto ustanovení zdůrazňuje, soud má i v tomto případě povinnost provést zhlédnutí (viz výše).⁶⁷

Z případů, které skončily omezením svéprávnosti, se soudy pětkrát (3 %) nezmínily o provedení zhlédnutí ani výsledku. Alespoň ve třech z nich přitom lze předpokládat, že soud opravdu zhlédnutí neprovedl. V prvním případě soud s odkazem na neschopnost

60 Ustanovení § 471 odst. 1 občanského zákoníku.

61 Ustanovení § 471 odst. 2 občanského zákoníku.

62 Ustanovení § 49 odst. 2 občanského zákoníku.

63 Ustanovení § 52 občanského zákoníku.

64 Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2016, sp. zn. Cpjn 201/2015.

65 *Ibid.*

66 Ustanovení § 18 zákona o zvláštních řízeních soudních.

67 Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2016, sp. zn. Cpjn 201/2015.



posuzovaného člověka účastnit se řízení rozhodl také o tom, že mu nebude doručeno rozhodnutí. Ve druhém případě soud odkázal na ustanovení § 471 odst. 1 a 2 občanského zákoníku,⁶⁸ nicméně neuvedl, zda dle něj také postupoval. V posledním případě soud zhlédnutí ani výsledku nezmínil, při posuzování situace člověka však odkázal pouze na zprávu z místního šetření obce a navíc uvedl, že vzhledem k tomu, že se hmotněprávní i procesní opatrovnice omluvily z jednání, rozhodl bez přítomnosti všech. Jednou se informace o zhlédnutí ani výsledku nedala vyčíst kvůli rozsáhlé anonymizaci rozsudku, která zahrnovala velkou část odůvodnění.

10.2.1 Osoba provádějící zhlédnutí

V polovině (50 %; 108) zkoumaných případů, kdy došlo ke zhlédnutí, nebylo ze soudního rozhodnutí možné zjistit, kdo je provedl. V ostatních případech zhlédnutí provedl téměř vždy soudce (49 %; 106). **Ve třech (1 %) řízeních zhlédl člověka vyšší soudní úředník**, s odkazem na stanovisko Nejvyššího soudu,⁶⁹ z toho ve dvou také s odkazem na „charakter duševní poruchy posuzovaného.“ **Jednou provedla zhlédnutí asistentka soudce, v rozsudku chybělo pro tento postup odůvodnění.**

10.2.2 Místo zhlédnutí

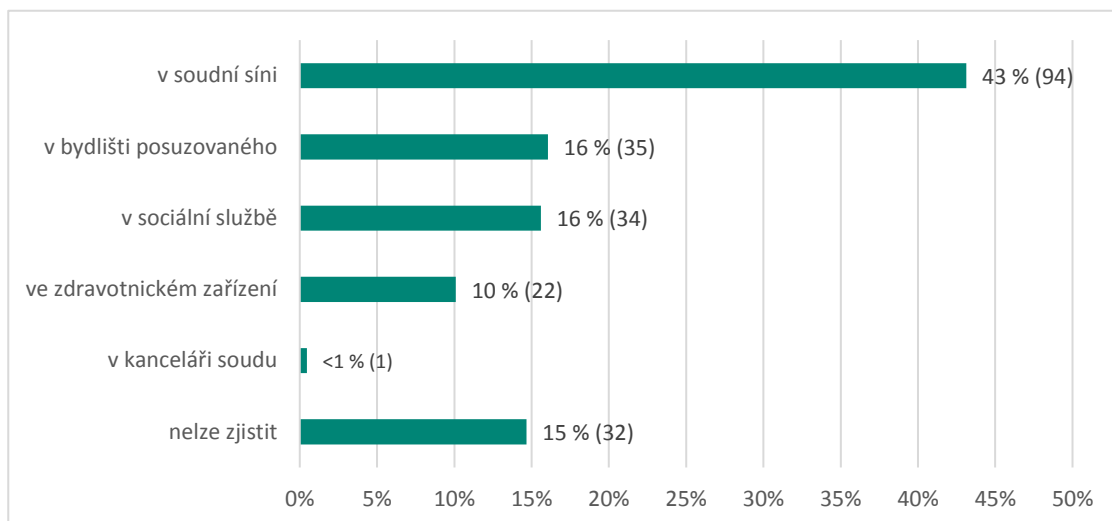
V téměř polovině (42 %; 91) zkoumaných případů, kdy došlo ke zhlédnutí, provedly soudy zhlédnutí mimo soudní budovu (graf 9). Šlo o bydliště posuzovaného (16 %; 35), zařízení sociálních služeb (16 %; 34) nebo zdravotnická zařízení (10 %; 22). Jednou bylo zhlédnutí provedeno v kanceláři soudu. V další necelé polovině (43 %; 94) případů proběhlo zhlédnutí v soudní síni. V 15 % (32) případů nebylo možné informaci o místě zhlédnutí ze soudního rozhodnutí vyčíst.

68 Ustanovení § 471 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, se týká výsledku člověka při výběru opatrovníka. V těchto případech může soud od výsledku upustit, pokud však omezuje člověka ve svéprávnosti, soud musí člověka zhlédnout vždy.

69 Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2016, sp. zn. Cpjn 201/2015.



Graf 9 Místo, kde bylo zhlédnutí provedeno (N=218)



10.3 Znalecký posudek

Zákon nařizuje vypracování znaleckého posudku pouze v řízení o svéprávnosti. Přitom explicitně neurčuje, z jaké oblasti má znalec posudek vypracovat; vzhledem k tomu, že se vyjadřuje k otázce existence duševní poruchy a jejího dopadu na schopnosti člověka samostatně právně jednat,⁷⁰ půjde zpravidla o psychiatra nebo o znalecký tým složený z psychiatra a psychologa. Je nezbytné, aby byl znalecký posudek aktuální a aby odpovídal na otázky týkající se předmětu řízení.⁷¹

K nařízení znaleckého posudku by mělo docházet až potom, co soud dostatečně zjistí skutkový stav věci tak, aby znalec k němu při podání posudku mohl přihlídnout.⁷² Znalecký posudek také nesmí být jediným důkazem v řízení, pro rozhodnutí o svéprávnosti musí soud „zajistit úplná a spolehlivá zjištění o osobních poměrech omezovaného, tedy jak se projevuje při sociálním kontaktu se členy občanské společnosti, jak se stará o potřeby své a své rodiny, jak hospodaří s finančními prostředky, jak se případně projevuje na svém pracovišti apod.“⁷³

10.3.1 Využití znaleckého posudku a lékařské zprávy

Znalecký posudek (aktuální, či z minulého soudního rozhodování) byl druhým nejčastěji používaným důkazním prostředkem (74 %; 190) v řízeních o podpůrných opatřeních (graf 8). Soudy ho využívaly i v případech, které neskončily omezením svéprávnosti.

70 Ustanovení § 55 odst. 1 a 57 odst. 1 občanského zákoníku.

71 Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. II. ÚS 934/16.

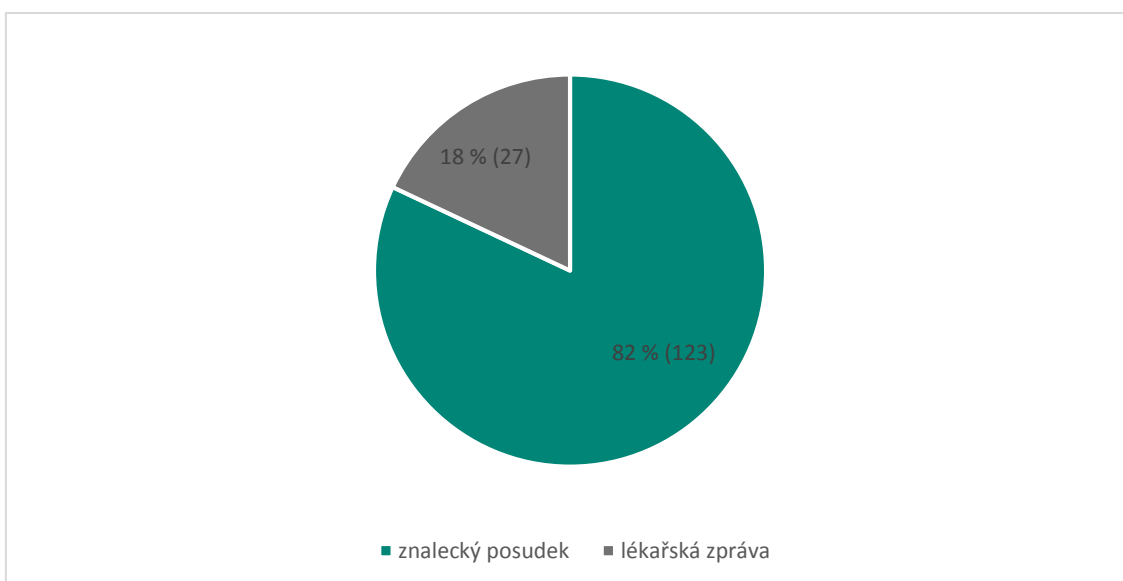
72 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. 30 Cdo 352/2008.

73 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 11. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2865/2012 nebo Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 934/16, ze dne 13. 12. 2016.



Naopak, v 18 % (27) řízení, která skončila omezením svéprávnosti, nebyl vypracován aktuální znalecký posudek a soudy rozhodly pouze na základě lékařské zprávy s odkazem na neměnnost zdravotního stavu posuzované osoby (graf 10).⁷⁴ V 16 případech šlo o posuzovaného s mentálním postižením, čtyři posuzovaní měli diagnostikovanou schizofrenii a dva demenci. Ve dvou případech šlo o souběh dvou diagnóz, tedy mentální postižení a schizofrenii, resp. mentální postižení a autismus. Ve třech případech nebyla konkrétní diagnóza člověka z rozsudku patrná.

Graf 10 Rozsudky, které skončily omezením svéprávnosti, ve kterých byl použit znalecký posudek a ve kterých byla použita pouze lékařská zpráva (N=150)



10.3.2 Rozhodování v souladu s návrhem znalce

Téměř v devíti desetinách (88 %; 167) všech rozsudků, kde byl použit znalecký posudek, se jím soudci řídili a rozhodli v souladu s ním (graf 11). Pouze v 7 % (12) případů soudci rozhodli v rozporu s návrhem znalce. Z toho se většinou (92 %; 11) jednalo o opatření mírnější, tedy menší rozsah omezení svéprávnosti, než navrhoval znalec, či aplikaci jiného podpůrného opatření než navrhované omezení svéprávnosti.

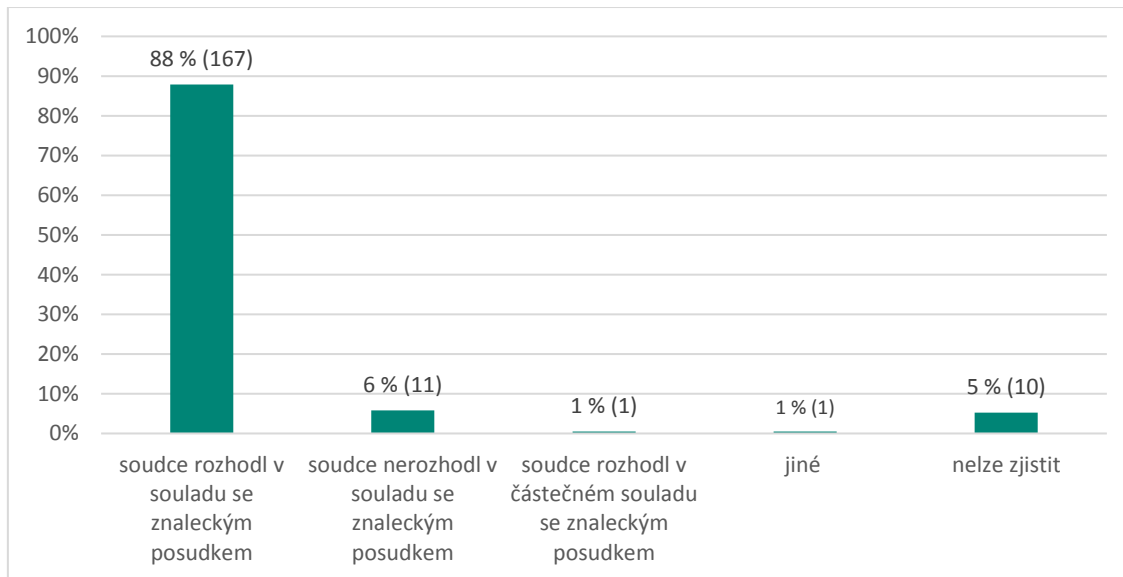
V jednom z těchto případů znalec navrhl navrácení svéprávnosti a současně navrhl schválení smlouvy o nápomoci při rozhodování, což soud schválil. **V jiném rozsudku soud shledal posudek neaktuálním, uvedl, že zdravotní stav posuzovaného je sice neměnný, ale jeho sociální kompetence vzrostly.** V dalším případě znalec původně navrhl, aby mohl posuzovaný nakládat s celým svým měsíčním příjmem, avšak potom, co zjistil, že posuzovaný dluží nájemné za pobyt v ubytovně majetku města, svůj názor přehodnotil a navrhl větší omezení při nakládání s peněžními prostředky. Soud se však k tomuto revidovanému názoru nepřiklonil a rozhodl shodně s původním návrhem znalce. V jiném rozhodnutí, ve kterém se soud odchýlil od doporučení znalce, svůj postup odůvodnil tím, **že v oblastech, ve kterých znalec navrhoval omezení, tedy ve výkonu pasivního volebního**

⁷⁴ Ustanovení § 38 odst. 4 zákona o zvláštních řízeních soudních.



práva, v nakládání s finančními prostředky a majetkem a v pracovněprávním jednání, neshledal žádnou hrozící újmu.

Graf 11 Rozhodnutí soudce ve vztahu ke znaleckému posudku (N=190)



10.3.3 Námitky proti znaleckému posudku

Námitka proti znaleckému posudku byla vznesena třikrát. Jednou ji podal městský úřad, který nesouhlasil se závěrem znalce o tom, že posuzovaná je schopna hospodařit s majetkem do výše svého příjmu s poukazem na to, že neplatila nájemné za městský byt a měla dluhy na zálohách plateb zdravotního a sociálního pojištění. Znalec následně své závěry revidoval a navrhl přísnější omezení svéprávnosti. Dvakrát podal námitku sám posuzovaný člověk, jeden z nich výslovně požádal o revizní znalecký posudek. Soud však této žádosti nevyhověl. **Ani z ostatních zkoumaných rozsudků nevyplývá, že by byl ustanoven jiný soudní znalec nebo vypracován revizní znalecký posudek.**



11. Alternativy k omezení svéprávnosti

11.1 Uplatnění jednotlivých alternativ k omezení svéprávnosti

Jedním z cílů článku 12 Úmluvy je postupné nahrazení institutu omezení svéprávnosti a náhradního rozhodování jinými typy opatření, která jsou postavena na podpěře, a která nezasahují do autonomie člověka. To je v české právní úpravě vyjádřeno také zásadou, dle které musí soudy vždy zkoumat možnost uplatnění jiných, méně restriktivních opatření před přistoupením k omezení svéprávnosti.⁷⁵

Jak však vyplývá ze statistik Ministerstva spravedlnosti,⁷⁶ a jak také potvrdila data z výzkumu, omezení svéprávnosti zůstává nadále tím nejčastěji uplatňovaným podpůrným opatřením. Ve výzkumu šlo o 58 % (149) ze zkoumaných případů (graf 1). **Naopak, o využití alternativy k omezení svéprávnosti soudy rozhodly pouze v 28 % (72) všech analyzovaných rozsudků.**

Nejčastěji, téměř v polovině z nich (49 %; 36), šlo o ustanovení opatrovníka bez omezení svéprávnosti (graf 12). Zřejmě je tomu tak proto, že institut opatrovníka je soudům nejvíce známý a zároveň je výkon opatrovnictví nejpodrobněji upraven zákonem.⁷⁷ I přesto však uplatnění tohoto institutu může být problematické.⁷⁸ Zbylá rozhodnutí se týkala v podobné míře smlouvy o nápomoci (26 %; 19) a zastoupení členem domácnosti (25 %; 18).

V jednom případě soud rozhodl o omezení svéprávnosti a zároveň schválil smlouvu o nápomoci. Jednalo se o případ paní s mentálním postižením, která bydlela v nájemním bytě spolu se svým druhem, za podpory služby osobní asistence. Posuzovaná se domáhala navrácení svéprávnosti a zároveň schválení smlouvy o nápomoci se spolkem, který ji poskytoval tuto asistenci. Podle názoru soudu, který vycházel zejména ze znaleckých posudků, nebyly dány podmínky pro navrácení svéprávnosti. Soud také viděl riziko pouhé nápomoci při rozhodování v tom, že pokud by spolek v budoucnu zanikl, posuzovaná by zůstala bez jakékoliv podpory. Proto považoval za vhodnější také ustanovit veřejného opatrovníka. Soud však taktéž uvedl, že „zákon nevyklučuje, aby smlouva o nápomoci byla uzavřena s osobou omezenou ve svéprávnosti, a v daném případě schválení předložené smlouvy soudem nemůže být nikterak k tíži [posuzované]“. Smlouva o nápomoci mohla podle soudu také zajistit posuzované vyšší míru pocitu svobodného rozhodování a podporu při jednání s opatrovníkem, ke kterému neměla přílišnou důvěru.

Důležitým zjištěním je také to, že velká většina lidí, u kterých bylo uplatněno alternativní opatření, nebyla předtím omezena ve svéprávnosti, soud je tedy viděl poprvé. Zdá se,

75 Ustanovení § 55 odst. 2 občanského zákoníku.

76 VERMACHOVÁ, Aneta. Využívání opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat v praxi soudů. Příspěvek na mezikrajském setkání metodiků veřejného opatrovnictví. Dvůr Králové, 10. 10. 2019.

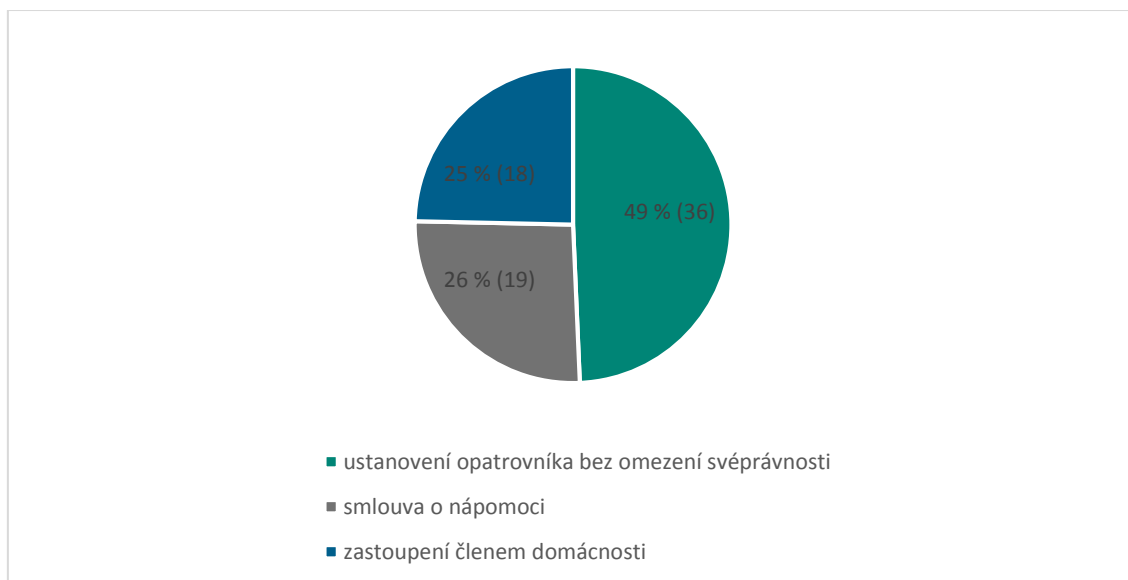
77 Ustanovení § 457 až 488 občanského zákoníku.

78 V této souvislosti je však také potřeba upozornit na aktuální judikaturu Ústavního soudu, který se kriticky dívá na využití tohoto institutu u osob, které byly v minulosti ve svéprávnosti omezeny a nacházejí se v pobytových sociálních službách. Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2016 spis zn. IV. ÚS 1580/16.



že tyto nové instituty v praxi neslouží k nahrazení omezení svéprávnosti, pouze doplňují škálu podpůrných opatření, která lze u člověka využít.

Graf 12 Využívání alternativ k omezení svéprávnosti (N=73)



11.1.1 Zastoupení členem domácnosti

Zastoupení členem domácnosti bylo soudem schváleno 18krát (graf 12), a to u 56 % (10) mužů a 44 % (8) žen. **Zastoupení bydleli většinou doma** (56 %; 10). Čtyři (22 %) zastupovaní se v čase řízení nacházeli ve zdravotnickém zařízení a čtyři (22 %) v pobytové sociální službě. Většinou se jednalo o starší rodiče a zástupci se staly jejich dospělé děti.

Pouze ve dvou (11 %) případech soud zároveň se schválením zastoupení rozhodl o navrácení svéprávnosti, v ostatních případech (89 %; 16) zastoupený omezený předtím nebyl.

11.1.2 Nápomoc při rozhodování

O jeden případ víc, tedy 19krát byla soudy schválena smlouva o nápomoci (graf 12), z toho u 47 % (9) mužů a 53 % (10) žen. **Také se ve většině případů (89 %; 17) jednalo o lidi, kteří bydleli doma**, pouze dva (11 %) posuzovaní byli v sociální službě. V jednom (5 %) případě šlo o člověka, který bydlel v pobytové službě typu sociální rehabilitace; poskytování této služby bylo dle dokazování soudu omezeno na půl roku, následně se měl vrátit do vlastního bydlení. Jeho podpůrcem se stal bratr. Ve druhém případě se jednalo o osobu žijící v domově pro seniory, která uzavřela dohodu o nápomoci s rehabilitační pracovníci tohoto zařízení týkající se „zdravotních úkonů v souvislosti s operací očí a následné léčby“.

Schválení dohody o nápomoci **se také většinou (74 %; 14) týkalo lidí, které viděl soud poprvé**, v 26 % (5) případech došlo při schválení nápomoci k navrácení svéprávnosti. V jednom (5 %) případě soud rozhodl o schválení nápomoci a také prodloužil trvání omezení svéprávnosti.



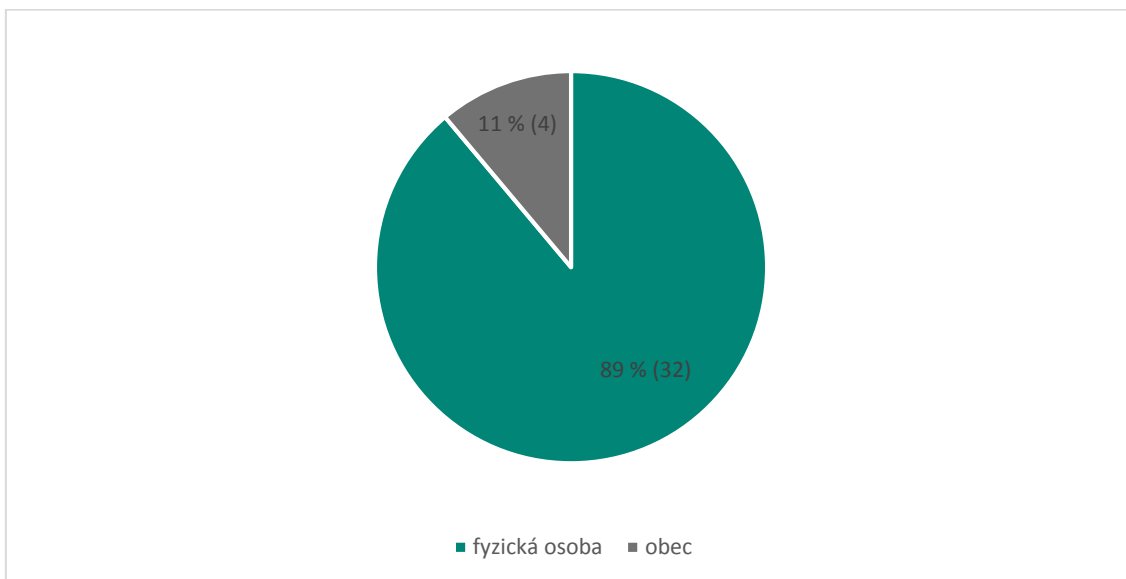
11.1.3 Ustanovení opatrovníka bez omezení svéprávnosti

Ustanovení opatrovníka bylo nejčastěji (49 %; 36) uplatňovanou alternativou k omezení svéprávnosti (graf 12). Častěji byl opatrovník ustanoven ženám (72 %; 26) než mužům (28 %; 10). V porovnání s ostatními dvěma alternativami se **častěji lidé, o kterých se jednalo, nacházeli mimo domov**, a to v sociální službě (44 %; 16) nebo ve zdravotnickém zařízení (25 %; 9). Pouze 28 % (10) opatrovanců bylo v době řízení doma. V jednom (3 %) případě nebylo možné z rozhodnutí místo momentálního pobytu zjistit.

Podobně jako u předchozích opatření šlo **převážně o osoby, u kterých byla podpora řešena poprvé** (88 %; 32). Pouze dva (6 %) posuzovaní byli v době před vydáním rozhodnutí omezení ve svéprávnosti. Ve dvou (6 %) případech byly opatrované sice v minulosti omezeny ve svéprávnosti, ale soud o navrácení svéprávnosti a ustanovení opatrovníka rozhodl již v předchozím řízení. V jednom z těchto případů soud provedl pouze přezkum tohoto opatření, ve druhém ustanovil jiného opatrovníka.

V případech, kdy soud ustanovil opatrovníka bez omezení svéprávnosti, se jednalo **v téměř devadesáti procentech (89 %; 32) o fyzickou osobu**, obec byla ustanovována spíše výjimečně (11 %; 4) (graf 13).

Graf 13 Přehled ustanovených opatrovníků bez omezení svéprávnosti (N=36)



11.2 Důvody pro nevyužití alternativ k omezení svéprávnosti

Před přistoupením k omezení svéprávnosti zákon soudům ukládá, aby se zabývaly možností využití alternativ.⁷⁹ Jak však vyplývá z výzkumu, soudy k naplnění této podmínky přistupují formalisticky. I když bylo **v téměř devíti desetinách (89 %; 133) rozsudků o omezení svéprávnosti zmíněno zkoumání možnosti využití podpůrných opatření (graf 14), v téměř třech čtvrtinách (74 %; 99) těchto případů soud nezkoumal konkrétní opatření a uvedl**

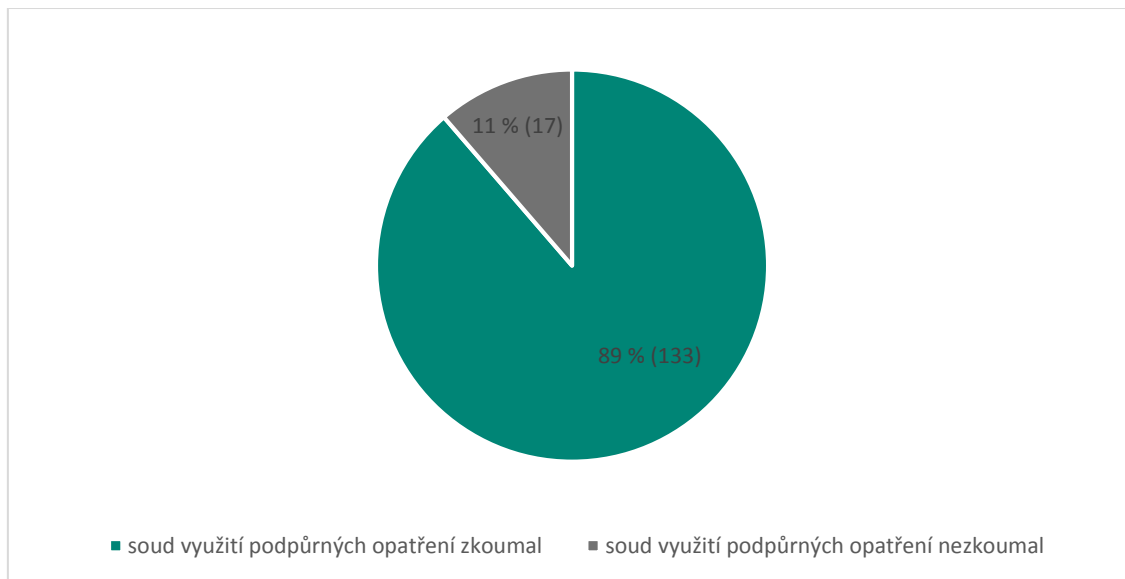
⁷⁹ Ustanovení § 55 odst. 2 občanského zákoníku ve spojení s § 39 zákona o zvláštních řízeních soudních.



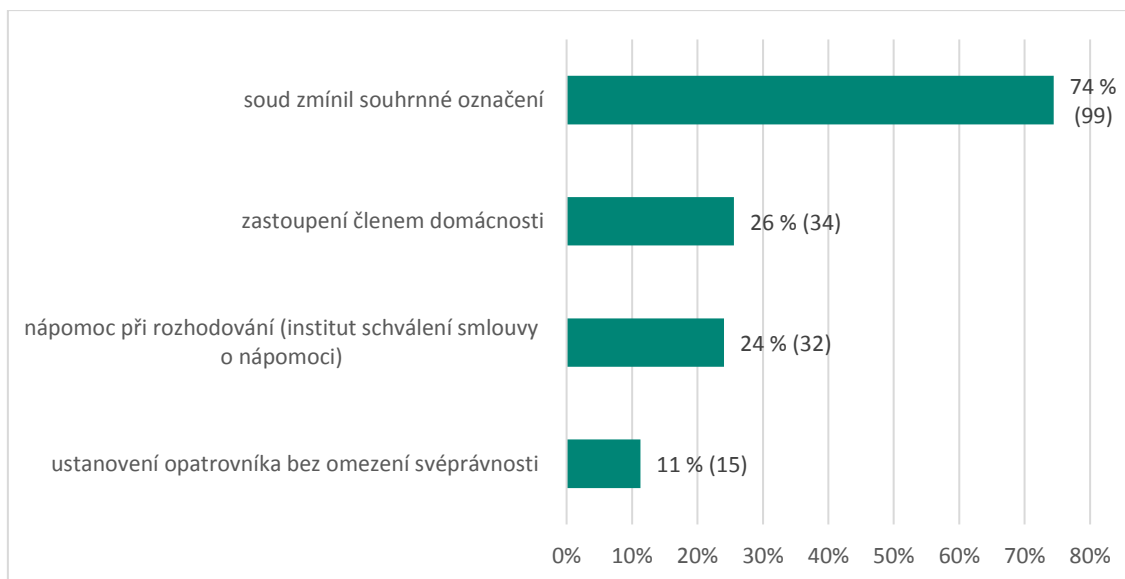
pouze souhrnné označení např. „nebylo možné využít mírnější a méně omezující opatření“ (graf 15).

Ve zbylých rozsudcích se soudy podrobněji zabývaly zastoupením členem domácnosti (26 %; 34), dále nápomocí při rozhodování (24 %; 32) a ustanovením opatrovníka bez omezení svéprávnosti (11 %; 15).

Graf 14 Zkoumání možnosti využití alternativních opatření u rozsudků o omezení svéprávnosti (N=150)



Graf 15 Zkoumání možnosti využití konkrétních alternativních opatření u rozsudků o omezení svéprávnosti (N=133)

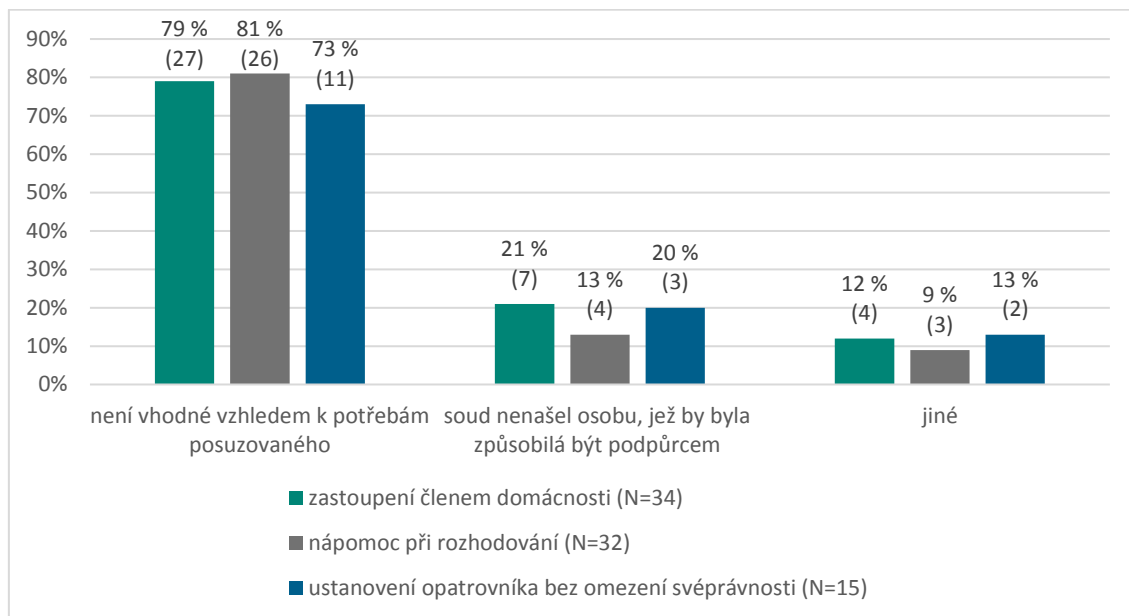


Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož se vyskytovalo více možností.



Pokud se soudy zabývaly možností uplatnění alternativ k omezení svéprávnosti (graf 16), nejčastěji uváděly, že tato opatření nejsou vhodná pro konkrétního člověka. Druhým důvodem pro jejich nevyužití bylo to, že soud nenašel vhodnou osobu, která by mohla být podpůrcem, zástupcem nebo opatrovníkem posuzovaného.

Graf 16 Zkoumání důvodů pro nevyužití jednotlivých alternativních opatření



Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož se vyskytovalo více možností.

11.2.1 Zastoupení členem domácnosti

Soudy, které zkoumaly možnost využití alternativních opatření, se ve 26 % (34) případech vyjádřily k zastoupení členem domácnosti (graf 15). V 79 % (27) případech uvedly, že toto opatření není vhodné vzhledem k potřebám posuzovaného, a ve více než pětině (21 %; 7) případech soud nenašel osobu, jež by byla způsobilá být zástupcem (graf 16). Ve čtyřech (12 %) případech soud uvedl obě tyto možnosti zároveň.

V dalších třech (9 %) případech soudy uvedly, že nelze uplatnit zastoupení členem domácnosti, jelikož **posuzovaní nežijí v domácnosti, nýbrž v ústavním zařízení**; a to dvakrát v pobytové sociální službě a jednou v psychiatrické nemocnici. Poslední ze zmíněných případů byl zajímavý také tím, že posuzovaný byl sice hospitalizovaný v nemocnici již osm měsíců na základě svého souhlasu, avšak z dokazování vyplynulo, že po propuštění měl jít bydlet ke své matce, tedy by podmínku společné domácnosti předpokládanou zákonem naplnil. Přesto však soud uvedl, že v jeho případě nelze zastoupení členem domácnosti uplatnit a bylo nutné zasáhnout do jeho svéprávnosti.

V jednom rozhodnutí soud uvedl, že „zastoupení členem domácnosti nepřipadá v úvahu [již] proto, že **posuzovaná není schopna v podstatě žádného právního jednání**, není schopna hájit svá práva a zájmy a zcela postrádá rozpoznávací a ovládací složku svého jednání“. Přitom toto opatření je určeno právě osobám, u kterých duševní porucha ovlivňuje jednání



v takovém rozsahu, že jim brání činit jakékoliv úkony, tudíž nehrozí, že by si svým aktivním jednáním způsobili nějakou újmu.⁸⁰

11.2.2 Nápomoc při rozhodování

Využití nápomoci při rozhodování soudy zkoumaly ve 24 % (32) případů (graf 15). Ve více než čtyřech pětinách (81 %; 26) soud uvedl, že toto opatření není vhodné vzhledem k potřebám posuzovaného, ve více než desetině (13 %; 4) případů soud nenašel osobu, jež by byla způsobilá být podpůrcem, z toho v jednom z nich soud uvedl obě tyto možnosti zároveň (graf 16).

V dalších třech (9 %) případech soud nevyužití zdůvodnil jinak. V prvním rozsudku soud argumentoval, že nápomoc při rozhodování nelze uplatnit proto, že posuzovaná žila dlouhodobě v pobytové sociální službě. V ostatních dvou případech tentýž soud uvedl, že „[n]ápomoc při rozhodování předpokládá uzavření smlouvy o nápomoci mezi člověkem a podpůrcem [...], **tato smlouva nebyla soudu předložena a bylo prokázáno, že posuzovaný by ani nebyl schopen takovou smlouvu uzavřít**“.

Domníváme se, že **pokud by i ostatní soudy přistoupily k interpretaci, že k využití nápomoci při rozhodování musí mít člověk zachovanou určitou míru způsobilosti, znamenalo by to, že tento institut by nebyl dostupný velkému počtu lidí s postižením**. Zejména těm, kteří nejsou schopni číst a psát nebo mají problém porozumět složitějšímu psanému textu. Naopak, jak předpokládá zákon, smlouva o nápomoci může být uzavřena projevem vůle před soudem (tím, že budoucí podporovaný uvede, že si přeje, aby jej podpůrce podporoval), její obsah pak bude zachycen v protokolu.⁸¹ Tím zákonodárce zajišťuje „nízkoprahovost“ tohoto institutu podpory.

11.2.3 Ustanovení opatrovníka bez omezení svéprávnosti

Možnost ustanovení opatrovníka bez omezení svéprávnosti soudy zkoumaly v 11 % (15) případů (graf 15). V téměř třech čtvrtinách (73 %; 11) soud uvedl, že toto opatření není vhodné vzhledem k potřebám posuzovaného, v pětině (20 %; 3) případů soud nenašel osobu, jež by byla způsobilá být podpůrcem, z toho v jednom případě soud uvedl obě tyto možnosti zároveň (graf 16).

Ve dvou (13 %) případech soudy nevyužití zdůvodnily jinak. V prvním soud uvedl, že „posuzovaný tráví většinu času pod dohledem opatrovníka, s nímž žije ve společné domácnosti, pohybuje se pouze v obydlí [a občas] navštěvuje v místě bydliště i mimo [něj] fotbalový či hokejový zápas“. Nicméně také dodal, že „se může stát, že posuzovaný může přijít do styku s cizími osobami, které by mohly jeho nemoci zneužít a popř. jej přesvědčit k podpisu smlouvy.“ Z toho soud dovodil, že by jej institut opatrovníka bez omezení svéprávnosti dostatečně neochránil. Ve druhém případě soud argumentoval,

80 KOTRADY, Pavel. Možnosti a problémy využití podpůrných opatření v praxi. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck. 2015 (1), s. 16-21.

81 SVOBODA, Karel. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. ISBN 978-80-7478-370-8.



že o ustanovení opatrovníka může rozhodnout pouze na návrh samotného člověka. To je v rozporu s judikaturou, dle které k aplikaci mírnějších podpůrných opatření může soud přistoupit i tehdy, kdy to posuzovaný člověk nenavrhuje, resp. kdy proti tomu dokonce brojí.⁸²

12. Omezení svéprávnosti

Omezení svéprávnosti i nadále představuje nejčastěji využívaný prostředek podpory v rozhodování. Jde o institut, který má v České republice dlouhou tradici a zřejmě i z toho důvodu je hmotněprávní i procesněprávní úprava mnohem podrobnější ve srovnání s ostatními podpůrnými opatřeními.

12.1 Zkoumání podmínky subsidiarity a proporcionality

K omezení svéprávnosti může dojít pouze za podmínky, že posuzovaný člověk trpí duševní poruchou, která není přechodná a tato má vliv na jeho právní jednání. Nová právní úprava však přinesla také další kritéria. Soudy musí taktéž zkoumat to, zda člověku z jeho samostatného právního jednání hrozí závažná újma, která, v kontextu jeho života a s ohledem na jeho konkrétní schopnosti,⁸³ odůvodňuje zásah do jeho svéprávnosti (*kritérium proporcionality*),⁸⁴ a také to, zda pro její odstranění nepostačují jiná mírnější opatření (*kritérium subsidiarity*).⁸⁵ Vzhledem k jeho dopadům na osobnost člověka musí omezení svéprávnosti být vždy uplatněno jako *ultima ratio*.

12.1.1 Kritérium subsidiarity

Naplnění podmínky subsidiarity soudy zkoumaly v téměř devíti desetinách (89 %; 133) případů (graf 14). **V mnoha případech se však jednalo pouze o odkaz na ustanovení § 55 občanského zákoníku. Soud tedy uvedl, že mírnější a méně omezující opatření nepostačí vzhledem k potřebám posuzovaného** (graf 15). Z rozsudků pak často nebylo možné zjistit, zda se soud možností využití alternativ k omezení svéprávnosti skutečně zabýval. Podrobněji se této otázky věnujeme v části [Využívání alternativ](#) k omezení svéprávnosti.

12.1.2 Kritérium proporcionality

Co se týká zkoumání konkrétní hrozící újmy, soudy ji sice zmínily ve více než devíti desetinách (93 %; 139) rozhodnutí o omezení svéprávnosti, zpravidla se však jednalo o citaci ustanovení zákona, případně o formulaci „jinak by hrozila posuzovanému újma“. **Pokud více specifikovaly hrozící újmu, odkazovaly zejména na to, že se posuzovaný člověk v minulosti svým jednáním již poškodil**, například si vzal půjčku, kterou nebyl schopen platit, podepsal nevýhodnou smlouvu s telefonním operátorem či převedl bezúplatně nemovitost na své příbuzné.

82 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2016, sp. zn. 30 Cdo 944/2016.

83 Ustanovení § 55 odst. 1 občanského zákoníku.

84 Ustanovení § 55 odst. 2 občanského zákoníku.

85 Ustanovení § 55 odst. 2 občanského zákoníku.



Spíše výjimečně pak soudy popsaly újmu, která by mohla v budoucnu reálně hrozit. Pokud ano, spatřovaly nebezpečí zejména v tom, že je posuzovaný člověk „ovlivnitelný“ a že může být ohrožen jednáním dalších osob, případně v tom, že sám není schopen vůbec učinit právní jednání nebo existuje riziko, že jednání opomene (platby za bydlení, podání žádosti o důchod a dávky, péče o zdraví).

V jednom případě soud, kromě probíhající exekuce na majetek posuzovaného, považoval za hrozbu to, že posuzovaný nedodrží řád ubytovny a „řídí dopravu“, čímž ohrožuje silniční provoz. Podle dalšího rozsudku ohrožující jednání spočívalo v tom, že **posuzovaná posílala SMS zprávy na erotické linky**, kdy jí vznikl dluh v řádu několik tisíc korun měsíčně. Nakonec, jeden soud spatřoval nebezpečí v tom, že se posuzovaný „**nachází [v psychiatrické nemocnici] zcela sám v kolektivu cizích osob**, je schopen se podepsat a mohla by nastat situace, že by byl vzhledem k svému zdravotnímu omezení ze strany třetích osob využit, a mohla by mu tak vzniknout majetková újma“.

12.2 Formulace rozsudku

Zákon vyžaduje, aby soud v rozsudku o omezení svéprávnosti vyjmenoval ty oblasti, ve kterých není schopen člověk samostatně jednat.⁸⁶ I když zákon explicitně neupravuje, zda má být výrok o omezení svéprávnosti formulován negativně či pozitivně, většina literatury se kloní k závěru, že vzhledem k účinkům rozhodnutí by mělo jít o negativní výčet.⁸⁷

Ve více než devíti desetinách (92 %; 138) soudy sice postupovaly v souladu s výše uvedenou interpretací (graf 17). **Nicméně až ve 40 % (60) případů šlo o negativní vymezení pouze „na oko“, tedy soudy namísto specifikace jednotlivých oblastí omezení využily souhrnné omezení právních jednání ve všech nebo téměř všech oblastech života (graf 18).** V těchto případech soudy většinou formulovaly výrok rozsudku tak, že posuzovaný „není schopen samostatně právně jednat v žádných záležitostech, vyjma práva samostatně jednat v běžných záležitostech každodenního života“.

V posuzovaném vzorku se vyskytly také čtyři (3 %) případy, kdy soud formuloval výrok pozitivně, tedy uvedl, ve kterých oblastech je člověk svéprávný, a nikoliv ve kterých je jeho svéprávnost omezena (graf 17).

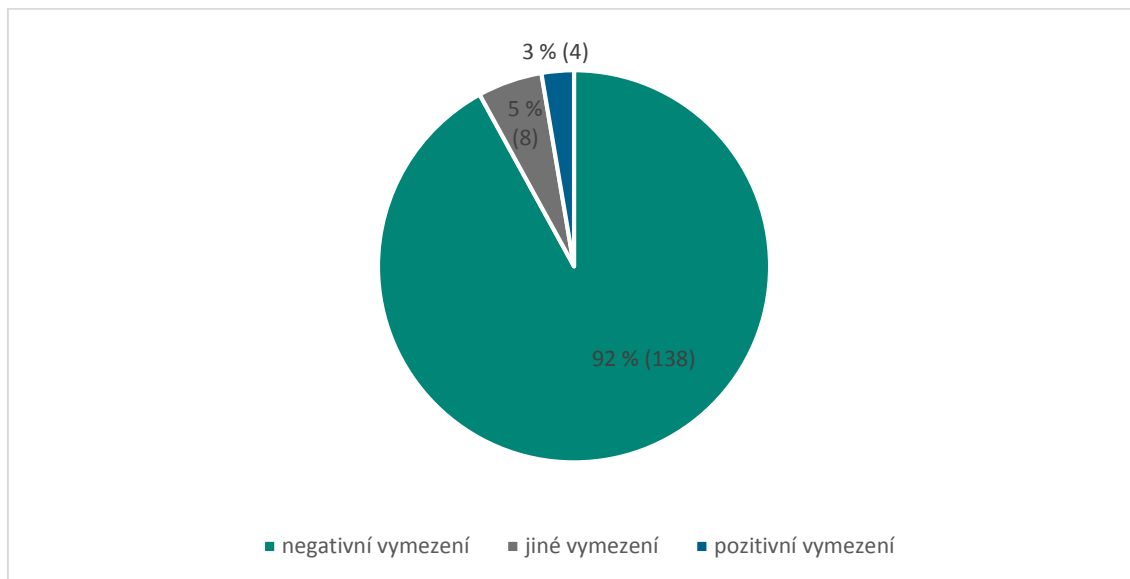
V dalších osmi (5 %) případech nebylo možné jednoznačně určit, zda se jednalo o pozitivní, či negativní vymezení, kdy soudy využívaly formulace „není schopen právně jednat s výjimkou (...)“, případně „je schopen samostatně právně jednat jen v běžných záležitostech“. V jednom rozsudku soud dokonce využil obou způsobů, kdy v jednom výroku uvedl to, k čemu je posuzovaný způsobilý a ve druhém k čemu není.

86 Ustanovení § 57 odst. 1 občanského zákoníku ve spojení s § 40 odst. 2 zákona o zvláštních řízeních soudních

87 Viz například SVOBODA, Karel. Nesporná řízení III. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-672-2, s. 94 nebo LAVICKÝ, Petr a kol. Civilní proces. Řízení nesporné: zákon o zvláštních řízeních soudních; zákon o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob (řízení ve věcech veřejného rejstříku). Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-869-7, s. 132.



Graf 17 Formulace výroku o omezení svéprávnosti (N=150)



12.3 Rozsah omezení svéprávnosti

Právní úprava nestanovuje, v jakých oblastech lze člověka omezit ve svéprávnosti. Z povahy tohoto institutu vyplývá, že jsou vyloučeny oblasti, které nejsou právním jednáním, například rozhodování o trávení volného času nebo osobní péče o dítě.⁸⁸ I člověk omezený ve svéprávnosti může vždy právně jednat v běžných záležitostech každodenního života.⁸⁹ Výkladově problematické jsou oblasti, ve kterých existuje samostatná právní úprava, jako například rozhodování o hospitalizaci⁹⁰ či umístění do zařízení sociálních služeb bez souhlasu.⁹¹

12.3.1 Souhrnné omezení svéprávnosti

Až ve 40 % (60) soudních rozhodnutí použily soudy souhrnné omezení svéprávnosti, tedy omezení ve všech oblastech právního jednání (graf 18).⁹² To znamená, že omezený člověk může jednat pouze v běžných záležitostech každodenního života. Jak jsme uváděli výše, takové rozhodnutí má v podstatě stejný účinek, jako zbavení způsobilosti k právním úkonům podle staré právní úpravy. Velká většina lidí, kteří byli v minulosti zbaveni svéprávnosti, totiž činila každodenní úkony, jakými jsou například drobné nákupy nebo jízda MHD. Pokud chtěli zákonodárci změnit praxi soudů, které se v minulosti v převážné většině

88 Podle § 468a zákona o zvláštních řízeních soudních soud, který omezuje ve svéprávnosti rodiče, zároveň zahájí i řízení ve věcech péče soudu o nezletilé, tato dvě řízení spojí a rozhodne v jednom rozhodnutí jak o omezení svéprávnosti, tak o rozsahu rodičovské odpovědnosti, resp. o styku a osobní péči o dítě.

89 Ustanovení § 64 občanského zákoníku.

90 Ustanovení § 38 odst. 1 písm. b) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách ve spojení s § 75 a násl. zákona o zvláštních řízeních soudních.

91 Ustanovení § 91b zákona o sociálních službách ve spojení s § 84 a násl. zákona o zvláštních řízeních soudních.

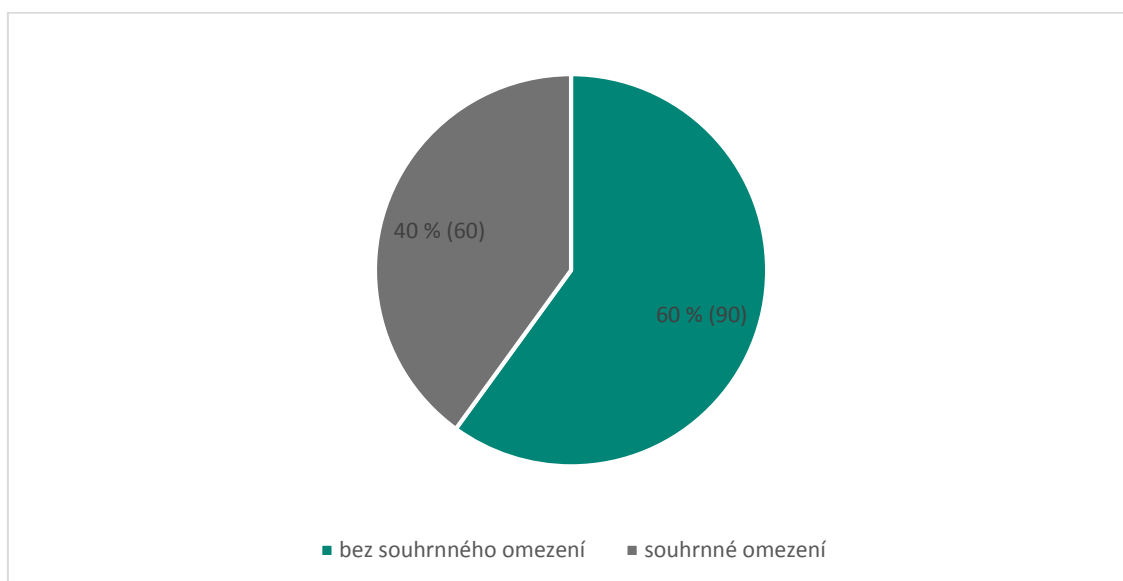
92 S výjimkou v oblasti volebního práva, které se věnujeme níže.



řízení přikláněly ke zbavení způsobilosti k právním úkonům,⁹³ podařilo se mu to pouze z části.

Některé rozsudky (19 %; 28) měly smíšený výrok, tedy soudy uvedly jak souhrnné omezení, tak i konkrétní oblasti, ve kterých člověk nemůže samostatně jednat. Tyto jsme pro účely analýzy také zařadili pod kategorii „souhrnné omezení“, jelikož se konkretizace týkala většinou pouze výše částky pro samostatné rozhodování, případně oblastí, ve kterých se vyžaduje výslovné omezení svéprávnosti (typicky výkon volebního práva).

Graf 18 Poměr rozsudků, ve kterých byl člověk omezen ve svéprávnosti souhrnně a ve kterých byly pouze vypsány jednotlivé oblasti (N=150)



12.3.2 Konkrétní oblasti omezení svéprávnosti

Jedním z cílů výzkumu bylo také analyzovat, kolik lidí z posuzovaných rozsudků bylo omezeno v určité oblasti; v tomto ohledu jsme se však museli vypořádat s tím, že 40 % (60) rozsudků obsahovalo souhrnné omezení. Vycházeli jsme z toho, že pokud je člověk omezen souhrnně, nemůže jednat v žádné oblasti právního jednání, kromě těch, ve kterých právní úprava či judikatura vyžaduje, aby se k nim soud vyjádřil výslovně. Těmito oblastmi jsou zejména výkon volebního práva a výkon rodičovské odpovědnosti, kterým se věnujeme podrobněji dále. Je však možné, že v budoucnu soudy dovedí, že i v dalších oblastech může dojít k právním účinkům omezení pouze při jejich výslovném zmínění ve výroku rozsudku. Mezi tyto oblasti může patřit například rozhodování ohledně poskytnutí zdravotních služeb⁹⁴, prohlášení o otcovství⁹⁵ nebo pořízení závěti⁹⁶.

93 K tomu viz více nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2009, sp. zn. I. ÚS 557/09.

94 Ustanovení § 28 odst. 3 písm. e) bod 2 zákona o zdravotních službách.

95 Ustanovení § 780 občanského zákoníku.

96 Ustanovení § 1528 občanského zákoníku.



Pro porovnání jsme vytvořili graf 19, ve kterém uvádíme počty rozhodnutí týkající se omezení svéprávnosti v jednotlivých oblastech. První řádek uvádí počty rozhodnutí v případech, kdy jsou započítány také souhrnné rozsudky, druhý řádek pak tehdy, kdy jsou tyto souhrnné rozsudky vyloučeny.

Bez ohledu na to, zda byly souhrnné rozsudky připočítány nebo nikoliv, **nejčastěji, téměř vždy (149; 99 %), soudy rozhodly o omezení v oblasti nakládání s majetkem.** Z toho v jednom případě šlo toliko o omezení v dispozici s nemovitým majetkem. **Pouze v jednom případě soud posuzovanou v oblasti hospodaření s majetkem neomezil a omezil ji pouze v jednání týkající se sociálních a zdravotních služeb v oblasti psychiatrie.** Jednalo se o ženu, která měla podle znaleckého posudku diagnostikovanou paranoidní schizofrenii a lehké mentální postižení. Návrh podala psychiatrická nemocnice, ve které byla posuzovaná již po dvanácté hospitalizovaná. Podle nemocnice posuzovaná neměla náhled na onemocnění, dodržovala léčbu jen sporadicky, občas ji vysadila nebo si upravila dávky. V době podání návrhu byla bez přístřešku, i když v čase rozhodnutí soudu již bydlení měla, podle soudu „otázku bydlení [neměla] z dlouhodobého pohledu vyřešenou“. Navíc, v průběhu řízení se ukázalo, že je těhotná. Soud spatřoval riziko zejména v oblasti psychiatrické zdravotní péče a uzavírání smluv o poskytování sociálních služeb, proto ji v těchto oblastech omezil, nicméně již nespecifikoval, jakým způsobem může omezení svéprávnosti, resp. ustanovení opatrovníka pomoci se zajištěním zdravotní či sociální péče.⁹⁷ Ačkoliv posuzovaná měla dluhy, soud považoval omezení její svéprávnosti v oblasti nakládání s majetkem za nadbytečné. Řekl, že „[p]osuzovaná je sice zadlužená, nejde však o zadlužení alarmující“ a navzdory doporučení znalce považoval „posuzovanou [v této oblasti] za schopnou racionální úvahy“. Rozsahu omezení při nakládání s majetkem se podrobněji věnujeme v části [Vymezení částky k samostatnému hospodaření s majetkem](#).

Druhou nejčastěji zmiňovanou oblastí bylo „uzavírání dalších smluv“. Do této kategorie jsme zařadili rozsudky, kdy soudy buď vymezily oblasti obecně (například „uzavírání smluv“), případně konkretizovaly smlouvy, které nespádaly do žádné z dalších kategorií (např. „písemné smlouvy a smlouvy zavazující se k opakujícímu se plnění zejména úvěrové, leasingové, pojistné, o zápůjčce, o poskytování bankovního produktu“, „smlouvy o ubytování“, „životní, úrazové a penzijní pojištění a smlouvy o stavební spoření“).

Až 85 % (128) lidí bylo omezených v oblasti rozhodování o zdravotních službách. Pokud vyloučíme souhrnné rozsudky, tak šlo o 76 % (68) zbývajících rozhodnutí.

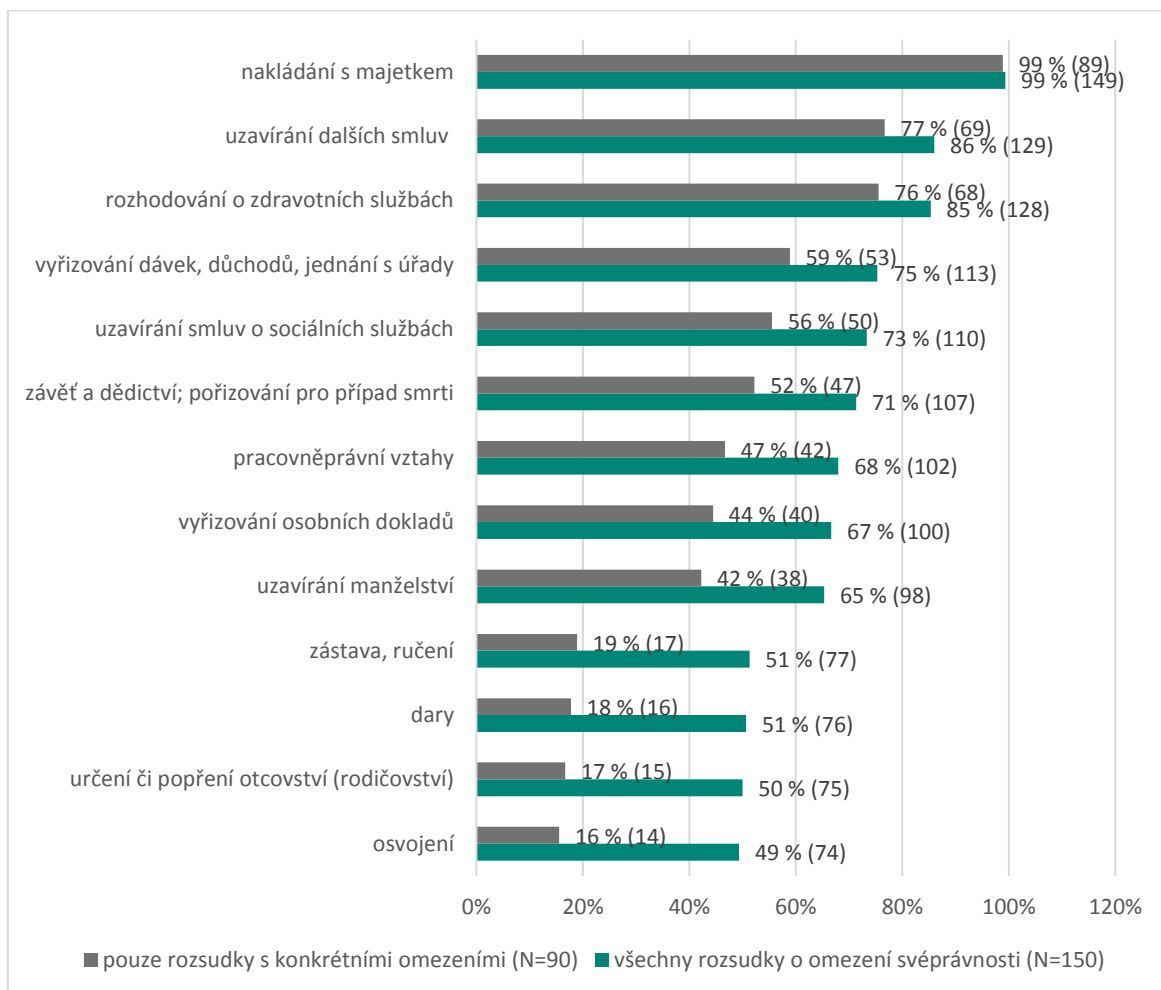
Mezi další frekventovaná omezení patřila ta v oblasti vyřizování dávek, důchodů a jednání s úřady (75 %; 113), uzavírání smluv o sociálních službách (73 %; 110) a závěti a dědictví; pořizování pro případ smrti (71 %; 107). Následovala omezení v pracovněprávních vztazích (68 %; 102), vyřizování osobních dokladů (67 %; 100), uzavírání manželství (65 %; 98), právní

⁹⁷ Jak vyplývá z § 38 odst. 1 zákona o zdravotních službách ve spojení s § 104 občanského zákoníku a § 75 a násl. zákona o zvláštních řízeních soudních, pokud s tím pacient nesouhlasí, nelze jej hospitalizovat pouze na základě souhlasu opatrovníka, ledaže naplňuje zákonné podmínky pro hospitalizaci a léčbu bez souhlasu. Obdobně, dle § 91a zákona o sociálních službách ve spojení s § 84a zákona o zvláštních řízeních soudních, nelze člověka proti jeho vůli umístit do pobytového zařízení sociálních služeb, ledaže jsou naplněny zákonné podmínky pro umístění člověka bez souhlasu.



jednání v souvislosti se zástavou či ručením (51 %; 77), darů (51 %; 76), určení či popření otcovství nebo rodičovství (50 %; 75) a osvojení (49 %; 74).

Graf 19 Oblasti omezení svéprávnosti (srovnání všech rozsudků a těch, kdy soud ve výroku uvedl konkrétní oblasti omezení)



Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož se vyskytovalo více možností.

12.3.3 Omezení v oblasti výkonu rodičovské odpovědnosti

Novelizace zákona o zvláštních řízeních soudních zavedla od r. 2017 nové pravidlo, dle kterého v případě, že soud omezuje ve svéprávnosti rodiče, zároveň zahájí i řízení ve věcech péče soudu o nezletilé; tato dvě řízení spojí a rozhodne v jednom rozhodnutí jak o omezení svéprávnosti, tak o rozsahu rodičovské odpovědnosti, resp. o styku a osobní péči o dítě.⁹⁸

Se zásahem do svéprávnosti v oblasti rodičovských práv a povinností jsme se setkali ve výzkumu třikrát. V jednom případě došlo k omezení výkonu rodičovské odpovědnosti vůči jednomu dítěti, které bylo v té době v pěstounské péči; nicméně odpovědnost k druhému dítěti zůstala zachována. Ve druhém případě měl posuzovaný dvě nezletilé děti, soud je omezil tak, že není schopen „vykonávat rodičovskou odpovědnost a přebírat

98 Ustanovení § 468a zákona o zvláštních řízeních soudních



odpovědnost při osobním styku s dítětem“ a „právně jednat ve věcech osvojení“. Soud ve výroku rozsudku nezmínil konkrétní děti, lze tedy předpokládat, že omezení v oblasti rodičovské odpovědnosti by se uplatnilo i vůči dětem, které by měl posuzovaný v budoucnu. Ve třetím případě soud omezil posuzovanou tak, že „není schopna zastupovat nezletilého [XY] jako zákonný zástupce při uzavírání smluv v hodnotě vyšší jak [částka byla soudem anonymizována] a správy majetku dítěte v hodnotě vyšší jak [částka byla soudem anonymizována]“. V době řízení byl nezletilý již na základě předběžného opatření svěřen do péče jiné osoby, která se následně stala také opatrovníkem posuzované.

12.3.4 Omezení v oblasti výkonu volebního práva

Další problematickou oblastí je omezení ve výkonu volebního práva. Takový zásah je v rozporu s článkem 29 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.⁹⁹ Současná právní úprava zásahů do aktivního i pasivního volebního práva v řízení o svéprávnosti umožňuje,¹⁰⁰ jak výslovně uvedl také Nejvyšší soud v roce 2017 ve svém stanovisku k možnosti posuzování „volební způsobilosti“ soudy.¹⁰¹ Je však nutné doplnit, že toto stanovisko nebylo přijato občanskoprávním a obchodním kolegiem jednohlasně. Soudce Waltr připojil své odlišné stanovisko, dle kterého se právní úprava omezení svéprávnosti vztahuje toliko na oblast soukromého práva, a tudíž nenaplnuje podmínku, že výkon volebního práva (jako práva veřejného) lze omezit pouze zákonem.¹⁰² Poukázal také na znění článku 29 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením a na to, že v českém právním řádu neexistují zákonná kritéria, dle kterých by měly soudy rozhodovat. Nakonec uvedl, že „[j]e zcela nepřijatelné, aby možnost cizího nepřijatelného vlivu na voliče byla eliminována nikoli důsledným postupem státní moci proti původcům takového zásahu, nýbrž omezením práv osob, jejichž právo svobodně volit by takto mohlo být narušeno“. Různé názory na tuto problematiku mají i zákonodárci. Návrh zákona o správě voleb předložený Ministerstvem vnitra v roce 2019 soudní zásah do aktivního volebního práva vyloučil. Stanovoval, že v řízení o svéprávnosti může dojít k omezení pouze ve výkonu pasivního volebního práva (tedy možnosti kandidovat ve volbách). V průběhu připomínkového řízení se však možnost zasáhnout i do výkonu práva hlasovat ve volbách vrátila.¹⁰³

Jak však vyplývá ze stanoviska Nejvyššího soudu, souhrnné vymezení pro omezení výkonu volebního práva nepostačuje,¹⁰⁴ za omezující v této oblasti jsme považovali pouze ty rozsudky, kdy bylo omezení v oblasti volebního práva výslovně zmíněno ve výroku. **Ve více**

99 Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením. Obecný komentář č. 1. Článek 12: Rovnost před zákonem Odst. 48–49, taktéž Rozhodnutí Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením v případě Bujdosó proti Maďarsku ze dne 9. 9. 2013, sp. zn. CRPD/C/10/D/4/2011.

100 Viz § 2 písm. b) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, obdobně také další volební zákony.

101 Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. Cpjn 23/2016 k možnosti soudu omezit svéprávnost k výkonu volebního práva.

102 Článek 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

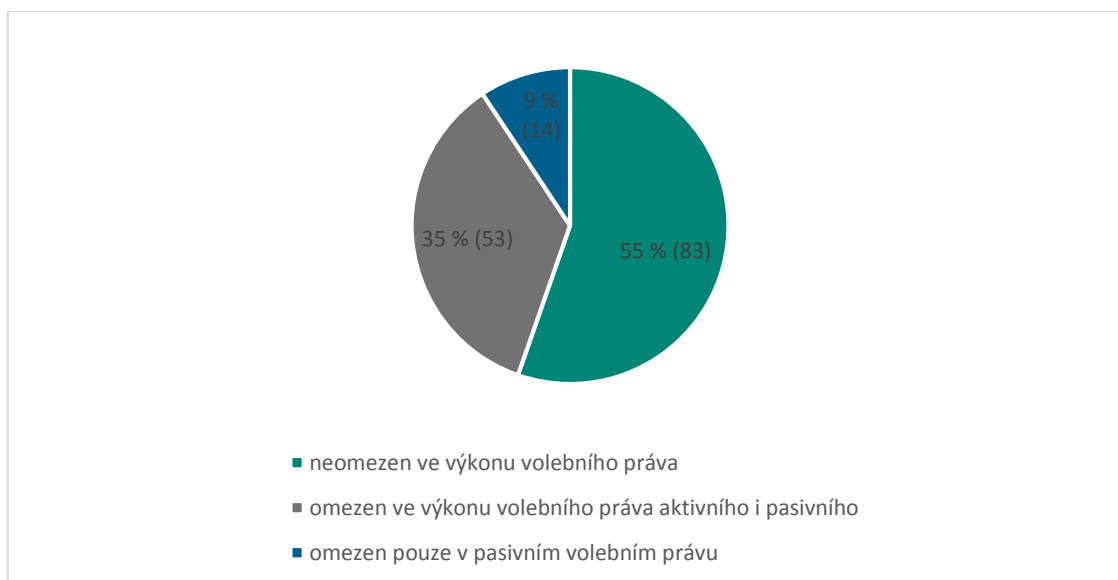
103 Ministerstvo vnitra. Návrh zákona o správě voleb, dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBH2MHKS9>.

104 Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. Cpjn 23/2016, k možnosti soudu omezit svéprávnost k výkonu volebního práva.



než polovině (55 %; 83) všech rozsudků omezujících svéprávnost nebyl posuzovaný člověk omezen v žádném aspektu výkonu volebního práva (graf 20). Ve více než třetině (35 %; 53) byl omezen jak v aktivním (právo hlasovat ve volbách), tak pasivním (právo být volen) volebním právem. Téměř v desetině (9 %; 14) rozsudků bylo člověku ponecháno aktivní volební právo a byl omezen pouze v právu pasivním.

Graf 20 Omezení ve výkonu volebního práva (N=150)



12.3.5 Vymezení částky k samostatnému hospodaření s majetkem

Podobně jako zákon nestanovuje, zda má soud vymezit oblasti omezení svéprávnosti člověka pozitivním nebo negativním výčtem, také nestanovuje, zda v případě zásahu do majetkových práv má stanovit částku, se kterou může člověk samostatně hospodařit, podle hodnoty jednoho úkonu nebo podle určitého časového období. K této problematice se v minulosti vyjádřil Nejvyšší soud, který stanovení částky, se kterou může člověk hospodařit, bez uvedení časového údaje považuje za vadu řízení, která může mít za následek zrušení takového rozsudku.¹⁰⁵

Z našeho výzkumu vyplynulo, že soudy **nejčastěji přistupovaly k omezení nakládání s majetkem dle časového úseku (54 %; 56), a to buď vymezením částky za týden (28 %; 29), nebo za měsíc (26 %; 27) (graf 21).**

Ve více než třetině (37 %; 38) rozhodnutí soudy volily vymezení dle hodnoty jednoho úkonu, z toho někdy využily obě metody. **Navzdory výše zmíněnému názoru Nejvyššího soudu však až ve 24 % (24) případů soudy vymezily částku pouze hodnotou úkonu.** V 15 (15 %) případech soudy omezily možnost hospodaření jak výší jednotlivého úkonu, tak časovým vymezením.

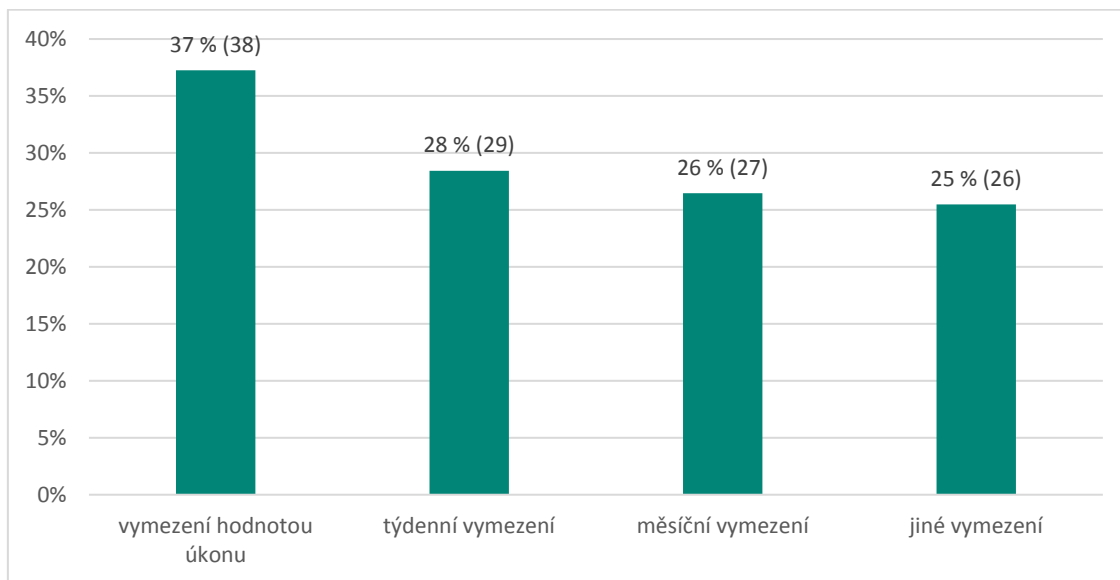
Čtvrtina (25 %; 26) případů byla vymezena jinak. Vesměs se jednalo o formulace, kdy byl posuzovaný omezen ve všech majetkových úkonech. Soudy formulovaly omezení tak,

105 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 30 Cdo 4467/2014.



že posuzovaný není schopen „činit právní jednání majetkové povahy“, „nakládat s finančními prostředky a se jměním“, „právně jednat s finančními prostředky“ či „spravovat své jmění a disponovat finančními prostředky,“ či „nakládání s majetkem mimo běžných záležitostí každodenního života“.

Graf 21 Časové či hodnotové vymezení částky (N=102)



Pozn.: Součet podílů netvoří 100 %, jelikož se vyskytovalo více možností.

12.3.6 Vymezení částky dle časového úseku

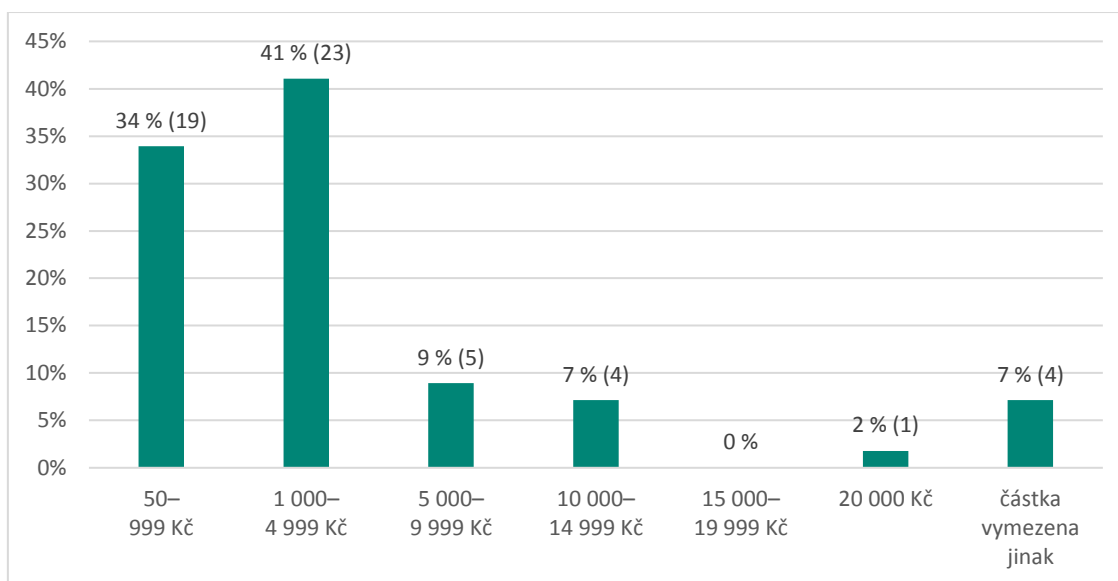
V grafu 22 uvádíme částky, které soudy vymeziposuzovaným k samostatnému nakládání na měsíc.¹⁰⁶ Ve více než třetině případů (34 %; 19) soud omezil posuzovaného v nakládání s majetkem a financemi ve výši pod 1 000 Kč měsíčně, v téměř polovině (41 %; 23) se jednalo o částku v rozmezí 1 000–4 999 Kč. Částky v rozmezí 5 000–20 000 Kč představují téměř pětinu (18 %; 10). Ve čtyřech (7 %) případech byla měsíční částka vymezena jinak, třikrát se jednalo o omezení do výše důchodu a jednou byla částka anonymizovaná. **Průměrně byly posuzované osoby omezeny měsíčním nakládáním s majetkem ve výši 3 170 Kč, mediánová hodnota¹⁰⁷ je 2 000 Kč.**

106 V případě, že soud určil částku za jiný časový úsek než měsíc, propočítali jsme ji pro porovnání na měsíc.

107 Medián je hodnota, jež dělí řadu vzestupně seřazených hodnot na dvě stejně početné části. Platí, že nejméně 50 % hodnot je menších nebo rovných a nejméně 50 % hodnot je větších nebo rovných mediánu.



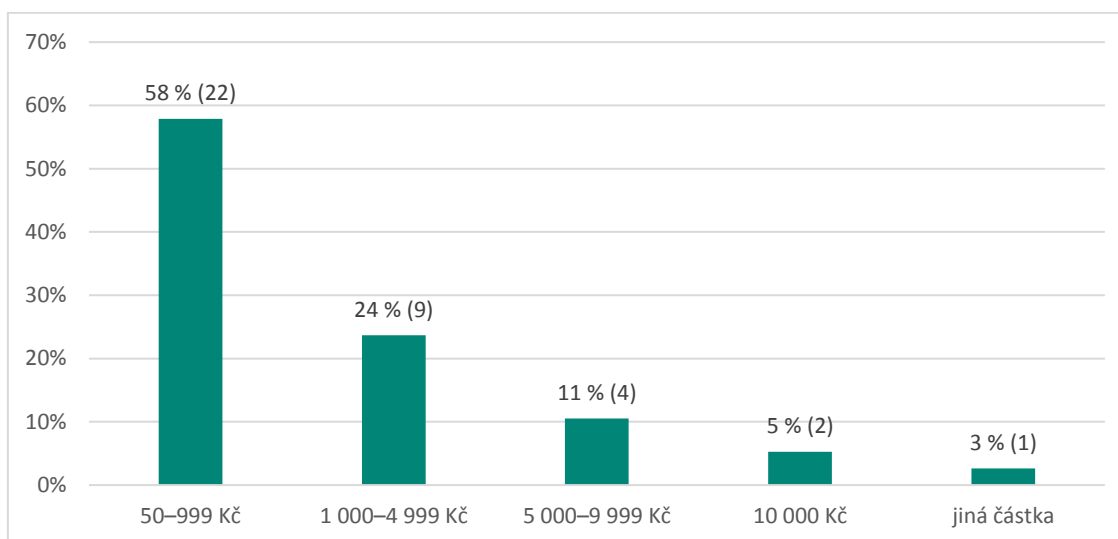
Graf 22 Hodnotové vymezení měsíční částky, kterou byl posuzovaný omezen v nakládání s majetkem a financemi (N=56)



12.3.7 Vymezení částky dle úkonu

V grafu 23 uvádíme hodnoty úkonů, které soudy vymeziposuzovaným k samostatnému nakládání. **Ve více než polovině případů (58 %; 22) se jednalo o hodnoty pod 1 000 Kč.** Téměř čtvrtina (24 %; 9) spadala do kategorie v rozmezí 1 000–4 999 Kč. Částka 5 000 Kč a více byla určena 16 % (6) posuzovaným. V jednom (3 %) případě byla výše částky anonymizována. **Průměrně byly posuzované osoby omezeny hodnotou úkonu ve výši 1 693 Kč, mediánová hodnota je 500 Kč.**

Graf 23 Výše úkonu, kterou byl posuzovaný omezen v nakládání s majetkem a financemi (N=38)

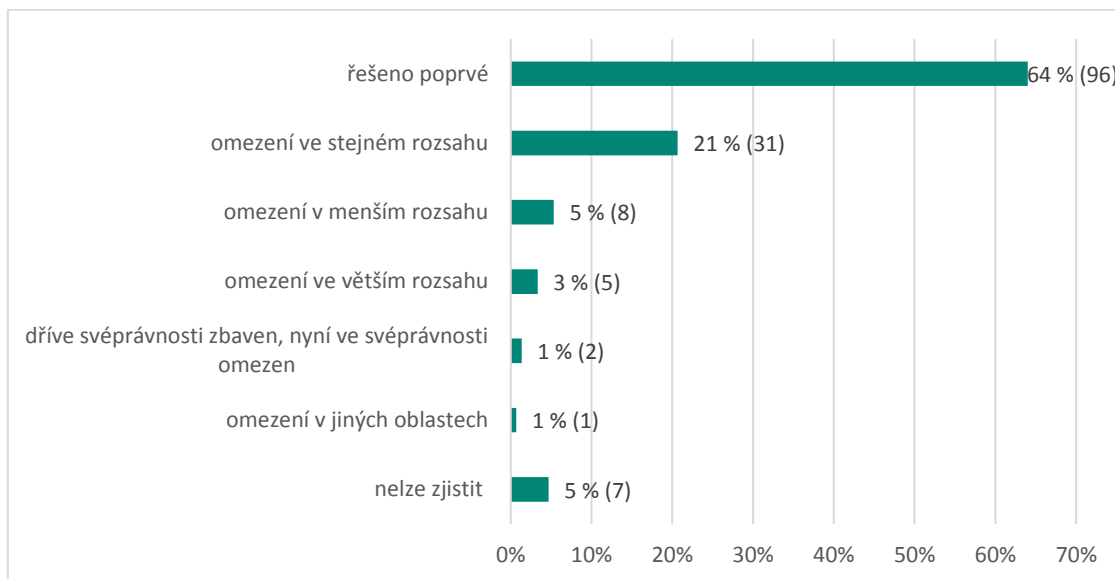




12.4 Změna v rozsahu omezení svéprávnosti

Téměř dvě třetiny (64 %; 96) rozhodnutí o omezení svéprávnosti tvořila řízení, ve kterých byla svéprávnost osoby posuzována poprvé (graf 24). Více než pětinu (21 %; 31) představovala rozhodnutí, která znamenala pro posuzovaného stejné omezení jako v předešlém rozhodnutí. V osmi (5 %) případech se jednalo o omezení v menším rozsahu a v pěti (3 %) naopak ve větším.

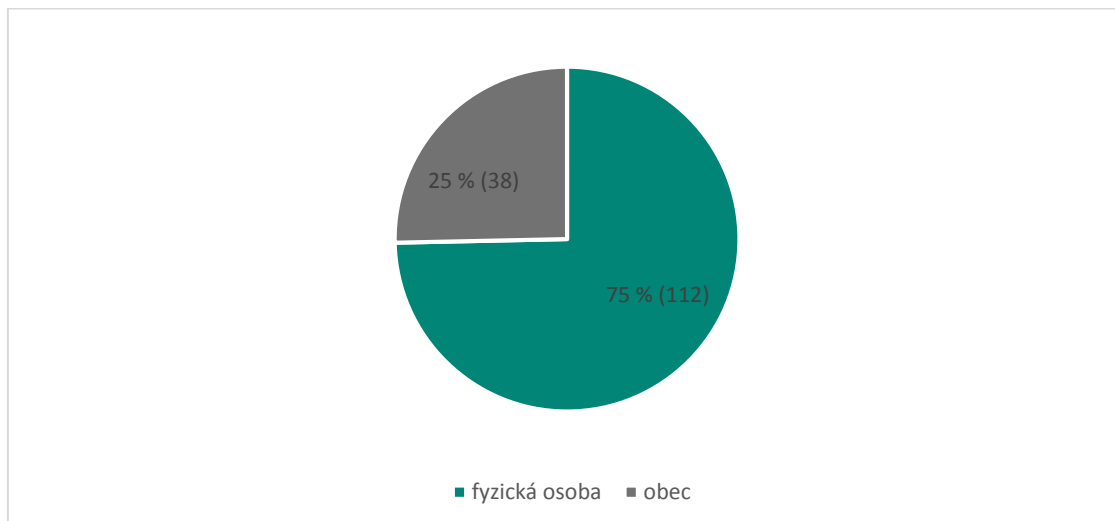
Graf 24 Změna omezení ve svéprávnosti vzhledem k předcházejícímu rozhodnutí (N=150)



12.5 Osoba opatrovníka

Osobám omezeným ve svéprávnosti určil soud ve třech čtvrtinách (75 %; 112) za opatrovníka fyzickou osobu, ve čtvrtině (25 %; 38) obec (graf 25). Tento údaj můžeme srovnat s přehledem ustanovených opatrovníků bez omezení svéprávnosti, kde fyzické osoby představovali téměř 90 procent (srovnej s grafem 13).

Graf 25 Přehled ustanovených opatrovníků u omezení svéprávnosti dle osoby (N=150)





Použité zdroje

13. Právní předpisy

- Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, přijatá Valným shromážděním OSN dne 13. prosince 2006, vyhlášená pod č. 10/2010 Sb. m. s.
- Úmluva o lidských právech a základních svobodách, sjednaná v Římě dne 4. listopadu 1950, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.
- Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách
- Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách
- Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii
- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí
- zákon č. 129/2000 Sb. o krajích
- zákon č. 128/200 Sb., o obcích
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky
- Ministerstvo vnitra. Návrh zákona o správě voleb, č. j. předkladatele: MV-113281-4/LG-201911. In: Knihovna připravované legislativy ODok [online]. Úřad vlády České republiky © 2020. [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBH2MHKS9>

14. Judikatura a stanoviska soudů

- Rozsudek Evropského soudu po lidská práva ve věci X a Y proti Chorvatsku ze dne 3. 2. 2012, č. 5193/09
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Sýkora proti České republice ze dne 22. listopadu 2012, č. 23419/07



- Nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 995/07
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 303/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. II. ÚS 2630/07
- Nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2009 sp. zn. I. ÚS 557/09
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 43/10
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. 11. 2012, sp. zn. II. ÚS 194/11
- Nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1974/14
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2016 sp. zn. IV. ÚS 1580/16
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. II. ÚS 934/16
- Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2016, sp. zn. Cpjn 201/2015, k výkladu ustanovení § 55 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a § 38 odst. 2 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, uveřejněné pod číslem 73/2016 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, dostupné na <https://nsoud.cz>
- Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. Cpjn 23/2016, k možnosti soudu omezit svéprávnost k výkonu volebního práva, uveřejněné pod číslem 3/2017 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, dostupné na <https://nsoud.cz>
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. 30 Cdo 352/2008, dostupný na <https://nsoud.cz>
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 11. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2865/2012
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 30 Cdo 4467/2014
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2016 sp. zn. 30 Cdo 944/2016
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1739/2018

15. Publikace a stanoviska veřejného ochránce práv

- Stanovisko veřejného ochránce práv k výkonu veřejného opatrovnictví při zajištění sociální služby se zvláštním zřetelem na rizika tzv. neregistrovaných sociálních služeb, Veřejný ochránce práv - ombudsman [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv, 2015 [cit. 2020-01-13]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/541-2014-VOP-stanovisko_k_vykonu_ver. opatr.pdf



- Zpráva veřejného ochránce práv ze systematických návštěv ubytovacích zařízení poskytujících péči bez oprávnění, Veřejný ochránce práv - ombudsman [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv, 2015 [cit. 2020-03-09]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/SZ-Neregistrovana_web.pdf
- Zpráva veřejné ochránkyně práv ze systematických návštěv. Domovy pro osoby se zdravotním postižením [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit.: 2020-03-10] Dostupná z: https://ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/11-2017-NZ-OV_souhrna_zprava_DOZP.pdf
- Zpráva veřejné ochránkyně práv ze systematických návštěv. Ochranné léčení, omezovací prostředky a další témata. [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv, 2019 [cit. 2020-03-10] Dostupná z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zdravotnicka_zarizeni/2019_SZ-ochranne_leceni_web.pdf

16. Literatura a další zdroje

- BERANOVÁ, Hana. Lesk a bída mírnějších podpůrných opatření. *Právo a rodina*. Praha: Wolters Kluwer. 2019 (9).
- DEGENER, Theresia. Disability in a Human Rights Context. *Laws* (2016). Dostupné z: <https://www.mdpi.com/2075-471X/5/3/35/pdf>
- HRUBÁ, Eva. Využití institutu prostého opatrovníka bez omezení svéprávnosti. *Právo a rodina*. Praha: Wolters Kluwer. 2016 (6).
- KOTRADY, Pavel. Možnosti a problémy využití podpůrných opatření v praxi. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. 2015 (1)
- LAVICKÝ, Petr a kol. Civilní proces. Řízení nesporné: zákon o zvláštních řízeních soudních; zákon o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob (řízení ve věcech veřejného rejstříku). Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-869-7.
- NOVOTNÝ, Jan. Účast státního zastupitelství v civilním řízení [online]. Praha, 2017 [cit. 2020-03-10]. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/162012/> Rigorózní práce. Právnická fakulta Univerzita Karlova. Vedoucí práce JUDr. Tomáš Pohl.
- SCHERER, Helmut. 2004. Úvod do metody obsahové analýzy. In: SCHULZ, Winfried, ed. Analýza obsahu mediálních sdělení. Ed.. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2004. 80-246-0827-8.
- SVOBODA, Karel. Občanský zákoník. Komentář. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. ISBN 978-80-7478-370-8.
- SVOBODA, Karel. Nesporná řízení III. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-672-2.



- VERMACHOVÁ, Aneta. Využívání opatření při narušení schopnosti zletilého právně jednat v praxi soudů. Příspěvek na mezikrajském setkání metodiků veřejného opatrovnictví. Dvůr Králové, 10. 10. 2019.
- VOČKA, Zbyněk. Může obec zjišťovat informace o soukromých opatrovnících? *Moderní obec*. Praha: Profi Press s.r.o. 2018 (12).
- Komisař Rady Evropy pro lidská práva. Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities [online]. Str. 8. [citováno 2020-01-13]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806da5c0>
- Ministerstvo spravedlnosti Rakouské republiky. Kurzbroschüre "Das neue Erwachsenenschutzrecht". [online]. [cit. 2020-04-29] Dostupná z: <https://www.justiz.gv.at/home/buergerservice/erwachsenenschutz/das-neue-erwachsenenschutzrecht-im-ueberblick~40.de.html>
- Rozhodnutí Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením v případě Bujdosó proti Maďarsku ze dne 9. 9. 2013, spis. zn. CRPD/C/10/D/4/2011.
- Stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k problematice sdělování poznatků z trestního řízení pro účely mimotrestního řízení ze dne 16. 4. 2019, sp. zn. 1 SL 706/2018, Dostupné z: http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Stanoviska_Netrest/2019/1_SL_706_2018.pdf
- Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením. Závěrečná doporučení k úvodní zprávě České republiky [online]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Kancelar/informace_106/2016/Za_verecna_doporuceni_Vyboru_pro_prava_osob_se_zdravotnim_postizenim_OSN.docx
- Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením. Obecný komentář č. 1. Článek 12: Rovnost před zákonem. Neoficiální překlad do ČJ [citováno 2020-03-10] dostupný z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/CRPD/Umluva-komentare/Vseobecny_komentar_cl.12_CJ.pdf